



KAUPPA- JA
TEOLLISUUS-
MINISTERIÖ

Säädösvalmistelun yritysvaikutusten
arviointihanke SÄVY

RAPORTTI TOIMINTAKAUDELTA

1.12.2004–31.12.2007

PAREMPAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ
– LISÄÄ KILPAILUKYKYÄ

SISÄLTÖ

3 Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen
ja työministeri Tarja Cronberg:
Yritysten säädösympäristön kehittäminen jatkuu

4 Raportti
SÄVY-hankkeen toiminnasta

14 SÄVY-hanke
toimi päänavaajana

20 Tutkimusprofessori Aki Kangasharju ja
erikoistutkija Timo Rauhanen,
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT:
Yritysten hallinnolliset rasitteet

YRITYSTEN SÄÄDÖSYMPÄRISTÖN KEHITTÄMINEN JATKUU

Hallitusohjelman mukaisesti lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia edistävän SÄVY-hankkeen toimia jatketaan.

Yritysvaikutusten riittävä arviointi osana tasapainoista sääntelyn vaikutusten ennakointia on välttämätöntä, kun pyritään luomaan entistä suotuisampi ympäristö yritysten toiminnalle ja parantamaan yrittäjyyden edellytyksiä. Tähän liittyy myös hallitusohjelmaan niin ikään kirjattu yrittäjyyteen liittyvän byrokratian vähentäminen.

Kolmivuotisessa SÄVY-hankkeessa tehtyä oikeansuuntaista työtä jatketaan, sillä yritysten säädösympäristön kehittäminen edellyttää pitkäjänteistä toimintaa. Myös kansallisen ja EU-lainsäädännön valmistelun kasvava vaatimustaso edellyttää jatkuvaa panostusta säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kehittämiseen.

Hallitus on sitoutunut paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamiseen, ja hallituksen strategia-asiakirjan osana on laadittu hallituskauden kattava lainsäädäntösuunnitelma. Tavoitteina on parantaa säädösympäristöä ja lakien selkeyttä sekä siten edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä.

Lainsäädäntösuunnitelma sisältää tärkeimmät säädöspoliittiset toimenpiteet ja noin kaksikymmentä merkittävää säädösvalmisteluhanketta. Lainsäädäntösuunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta huolehtivat oikeusministerin johdolla toimiva paremman sääntelyn ministerityöryhmä, laajapohjainen paremman sääntelyn neuvottelukunta ja ministeriöt.

Yhtenä säädöspoliittisena painopisteenä on lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tehostaminen. Vaikutusarviointiin liittyvät läheisesti myös lainsäädäntösuunnitelman muut linjaukset, kuten lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen sekä sääntelyn vaihtoehtojen tarkastelu.

Säädöspoliittisten linjausten käytännön toteuttamista tullaan painottamaan lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden valmistelussa. Nähdäksemme tässä voidaan hyödyntää SÄVY-hankkeessa kertynyttä tietämystä käytännön lainvalmistelusta, valmistelun tukemisesta ja avoimesta sidosryhmäyhteistyöstä.

Vuoden 2008 alussa toimintansa aloittavan työ- ja elinkeinoministeriön tahtotilana on, että Suomen kansainvälinen kilpailukyky ja hyvinvointi ovat maailman huippua ja että Suomessa on maailman paras innovaatioympäristö.

Yritysten säädösympäristön parantaminen on yksi uuden ministeriön strategisista toiminta-alueista näihin tavoitteisiin pyrittäessä. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee vastaamaan merkittävästä osasta säädösvalmistelua ja siksi ministeriö tulee erityisesti kiinnittämään huomiota vastuullaan olevan lainvalmistelun laadun kehittämiseen. Ministeriö tulee myös osaltaan panostamaan paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamiseen.

*Mauri Pekkarinen
kauppa- ja teollisuusministeri*

*Tarja Cronberg
työministeri*

”Vaikutusarvioinnin parantamisen yhtenä edellytyksenä on käytännönläheisen asiantuntijatuen tarjoaminen säädösvalmistelijoille.”

SÄVY-HANKE ELI SÄÄDÖSVALMISTELUN YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTIHANKE

Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskeva hanke asetettiin ajalle 1.12.2004–31.12.2007. SÄVY-hanke liittyi pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan (2003–2007). Hanketta on toteutettu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Hankkeen tehtävänä on asettamispäätöksen mukaisesti ollut

- edistää yritysvaikutusten huomioimista lainsäädännön valmistelussa toimien ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajaksikkona
- kehittää yritysvaikutusten arviointimenetelmiä
- järjestää ministeriöiden ja elinkeinoelämän välinen säännöllinen yhteydenpito yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä sekä
- osallistua yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn.

Hankkeessa on työskennellyt kolme päätoimista henkilöä:

- projektijohtaja Antti Neimala (31.8.2007 asti)
- erityisasiantuntija Liisa Lundelin-Nuortio
- avustaja Jonna Sjögrén.

RAPORTTI SÄVY-HANKKEEN TOIMINNASTA

SÄVY-hanke on kolmivuotisen toimikautensa aikana edistänyt yritysvaikutusten arvioinnin entistä perusteellisempaa toteutusta. Hanke on toiminut ministeriöiden yhteisenä asiantuntijayksikkönä sekä luonut tiedonkulkua aktivoivan verkoston ministeriöiden ja elinkeinoelämän välille. Aloitteellisella toiminnallaan SÄVY-hanke vaikutti hajanaisten vaikutusarviointiohjeiden uudistustyöhön. Uudet, yhtenäiset vaikutusarviointiohjeet julkaistiin loppuvuodesta 2007.

Pilottihankkeiden kokemusten pohjalta voidaan todeta, että säädöshankkeiden valmistelussa tehty monipuolinen yritysvaikutusarviointi pääsääntöisesti hyödyttää niin hankkeen toteuttamista kuin sitä koskevaa päätöksentekoa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti lokakuussa 2004 lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) ajalle 1.12.2004–31.12.2007. SÄVY-hankkeen toiminta lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin tehostamiseksi on kiinteästi liittynyt yritysten säädösympäristön parantamiseen ja yrittäjyyden edellytysten edistämiseen. Hanke on ollut osa pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaa ja toiminut tämän politiikkaohjelman rahoituksella.

SÄVY-hankkeen asettamisen taustalla olivat myös yleisten säädösvalmistelun kehittämishankkeiden, erityisesti valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän eli ns. lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän, ehdotukset. Niiden mukaan vaikutusarvioinnin on todettu olevan keskeinen kehittämiskohde pyrittäessä parempaan ja laadukkaampaan lainsäädäntöön. SÄVY-hanketta onkin toteutettu läheisessä yhteistyössä lainvalmistelun valtioneuvostotasoi- sesta kehittämisestä vastaavan oikeusministeriön kanssa. Hankkeessa tehty työ on kytkeytynyt myös Euroopan unionin paremman sääntelyn toimiin ja Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian kansalliseen toteuttamiseen.

SÄVY-hankkeen keskeisenä tehtävänä on ollut edistää yritysvaikutusten huomioimista lainsäädännön valmistelussa. Tehtävän toteuttamiseksi hanke on toiminut kaikkien ministeriöiden yhteisenä asiantuntijayksikkönä, ja sen avulla on järjestetty ministeriöiden ja elinkeinoelämän välinen säännöllinen yhteyden-

pito yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Hankkeen tehtäviin on kuulunut myös yritysvaikutusten arviointimenetelmien kehittämisen ja osallistuminen yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn.

YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN EDISTÄMINEN SÄÄDÖSVALMISTELUSSA

SÄVY-hankkeelle asetetuista tehtävistä keskeisin on ollut toimia ministeriöiden yhteisenä asiantuntijayksikkönä säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Aktiivinen yhteistyö kaikkien ministeriöiden suuntaan käynnistettiin heti hankkeen alkuvaiheessa, ja yhteistyötä on pyritty vahvistamaan hankkeen edetessä.

Yhteistyö ministeriöiden säädösvalmistelijoiden kanssa organisoitiin ministeriöiden SÄVY-hankkeelle osoittamien yhteyshenkilöiden tuella. SÄVY-hankkeen tavoitteet ja tehtävät esiteltiin heti hankkeen käynnistysvaiheessa ministeriöiden säädösvalmistelijaverkostoille. Ministeriötapaamisten tarkoituksena oli tässä vaiheessa tiedottaa hankkeen käynnistymisestä ja yritysvaikutusten arviointiin tarjolla olevasta asiantuntijatuesta.

Vuoden 2006 aikana järjestettiin yritysvaikutusten kannalta keskeisimpien ministeriöiden johtoryhmien sekä eduskunnan valiokuntaneuvosten tapaamiset. Tapaamisia keskeisten ministeriöiden säädösvalmistelijoiden kanssa jatkettiin vuonna 2007. Keskustelun pohjana näissä tapaamisissa ovat olleet SÄVY-hankkeen analyysit yrityksiin vaikuttavista hallituksen esityksistä valtiopäivävuosilta 2005 ja 2006.

SÄVY-hankkeen tekemissä analyyseissa on käsitelty muun muassa hallituksen esityksiin sisällytettyjen yritysvaikutusarvioiden laajuutta ja luonnetta, säädöshankkeiden valmistelun organisointia, elinkeinoelämän kuulemista osana valmistelua ja esitysten eduskuntakäsittelyä.

Vuoden 2006 esityksiä koskevaan analyysiin on lisäksi sisällytetty neljä erilaista esimerkkiä yritysvaikutusarvioista – yrityssaneerausta, julkisia hankintoja, kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyyttä sekä rakennusten energiatehokkuutta koskevat yritysvoi-

SÄVY:N PILOTTISÄÄDÖSHANKKEIKSI VALITTIIN

- *Esitevastuuhanke (valtiovarainministeriö)*
- *Matalapalkkaisen työn tukeminen (valtiovarainministeriö)*
- *Palveludirektiivin valmistelu (kauppa- ja teollisuusministeriö)*
- *Ryhmäkannelaki (oikeusministeriö)*
- *Satamalainsäädäntö (liikenne- ja viestintäministeriö)*
- *Sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttaminen (liikenne- ja viestintäministeriö)*
- *Tilintarkastuslain uudistaminen (kauppa- ja teollisuusministeriö)*
- *Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain uudistaminen (työministeriö)*
- *Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano (ympäristöministeriö)*
- *Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkejärjestelmän uudistaminen (sosiaali- ja terveysministeriö)*
- *Yrityssaneerauslainsäädännön tarkistaminen (oikeusministeriö)*

kutusarviot. Esimerkkien tarkoituksena on toimia mallina säädösvalmistelijoille sekä vaikutusarvioiden rakenteen, toteuttamisen että sisällön erilaisten vaihtoehtojen osalta.

Kokemuksia pilottihankkeista

SÄVY-hankkeen konkreettisimpia yhteistyön muotoja ministeriöiden kanssa on ollut piloteiksi valittujen säädöshankkeiden asiantuntijatuki. Keväällä 2005 valittiin kaikkiaan 11 pilottisäädöshanketta yhdessä ministeriöiden kanssa ja elinkeinoelämän sidosryhmiä kuullen.

Valitut pilottihankkeet edustivat yritysten kannalta merkittäviä säädöshankkeita eri ministeriöiden toimialalta. SÄVY-hanketta asetettaessa oli todettu, että yritysvaikutusten kehittämisessä erityistä huomiota oli kiinnitettävä hallituksen vuosien 2005 ja 2006 lainsäädäntöohjelmaan sisältyvien lainsäädäntöhankeiden yritysvaikutusten arviointiin. Vaikka hallituksen lainsäädäntöohjelmaa ei suunnitellussa muodossa laadittukaan, ohjelman valmisteluun liittyneitä säädöshankelaituksia käytettiin pohjana pilottien valinnassa.

Pilottihankkeiden tarkoituksena on ollut saada käytännön kokemuksia yritysvaikutusten arvioinnin ja arviointiohjeiden (Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista, kauppa- ja teollisuusministeriö 1999) toimivuudesta sekä luoda hyviä malleja muita säädöshankkeita silmällä pitäen. Pilottihankkeet ovat olleet ratkaisevan tärkeitä, sillä yhteistyö ministeriöiden muiden säädöshankkeiden kanssa on SÄVY-hankkeen toiminta-aikana ollut arvioitua vähäisempää.

Valituista 11 pilottihankkeesta kaikkiaan kymmenen valmistelu käynnistyi. Näistä kuusi hanketta on edennyt hallituksen esitykseksi, eduskunnan käsittelyyn ja voimassaolevaksi lainsäädännöksi (tilanne 31.10.2007).

Pilottihankkeista saaduista kokemuksista on pääteltävissä, että yksittäiset säädöshankkeet ovat hyvin erilaisia niin valmistelun organisoinnin, sen etenemisen, yritysvaikutusten arvioinnin kuin vaikutusarvioinnin tuen tarpeen ja järjestämisen näkökulmasta. Käytännön kokemukset pilottihankkeista osoittavat, että eräiden pilottien kanssa voitiin – muun muassa hankkeiden valmistelutilanteen ansiosta – tehdä huomattavasti enemmän yhdessä sovittuja toimenpiteitä yritysvaikutusten arvioimiseksi kuin toisten. Seuraavassa kuvataan esimerkkinä viidessä pilottihankkeessa tehtyjä toimia yritysvaikutusten arvioimiseksi.

Yrityssaneerauslainsäädännön tarkistamisen (HE 152/2006 vp) valmistelun yhteydessä tehtiin aktiivista yhteistyötä oikeusministeriön kanssa. Säädöshanketta valmisteltiin oikeusministeriön asettamassa laajapohjaisessa työryhmässä, jossa olivat edustettuina muun muassa keskeisiä velkojatahoja edustavat järjestöt ja Suomen Yrittäjät. Vaikutusarvioinnissa painopiste oli työryhmävaiheessa, jolloin muun muassa kuultiin useita toimialajärjestöjä ja Kilpailuvirastoa yrityssaneerauksen kilpailuvaikutuksista, selvitettiin saneerausohjelmaa noudattavien yritysten kokemuksia lainsäädännön toimivuudesta ja tehtiin selvitys verovirastojen yrityssaneerausasiakkaista.

Työryhmän mietinnöstä järjestettiin laaja lausuntokierros, jossa lausunnonantajia pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota yritysvaikutuksiin – kymmenessä lausunnossa annetuista 62 lausunnosta otettiin kantaa yritys- ja kilpailuvaikutuksiin. Lisäksi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) pyydettiin lausunto muutosehdotusten vaikutuksista.

Yritysvaikutukset ja niiden arviointi olivat keskeisellä sijalla myös oikeusministeriön hallinnonalalta valitun toisen pilottihankkeen, **ryhmäkannelain** (HE 154/2006 vp) valmistelun yhteydessä. Säädöshanketta valmisteltiin laajapohjaisessa työryhmässä, jossa myös elinkeinoelämä oli edustettuna. Valmistelussa otettiin huomioon aiempien ryhmäkannetta koskeneiden työryhmien ehdotukset ja selvitykset sekä niistä saatu palaute. Ryhmäkannelainsäädäntöä valmistellut työryhmä kuuli yritysvaikutuksista ja niiden arvioinnista myös SÄVY-hankkeen edustajaa ja pyrki SÄVY-hankkeen tuella selvittämään Ruotsissa aiemmin voimaan tulleen ryhmäkannelainsäädännön yritysvaikutuksia.

Maaliskuussa 2006 julkaistusta ryhmäkannemietinnöstä järjestetyllä lausuntokierroksella lausunnonantajia pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota hankkeen yritysvaikutuksiin. Lisäksi VATT:lta tilattiin asiantuntijalausunto mietinnön yritysvaikutusarviosta jatkovalmistelua varten.

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä toiseksi pilottihankkeeksi valitun **tilintarkastuslain** valmistelussa (HE 194/2006 vp) pohjana oli ministeriön asettaman tilintarkastuslakityöryhmän raportti vuodelta 2003, siihen sisältyvät arviot ja työryhmän ehdotuksia koskeva lausuntopalaute. Hallituksen esityksen valmistelussa SÄVY-hankkeen asiantuntijatukea hyödynnettiin pienten yritysten tilintarkastusvelvollisuutta koskevan uudistuksen yritysvaikutusarvioinnissa ja tätä koskevan selvityksen tilaamisessa.

Pienten yritysten tilintarkastusta koskevien uudistamisvaihtoehtojen taloudellisista vaikutuksista tilattiin laaja selvitys (Tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudelliset vaikutukset. LTT-Tutkimus Oy. KTM Rahoitetut tutkimukset 2/2006). Selvityksessä tarkasteltiin näiden yritysten tilintarkastuksen olemassa olevan sääntelyn ja kahden erilaisen uudistusvaihtoehdon vaikutuksia yrityksiin, tilintarkastusalaan ja yhteiskuntaan. Selvitys perustui yrityksille ja tilintarkastuslalle tehtyihin kyselyihin, kohdennettuihin haastatteluihin ja taloudelliseen analyysiin. Selvityksen tuloksia hyödynnettiin tilintarkastuslain uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvässä vaikutusten arvioinnissa.

Palveludirektiiviehdotukseen liittyvä kansallinen valmistelu valittiin toiseksi kauppa- ja teollisuusministeriön vastuualueen pilottihankkeeksi. Direktiiviehdotuksen

taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyen kauppa- ja teollisuusministeriö järjesti huhtikuussa 2005 keskustelutilaisuuden, jossa selvitettiin keskeisten sidosryhmien näkemyksiä ehdotuksen kansallisista vaikutuksista ja niiden arviointitarpeista.

Kansallisten vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin Euroopan komission ja eri tutkimuslaitosten tekemiä vaikutusarviointeja, ja näitä arviointeja täydennettiin VATT:lta tilatulla asiantuntijalausunnolla. Komission annettua uudistetun direktiiviehdotuksensa huhtikuussa 2006 ehdotuksen soveltamisalan merkitystä arvioitiin suomalaisen elinkeinoelämän kannalta. Tarvittava tilastotieto tilattiin Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA:lta. Tehtyjä vaikutusarvioita hyödynnettiin kansallisen kannan valmistelussa niin valtioneuvostossa kuin eduskunnassa.

Valtiovarainministeriön toisena pilottihankkeena on ollut ns. **esitevastuuhanke**. Ministeriön asettama esitevastuutyöryhmä ehdotti mietinnössään lokakuussa 2005, että yleisölle tarjottavien arvopapereiden liikkeenlaskijan sekä muiden tarjousesitteiden laatimiseen osallistuvien vastuuta esitteistä tulisi täsmentää. Esitevastuutyöryhmän mietinnöstä järjestettiin laaja lausuntokierros, ja lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnonantajia kiinnittämään erityistä huomiota työryhmän ehdotusten yritysvaikutuksiin.

Jo esitevastuutyöryhmän työn aikana toukokuussa 2005 oli lisäksi järjestetty laaja asiantuntijaseminaari esitevastuun sääntelyn uudistamistarpeesta. Esitevastuuhankeessa on lausuntokierroksen jälkeen laadittu virkатыönä arvio esitevastuun täsmentämisen yritysvaikutuksista. Hankkeen meneillään olevassa jatkovalmistelussa voidaan muun ohella hyödyntää myös aihetta koskevaa akateemista tutkimusta.

Edellä kuvattujen pilottihankkeiden kokemukset osoittavat, että yritysvaikutusten arvioimiseksi on käytännössä käytettävissä laaja ”työkalupakki”. Menetelmien ja keinojen kulloinenkin valinta riippuu erityisesti säädöshankkeen luonteesta ja valmistelun organisoinnista.

Vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää muun muassa valmistelua varten asetetussa työryhmässä edustettuna olevaa laajapohjaista asiantuntemusta, sidosryhmien kuulemista ja asiantuntijalausuntoja valmistelun eri vaiheissa. Lisäksi voidaan hyödyntää yritysvaikutuksia nimenomaisesti koskevia kysymyksiä osana lausuntokierrosta ja kokemuksia vastaavanlaisista aiemmista hankkeista. Avuksi ovat myös muiden maiden kokemukset, vaikutusarviot muista maista ja EU-tasolta, tilatut selvitykset ja tilastotiedot sekä akateemiset tutkimukset.

Pilottihankkeiden kokemusten pohjalta voidaan todeta, että hankkeiden valmistelussa tehty monipuolinen yritysvaikutusarviointi pääsääntöisesti hyödyttää niin hankkeen toteuttamista kuin sitä koskevaa päätöksentekoa. Palveludirektiivin kansallisesta valmistelusta saadut rohkaisevat kokemukset osoittavat myös, että Suomen kannalta merkittävien EU-hankkeiden kansallisten vaikutusten arviointia voidaan tehostaa ja kehittää. Kansallisten vaikutusten arviointia voidaan hyödyntää tietopohjana kansallisen kannan muodostamisessa. EU-hankkeiden kansallisten vaikutusten arviointiin tulisi kuitenkin ryhtyä riittävän varhaisessa vaiheessa – vaikka sääntelyn kaikki yksityiskohdat eivät vielä olisikaan tiedossa.

Edellä kuvattujen pilottihankkeiden valmistelijat hyödynsivät valmistelussa vaikutusarvioinnista annettuja ohjeita – hallituksen esityksen laatimisohteja kuitenkin enemmän kuin yritysvaikutusten arvioinnista annettuja erillisiä ohjeita. Yhtenä nykyisten vaikutusarviointiohjeiden parannusehdotuksena valmistelijat mainitsivat tarkistuslistan tai -lomakkeen luomisen. Sellaisen avulla valmistelija voisi selvittää, onko hankkeella arvioitavia yritysvaikutuksia. Tällainen parannus sisältyykin uusiin, yhtenäisiin vaikutusarviointiohjeisiin.

Vaikutusarvioinnista annettavia ohjeita täydentämään pilottihankkeiden valmistelijat toivoivat koulutusta ja erityyppisiä säädöshankkeita koskevia vaikutusarviointimalleja. Samoin he pitivät hyödyllisenä laajempaa kokemustenvaihtoa säädösvalmistelijoiden kesken ja odottivat tukea vaikutusarviointiin liittyvien asiantuntijaselvitysten tilaamiseen. Lisäksi menetelmätukea vaikutusten seurannan järjestämiseen pidettiin tarpeellisena.

Säädösvalmistelijoiden koulutus ja Internet-sivut

SÄVY-hankkeen toiminta-aikana on järjestetty kolme koulutustilaisuutta yritysvaikutusarvioinnin keskeisistä aiheista säädösvalmistelijoiden työn tukemiseksi. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä noin 180 virkamiestä, ja niissä käsiteltiin käytännönläheisesti yritysvaikutusarvioinnin menetelmiä ja tiedonlähteitä sekä asiantuntijaselvitysten tilaamista vaikutusarvioinnin tueksi. Koulutusaiheina olivat myös sääntelyn vaihtoehdot ja niiden hyödyntäminen valmistelussa sekä yritysten hallinnollisen taakan arviointi. Koulutuksissa esiteltiin lisäksi esimerkkejä yritysvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta ja vaikutusten seurannan järjestämisestä erityyppisissä yrityksissä vaikuttavissa säädöshankkeissa.

SÄVY-hankkeen Internet-sivut www.ktm.fi/savy julkaistiin heinäkuussa 2005. Internet-sivuilla on saatavissa tietoa hankkeesta ja sen etenemisestä. Sivuilla tarjotaan sekä kotimaista että kansainvälistä yritysvoi-

KOULUTUSTA LAINVALMISTELIJOILLE

- *Lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin menetelmät 15.3.2006*
- *Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointi – Ulkopuolisen arvioinnin tilaaminen ja sääntelyn vaihtoehdot 3.5.2006*
- *Koulutustilaisuus 17.4.2007*
 - *Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointi – Case-selvitys*
 - *Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista*

kutusten arviointiin liittyvää aineistoa ja linkkejä. Myös SÄVY-hankkeen järjestämien koulutustilaisuuksien aineisto on saatavissa sivustosta, samoin hankkeen analyysit vuosien 2005 ja 2006 hallituksen esitysten yritysvaikutusarvioista. Sivuille on lisäksi koottu yhteistyössä Toimiala Onlinen kanssa kuvapankki, jossa on yritysvaikutusten arvioinnin tueksi ajantasaista perusyritystietoa.

YHTEISTYÖ MINISTERIÖIDEN JA SIDOSRYHMIEN VÄLILLÄ

SÄVY-hankkeen keskeisenä tehtävänä on ollut ministeriöiden ja elinkeinoelämän välisen yhteydenpidon järjestäminen yritysvaikutusten arviointiin liittyen. Jo hanketta käynnistettäessä luotiin keskusteluyhteys ministeriöiden ohella elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden sidosryhmiin sekä taloudellisiin tutkimuslaitoksiin. Yhteydenpitoa edistettiin myös joulukuussa 2005 järjestetyllä seminaarilla ”Yritysvaikutusten arviointi säädösvalmistelun haasteena”, johon osallistui noin 130 ministeriöiden, elinkeinoelämän järjestöjen, tutkimuslaitosten ja muiden sidosryhmien edustajaa.

Ministeriöiden ja sidosryhmien yhteydenpidon tärkein muoto on ollut hankkeen tukiryhmä. Ryhmän tehtävänä on ollut toimia hankkeen toteuttamisen tukena sekä keskustelu- ja tiedonvaihtokanavana yritysvaikutusten arviointiin liittyen.

Tukiryhmässä ovat olleet edustettuina valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö, eduskunta, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Palkansaajien tutkimuslai-

tos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ja Kilpailuvirasto. Tukiryhmän puheenjohtajana on toiminut SÄVY-hankkeen projektijohtaja ja se on kokoontunut yhteensä 11 kertaa.

SÄVY-hanke kannusti elinkeinoelämää kehittämään omaa rooliaan säädösvalmisteluhankkeissa yritysvaikutusten arviointia tukevan tiedon tuottajana. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto toteutti vuonna 2007 selvityshankkeen Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja. Selvityksessä kartoitettiin yritysten odotuksia hyvän lainsäädännön, viranomaistoiminnan ja oikeuslaitoksen suhteen.

Ministeriöiden ja sidosryhmien laaja-alaista yhteistyötä edustaa hyvin Paremmän sääntelyn toimintaohjel-

man (Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006) valmistelu. Toimintaohjelman laatiminen käynnistyi elinkeinoelämän järjestöjen aloitteesta, siksi myös yritysten kilpailukyvyyn ja säädöspolitiikan yhteys oli voimakkaammin esillä kuin joissakin aiemmissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. SÄVY-hankkeen edustaja osallistui toimintaohjelmaa valmistelleen projektiryhmän työhön kauppa- ja teollisuusministeriön edustajana.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelman suositukset koskevat toisaalta hyvän säädösvalmistelun yleisiä periaatteita ja toisaalta valmistelun operatiivista kehittämistä. Hyvän säädösvalmistelun periaatteet ja toiminnalliset suositukset kattavat säädösvalmistelun vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin tehostamisen.



YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI-MENETELMIEN KEHITTÄMINEN

Yhteistyö Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kanssa

SÄVY-hanke on hyödyntänyt Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) asiantuntemusta yritysvaikutusten arvioinnin kehittämisen tukena koko hankkeen toiminta-ajan. Tätä koskeva hankesopimus kauppa- ja teollisuusministeriön ja VATT:n välillä solmittiin helmikuussa 2005.

VATT on osallistunut erityisesti yritysvaikutusten arviointimenetelmien kehittämiseen, ja sen asiantuntemusta hyödynnettiin yksittäisten säädöshankkeiden yritysvaikutusten arvioinnissa. Vuoden 2007 loppupuolella VATT on toteuttanut selvityksen yritysten hallinnollisista rasitteista; selvityksen tarkoituksena on paikantaa Suomessa toimivien yritysten kannalta raskaimmat säädösalueet.

Vaikutusarviointiohjeiden uudistaminen

Yritysvaikutusten arvioinnin pohjana ovat olleet valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 1999 annetut Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Ohjeet ovat täydentäneet toisaalta hallituksen esitysten laatimisohteja (2004) ja toisaalta taloudellisten vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita (1998). Yritysvaikutusarvioinnin ohjeistuksen edelleen kehittämiseksi on hyödynnetty käytännön säädöshankkeista saatuja kokemuksia. Niiden perusteella yritysvaikutusten arviointiohjeet ovat olleet säädösvalmistelijoiden näkökulmasta liian teoreettiset, laajat ja osin päällekkäiset muiden vaikutusarvioinnista annettujen ohjeiden kanssa.

SÄVY-hankkeen aloitteesta vaikutusarviointiohjeiden uudistaminen ja erillisten ohjeiden yhdistäminen käynnistettiin oikeusministeriön johdolla. Tavoitteeksi asetettiin ohjeiden aiempaa parempi hyödynnettävyys käytännön säädösvalmistelussa. Oikeusministeriön asettama työryhmä julkaisi huhtikuussa 2007 ehdotuksensa uusiksi, yhtenäisiksi säädösten vaikutusten arviointiohjeiksi, joiden valmistelussa olivat mukana kaikki vaikutusarviointiohjeita antaneet ministeriöt. SÄVY-hankkeen edustaja toimi työryhmän jäsenenä ja yhtenä sihteerinä. Uudet vaikutusarviointiohjeet tulivat voimaan valtioneuvoston päätöksellä 1.11.2007.

Säädösvalmistelun vaikutusarviointia koskevien ohjeiden moninaisuus ja hajanaisuus sekä ohjeiden heikko käytännön soveltaminen olivat keskeiset syyt uusien vaikutusarviointiohjeiden valmistelulle. Uudet ohjeet korvaavat aiemmat ja kattavat taloudellisten vaikutusten,

ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin. Ohjeissa korostetaan myös vaikutusarvioinnin roolia kiinteänä osana säädösvalmisteluprosessia alusta loppuun.

Uusiin ohjeisiin sisältyvää vaikutusarvioinnin tarkistuslistaa voidaan käyttää apuna erityisesti sen hahmotamisessa, mitä olennaisia vaikutuksia säädöshankkeella ja sen toteuttamisvaihtoehdoilla on ja mihin alueisiin vaikutusarviointi siten tulisi keskittää.

Yritysvaikutusten arviointia ohjeistetaan uusissa ohjeissa osana taloudellisten vaikutusten arviointia. Yritysvaikutuksilla tarkoitetaan erityisesti

- vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin
- vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen
- vaikutuksia pieniin ja keskiuuriin yrityksiin, yrittäjyyteen ja yritysten kasvumahdollisuuksiin
- vaikutuksia yritysten investointeihin ja innovaatio-toimintaan sekä
- vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn.

Useilla muilla vaikutusalueilla on yhtymäkohtia yritysvaikutuksiin ja niiden arviointiin. Yritysvaikutuksiin liittyvät läheisesti esimerkiksi vaikutukset työllisyyteen ja työelämään, vaikutukset aluekehitykseen sekä vaikutukset tietoyhteiskuntakehitykseen.

Vaikutusarvioinnin ohjeiden uudistaminen ei yksin ole riittävää vaikutusarvioinnin tason parantamiseksi, ja tähän myös oikeusministeriön ohjeita valmistellut työryhmä kiinnitti huomiota. Oikeusministeriön Internet-sivuille luodaan vaikutusarvioinnin sähköinen tietoa-neisto tukemaan ja täydentämään uusia ohjeita. Lisäksi uusiin ohjeisiin liittyen järjestetään säädösvalmistelijoiden koulutusta. Näiden molempien valmistelussa voidaan hyödyntää myös SÄVY-hankkeen toiminta-aikana kertyneitä kokemuksia ja tietoa-aineistoja.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen kehittäminen

Kertyneiden kokemusten perusteella kävi ilmi, että vaikutusarvioinnin kehittämisen ja tehostamisen edellytyksenä on käytännönläheisen asiantuntijatuen tarjoaminen säädöshankkeille. SÄVY-hankkeen aloitteesta asetettiin valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteinen työryhmä pohtimaan säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen tehostettua järjestämistä. Työryhmän puheenjohtajana ja toisena sihteerinä toimivat SÄVY-hankkeen edustajat.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmä julkaisi ehdotuksensa kesäkuussa 2007. Työryhmän mietinnössä ehdotettiin vaikutusarviointien asiantunti-

jatuen tehostamista useilla toimenpiteillä. Ehdotukset kohdistuvat hallituksen paremman sääntelyn politiikan toteuttamiseen, ministeriöiden vastuun vahvistamiseen toimialaansa liittyvien vaikutusten arvioinnissa, käytännönläheisen asiantuntijatuen järjestämiseen säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluprosessien seurannan tehostamiseen.

Ehdotusten lähtökohtana oli asiantuntijatuen tarjoaminen säädösvalmistelijoille hyvin käytännönläheisessä muodossa ja ensisijaisesti eri ministeriöiden omia käytäntöjä tehostamalla. Työryhmä ehdotti kuitenkin lisäksi, että ministeriöiden toimintaa tulisi tukea vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen valtioneuvostotasoisella verkostomaisella organisoinnilla.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Säädösvalmistelun ja yritysten säädösympäristön kehittäminen sekä tähän yhtenä keskeisenä osana liittyvä vaikutusten etukäteisarvioinnin parantaminen eivät ole vain Suomelle tyypillisiä ilmiöitä. Sama kehitys on havaittavissa niin muissa EU- ja OECD-maissa kuin Euroopan unionin tasolla.

Euroopan unionin paremman sääntelyn (Better Regulation) toimenpiteet kytkeytyvät läheisesti unionin Lisabonin kasvu- ja työllisyysstrategiaan. Lisabonin strategiaa vuonna 2005 päivitettyä komissio vahvisti panostusta paremman sääntelyn toimiin, ja myös muut EU:n toimielimet ovat sitoutuneet esimerkiksi vaikutusarviointien tekemiseen ja hyödyntämiseen. Viimeksi maaliskuussa 2007 Eurooppa-neuvosto kiinnitti painavasti huomiota eurooppalaisen säädösympäristön kehittämis- ja keventämistarpeeseen sekä tätä koskevien toimien jatkamiseen.

SÄVY-hanke on osallistunut yritysvaikutusarviointiin ja paremman sääntelyn aihepiiriin liittyvään kansalliseen EU-valmisteluun. Hankkeessa kertyneellä asiantuntemuksella ja kokemuksilla on tuettu kansallista valmistelua, erityisesti Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006. SÄVY-hanke on myös voimavarojensa puitteissa osallistunut muuhun kansainväliseen yhteistyöhön, kuten OECD:n sääntelypolitiikkaan liittyvään työhön sekä Directors and Experts of Better Regulation- ja hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvän Standard Cost Model -verkostojen kokouksiin.

SÄVY-hankkeessa on aktiivisesti seurattu EU-tason ja muiden maiden kehitystä vaikutusarvioinnin alueella. Tässä keskeisenä tavoitteena on ollut hyvien mallien tuominen osaksi suomalaisen järjestelmän kehittämistä.

SÄVY-HANKKEESSA JULKAISTUT SELVITYKSET

Yritysvaikutusarvioinnin ja sen menetelmien kehittämiseksi SÄVY-hankkeessa julkaistiin useita asiantuntijaselvityksiä.

- *Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi*
Jaakko Kiander
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2006
Julkaistu KTM:n Internet-sivuilla
- *Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Mittaamisen menetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot*
Marja-Liisa Niinikoski, Nina von Hertzen, Ilpo Kauppinen
Kauppa- ja teollisuusministeriö
KTM Julkaisuja 14/2007
- *Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointi – Case-selvitys*
Tuomas Aho, Tom Björkroth, Aki Koponen, Annina Lehtonen
Kauppa- ja teollisuusministeriö
KTM Julkaisuja 15/2007
- *Selvitys lainsäädännön vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa*
Jyrki Tala, Turun Yliopisto 2007
Julkaistu KTM:n Internet-sivuilla
- *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet*
Aki Kangasharju ja Timo Rauhanen
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2007 (tulossa)

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Yritysvaikutusten arvioinnin kehityksestä

SÄVY-hankkeen toiminta-aikana yritysvaikutusten arviointi säädöshankkeissa on kehittynyt myönteisesti, mikä käy ilmi hankkeen hallituksen esitysten seurannasta. SÄVY-hankkeessa käytiin järjestelmällisesti läpi valtiopäivävuosien 2005 ja 2006 hallituksen esitykset, joista tarkempaan tarkasteluun valittiin ne, joilla arvioitiin olevan vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia yritysten toiminnalle. Noin 60 % hallituksen esityksistä täytti tämän kriteerin.

Hallituksen esitysten tarkastelun tavoitteena on ollut saada kokonaisvaltainen kuva siitä, kuinka yritysvaikutusarviot on toteutettu, kirjattu hallituksen esitykseen ja kerrottu päätöksentekijöille ja lainsäätäjälle. SÄVY-hankkeen tekemä analyysi perustui tiettyihin indikaattoreihin, joita olivat muun muassa esityksen laajuus, säätelyaloitteen luonne, hankkeen valmistelutapa, elinkeinoelämän kuuleminen, yritysvaikutusarvioinnin laajuus ja luonne sekä yritysvaikutusten käsittely eduskunnassa. Yritysvaikutusarvioiden sisällön laadun arviointi ei sisällynyt analyysiin.

Vuosien 2005 ja 2006 vertailu osoittaa, että yritysvaikutusarviointeihin ja niiden esittämiseen hallituksen esityksissä on ryhdytty panostamaan laajemmin. Niiden yrityksiin vaikuttavien esitysten osuus, joissa ei ole lainkaan mainintaa yritysvaikutuksista, pieneni selvästi – vuonna 2005 tällaisia esityksiä oli 42 % ja vuonna 2006 27 %. Toisaalta niiden esitysten osuus, joissa on laajemmin kuvattu vaikutuksia yrityksiin, on selvästi noussut. Vaikutusarvioiden pituus ei ole tavoite sinänsä, mutta riittävän kuvan saaminen lakimuutosten käytännön vaikutuksista edellyttää niiden riittävän perusteellista ja avointa tarkastelua.

Myös yritysvaikutusarvioinnin luonteessa on tapahtunut kehitystä. Varsinaista kvantitatiivista analyysia yritysvaikutusarvioihin sisältyy edelleenkin erittäin niukasti, mutta määrällisten tietojen sisällyttäminen arvioihin laadullisen vaikutusten kuvailun ohella on yleistynyt voimakkaasti. Vuonna 2006 noin 36 % tarkastelluista esityksistä sisälsi laadullisen arvioinnin ohella myös yritysvaikutusten määrällistä arviointia, kun tällaisten esitysten osuus vuonna 2005 oli hieman alle 20 %.

Varovaisena johtopäätöksenä kehityksestä voisi todeta myös, että samalla kun hallituksen esityksissä kiinnitetään yritysvaikutuksiin aiempaa enemmän ja perusteellisemmin huomiota, myös eduskunta tarkastelee vaikutuksia aiempaa aktiivisemmin osana lainsäätämisen prosessia. Valiokuntamietintöjen perusteella valtiopäivävuonna 2006 eduskunta käsitteli yritysvaikutuksia yli

50 % SÄVY-hankkeen analyysissa tarkastelluista lakiesityksistä, kun vuonna 2005 tämä osuus oli 34 %. Osas-
sa näistä eduskunta edellytti myös toimenpiteitä, kuten vaikutusten seurantaa.

Tulevat haasteet

SÄVY-hanke on vaikuttanut siihen, että yritysvaikutusten arviointiin on aiempaa paremmin ryhdytty kiinnittämään huomiota osana säädösvalmisteluprosessien kokonaisuutta. Hankkeen voimavaroja on lisäksi kohdennettu myös vaikutusarviointijärjestelmän ja paremman säätelyn yleiseen kehittämiseen. Muun muassa SÄVY-hankkeen piloteiksi valituista säädöshankkeista saadut kokemukset ovat toimineet pohjana, kun SÄVY-hanke on toiminut aloitteellisesti vaikutusarvioinnin kehittämiseksi.

Merkittävää kehitystä SÄVY-hankkeen toiminta-aikana on tapahtunut erityisesti vaikutusarvioinnin ohjeistuksen uudistamisen, vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluiden kehittämisen ja hallituksen paremman säätelyn toimintaohjelman valmistelun osalta.

Keskeiseksi käytännön haasteeksi on osoittautunut ministeriöiden ja säädösvalmistelijoiden aktivoiminen vaikutusarviointiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja osana hankkeiden muuta valmistelua. SÄVY-hankkeen aktiivisesta yhteistyön tarjonnasta huolimatta hankkeen asiantuntijatuken kysyntä on ollut odotettua vähäisempää, vaikka pilottihankkeiden ohella käytännön yhteistyötä tehtiinkin useiden muiden yksittäisten säädöshankkeiden kanssa.

Vähäinen vaikutusarvioinnin tuen kysyntä on haaste säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin kehittämiseksi. Useissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa vaikutusarvioinnin tukipalveluiden järjestäminen on katsottu tärkeäksi kehittämiskohteeksi. Käytännössä tukea kuitenkin käytetään aktiivisesti vain silloin, kun hankkeista vastuullisilla henkilöillä on riittävästi motivaatiota kääntä tarjolla olevan asiantuntijatuken puoleen. Motivaatiota voidaan lisätä ohjeistuksen parantamisella, tiedotuksella ja koulutuksella.

Tämän lisäksi on tarpeen myös edellyttää nykyistä laadukkaampia vaikutusarviointeja päätöksenteon pohjaksi – sekä tehostaa vaikutusarviointien seurantaa. Näiltä osin tukea tarvitaan myös poliittisilta päättäjiltä ja ministeriöiden johtavilta virkamiehiltä. •



SÄVY-HANKE TOIMII PÄÄNAVAAJANA

14

Yritysvaikutusten arviointi on sisältynyt lainvalmistelu-prosessiin jo aiemminkin, mutta vasta SÄVY-hankkeen myötä vaikutusarvioinnin systemaattinen toteutus on saanut osakseen ansaitsemaansa huomiota. Hanke on toiminut asenteiden muokkaajana ja työkalujen kehittäjänä sekä päänavaajana paremman sääntely-politiikan pitkäjänteiselle kehittämiselle.

Yritysten kannalta on tärkeää, että säädösympäris-tö ja siinä tapahtuvat muutokset ovat ennakoitavissa. Siksi yritysvaikutusten arviointiin on kiinnitettävä jat-kuvaa huomiota, pysyvältä toimintapohjalta.

*Ohjelmajohtaja Rauno Vanhanen,
kauppa- ja teollisuusministeriö:*

VAIKUTUSARVIOINNIT OSAKSI TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN TEHTÄVÄKENTTÄÄ

Tärkeimpiä asioita lainsäädäntöä kirjoitettaessa on tietää se, mihin kaikkeen ja miten uusi tai muutettava sääntely vaikuttaa. Kun puhutaan lainsäädännön yritysvaikutuk-sista, ongelmat tulevat vastaan lähinnä niin sanottuina sivuvaikutuksina.

Suunniteltujen sääntöjen vaikutukset sääntelyn koh-teena olevaan asiaan ovat yleensä hyvin tiedossa. Sen sijaan tähän saakka on ollut hankalaa arvioida, mitä vä-lillisiä vaikutuksia uudella säännöstöllä on ja kuinka pit-kän vaikutusketjun kautta ne heijastuvat yritystoimin-taan. On valitettavaa, jos haittavaikutukset tunnistetaan vasta jälkikäteen.

Käytännön sovelluksissa kehitettävää

Yritysvaikutusten riittävän huolellisen arvioinnin tarve tunnustetaan yleisesti aiempaa paremmin, mikä todistaa asenneilmaston parantuneen. Myös yritystoiminnan vai-kutus hyvinvoinnin ja sen rahoituspohjan aikaansaajana ymmärretään entistä selkeämmin. Hyvästä asennekehi-tyksestä huolimatta yksittäisissä käytännön tilanteissa on edelleen parannettavaa.

Yritysten käytännön asiantuntemuksen tulisi välittyä vieläkin paremmin säädösvalmisteluun ja tätä varten tu-lisi luoda yhteisesti sovitut selkeät menettelytavat. Elin-keinoelämän järjestöillä on todennäköisesti parhaimmat edellytykset arvioida yrityksiä koskevan sääntelyn vaiku-tuksia, ja järjestöjen tulisi ottaa tämä huomioon omassa edunvalvontatyössään.

On tärkeää, että lainvalmistelijoilla ja vaikutusarvioi-jilla on mahdollisimman hyvä käsitys yritystoiminnasta ja sen tilasta Suomessa. Tähän voidaan vaikuttaa valmis-telijoiden koulutuksella sekä järjestämällä valmistelija-virkamiehille mahdollisuuksia tutustua tyypillisiin suo-malaisiin yrityksiin ja niiden arkitodellisuuteen.

– Vaikutusarvioinneilla saadaan aitoa hyötyä vain, jos ne toteutetaan oikea-aikaisesti. Vaikutusten selvittämi-sen tulisi olla mukana säädösratkaisuja valmisteltaessa koko ajan, ei siis vasta loppupäässä muodollisena toi-menpiteenä, kauppa- ja teollisuusministeriön työn, yrit-tämisen ja työelämän politiikkaohjelman ohjelmajoh-taja Rauno Vanhanen korostaa.

Työ jatkuu uudessa politiikkaohjelmassa

Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arvioinnin juurruttaminen kiinteäksi osaksi säädösvalmistelua ei ole ollut helppo tehtävä ja haasteita riittää edelleenkin. Asenteita on usein vaikeaa hetkessä muuttaa.

SÄVY-hanke käynnistyi edellisen hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelman ansiosta ja yritysvaikutusten

mioita myös työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmassa, jonka toteutussuunnitelmaan sisältyy muun muassa SÄVY-hankkeeseen liittyvien toimenpiteiden jatkaminen.

– On tärkeää, että säädösvalmistelijoilla eri puolilla hallintoa on jatkossakin käytössään pysyväisluonteista asiantuntijatukea yritysvaikutusten arviointeihin, ohjelmajohtaja Rauno Vanhanen korostaa.

“Yritysten asiantuntemuksen tulee välittyä säädösvalmisteluun. Tätä varten tarvitaan yhteisesti sovitut selkeät menettelytavat.”

Rauno Vanhanen



15

arvioinnin tehostettu kehitystyö saatiin projektinomaisena käyntiin. Hankkeesta saatujen hyvien kokemusten myötä uuteen hallitusohjelmaan kirjattiin säädösvaikutusten arviointihankkeen jatkamisen tarve.

Uuden työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman tavoitteena on varmistaa, että lakien yritysvaikutusten arvioinnin kehittämistyö jatkuu olennaisena osana syntymässä olevan työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväkenttää.

– Jos säädösympäristön kehittäminen saadaan vakiintuneeksi osaksi uuden ministeriön toimintaa, kuten tämän hetkiset suunnitelmat osoittavat, politiikkaohjelmalla ei olisi tarvetta kantaa asiasta suurempaa huolta. Uuteen ministeriöön perusteilla oleva lainvalmistelun kehittämisyksikkö huolehtisi asiasta. Uuden ministeriön syntyminen merkinnee yritysvaikutusten arvioinnin parantumista myös työelämän lainsäädäntöä laadittaessa, ohjelmajohtaja Vanhanen arvioi.

Asiantuntijatuki varmistettava jatkossakin

Työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelun kehittämisyksikön tulisi aktiivisesti tarkkailla myös muissa ministeriöissä tapahtuvaa säädösvalmistelua, jolla voi olla vaikutusta yritysten toimintaan, ja antaa tarvittaessa asiantuntija-apua vaikutusarvioinneissa.

Yritysten kannalta on tärkeää, että säädösympäristö ja siinä tapahtuvat muutokset ovat ennakoitavissa. Hyvin toimiva yritysvaikutusten arviointi ehkäisee ennalta hallinnollisten velvoitteiden ja kustannusten perusteetonta tai yllättävää lisääntymistä. Tähän kiinnitetään huo-

*Johtaja Antti Neimala,
Suomen Yrittäjät:*

ASENNE- JA TOIMINTATAPAMUUTOS TOTEUTUI

Lähtökohdat SÄVY-hankkeen menestykselliselle toteutukselle olivat hyvät, koska tehtävät oli selkeästi kirjattu hankkeen asettamispäätökseen. Myönteistä lähtötilanteesta oli myös Suomessa vallitseva kiinteä yhteistyö elinkeinoelämän ja ministeriöiden välillä. Lainvalmistelumme on aidosti avointa verrattuna lähes mihin tahansa maailman maahan.

Käynnistysvaiheen haasteeksi todettiin järjestelmällisen yritysvaikutusten arvioinnin vähyys ja sattumanvaraisuus. Tästä syystä yritysvaikutusten huomioon ottamisen tärkeyttä osana säädösvalmisteluprosesseja painotettiin alusta alkaen. Päämääräksi asetettiin menettelytapojen muutos yksittäisissä käytännön hankkeissa ja sitä kautta säädösvalmistelun laadun parantaminen.

– Tavoitteen toteutumiseksi loimme ensitöiksemme verkoston, joka kattoi elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöt sekä ministeriöt ja keskeiset tutkimuslaitokset. Käynnistimme myös pian aloituksen jälkeen koulutus- toiminnan ja tarjoudumme antamaan asiantuntija-apua ministeriöiden yksittäisissä hankkeissa, SÄVY-hankkeen projektijohtajana 31.8.2007 asti toiminut Antti Neimala kertoo.

Vaikutusarvioinnin merkitys tunnistettu

Verkostoitumisen, koulutustoiminnan ja SÄVY-hankkeen omien Internet-sivujen tavoitteena on ollut viestiä tehokkaasti asiantuntijatuen käyttömahdollisuudesta sekä tarjota käyttökelpoista tietoa valmistelijoiden käyttöön. Haasteeksi tunnistettiin kuitenkin alusta alkaen ministeriöiden aktivointi ja käynnistyviin hankkeisiin mukaan

nen ja niiden soveltaminen käytäntöön ovat avainasemassa vaikutusarvioinnin positiivisen kehityksen turvaamisessa. Verkoston toteutuessa vaikutusarvioinnin asiantuntijatuki toivottavasti löytää tehokkaammin kohteensa, Antti Neimala sanoo. Hän toimi mainitun työryhmän vetäjänä.

SÄVY-hankkeen ansiosta yritysvaikutusten arviointitarpeet ovat nousseet entistä paremmin lainvalmistelu-



“Jatkossa hankepohjaisuus ei riitä, parhaiden sääntelyvaihtoehtojen löytäminen edellyttää jatkuvatoimisia menettelytapoja.”

Antti Neimala

pääsy mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

SÄVY-hankkeen tarjoaman tuen kysyntä osoittautui odotuksia laimeammaksi, mikä varmasti osin johtui säädöshankkeiden tiukoista aikatauluista ja niukoista resursseista. Osin kyse saattoi olla pelosta, että asiantuntijatuen kytkeminen jo käynnissä oleviin hankkeisiin vaikeuttaisi lainvalmistelutyötä.

– Liian myöhään hankkeeseen mukaantulo saattaakin aiheuttaa lisätyötä. Vaikutusarvioinnin huomioiminen heti lainvalmisteluprosessin alkumetreiltä lähtien on oleellisen tärkeää, ja sama koskee myös tarjottavaa asiantuntija-apua, Antti Neimala korostaa.

SÄVY-hankkeen voidaan kuitenkin todeta vaikuttaneen asenteiden ja konkreettisten toimintatapojen muuttumiseen, vaikka tavoite laajasta tuen käytöstä ei toteutunutkaan.

Jatkuvalla asiantuntijatuella tuloksiin

SÄVY-hankkeessa kiinnitettiin huomiota pysyväisluonteisen vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelun luomiseen. VM:n ja KTM:n yhteisesti asettaman työryhmän ehdotuksena olikin luoda ministeriöiden välille asiantuntijaverkosto, joka voisi tarjota eri hallinnonalojen erityisasiantuntemusta ja käytännön apua yksittäisten hankkeiden vaikutusarviointiin.

– Verkoston toteutus on vielä kesken, sillä se liittyy hallituksen yleisiin säädöspolitiikan linjauksiin ja päätöksiin erilaisten työvälineiden käyttöön ottamisesta. Hallituksen lainsäädäntöpolitiikan periaatteiden luomi-

työryhmien työlistoille. Hanke on toiminut muistutuksena vaikutusarvioinnin tärkeydestä niin toteutusvastuussa oleville ministeriöiden asiantuntijoille kuin sidosryhmi- en edustajillekin.

Vaikka SÄVY-hankkeen ja eri ministeriöiden välinen yhteistyö on ollut hengeltään positiivista ja toimivaa, jatkossa hankepohjainen toiminta ei enää riitä. Tavoitteena on parhaiden sääntelyvaihtoehtojen löytäminen nyt ja tulevaisuudessa, joten projektien sijaan tarvitaan jatkuvaa asiantuntijatukea. Sen avulla vaikutusarvioinnit saadaan osaksi ministeriöiden tavanomaista lainvalmistelutyötä.

– Hanke toimii aina hankkeen tavoin. Sillä on alku, keskivaihe ja loppu, mutta säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin tarpeet eivät lopu. Pelkästään hallituksen näkövämällä säädöspolitiikan hoidolla ei myöskään saavuteta pysyviä tuloksia. Niiden aikaan saaminen edellyttää myös uudelta työ- ja elinkeinoministeriöltä vähintään nykyisen kaltaista panostusta näihin kysymyksiin, Antti Neimala summaa.

Paremmän sääntelyn kehittäminen on elinkeinoelämän sidosryhmille yhtäläinen haaste kuin lainvalmistelijoillemkin. Elinkeinoelämän on kannanottojen lisäksi ja niiden tueksi tuotettava sellaista tietoa, joka voi toimia luotettavan vaikutusarvioinnin pohjana.

Ylijohtaja Pekka Nurmi, oikeusministeriö:

YRITYSVAIKUTUKSET JATKUVA PAINOPISTEALUE

Vaikutusarviointi on yksi paremman sääntelyn keskeinen alue ja vaikutusten arvioinnissa yritysvaikutuksilla on merkittävä rooli. Paremman lainsäädännön ja säädosvalmistelukulttuurin tärkeänä kehittämisimpulssina

“Tavoitteena on vaikutusarviointiohjeiden aikainen ja koko säädosvalmistelutyön läpäisevä käyttö.”

Pekka Nurmi

Uusista ohjeista tehokas työkalu

Yhtenäisen ja käytännönläheisen ohjeistuksen tarjoaminen säädosvalmistelijoille on yksi keskeinen keino parantaa vaikutusarviointien laatua. Oikeusministeriön johdolla valmistellut vaikutusarvioinnin uudet ohjeet ilmestyvät tämän vuoden lopulla painetussa muodossa sekä sähköisenä versiona.

17

toimii elinkeinoelämän hyvinvoinnin ja kilpailukyvyyn turvaaminen. Siksi on luontevaa, että juuri yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin panostetaan.

Kuluneiden kolmen vuoden aikana SÄVY-hankkeella on ollut merkittävä rooli yritysvaikutusten nostamisessa huomion kohteeksi. Hanke on selkeä osa yrittäjäystävällisen ympäristön luomista ja yritysten toimintaedellytysten kehittämistä.

SÄVY lisännyt asiantuntijayhteistyötä

Paremman sääntelyn ja vaikutusten arvioinnin kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, joten muutaman vuoden pituisilla hankkeilla aikaan saatavat tulokset ovat aina rajalliset.

– SÄVY-hankkeen ansiot eivät välttämättä vielä ole nähtävissä käytännön lainsäädäntötyössä, sillä ensin tarvitaan jonkinasteista asennemuutosta, sitten toimenpiteitä ja vasta sen jälkeen voidaan odottaa näkyviä vaikutuksia, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston päällikkö, ylijohtaja Pekka Nurmi toteaa.

Tähänastisina SÄVY-hankkeen käytännön tuloksina voidaan pitää selvityksiä yritysten ongelmista ja hallinnollisesta taakasta. Hankkeen ansioksi on luettava myös asiantuntijayhteistyön lisääntyminen muun muassa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kanssa sekä erilaisten tukityöryhmien välityksellä.

Edellytykset hankkeen jatkumiselle ovat siis olemassa, ja hankkeen käynnistämä yritysvaikutusten arviointityö myös uuden hallitusohjelman yhtenä painopistealueena on toivottavaa.

Uudet ohjeet on laadittu yksinkertaiseen muotoon, taloudelliset ja ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset kattaviksi, ja ensi kertaa kaikki ohjeet on koottu yksiin kansiin helposti hyödynnettäväksi. Aiempien vaikutusarviointiohjeiden huono puoli on ollut niiden sektoriohjelmaisuus. Lisäksi aiempien ohjeiden käyttöönottoa ei ole tuettu eikä vaadittu, joten niiden hyödyntäminen on ollut sattumanvaraista.

Uusista vaikutusarviointiohjeista on tarkoitus tulla säädosvalmistelun olennainen apuväline, jota säädosvalmistelijat mielellään käyttävät työssään. Tähän tähtää erityinen, yksinkertaisia kysymyksiä sisältävä loMAKE, jota voidaan käyttää vaikutusten tunnistamislana.

Tunnistamislistan avulla vältetään tilanteelta, jossa vasta jonkin hankkeen päätyttyä todetaan tarve kirjata vaikutuksia, mutta niiden arviointi osoittautuu tuossa vaiheessa hankalaksi ja jää näin ollen epämääräisiksi lausumiksi.

– Uusista ohjeista halutaan valmistelutyöhön integroitu luonteva työväline, joka on jokaisessa käynnistytävissä hankkeessa mukana alusta alkaen, ylijohtaja Pekka Nurmi painottaa.

Vaikutusarvioinnin seuranta tehostuu

Vaikutusarviointiohjeiden mahdollisimman aikainen ja koko valmistelutyön läpäisevä käyttö on tulevaisuuden tavoite niin yritysvaikutusarvioinnissa kuin muussakin arvioinnissa. Tavoitteen toteutumiseen pyritään ohjeiden esiin tuomisella ja koulutuksella sekä oikeusministeriön taholta lähtevällä valvonnalla.

Lainsäädäntöjohtaja Tarja Kröger,
työministeriö:

SÄVY LUONUT ARVOKKAITA TYÖKALUJA

SÄVY-hankkeen myötä yritysvaikutusten arviointiin liittyvät kysymykset ovat konkretisoituneet. Työministeriön
lainsäädäntöjohtaja Tarja Kröger on ollut uransa aikana



*“Kukaan ei enää kyseenalaista
vaikutusarviointia, nyt edetään kohti
konkretiaa.”*

Tarja Kröger

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma sisältää noin 20 eri ministeriöiden ilmoittamaa lainsäädäntöhanketta. Hallitus tulee seuraamaan vaikutusarviointiohjeiden käyttöä näiden hankkeiden läpiviennissä, joten ne ovat eräänlaisia pilottihankkeita ja antavat käyttökokemuksia sekä viitteitä uusien ohjeiden mahdollisesta jatkokehittelytarpeesta.

Yritysvaikutusarviointi on vain osa taloudellisia vaikutuksia, mutta yritysvaikutusten arvioinnista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää myös muilla vaikutusarvioinnin alueilla.

Suomi EU-yhteistyössä

Yritysten hallinnollisten kustannusten vähentäminen on EU-yhteistyössä voimakkaasti esillä. Koska EU-sääntely ja kansallinen lainsäädäntö liittyvät läheisesti toisiinsa, on luontevaa, että asiaan kiinnitetään huomiota myös kansallisella tasolla.

EU:n tavoitteena on vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosentilla. Jäsenvaltioiden toivotaan panostavan hallinnollisen taakan vähentämiseen samalla tavalla, mutta Suomessa ei näyttäisi olevan tarvetta ihan näin mittavaan ja kaavamaiseen byrokratian karsimiseen. Sen sijaan Suomi voi kehittää kansallises- ta tilanteesta lähtevää kustannustehokasta, käytännönlä- heistä ja tuloksia tuovaa toimintamallia.

– SÄVY-hankkeella voi olla merkittävä rooli tässä työs- sä ja panoksessamme EU:n Better Regulation -yhteistyö- hön, ylijohtaja Nurmi arvioi.

kirjoittajana useassa merkittävässä lainsäädäntöhank- keessa ja pitää eroa aiempien ja nykyisten käytäntöjen välillä selkeänä.

Vielä 2000-luvun alussa toteutettu työsopimuslain uudistushanke noudatti perinteistä kaavaa: tehtyjä rat- kaisuja seurasivat perustelujen esittäminen ja viimei- senä yritysvaikutusten ja muiden vaikutusten arviointi. Hankkeen kirjoittajana toiminut Tarja Kröger koki vas- ta hankkeen loppuun sijoittuneen vaikutusten arvioin- nin hankalaksi ja vertaa suoritusta nurin päin puuhun kiipeämiseen.

– Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen valmis- teluun liittyen olen nyt vetänyt lainvalmistelun kehittä- misen ryhmää, jonka tarkoituksena on määritellä, miten lainsäädäntöprosessi tulisi toteuttaa uudessa työ- ja elin- keinoministeriössä. Nyt tunnustetaan, että vaikutusarvi- ointi on oleellinen osa prosessia.

Tiedonhankinnan nopeus varmistettava

Lainsäädännön valmistelussa huomiota tulee kiinnittää siihen, mihin sääntelyllä pyritään vaikuttamaan. Lain- valmistelulla tulee olla selkeät juuret yhteiskunnassa. Perusteellinen vaikutusarviointi on sidos tähän maa- perään. Jo valmisteluvaiheessa lainsäätäjillä tulee olla mahdollisuus tarkastella vaikutuksia esimerkiksi yrityk- sille koituvan hallinnollisen taakan näkökulmasta.

Jokaisella ministeriöllä on vaikutusarvioinnissa omat painopistealueensa, mutta vaikutuksia on arvioitava myös yli ministeriörajojen. Työministeriössä vaikutus- arvioinnin painopistealueita ovat olleet työllisyysvaiku-

tukset, vaikutukset yksittäisten työntekijöiden asemaan – muun muassa sukupuolten väliseen tasa-arvoon – sekä vaikutukset työmarkkinoiden toimivuuteen.

– Vaikutusarviointien tekeminen vaatii hyvin monipuolista substanssiosaamista ja sen lisäksi kerätyn tiedon analysointia. Lainvalmistelu ei ole sanoilla näpertelyä tai pelkkää teknistä osaamista vaativa prosessi, vaan huomattavasti laajempaa tietämystä edellyttävä tehtävä.

Työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelun kehittämisessä tullaan keskittymään lainvalmistelijoiden kouluttamiseen ja työkalujen luomiseen heidän työnsä tueksi. Iso kysymys tulee olemaan tiedonhankinnan järjestäminen, mihin liittyy tutkimustyön organisointi. Juristien ja tutkijoiden välille tulee saada keskusteluyhteys, jossa molemmat ymmärtävät toisiaan käyttämällä muun muassa yhteisiä käsitteitä.

Varsinkin työministeriössä, jossa lainvalmistelu tehdään kolmikantaperiaatetta noudattaen, Tarja Kröger toteaa.

Lainsäädäntötyölle määritelty aikataulu asettaa usein reunaehjoja tiedonhankinnalle. Meneillään olevassa lainvalmistelun kehittämistyössä halutaankin varmistaa nopea tiedon saatavuus lainsäätäjien ratkaisujen perustaksi. Nykyisin ad hoc -tyyppinen tiedonhankinta on usein mahdotonta. SÄVY-hanke on osaltaan luonut edellytyksiä ministeriöiden yhteisen tietopankin perustamiselle ja nopean tiedonhankinnan kehittämiseksi.

Hauska konkreettiset toimintamallit

SÄVY-hankkeessa on keskitytty yritysvaikutusarviointiin, mutta luodut työkalut ovat sovellettavissa muuhun vaikutusarviointiin. Tämä lienee hankkeen arvokkain saavutus tähän mennessä.

Tästä eteenpäin tulee miettiä, miten vaikutusarviointi saadaan parhaalla mahdollisella tavalla palvelemaan käytännön työtä ja yksittäistä lainvalmistelijaa. Ministeriöillä on runsaasti erikoisosaamista eri hallinnonaloista, ja tämä osaaminen tulee saada laajempaan käyttöön.

– Useat hankkeet ovat poikkihallinnollisia. Yhteiselle tietopankille, josta eri ministeriöissä olevaa erikoisosaamista voisi käydä noutamassa, on selkeä tarve. Koko valtioneuvoston kattava verkosto on ollut jo suunnitteilla. Kukaan ei enää kyseenalaista vaikutusarvioinnin merkitystä, vaan nyt olemme tilanteessa, jossa etsitään konkreettisia toimintamalleja, lainsäädäntöjohtaja Kröger vaikkeutaa.

– Jatkossa SÄVY-hankkeen toiminta tulee olla organisoitu siten, että se palvelee koko taloa. Vaikutusarviointi liittyy läheisesti myös EU-tason paremman sääntelyn ohjelmaan, lainsäädäntöjohtaja pohtii.

Syntymässä olevan ministeriön eri yksiköiden tehtävät ja vuorovaikutussuhteet ovat olleet vielä määrittelyvaiheessa. Horisontaalisten prosessien, substanssiosaamisen ja vastuusuhteiden toimivuus on yksi uuden ministeriön haasteista. Tarja Kröger pitää myönteisenä sitä, että myllerryksen myötä asioita on jouduttu perusteellisesti pohtimaan.

Tuloksia voidaan arvioida muutaman vuoden kuluessa. •

YRITYSTEN HALLINNOLLISET RASITTEET

Tutkimusprofessori Aki Kangasharju ja erikoistutkija Timo Rauhanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

20

Timo Rauhanen

Aki Kangasharju

Julkisen vallan sääntelyn aiheuttama hallinnollinen taakka vaikuttaa yrityksiin, kuluttajiin ja koko kansantalouteen. Muuhun Eurooppaan verrattuna Suomessa yritysten hallinnollinen taakka näyttäisi olevan kohtuullinen. Olemassa oleva tieto on kuitenkin tällä hetkellä melko pintapuolista ja epävarmaa. Hallinnollista taakkaa voidaan pienentää puuttumalla säädösten määrään ja laatuun tai kehittämällä tietotekniikan ja standardien käyttöä. Käytännön toimiin voidaan kuitenkin ryhtyä vasta, kun tiedetään taakan aiheuttajat ja suuruusluokka.

Jo Adam Smithin ajoista lähtien taloustieteessä on ajateltu vapaan markkinatalouden edistävän ihmisten hyvinvointia muita talousjärjestelmiä paremmin – lukuun ottamatta tilanteita, joissa markkinat epäonnistuvat. Tätä markkinoiden toimimattomuutta ehkäistään ja korjataan julkisen sektorin sääntelyllä. Sääntely saa kuitenkin aikaan kustannuksia, joita on punnittava torjuntatyön hyötyjä vastaan.

Sääntely saa aikaan sekä suoria kustannuksia että ns. mukauttamiskustannuksia. Suorat kustannukset tarkoittavat konkreettisia maksuja ja veroja. Mukauttamiskustannukset jaetaan epäsuoriin maksuihin ja hallinnollisiin kustannuksiin. Jälkimmäiset johtuvat lainsäädännön aiheuttamista erilaisista tiedonantovelvoitteista ja niihin liittyvistä yritysten toiminnoista. Esimerkiksi ympäristönsuojelun tai ihmisten terveyden ja turvallisuuden vuoksi säädetyt lait synnyttävät yrityksissä myös hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollinen taakka on osa hallinnolli-

sia kustannuksia ja se koostuu ainoastaan lainsäädännöstä johtuvien tietojen toimittamisesta viranomaisille tai yksityisille tahoille. Näitä tietoja yritys ei kokoaisi ilman lainsäädäntöä.

Hallinnollista taakkaa on tarpeen vähentää niiltä osin kuin pyydyillä tiedoilla ei ole käyttöä markkinoiden toimimattomuuden korjaamisessa eivätkä ne hyödytä yhteiskuntaa muullakaan tavoin. Sama pätee silloin, kun tietoja ei pyydetä tarpeeksi yksiselitteisesti, tietoja pyydetään liian usein tarpeeseen nähden, samaa tietoa kysytään erikseen useisiin käyttötarkoituksiin tai tiedon toimittamismuoto aiheuttaa tarpeetonta byrokratiaa.

HALLINNOLLISEN TAAKAN MERKITYS YRITYKSILLE

Hallinnollinen taakka on usein tyypiltään kiinteämääräistä eikä niinkään suhteessa yritystoiminnan volyyymiin. Esimerkiksi kaikki tietyn liikevaihdon ylittävät yritykset ovat arvonlisäverovelvollisia. Siten kaikenkokoiset verovelvolliset yritykset kohtaavat periaatteessa samanlaisen hallinnollisen taakan.

Useissa tutkimuksissa havaitaan, että hallinnollinen taakka on regressiivinen eli se rasittaa pieniä yrityksiä suhteellisesti enemmän kuin suuria. Esimerkiksi Cnosenin (1994) mukaan Iso-Britanniassa, Uudessa-Seelannissa ja Kanadassa arvonlisäverotuksen keskimääräiset mukauttamiskustannukset olivat liikevaihdoltaan alle 50 000 dollarin yrityksillä noin kaksi prosenttia vuosiliikevaihdosta, kun yli miljoonan dollarin liikevaihdon

yrittäjillä vastaava luku oli enää noin 0,05 prosenttia. Euroopan komission (2004) tutkimuksessa tarkasteltiin yritysverotuksen ja arvonlisäverotuksen yhteistä mukauttamiskustannusta yrityksille 15 EU-maassa. Suurten yritysten mukauttamiskustannus oli 0,02 prosenttia liikevaihdosta, kun pk-yritysten prosenttiluku oli 2,6.

Hallinnollisen taakan pienentämisen taloudelliset vaikutukset riippuvat sekä yritysten itsensä että kulut-

muilla keinoilla. Esimerkiksi Tang ja Verweij (2004) ovat arvioineet, että EU:n alueella toteutettava 25 prosentin vähennys hallinnollisissa kustannuksissa saisi aikaan 1,7 prosentin reaalian bruttokansantuotteen kasvun. Tämä pitkän aikavälin vaikutus on alkuvaikutusta voimakkaampi, koska lisäpääoman kumuloituminen ja T&K-toiminnan vahvistuminen ottavat oman aikansa.

“Pienentynyt hallinnollinen taakka antaa yrityksille mahdollisuuden kohdistaa henkilöresurssit ydinliiketoimintaan.”

tajien reaktioista ja siitä, toimivatko yritykset paikallisilla vai kansainvälisillä markkinoilla. Hallinnollisen taakan regressiivisyydestä johtuen sen vähentäminen kaikilta suljetuilla markkinoilla (ei ulkomaankauppaa) toimivilta yrityksiltä ei vaikuta suoraan yritysten tuotannon marginaalikustannuksiin eli kustannuksiin yhden lisätuotoksen valmistamisesta. Ilman muita reaktioita pienempi taakka ei siirrä työpanosta hallinnosta tuottavaan työhön.

Jos yritysten välinen kilpailu on vähäistä, hallinnollisen taakan pienentämisen aikaan saama yritysten parempi kannattavuus kanavoituu lähinnä vain voitoksi yritysten omistajille. Jos sen sijaan kilpailu toimii, alhaisempi kustannusrakenne siirtyy hyödykkeiden hintoihin, kuluttajien reaali-palkka nousee ja hyödykkeiden kysyntä kasvaa. Riippuen kysynnän hintajoustosta ja tuotannon kysyntäjoustosta yrittäjätkin hyötyvät lisääntyvän kysynnän myötä. Pienentynyt hallinnollinen taakka voi siten lisätä tuotantoa ja investointeja. Tuotantoprosessi voi muuttua esimerkiksi niin, että tarpeettoman raportoinnin vähentyessä työntekijät voivat käyttää enemmän aikaa yrityksen keskeiseen liiketoimintaan.

Lisää suotuisia vaikutuksia syntyy kansainvälistä kauppaa käyvillä markkinoilla. Jos yksi maa tai alue alentaa hallinnollista taakkaansa muihin nähden, sen yritysten tuottavuus ja kilpailukyky kohoavat, mikä parantaa työllisyyttä, julkisen sektorin verotuloja ja hyvinvointia.

Gloaalitalouden kireillä markkinoilla ja verokilpailun puristuksissa näitä vaikutuksia on vaikea saavuttaa

SUOMEN TILANNE EU-VERTAILUSSA

Sääntelyn aiheuttamia kustannuksia on viime vuosina ryhdytty mittaamaan, koska niistä ei ole ollut tarkkaa kuvaa ja koska toimiva sääntelyjärjestelmä on tärkeä kilpailuvaltti edellä kuvatuista syistä. Hallinnollisten kustannusten vähentäminen on koko EU:n agendalla, sillä jäsenmaat pystyvät omin toimin pienentämään vain kansallisesta lainsäädännöstä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Alankomaissa on arvioitu, että jopa 40 prosenttia hallinnollisesta taakasta syntyy EU-tason lainsäädännöstä (Tang ja Verweij 2004), ja Tanskassa 63 prosenttia yritys-, kirjanpito- ja tilintarkastuslakien hallinnollisesta taakasta aiheutuu samasta syystä (Danish Commerce and Companies Agency 2007). Siksi on tärkeää tarkastella sekä kansallisen että ylikansallisen lainsäädännön aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. Kansallisen ja EU-lainsäädännön vaikutuksia voi tosin olla osin vaikea eritellä, koska ne nivoutuvat läheisesti toisiinsa useilla osaluilla.

EU:n tavoitteena on vähentää yritysten hallinnollisia kustannuksia 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Euroopan unionin hallinnollisen taakan vähentämisen toimenpideohjelma käynnistettiin alkuvuodesta 2007 (Euroopan komission toimintaohjelma, 24.1.2007 KOM(2007)23 lopullinen).

Euroopan komissio (2004) on selvittänyt sisämarkkinoilla toimimiseen liittyviä kustannuksia. Kotimarkkinayritykset kokevat hankalimmiksi säädosaluiksi

verontilitykset ja kirjanpidon sekä tilintarkastukset ja oikeusprosessit. Sisämarkkinoilla toimivien suurten yritysten mielestä keskeisiä ongelmia ovat toisessa jäsenmaassa sijaitsevan tytäryhtiön tai toimipaikan tilintarkastus ja oikeusprosessit. Myös siirtohinnoitteluun liittyvät säädökset koetaan raskaiksi: yli 80 prosenttia suurista yrityksistä pitää dokumentointivaatimuksia rasittavina.

Sisämarkkinoilla korostuvat myös ongelmat tarvittavan veroinformaation saannissa ja viranomaisyhteyksissä. Esimerkiksi arvonnäköveronpalautusten hakeminen toisesta jäsenmaasta koetaan raskaaksi varsinkin silloin, kun yrityksellä ei ole toimipaikkaa ao. maassa. Monesti palautukset jäävät tämän vuoksi kokonaan saamatta, ja joissakin tapauksissa liiketoimi jää jopa toteutumatta palautuksen epävarmuuden vuoksi.

SUOMESSA KUSTANNUKSET SUHTEELLISEN ALHAISET

Hallinnollisten kustannusten vähentäminen on noussut keskeiselle sijalle myös kansallisella tasolla. Esimerkiksi Hollanti, Tanska, Ruotsi, Saksa ja Iso-Britannia ovat käynnistäneet laajoja ja koko lainsäädäntöön kohdistuvia hallinnollisten kustannusten mittaamis- ja vähentämistoimenpiteitä. Näiden maiden tulosten pohjalta viisi suurinta hallinnollisia kustannuksia aiheuttavaa sääntelyaluetta ovat arvonnäkövero ja tulovero, tilinpäätös- ja kirjanpitolainsäädäntö, ympäristölainsäädäntö

(lupamenettelyt, raportointi jne.), terveyteen ja turvallisuuteen liittyvä lainsäädäntö sekä erilaiset tuotemerkinnät.

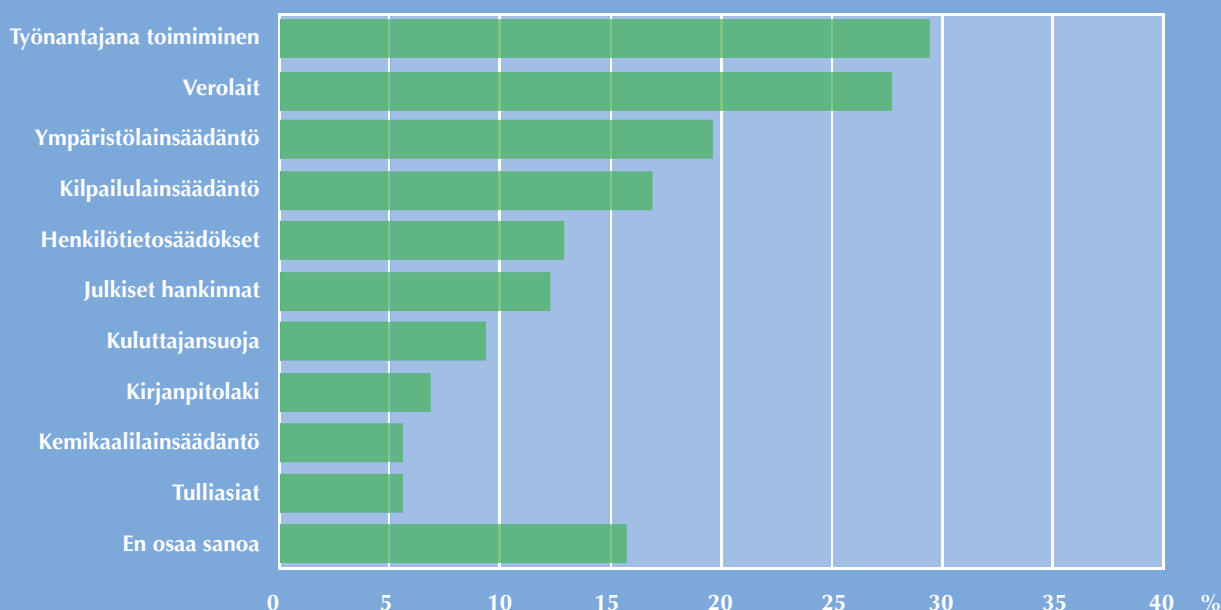
Suomessa yritysten hallinnolliset kustannukset ovat kansainvälisissä vertailuissa suhteellisen alhaisia, eikä suomalainen elinkeinoelämäkään näytä pitävän hallinnollisia velvoitteita suurimpana haasteenaan (PK-yritysbareometri 2007 ja Elinkeinoelämän keskusliitto 2007). Byrokratian aiheuttamien kustannusten on arvioitu olevan keskimäärin 3,5 prosenttia EU-maiden bruttokansantuotteesta, kun Suomessa ne ovat arviolta vain 1,5 prosenttia (Euroopan komissio 2004).

Samoin kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa Suomen toimintaympäristö arvioidaan yritystoiminnalle suotuisaksi. Esimerkiksi WEF:n tuoreimmassa selvityksessä Suomen kilpailukykyyn kokonaisindeksi oli 131 maan joukossa kuudenneksi, mutta sääntelyssä jopa neljänneksi paras (World Economic Forum 2007).

Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n selvityksessä yrityksistä yli 60 prosenttia piti lainsäädäntöjärjestelmää ja viranomaisten toimintaa Suomessa kokonaisuutena myönteisenä ja vain vajaa 15 prosenttia suhtautui molempiin kielteisesti (Elinkeinoelämän keskusliitto 2007).

Samaisessa EK:n kyselyssä yritykset pitivät hankalimpina säädösalueina työnantajana toimimista, verolakeja ja ympäristölainsäädäntöä (kuvio 1). Työnantajana toimimisessa kolme neljästä yrityksestä pitää hankalimpana rangaistus- ja korvausvelvoitteita, joita voi seurata

KUVIO 1.
YRITYSTEN KANNALTA ONGELMALLISIMMAT ALUEET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ, % VASTAAJISTA



Lähde: Elinkeinoelämän keskusliitto 2007

säännösten vääristä soveltamisesta. Jotta julkisen valan mahdollisuus väljään tulkintaan ei aiheuttaisi turhaa pelkoa, säädösten tulisi olla mahdollisimman yksiselitteisiä.

EK:n kyselyn mukaan hallinnollista taakkaa syntyy kuitenkin usein juuri siitä, että säädökset ovat vaikeaselkoisia ja niiden yhteensovitus on työlästä. Tällaisten ongelmien poistaminen on vaativa tehtävä. Monimutkaisuus maailma synnyttää monimutkaisia säädöksiä, joita on vaikea pukea yksinkertaisiksi tiedonantovelvoitteiksi.

Yritykset pitävät lainsäädäntöä hankalana myös siksi, että tarvitaan ulkopuolista apua lainsäädännön soveltamiseen, säännökset muuttuvat liian usein, yritykselle jää liian vähän aikaa valmistautua muutoksiin ja yrityksen soveltamalla aihealueilla on paljon vanhentuneita säännöksiä. Lainsäädännön hankaluudet ovat siten moninaisia – siksi myös niiden aiheuttaman hallinnollisen taakan selvittäminen on vaikeaa.

VATT:N TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA MAHDOLLISUUDET

Hallinnollisen taakan suuruutta on Euroopassa selvitetty usein niin sanotulla Standard Cost Model -menetelmällä (SCM). Suomessa menetelmää on käytetty kerran. Kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hankkeen pilottiselvityksen mukaan arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamiksi hallinnollisen taakan vuosikustannukseksi saatiin noin 390 euroa yritystä kohti (Niinikoski ym. 2007). Vastaavat luvut olivat Ruotsissa 344 euroa, Norjassa 430 euroa ja Tanskassa 180 euroa. Tanskan lukuun vaikuttaa pääosin se, että maassa ei sovelleta alennettuja alv-kantoja, jotka ovat keskeinen kustannustekijä.

SCM-menetelmän hyödyntäminen vaatii runsaasti taloudellisia ja virkamiesresursseja. Osaltaan tästä syystä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT on ensin tekemässä SÄVY-hankkeen toimeksiannosta kartoitus selvitystä, jossa pyritään syventämään olemassa olevaa tietoa yritysten kannalta hankalimpien lainsäädännön osa-alueiden vaikutuksista.

Tavoitteena on selvittää ainoastaan lainsäädännöstä johtuvien tietojen toimittamisesta johtuvaa hallinnollista taakkaa. Tärkeä tutkimuskysymys on se, ovatko lainsäädännön yritysten kannalta hankalimmat osa-alueet kärkipäässä myös hallinnollisen taakan aiheuttajina vai syntyykö taakka joistain muista alueista. Lisäksi selvityksessä arvioidaan sitä, mitkä ovat keskeisimmät hallinnollista taakkaa aiheuttavat yksittäiset lait ja niiden merkittävimpiä tiedonantovelvoitteita aiheuttavat määräykset.

Hallinnollista taakkaa voidaan periaatteessa pienentää vähentämällä säädösten määrää, yksinkertaistamalla niitä sekä lisäämällä tietotekniikan ja standardien käyt-

töä. Käytännössä kansallisten säädösten määrän tai sisällön muuttaminen on usein hankalaa, koska ne on pitkälti sidottu kansainvälisiin tai EU-tason sopimuksiin ja määräyksiin. Monissa maissa onkin jo panostettu tiedonantovelvoitteiden tekniseen kehittämiseen. Näin on tehty myös Suomessa, mutta tällä alueella on vielä parantamisen varaa.

Lähteet:

Cnossen, S. (1994).

Administrative and compliance costs of the VAT. A Review of the Evidence. (June 1994) 8 Tax Notes International 1649-1666.

Hall, A. P. (1996).

Compliance Costs of Alternative Tax Systems II. Tax Foundation House Ways & Means Committee.

Elinkeinoelämän keskusliitto (2007).

Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja.

Euroopan komissio (2004).

European tax survey. SEC(2004)1128/2.

Commission staff working paper.

Niinikoski, von Hertzen ja Kauppinen (2007).

Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista.

Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. KTM Julkaisu 14 /2007.

PK-yritysbareometri (2007).

Suomen Yrittäjät ja Finnvera. Syksy 2007.

Tang, P ja G. Verweij (2004).

Reducing the administrative burden in the European Union.

CPB Netherlands Bureau for Economic

Policy Analysis.

CPB Memorandum 93 / 25 August 2004.

World Economic Forum (2007).

Global Competitiveness Yearbook 2007. •



KAUPPA- JA
TEOLLISUUS-
MINISTERIÖ

Puhelin (09) 160 01
www.ktm.fi/savy

1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö
Puhelin 010 606 000
PL 32, 00023 Valtioneuvosto
www.tem.fi/savy