



Selvitys

Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi

Valtiontalouden tarkastusviraston
selvitys 2/2014



Selvitys
**Toimintaohjelma yritysten
hallinnollisen taakan vähentämiseksi**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-275-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 140/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt selvityksen yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä koskeneesta kansallisesta toimintaohjelmasta.

Helsingissä 28. päivänä marraskuuta 2014

Ylijohtaja Marko Männikkö

Ylitarkastaja Hannele Isola-Miettinen

Selvityksen tekijät:

Ylitarkastaja Hannele Isola-Miettinen

Selvityksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Selvityksen kohteena olleet hallinnonalat:

työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö,
ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö

Asiasanat:

hallinnollisen taakan vähentäminen, lainsäädännön laatu

Sisällys

Yhteenveto	5
1 Johdanto	8
2 Selvitysasetus	10
2.1 Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen osana sääntelyn kehittämistä	10
2.2 Selvityksen kysymykset, aineistot ja rakenne	12
3 Havainnot	14
3.1 Ohjelman lähtökohdat	14
3.2 Ohjelman organisointi	16
3.2.1 Valmistelu	16
3.2.2 Verkostomainen organisoituminen	16
3.3 Toimintaohjelman sisältö	19
3.3.1 Prioriteettialat	20
3.3.2 Lainsäädäntöön perustuvien tiedonantovelvoitteiden alkumittaus ja seurantamittaus	24
3.4 Ohjelman toteuttaminen	29
3.4.1 Näkökohtia sääntelyn vaikutuksista hankitun tiedon hyödyntämiseen	31
3.4.2 Tietojärjestelmien merkitys hallinnollisen taakan vähentämisessä	32
3.5 Asetetut tavoitteet ja ohjelman tulokset	35
3.5.1 Tietoisuus yrityksiin kohdistuvasta sääntelystä lisääntyi	38
3.5.2 Vaikutusarviointeja ei tehdä yhtenäisesti ja riittävästi	39
Lähteet	42

Yhteenveto

Vuosina 2008–2012 toteutettu yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma perustuu Euroopan unionin komission 2007 valmistelemaan toimintaohjelmaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ohjelmassa on ollut kyse lainsäädännön valmistelun, lainsäädännön vaikutusten arvioinnin sekä lainsäädännön laadun parantamisesta. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman sisältö ei sinänsä ole uusi asia. Sen tarkoituksena oli erityisesti kiinnittää huomiota lainsäädäntöön perustuvien yritysten tiedonantovelvoitteiden aiheuttamaan taakkaan. Lakisääteisiä tiedonantovelvoitteita ovat erilaiset ilmoitus- ja raportointivelvoitteet, tuotemerkintävelvoitteet, lupamenettelyt ja tukihaut.

Lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan lähtötasoksi arvioitiin noin kaksi miljardia euroa vuodessa. Luku sisältää sekä Euroopan unionin lainsäädännön että kansallisen lainsäädännön yrityksille aiheuttaman hallinnollisen taakan.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman ohjausryhmä valitsi ohjelmaan sääntelyn painopistealueet, jotka euromääräisesti olivat noin 80 prosenttia lakisääteisten tiedonantovelvoitteiden kokonaistaakasta Suomessa. Vuotuisen kokonaistaakan on arvioitu olevan hieman alle kaksi miljardia euroa eli noin 1,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Esimerkiksi vuonna 2006 kokonaistaakka oli noin 1,6 miljardia euroa ja siis vajaa yksi prosentti vuoden 2006 bruttokansantuotteesta. Raskaimpia hallinnollisen taakan aloja yrityksille ovat työnantajan tiedonantovelvoitteet ja verotus.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman tavoite oli keventää hallinnollista taakkaa 25 prosenttia (noin 0,3 miljardia euroa) sen prioriteettialojen lähtötasosta. Toimintaohjelman loppuraporttien arvioiden mukaan vähennys jäi alle yhteen prosenttiin (1 %) kokonaistaakasta. Tässä selvityksessä on analysoitu niitä organisatorisia, hankkeen konkretisointiin ja taakan mittaamiseen liittyviä tekijöitä, jotka ovat olleet vaikuttamassa kansallisen ohjelman tulokseen.

Loppuraportin luvun luotettavuutta pitää arvioida niillä ehdoilla, että taakan loppumittauksessa ei otettu huomioon kaikkia painopistealueita eikä muun muassa sähköisen asioinnin merkitystä hallinnollista taakkaa vähentävänä tekijänä. Sähköisellä asioinnilla on erittäin suuri merkitys yritysten tiedonantovelvoitteiden kehittämistyössä. Metodologisesti arvioiden toimintaohjelmassa ei siten otettu huomioon tai mitattu yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kannalta keskeisiä taakkaa aiheuttavia te-

kijöitä. Seurantamittauksia ei ole toteutettu kaikilta osin siten, että ne toteuttaisivat mittauksessa käytetyn SCM- (Standard Cost Model) eli standardikustannusmenetelmän kriteereitä.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman hyötyihin lukeutuu se, että yritysten hallinnollinen taakka tunnistettiin ja siihen ryhdyttiin kiinnittämään enemmän huomiota säädösvalmistelussa. Hyötyä on ollut myös siitä, että keskustelua lainsäädännön vaikutusten arvioinnista syvennettiin. Kansallisen toimintaohjelman aikana tehostettiin vaikutusten arviointiosaamisen koulutusta kaikissa ministeriöissä.

Yritysten hallinnollisen taakan määrää arvioitiin siis standardikustannusmenetelmällä. Menetelmää pidettiin perusteiltaan yksinkertaisena, ymmärrettävänä sekä tietyin edellytyksin käyttökelpoisena. Menetelmän hyvä puoli on, että sen avulla voi saada riittävän vertailukelpoista, vaikkakin karkeaa numerotietoa yritysten hallinnollisen taakan kustannuksista sekä yrityksissä että julkisen hallinnon viranomaistoiminnassa. Standardikustannusmallissa ei kiinnitetä huomiota sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen. Ministeriöt kritisoivat menetelmää jonkin verran juuri siksi, että siinä ei otettu huomioon sääntelyn yhteiskunnallisia näkökohtia ja esimerkiksi sääntelyn hyötyjä. Lainsäädäntö voi olla yrityksille myös hyödyllistä ja tuoda niille kilpailuetua. Julkisten hankintojen taakan seuranta-arvio ei ole kestävä siksi, että aineisto perustui lainsäädännön valmisteluasiakirjojen tietoihin eikä varsinaisesti ollut kyse SCM-menetelmän käytöstä. Haastatelluissa ministeriöissä kritisoitiin sitä, että ohjelman toteutusta koskeneissa haastatteluissa suorat kontaktit yrityksiin jäivät ohuiksi.

Ministeriöiden mukaan yritysten hallinnollisen taakan kansallisen toimintaohjelman verkostomaisuudessa oli sekä vahvuuksia että heikkouksia. Työ- ja elinkeinoministeriö toimi koordinaattorina ja koollekutsujana. Ministeriöiden haastattelujen perusteella syntyi käsitys, että kansallisen toimintaohjelman toteuttamiseen lähdettiin Suomessa melko keveällä otteella. Ministeriöiden varsin yhtenäinen näkemys oli, että viime kädessä kansallisen toimintaohjelman onnistuminen edellyttää poliittista sitoutumista.

Ministeriöiden haastattelujen perusteella lainsäädännön valmistelusta puuttuu edelleen systemaattinen ja erityisesti ennakkolisten eli *ex ante*-tyyppisten vaikutusten arviointi. Tätä on pyritty parantamaan verkostoitumisen ja erilaisten yhteisten kehittämishankkeiden avulla. Edelleen vaikutusten arviointi lainvalmistelussa on useammin sattumanvaraista kuin systemaattista. Oletuksena on, että asianmukainen vaikutusten arviointi ja etenkin ennakkollinen arviointi tuottaa kustannussäästöjä. Huomioon pitää kuitenkin ottaa, että lainsäädäntö on perusteiltaan erilaista, esimerkiksi

kolmikantasäätelyä, EU-perusteista säätelyä ja kansallista säätelyä. Vaikutusten arviointi pitää sopeuttaa kuhunkin säätelyn malliin soveltuvaksi. Vaikutusten arviointien puute voi olla syynä siihen, että lakien käsittely eduskunnassa kitkaantuu joissakin tapauksissa. Ministeriöissä on vallalla käsitys, että hyvä lainvalmistelu ja ennakkollinen vaikutusten arviointi joustavoittavat lainsäädännön asianmukaista ja perusteellista käsitteilyä eduskunnassa.

Kaikissa haastatelluissa ministeriöissä tuli esille kaksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä koskevaa tärkeää näkökohtaa lainvalmistelussa ja siihen liittyvissä vaikutusarvioinneissa. Ensimmäinen on poliittisen tason sitoutuminen lainvalmistelu- ja vaikutusarviointityöhön. Toinen on yhtenäisen tietojärjestelmäarkkitehtuurin puute sekä yhteensopimattomuus viranomaistoiminnassa.

Ministeriöissä toteutettujen haastattelujen yhteydessä tuli ilmi, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisellä on selkeä toiminnallinen yhteys sekä valtionvarainministeriön johtamaan keskushallinnon uudistamishankkeeseen, vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeeseen että JulkICT-strategiaan. Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman tulokset tulisikin nivoa yhteen muiden ohjelmien kanssa, ja tuloksia pitää tarkastella yhdessä konserninäkökulmasta. Kehittämishojelmien hyöty tuottaa lisäarvoa vain siinä tapauksessa, että erilaiset kehittämissohjelmat ainakin päättyessään ja tulosten analysoinnin yhteydessä keskustelisivat keskenään.

1 Johdanto

Tässä selvityksessä käsitellään Suomessa vuosina 2008–2012 toteutettua ja alun pitäen Euroopan unionista peräisin olevaa yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa¹. Tarkoituksena on selvittää, mitä ovat ne toimenpiteet, joita kansallisen toimintaohjelman perusteella on toteutettu ja minkälaisia tuloksia kansallisella toimintaohjelmalla on saavutettu. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma asiakokonaisuutena liittyy yleisemmin pyrkimykseen parantaa sääntelypolitiikkaa ja lainsäädäntöä OECD:n ja Euroopan maissa.² Tavoitteena on ollut keventää yritysten ja kansalaisten kokemaa sääntelystä eli lainsäädännöstä johtuvaa hallinnollista taakkaa.³

Selvitystä varten tarkastellaan ensin OECD:n ja EU:n sääntelypolitiikan periaatteita yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen näkökulmasta. Sen jälkeen selvityksessä käsitellään yritysten kansallisen hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelmanvalmistelua ja toimeenpanoa Suomessa, kansallisessa toimintaohjelmassa käytettyä mittausmenetelmää sekä kansallisen toimintaohjelman tuloksia.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelmaa osana sääntelyn toimivuuden ohjelmaa on EU:ssa toteutettu vuosina 2008–2012. Euroopan unionissa on vuoden 2012 jälkeen jatkettu ja laajennettu sääntelyn toimivuuden ohjelmaa niin, että se koskee myös sen arviointia, johdettuun taakka suoraan EU:n lainsäädännöstä vai jäsenvaltioiden valitsemasta täytäntöönpanotavasta.⁴ Komissio on käynnistänyt lisäksi uuden sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT, Re-

¹ *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Toimintaohjelma hallinnollisen raskuuden keventämiseksi Euroopan unionissa, KOM(2007) 23 lopullinen.*

² *OECD, 2013. Myös "The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion", Kai Weigrich, LSE, 2009, 2 sekä OECD, 2013.*

³ *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, muistio 7.8.2013.*

⁴ *Järkevä sääntely Euroopan unionissa, KOM(2010) 543. Ks. Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio, KOM(2011) 500; asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012; Yksinkertaistamisohjelma vuodet 2014–2020 kattavaa monivuotista rahoituskehystä varten, COM(2012) 42. Pienten ja keskisuurten yritysten sääntelytaakan keventäminen, KOM(2011) 803.*

gulatory Fitness and Performance Programme)⁵, jossa pyritään arvioimaan unionin politiikkoja vuodesta 2010 alkaen toteutettujen niin sanottujen *toimivuustarkastusten* avulla.⁶ Toimintaohjelmaan liittyy myös seurantaohjelma. Euroopan unionin lainsäädännön parantamisen laatuun liittyvää REFIT -ohjelmaa on hallinnollisen taakan vähentämisen ohjelman tavoin tarkoitus toteuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.⁷ Parempaa sääntelyä on tarkoitus edistää sekä Euroopan unionin että jäsenvaltioiden tasolla vaikutusarvioinneilla ja uusien lainsäädäntöehdotusten konsultoinneilla, tarkastelemalla käsittelyssä olevia lainsäädäntöehdotuksia ja yksinkertaistamalla voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä.⁸ Tässä selvityksessä ei tarkastella komissiossa vuoden 2012 jälkeen aloitettuja toimia yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vaan tarkastelu rajataan koskemaan sitä ennen toteutettuja toimia.

Selvityksen lähdeaineistoina on käytetty yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman tausta-asiakirjoja sekä ohjelman toteutukseen liittyviä asiantuntijaraportteja. Selvitystä varten on tehty haastatteluja työ- ja elinkeinoministeriössä, valtiovarainministeriössä, ympäristöministeriössä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä, oikeusministeriössä sekä valtioneuvostossa.

⁵http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

Mietintö säädöskäytäntöä koskevasta 18. kertomuksesta ja mietintö EU:n lainsäädännön valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevasta 28. vuosikertomuksesta.

Alueiden komitean lausunto aiheesta "Järkevä sääntely", EUVL C 9, 11.1.2012, s. 14.,

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_en.pdf, Impact Assessment Board Report for 2011, SEC(2012) 101, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>,

⁶ *Sama.*

⁷ *COM(2012) 746 final, EU:n sääntelyn tila, 11*

⁸ *Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the expert group, 2007, 11.*

2 Selvitysasetelma

2.1 Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen osana sääntelyn kehittämistä

Kansainvälisellä tasolla yksittäiset valtiot ovat tehneet yhteistyötä tavoitteenaan madaltaa kaupan sääntelyn esteitä ja tehostaa yhteisten standardien käyttöä alan sääntelyjärjestelmässä⁹ sekä purkaa yritysten hallinnollista taakkaa.¹⁰ Sääntelyn hyötyjen ja kustannusten arviointi sääntelyn laadun parantamiseksi on joissakin valtioissa vakiinnutettu osaksi tavanomaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen liittohallitus valmistelee vuosittaisen arvion sääntelyn kustannuksista ja hyödyistä. Sääntelyn yleistä kustannustietoisuutta koordinoi Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Arvio sääntelyn kustannuksista ja hyödyistä perustuu nimenomaiseen säännökseen ”oikeudesta tietää sääntelystä”. Budjettitoimisto (Office of Management and Budgets) valmistelee säännöksen perusteella kongressille erillisen raportin sääntelyn kustannuksista.¹¹

Useissa maissa on kiinnitetty huomiota lainsäädännön laatuun. Hollannissa on harjoitettu säädösten vaikutusten arviointia sekä kehitelty erilaisia lähestymistapoja jo 1960-luvulta¹², ja Saksassa hallinnollisen taakan vähentäminen on osa systemaattista lainvalmistelutyötä. Saksassa on vuonna 2006 perustettu ”National Regulatory Control Council”, joka arvioi lain-

⁹ *Review of the Application of EU and US Regulatory Impact Assessment Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment, 2008.*

¹⁰ *OECD, 2013.*

¹¹ *USA:n monimuotoinen sääntelykontrolli kohdistuu hallinnolliseen taakkaan, Presidential Documents, Executive Order 13610 of May 2012, Identifying and Reducing Regulatory Burdens, USA:n koordinoiva elin OIRA eli Office of Information and Regulatory Affairs, ks. myös GAO Cost Estimating and Assessment guide. Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs, United States Government Accountability Office, Applied Research and Methods, March 2009.*

¹² *The Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme, World Bank Group, ks.*

<http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB--Dutch-Admin.pdf>

säädäntöehdotusten hallinnollisen taakan määrän ja merkityksen.¹³ Ruotsissa toimii ”Näringsdepartement”-yksikön yhteydessä ”Regelrådet”-niminen elin, joka käy läpi systemaattisesti sekä ministeriöiden että virastojen säädösehdotukset. Sen vuoden 2013 raportissa on kerrottu, että jokaista yrityksiin kohdistuvaa velvoitetta tarkastellaan käyttäen menetelmänä standardikustannusmallia¹⁴. Standardikustannusmalli (SCM, Standard Cost Model) on Euroopan unionin käyttämä mittaamenetelmä sääntelyn hallinnollisen taakan vähentämisessä. Standardikustannusmalli on kansainvälisesti käytetty menetelmä sääntelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan mittaamisessa¹⁵.

Euroopan unioni tukeutuu lainsäädännöstä johtuvien hallintokustannusten vähentämisessä alun pitäen OECD:n kehittämiin sääntelypolitiikan periaatteisiin, joita ovat muun muassa sääntelyn laatu ja tuloksellisuus¹⁶. OECD:n vuonna 2012 laatimissa uusissa suosituksissa keskeiset sääntelypolitiikan periaatteet ovat sääntelyn avoimuus, osallistuminen sääntelyprosessiin sekä vuorovaikutteiset konsultaatiot sääntelyn kohteiden kanssa. Suositusten yhtenä tavoitteena on korostaa sääntelypolitiikan taloudellisten kustannusten merkitystä.¹⁷ Vuorovaikutuksessa erityisesti informaatioteknologia (ICT) nähdään yhtenä keskeisenä sääntelypolitiikan välineenä¹⁸. OECD:n periaatteiden mukaan sääntelypolitiikan tulisi olla jatkuva päätöksenteon sykli siten, että se alkaa ennakoivaan tietoon perustuvasta suunnittelusta ja päättyy jälkikäteen tehtävään vaikuttavuuden arviointiin. Sääntelypolitiikassa tulisi ilmaista selvästi sääntelyn tavoitteet, strategiat ja hyödyt. Sääntelypolitiikassa tulisi tunnistaa ja purkaa tarpeetonta ja tehotonta sääntelyä sekä perustaa viestintäjärjestelmä, joka tukee näin toimivan sääntelypolitiikan toteutumista.¹⁹

¹³ *Administrative Costs: The Effort to Identify, Measure and Reduce Them, The 2007 Federal Government Report on the Use of the Standard Cost Model, Press and Information Office of Federal Government.*

¹⁴ *Utvecklingen av företagens administrativa kostnader 2010–2012, redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2013, Tillväxtverket.*

¹⁵ *Esimerkiksi Standard Cost Model Networkin laatima ”International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses.” sekä ”Handbook for Measuring Regulatory Costs”, joissa on yksityiskohtaisesti selitetty sääntelyn mittaamisen menetelmiä.*

¹⁶ *KOM (2005) 518 lopullinen.*

¹⁷ *OECD, 2012, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.*

¹⁸ *Assessing progress in the implementation of the 2012 OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 5th Expert meeting on Measuring Regulatory Performance, Stockholm 3–4 June 2013.*

¹⁹ *OECD, 2012, 6–7 ja 24.*

Euroopan unionin komissio valmisteli keväällä 2007 toimintaohjelman yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi tavoitteenaan vähentää EU-lainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Toimintaohjelman tavoitteena on ollut määrittää hallintokustannukset, yksilöidä hallinnollinen rasitus ja vähentää sitä heikentämättä itse lainsäädännön taustalla olevaa tavoitetta. Standardikustannusmalli on sisällytetty jo vuonna 2006 Euroopan unionin vaikutustenarviointiohjeisiin sen varmistamiseksi, että uudesta lainsäädännöstä aiheutuva hallinnollinen rasitus on perusteltua ja mahdollisimman vähäistä.²⁰ Standardikustannusmalli valittiin myös yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman metodiseksi työkaluksi, ja sen on ajateltu tuottavan vertailukelpoista tietoa lainsäädännön aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta (lukuja) siten, että tietoja (luvut) voidaan laskea yhteen helposti ja luotettavasti kumulatiivisen taakan arvioimiseksi.²¹

2.2 Selvityksen kysymykset, aineistot ja rakenne

Tässä selvityksessä keskitytään tarkastelemaan, mitä toimenpiteitä yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma on edellyttänyt Suomessa ja mitkä ovat ohjelman tulokset. Selvityskysymys jaetaan osakysymyksiin, jotka on integroitu haastattelustrukturiin ja kysymysteemoiksi. Osakysymyksiä ovat, miten kansallisen toimintaohjelma organisoitiin, miten ohjelma konkretisoitui käytännön toiminnaksi, millainen oli ohjelman metodologia ja mitkä olivat ohjelman vaikutukset.

Selvityksen lähdeaineistoina on käytetty vuosina 2008–2012 toteutetun kansallisen toimintaohjelman tausta-asiakirjoja. Niitä ovat yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman toteuttamisen aloittamiseksi ja toimintaohjelman kuluessa laaditut erilaiset selvitykset, joissa on mitattu yritysten hallinnollista taakkaa, sekä johto- ja ohjausryhmän kokospöytäkirjat.

Selvitystä varten tehtiin haastatteluja työ- ja elinkeinoministeriössä, valtiovarainministeriössä, ympäristöministeriössä, sosiaali- ja terveys-

²⁰ *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Toimintaohjelma hallinnollisen rasituksen keventämiseksi Euroopan unionissa, KOM(2007) 23 lopullinen.*

²¹ *KOM(2005) 518 lopullinen, luku 5.*

ministeriössä, oikeusministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa. Haastattelussa käytettiin ennalta laadittua, puolistrukturoitua haastatteluteemoitusta. Teemoituksen avulla pyrittiin saamaan tietoja erityisesti käytännön toimenpiteistä toimintaohjelman organisoinnissa ja konkretisoinnissa sekä käsityksiä yritysten hallinnollisten kustannusten mittaamisen metodin käyttökelpoisuudesta lainsäädännön laadun parantamiseksi. Tieto kansallisen toimintaohjelman konkretisoinnista eli käytännön toteutuksesta on tärkeä siksi, että sitä toteutettiin verkostomaisen ja ei-muodollisen organisaation puitteissa. Haastattelulla myös täydennetään muodollisten asiakirjojen, tässä tapauksessa esimerkiksi ohjausryhmän ja projektiryhmän kokouspöytäkirjojen, tietoja. Haastatteluaineisto on analysoitu ja koottu haastatteluteemoittain taulukon 1 mukaisiin asiakokonaisuuksiin:

TAULUKKO 1. Asiakokonaisuudet.

ORGANISOITUMINEN

ministeriön osallistumisen tarkoitus ja organisoitumisen muoto yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliseen toimintaohjelmaan

METODOLOGIA

ministeriöiden käsitys yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä koskevan kansallisen toimintaohjelman metodologisista näkökohdista ja standardikustannusmallin metodin järkevyys yritysten hallinnollisen taakan mittaamisessa

KONKRETISOITUMINEN

yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman konkretisointi ministeriöissä; mitä toimia yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelmassa käytännössä tehtiin

VAIKUTUKSET

yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman tulosten vaikutukset ministeriössä ja erityisesti se, mitä toimintatapoja ministeriön toiminnassa vakiinnutettiin yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman seurauksena

3 Havainnot

3.1 Ohjelman lähtökohdat

Suomessa valtioneuvosto hyväksyi 12.3.2009 periaatepäätöksen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliseksi toimintaohjelmaksi vuosille 2009–2012. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa on koordinoanut työ- ja elinkeinoministeriö. Keskeistä valmistelun tausta-aineistoa on ollut saatavilla jo säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeen (SÄVY) perusteella.

Kansallisessa toimintaohjelmassa hallinnollisen taakan käsitettä on määritelty siten, että yrityksille syntyy hallinnollisia kustannuksia, kun ne keräävät, muokkaavat ja toimittavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille. Kansallisen toimintaohjelman hallinnollisen taakan käsite rajattiin siten koskemaan vain yritysten lakiin perustuvien tiedonantovelvoitteiden tarkoittamaa taakkaa. Lakisääteisiä tiedonantovelvoitteita ovat erilaiset ilmoitus- ja raportointivelvoitteet, tuotemerkintävelvoitteet, lupamenettelyt ja tukihaut.²² Tärkeä kriteeri rajauksessa ja taakan laskennassa on, että yritysten hallinnollisista kustannuksista osa aiheutuu toimista, joita yritys ei tee oman liiketoimintansa tarpeista, vaan pelkästään lainsäädännön vaatimusten vuoksi. Tätä osuutta kustannuksista kutsutaan hallinnolliseksi taakaksi. Yritysten hallinnollinen taakka on kansallisessa toimintaohjelmassa määritelty seuraavasti:

*Hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisessa ohjelmassa hallinnollisella taakalla tarkoitetaan yritykselle hallinnollisia kustannuksia aiheuttavia toimia, joita yritys ei tee oman liiketoimintansa tarpeista vaan lainsäädännön vaatimusten vuoksi*²³

Arvio yritysten hallinnollisen taakan lähtötasosta, arvio kansalliseen toimintaohjelmaan valittujen painopistealueiden hallinnollisen taakan lähtötasosta, taakan osuus bruttokansantuotteesta, kansallisen toimintaohjelman

²² Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti 18.12.2008, 11–12.

²³ Sama, 11–12.

tavoite hallinnollisen taakan vähentämisestä ja toimintaohjelman toteuttamisen jälkeen arvioitujen tulokset on koottu yhteen seuraavasti:

TAULUKKO 2. Yhteenveto yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman kohteesta ja tuloksista.

Arvio yritysten hallinnollisen taakan kokonaistasosta Suomessa euroina vuonna 2006 (%-osuus BKT:sta)	2 miljardia euroa (1,2 % vuoden 2006 BKT:sta)
Arvio kansalliseen toimintaohjelmaan valittujen painopiste-alueiden yritysten hallinnollisen taakan määrästä euroina vuodelta 2006 (%-osuus BKT:sta)	1,6 miljardia euroa (vajaa 1 % vuoden 2006 BKT:sta)
Kansallisen toimintaohjelman tavoite vähentää yritysten hallinnollista taakkaa prosentteina	25 %
Kansallisen toimintaohjelman tulos yritysten hallinnollisen taakan vähentymisestä prosentteina	arviolta noin 1 %

Lähtötasoarvioissa yritysten hallinnollisen taakan on arvioitu olevan Suomessa suuruudeltaan noin kaksi miljardia euroa. Näin ollen Suomessa yrityksiin kohdistuva hallinnollinen kokonaistaakka on vuoden 2010 raportin arvion mukaan kaikkiaan hieman alle kaksi miljardia euroa. Tämä vastaa noin 1,2 prosenttia vuoden 2006 BKT:sta.²⁴ Kansallisen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman (2009–2012) tavoitteiden mukaan yritysten hallinnollista taakkaa on ollut tarkoitus vähentää Suomessa 25 prosenttia vuoden 2006 tasosta vuoden 2012 loppuun mennessä.²⁵

Kansallisen toimintaohjelman tuloksista raportoivien asiakirjojen perusteella toteutetun toimintaohjelman jälkeen yritysten hallinnollinen taakka keveni Suomessa vajaan yhden prosentin (1 %) vuoden 2006 lähtötilanteesta²⁶. Kevennys on melko vaatimaton. Selvityksessä on analysoitu niitä organisatorisia, toimintaohjelman konkretisointiin ja yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen mittaamiseen liittyviä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet kansallisen toimintaohjelman tulokseen.

²⁴ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2010. TEM, huhtikuu 2011, 5.*

²⁵ *Toimintaohjelma vuosille 2009–2012.*

²⁶ *Hallinnollisen taakan vähentyminen – TEM:n kansallisen ohjelman loppuraportti, Deloitte, TEM 15/2012, 1–2.*

3.2 Ohjelman organisointi

3.2.1 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 6.8.2008 yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen ohjelman ohjausryhmän ja projektiryhmän toimikaudeksi 6.8.2008–31.12.2010. Sittenmin toimikautta jatkettiin vuoden 2012 loppuun. Ohjausryhmän tarkoituksena on ollut toimikauden aikana tukea ja koordinoita yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvän kansallisen toimintaohjelman valmistelua, toteuttamista ja seuranta.²⁷ Ohjausryhmässä edustettuina olivat ministeriöt, elinkeinoelämä ja ammattijärjestöt. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihteeri.

Projektiryhmän tehtävänä oli puolestaan tukea yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvää kansallista toimintaohjelmaa valmistelevan ohjausryhmän työtä.²⁸ Projektiryhmä käsitteli ohjausryhmää yksityiskohteisemmin yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kohteena olleita prioriteettialoja, ministeriöissä mahdollisesti tilattuja tai tilattavia selvityksiä sekä SCM-menetelmällä toteutettua yritysten hallinnollisen taakan mittaamista. Ohjausryhmän tavoin projektiryhmä kuunteli esitelmiä eri aloilta, esimerkiksi unionin palveludirektiivin valmistelusta. Ohjausryhmä ja projektiryhmä pitivät myös yhteiskokouksia, joissa kuultiin asiantuntijoita yliopistosta ja elinkeinoelämää edustavista järjestöistä.²⁹ Ohjausryhmä käsitteli kokouksissaan kansallisen toimintaohjelman hankkeen valmistelua ja raportointia, kuunteli asiantuntijaesityksiä eri ministeriöistä ja ulkopuolisilta tahoilta, myös ulkopuolisilta tilattuina asiantuntija-arvioina, sekä tarkasteli prioriteettialojen kehitystä³⁰.

3.2.2 Verkostomainen organisoituminen

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma Suomessa toimi verkostomaisen organisaation periaatteilla, eikä toimintaohjelmaa varten nimetty ja asetettu ministeriöissä muodollista organisaatiota. Työ- ja elinkeinoministeriö toimi yritysten hallinnollisen taakan mittaamisessa verkostoperiaatteella muiden ministeriöiden tukena.

²⁷ TEM 6.8.2008 ja 15.12.2010.

²⁸ TEM 6.8.2008 ja 15.12.2010. Projektiryhmän pöytäkirjat 8.9.2008–20.12.2011.

²⁹ Projektiryhmän pöytäkirjat 8.9.2008–20.12.2011.

³⁰ Ohjausryhmän pöytäkirjat 14.8.2008–29.10.2010.

Toimintaohjelma ei vaikuttanut valtioneuvoston tai ministeriöiden työnjakoon vaan kansallista toimintaohjelmaa toteutettiin ei-muodollisesti verkostomaisella yhteistyöllä. Työtä koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö, ja siksi toimintaohjelma miellettiin työ- ja elinkeinoministeriön hankkeeksi. Vastuun toimintaohjelman toteuttamisesta oli kuitenkin tarkoitus jakautua kullekin ministeriölle itselleen.

Oikeusministeriö, joka toimii paremman sääntelyn vastuuministeriönä, oli muiden osallistuvien ministeriöiden tapaan edustettuna sekä ohjausryhmässä että projektiryhmässä. Myös valtiovarainministeriö osallistui kansalliseen toimintaohjelmaan sekä ohjausryhmässä että projektiryhmässä.

Verkostomainen toiminta nosti esille ministeriöiden ja hallinnonalojen rajat ylittävän yhteistyön tärkeyden. Ympäristöministeriön lainsäädäntöyhteistyössä sen keskeinen kumppani on ollut maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala, joka ei osallistunut toimintaohjelmaan. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisessä ympäristöministeriön toiminta keskittyi lupsääntelyn keventämiseen, mikä edellytti lupsääntelyn prosessien läpikäyntiä sekä sen analysointia, mistä vaiheista voidaan luopua. Kansallisen toimintaohjelman puitteissa kävi ilmi, että ministeriön substanssialueella taakkaa pitäisi pohtia erityisesti paitsi valtion, myös kuntien viranomaisten prosessien koordinaation ja keventämisen näkökulmasta. Ministeriön ympäristölupa-asioiden selvittely oli hankalaa siksi, että toimijoita oli useita.

Sosiaali- ja terveysministeriö keskittyi tarkastelemaan päätoimialallaan vakuutus- ja työsuojeluasioihin liittyvää taakkaa. Muu ministeriön toimialan palvelusektorin lainsäädäntö kohdistuu lähinnä kuntiin, eikä ministeriön mukaan verkostoon ja kansalliseen toimintaohjelmaan sisällytetty kuntia koskevaa lainsäädäntöä.

Haastattelutietojen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi toimintaohjelmaa onnistuneesti. Verkostoyhteistyössä erityisesti toimintaohjelmanohjausryhmässä on ideoitu, tunnistettu taakka-alueita ja käyty läpi erilaisia toimintaohjelmankannalta tärkeitä selvityksiä. Haastattelujen mukaan ohjausryhmässä on vaihdettu ajatuksia, seurattu kansainvälistä kehitystä ja keskusteltu radikaaleistakin teemoista, muun muassa Norjan sääntelyn kehittämisen portaalista. Varsinaisia muodollisia päätöksiä ohjausryhmässä ei tehty.

Verkostoyhteistyöhön perustuva toiminta miellettiin ministeriöissä toissijaiseksi suhteessa muodolliseen toimivaltaan perustuvaan toimintaan. Haastatteluissa nostettiin esille, että toimintaohjelmaan ei sitouduttu riittävästi. Sen lisäksi ohjelma koettiin sellaiseksi EU-hankkeeksi, joka yksinkertaisesti pitää vain toteuttaa. Kansalliseen toimintaohjelmaan sitoutumista ja sen pitkäjänteistä toteuttamista heikensivät muut syyt, kuten eläk-

keelle jäämisestä johtunut henkilöiden vaihtuvuus toimintaohjelman kuluessa.

Haastatteluihissa tuotiin esiin myös verkostomaisen organisaation hyötyjä. Yhtenä keskeisenä hyötynä pidettiin sitä, että yritysten hallinnollisen taakan ongelma lainsäädännössä on tunnistettu. Toisena kansallisen toimintaohjelman lisäarvona pidettiin ministeriöiden harjoittamaa yhteistyötä. Lisäksi verkostomaisen organisaation hyötyä nähtiin siinä, että yhdessä tekemällä on opittu enemmän kuin olisi opittu yksin.

Kansainvälisissä suosituksissa on korostettu varsinkin poliittisen tuen merkitystä sääntelypolitiikan kehittämiseen vaikuttavana tekijänä³¹. Lainsäädännöstä johtuvan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelman useissa maissa laajentunut yleiseksi byrokratian vähentämiseksi. Suomessa byrokratia-talkoita on toteutettu jo ennen kansallista toimintaohjelmaa, esimerkiksi henkilöverotuksessa. Myös jo aiemmin toteutetulla kansallisella SÄVY-hankkeella eli sääntelyn yritysvaikutuksia tutkineella yhteistyöllä tähdättiin yleisemmin yritysten hallinnollisen taakan keventämiseen. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman sisältö ei sinänsä ole uusi asia. Suomessa on laadittu säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, joissa on otettu huomioon säädösehdotusten vaikutusten arviointi yrityksiin. Ohjeissa on otettu huomioon muiden arviointikriteerien ohella useita näkökohtia, kuten se, aiheutuuko erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä hallinnollisia kustannuksia.³²

Yhteenvetona voidaan todeta, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman vahvuus on ollut sen poikkhallinnollinen keskustelu yhteisestä teemasta yli ministeriöiden rajojen. Vaikka toimintaohjelman prosenttimääräinen tulos oli vaatimaton, haastatellut kokivat toimintaohjelman olleen myös hyödyllinen: ministeriöissä on pohdittu aiempaa enemmän säädösvalmistelun ongelmia ja lainsäädännön vaikutusten arviointia. Tosin yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyviä asioita olisi voitu pohtia vieläkin laajemmin: esimerkiksi kuntasektori jäi hankkeen ulkopuolelle.

Verkostomaisuus ja ei-muodollisuus merkitsivät jossain määrin varauksellisuutta ja perusteettomia oletuksia ministeriöiden keskinäisestä asemasta sääntelyn kehittämisessä. Ministeriöiden yhteinen huolenaihe oli hankkeen poliittisen tuen puute. Sillä nähdään olevan tärkeä merkitys yleisemminkin lainsäädännön kehittämisessä.

³¹ OECD, 2013.

³² Oikeusministeriö, 2007:6.

3.3 Toimintaohjelman sisältö

Hankkeen aloittamiseksi laaditun yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman periaatteiden mukaan yritysten hallinnollista taakkaa oli tarkoitus keventää yksinkertaistamalla voimassa olevia säädöksiä ja niiden sisältämiä tiedonantovelvoitteita sekä viranomaismenettelyjä. Tavoitteena oli, että yritysten hallinnollisten velvoitteiden vähentämisen tulee tapahtua vaarantamatta lainsäädännön yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista.³³ Toimintaohjelman mukaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen avulla oli tarkoitus parantaa yrittäjyyden ja yritysten sekä erityisesti pienten ja keski suurten yritysten toimintaedellytyksiä.³⁴

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman ohjausryhmä antoi joulukuussa 2008 väliraportin, jossa on määritelty ohjausryhmän ja projektiryhmän tehtävät sekä yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman lähtökohtia. Väliraportissa on tehty katsaus yritysten hallinnollisen taakan vähentämistoimiin Euroopassa, esitelty Suomen kansallisessa hankkeessa tehdyt ja käynnistetyt selvitykset sekä annettu ehdotus yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliseksi toimintaohjelmaksi 2008–2012. Vuonna 2008 laaditussa väliraportissa todetaan yleinen kehys yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi Euroopassa sekä mainitaan ohjelman tavoitteet, taakan 25 prosentin vähentämistavoite sekä ne lainsäädännön prioriteettialat, joihin Suomen kansallisessa toimintaohjelmassa keskitytään. Lähtöselvityksen taustaksi ministeriöt olivat aloittaneet omat lähtöselvityksensä analysoimalla lainsäädäntöään ja erittelemällä omasta näkökulmastaan yrityksiin kohdistuvaa haitallista hallinnollista taakkaa.³⁵

Ohjausryhmän mukaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen lähtötasoselvitykset perustuivat säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeessa (SÄVY) VATT:n tekemiin tilastollisesti edustaviin otoksiin ja laskelmiin hallinnollisesta taakasta. VATT:n taustaselvitysten mukaan Suomessa oli ryhdytty jo toimiin yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi, mutta sitoutuminen vähentämiseen on ollut puutteellista. Lisäksi kansainvälisesti verrattuna yritysten lainsäädännöstä johtuva hal-

³³ *Toimintaohjelma vuosille 2009–2012.*

³⁴ *Sama.*

³⁵ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti 18.12.2008.*

linnollinen taakka on Suomessa melko vähäinen³⁶. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa siis edelsi sitä valmisteleva SÄVY-hanke, jossa keskityttiin säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointiin³⁷. Taakaltaan raskaimmista säädösalueista raportoivan SÄVY-hankkeen puitteissa koottujen tietojen mukaan yritysten hallinnollinen taakka on Suomessa raskainta verotuksessa, työnantajana toimimisessa ja ympäristölainsäädännössä. Pk-yritysten mukaan raskaimpia ovat verotus, kirjanpito ja tilintarkastus, työoikeus ja muu työelämän sääntely sekä tietojen antaminen Tilastokeskukselle. Vientiyritysten mukaan korostui tulliasioiden merkitys ja teollisuusyritysten mukaan taas ympäristölainsäädäntö.³⁸

Vuoden 2008 väliraportissa on lisäksi arvioitu hallinnollisten kustannusten mittaamiseen kehitettyä standardikustannusmallia (SCM) ja sen käyttötapaa. Väliraportissa todetaan periaate, että SCM-menetelmää käytettäessä ei tarkastella lainkaan sääntelyn yhteiskunnallisia tavoitteita, vaan menetelmä keskittyy ainoastaan hallinnollisten toimenpiteiden ja niiden kustannusten tarkasteluun tiedonantovelvoitteissa.³⁹

3.3.1 Prioriteettialat

Prioriteettialoilla tarkoitetaan niitä sääntelyaloja, joilla tehtiin mittauksia hallinnollisen taakan määristä. Työtä oli tehty pitkälti SÄVY-hankkeen teettämän selvityksen pohjalta mutta myös politiikan ja elinkeinoelämän suunnalta tulleiden ajatusten perustalta. Kukin ministeriö valmisteli osaltaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kohteita.⁴⁰

Yritysten hallinnollisista kustannuksista tehtiin lähtötasoselvitykset verotuksen, työnantajana toimimisen, julkisten hankintojen, taloushallinnon raportoinnin, ympäristölupien, elintarviketurvallisuuden ja -laadun, tilastoinnin ja maataloustukien aloilla. Lähtötasoselvitykset on toteutettu työ-

³⁶ Sama, 18.12.2008, 23–25. Ks. Kangasharju-Rauhanen: *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet*, TEM 13/2008, 22–23.

³⁷ Kauppa- ja teollisuusministeriö, *Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY, raportti toimintakaudelta 1.12.2004–31.12.2007*.

³⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö, *Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti, ei julkaisutietoja, ei painopaikkaa*, 23.

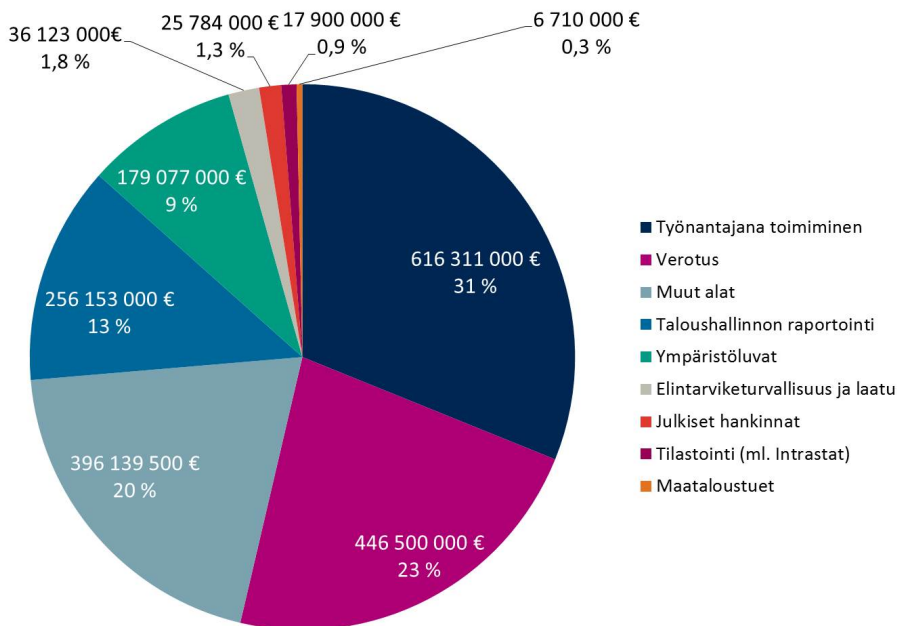
³⁹ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti 18.12.2008*, 14.

⁴⁰ Ks. *tehdyt selvitykset TEM:n sivuilla, esimerkiksi verotuksesta* http://www.tem.fi/files/29236/Verotuksen_taakka_muistio_final.pdf, 6.3.2014.

ja elinkeinoministeriön koordinoimana yhteistyössä vastuuviranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman lainsäädäntö valikoitui työ- ja elinkeinoministeriön kokoaman seuranta-aineiston perusteella. Aineisto oli koottu hallituksen esitysten ja eduskunnan kannanottojen kartoituksen pohjalta.⁴¹ Hallinnollisen taakan lähtötaso mitattiin toimintaohjelman painopistealueilla euroina ja prosenttiosuuksina (taulukko 3).⁴²

⁴¹ Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2010. TEM, huhtikuu 2011, 4–6. Ks. lähtötasoselvitykset TEM:n sivuilla, esimerkiksi verotuksesta http://www.tem.fi/files/29236/Verotuksen_taakka_muistio_final.pdf, 6.3.2014.

⁴² Ks. Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä, loppuraportti, Työ- ja elinkeinoministeriö 15/2012, 2.5.2012, 1.



KUVIO 1. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma painopistealoittain vuoden 2010 raportissa.⁴³

Kansallisessa toimintaohjelmassa yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen mittaamisessa käytetty SCM-menetelmä on peräisin Euroopan unionista.⁴⁴ Standardikustannusmalli perustuu komission yksiköiden val-

⁴³ Lähde: Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2010. TEM, huhtikuu 2011, 5.

⁴⁴ KOM(2005) 518 lopullinen, Komission tiedonanto EU:n yhteisestä metodiikasta lainsäädännöstä johtuvien hallintokustannusten arvioimiseksi. Ks. *Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation – Report on the Pilot Phase*, SEC(2005) 1329, liitetty mainittuun tiedonantoon KOM(2005) 518, 21.10.2005. Euroopan komissio, valmisteluasiakirja, liite vuoden 2005 tiedonantoon ”Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan unionissa”, ks. *Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model*, SEC(2005) 175, 16.3.2005. Myös ”EU-model manual”, 2006 sekä ”International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses” 2005.

misteluasiakirjaan ja yksityiskohtaiseen ehdotukseen EU:n hallinnollisten nettokustannusten laskentamalliksi⁴⁵. Euroopan unionin mukaan täsmällinen kustannusperusteinen kvantifiointi

1. helpottaa toimenpiteiden arvioimista niiden kannalta, joihin se vaikuttaa, ja auttaa arvioimaan säädösten vaikutusten jakautumista
2. lisää sääntelyn avoimuutta
3. mahdollistaa indikaattorien luomisen yksinkertaistamistyön priorisoimiseksi sekä vertailua varten
4. helpottaa säädöksiä koskevaa viestintää
5. edistää tulosten vertailua ja parhaiden käytäntöjen yksilöimistä.⁴⁹

Yksittäisen lainsäädännössä olevan tietovaatimuksen yrityksille aiheuttamat hallinnolliset kustannukset lasketaan seuraavasti:

$q \times p$ (yritysten määrä x frekvenssi) x (tuntihinta x aika)

Yritysten määrä tarkoittaa niiden yritysten lukumäärää, joita tietty tietovaatimus koskee. Frekvenssi kertoo sen, miten usein tietty toimenpide toteutetaan vuosittain. Tiedon tuottamiseen vaaditaan yrityksessä erilaisia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden hinta muodostuu SCM-menetelmässä tuntihinnasta, jossa otetaan huomioon palkkakustannukset lisättyinä yleishallinnon kuluilla. Vaihtoehtoisesti käytetään ulkoistetun palveluntuottajan tuntihintaa. Ajalla tarkoitetaan yksittäisen hallinnollisen toimenpiteen suorittamiseen käytettyä aikaa. SCM-menetelmän mukaisesti pyritään täsmentämään myös hallinnollisten kustannusten alkuperä.

Kansallisen toimintaohjelman kohteiksi valittujen painopistealojen on arvioitu muodostavan noin 80 prosenttia lainsäädännön yrityksille aiheuttamasta kokonaistaakasta. Toimintaohjelman mittauksiin ei otettu mukaan edellä esitetystä kuviossa mukana olleita toimia maatalouden ja tilastoinnin painopistealueilta.⁴⁶

Kansallisen toimintaohjelman tarkasteluun valituilla lainsäädännön painopistealoilla tehtyjen selvitysten perusteella arvio on, että mukana olleiden alojen lakisääteisistä tiedonantovelvoitteista aiheutui yrityksille toimintaohjelman vertailuvuonna 2006 noin 1,6 miljardin euron hallinnollinen taakka (vajaa yksi prosentti vuoden 2006 BKT:sta). Hallinnollisen taakan raskaimpia aloja ovat yrityksille työnantajan tiedonantovelvoitteet

⁴⁵ Sama.

⁴⁶ Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2010. TEM, huhtikuu 2011, 5.

ja verotus, joista aiheutuu yrityksille vuosittain yli miljardin euron hallinnollinen taakka.⁴⁷

3.3.2 Lainsäädäntöön perustuvien tiedonantovelvoitteiden alkumittaus ja seurantamittaus

Suomessa yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliseen toimintaohjelmaan valikoitui ohjausryhmän esityksestä kahdeksan prioriteettialaa – haastattelutiedon mukaan melko itsestään selvästi. Kansallisen toimintaohjelman tarkoituksena oli kartoittaa raskaimmat sääntelystä johtuvat ja taakaksi koetut yritysten velvoitteet. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tarkasteltava lainsäädäntö tuli mukaan kansalliseen toimintaohjelmaan pitkälti SÄVY-hankkeessa teetetyt selvityksen pohjalta. Lisäksi valintaa ohjasi myös politiikan tai elinkeinoelämän suunnalta tullut kiinnostus. Kukin ministeriö valmisteli osaltaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kohteita⁴⁸.

Haastattelujen perusteella yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman verkosto-organisaatiossa ei oltu kuitenkaan yksimielisiä siitä, mikä on sellainen yhteiskunnallinen hyvä, jota pitää suojella lainsäädännöllä ja jota ei hallinnollisen taakan vähentämisen nimissä saisi vaarantaa. Ministeriöissä keskusteltiin myös lainsäädännön tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka se ei kuulunutkaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ja metodin käytön peruseräisiin. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman ja mittaamisen rajauksena oli, että tarkoituksena ei ole kiinnittää huomiota mittattavan sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen. Kansallisen toimintaohjelman tavoite oli ensi sijassa tunnistaa ja mitata erilaisia lainsäädännöstä johtuvia tiedonantovelvoitteita ja pyrkiä vähentämään niihin liittyvää yritysten hallinnollista taakkaa.

Yritysten hallinnollisen taakan keventämisen hankkeessa komissio on asettanut mittausmenetelmille eräitä lisäarvokriteereitä: sääntelyn näkökulman siirtäminen sinne, joita sääntely koskee, sääntelyn avoimuuden lisääminen sekä indikaattorityö, jonka avulla sääntelyn yksinkertaistamista on komission mukaan helpompi priorisoida. Se helpottaa myös säädöksiä

⁴⁷ Sama.

⁴⁸ Ks. *tehdyt selvitykset TEM:n sivuilla, esimerkiksi verotuksesta* http://www.tem.fi/files/29236/Verotuksen_taakka_muistio_final.pdf, 6.3.2014.

koskevaa viestintää, tulosten vertailua ja parhaiden käytäntöjen yksilöintiä.⁴⁹

Tiedonantovelvoitteiden luokat

Toimintaohjelman täsmentämiseksi vuoden 2008 väliraportissa tiedonantovelvoitteiden vaatimukset jaettiin kolmeen pääluokkaan. Luokka A oli sääntelyä, jossa tietovaatimus on yksinomaan EU-normien tai muiden kansainvälisten velvoitteiden mukainen. Luokan B sääntelyssä tietovaatimukset ovat EU-normien tai muiden kansainvälisten velvoitteiden mukaisia, mutta niiden täytäntöönpano on jätetty jäsenvaltioiden tasolle. Luokan C sääntelyssä tietovaatimukset perustuvat yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Luokittelu auttaa tunnistamaan, missä määrin yritysten hallinnollisiin rasitteisiin voidaan vaikuttaa ja millä tasolla. Se antaa suuntaa myös sille, miten joustavasti ja missä ajassa lainsäädännön yksinkertaistamista koskevia toimenpiteitä voidaan toteuttaa. Luonnollisesti oletuksena on, että kansallisen tason normeja on helpompi ja nopeampi muuttaa kuin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvaa lainsäädäntöä.⁵⁰ Suomessa kansallinen toimintaohjelma rajattiin koskemaan pääasiassa kansallista alkuperää olevaa sääntelyä ja sen tiedonantovelvoitteita⁵¹. Tiedonantovelvoitteilla kansallisessa toimintaohjelmassa tarkoitettiin lainsäädännöstä johtuvia ”vaatimuksia tuottaa, arkistoida, lähettää ja säilyttää tietoa. Tiedonantovelvoitteisiin liittyy tietovaatimuksia, joilla tarkoitetaan tietoja, joita yritysten on tiedonantovelvoitteen nojalla toimitettava. Tietovaatimus siis yksilöi tiedonantovelvoitteen sisällön. Tiedonantovelvoitteisiin liittyvän tiedon tuottamiseksi yritykset joutuvat toteuttamaan erilaisia hallinnollisia aktiviteetteja. Näitä ovat esimerkiksi tiedonantovelvoitteisiin perehdyttäminen, tarpeellisen tiedon hakeminen, uuden tiedon tuottaminen, tiedon luominen, kaavakkeiden ja lomakkeiden täyttäminen jne.”⁵²

⁴⁹ KOM(2005) 518 lopullinen, 5–6.

⁵⁰ Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti 18.12.2008.

⁵¹ Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä, loppuraportti 5.4.2012, 56.

⁵² Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä, loppuraportti 5.4.2012, 8.

Mittaamisen menetelmä ja sen toteutus

Toimintaohjelmassa oli tarkoituksena tehdä ensin yritysten hallinnollisen taakan alkumittaus ja sen jälkeen tuloksista kertova seurantamittaus. Alkumittauksen tietoja esitettiin ehdotuksessa hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliseksi toimintaohjelmaksi vuodelta 2008 ja toimintaohjelman edistymisraportissa vuodelta 2011⁵³. Tietoja loppumittauksista raportoitiin työ- ja elinkeinoministeriön loppuraportissa vuonna 2012⁵⁴.

Kansallisen toimintaohjelman puitteissa laadituissa selvityksissä käytettiin edellä kuvattua SCM-menetelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö käytti yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen mittauksissa ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka valittiin tarjouskilpailun perusteella. SCM-menetelmän soveltamisesta yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisessa toimintaohjelmassa vastasivat siis ulkopuoliset konsultit, ei työ- ja elinkeinoministeriö tai muut ministeriöt. SCM-menetelmän tavoitteena on tuottaa arvioita siitä, kuinka paljon lainsäädännöstä aiheutuvan velvoitteen noudattaminen maksaa yritykselle vuodessa joko omana työnä tai ulkoisten palveluiden käyttönä.⁵⁵

Loppuraportin perusteella voidaan havaita SCM-menetelmän ongelmallisuus yritysten hallinnollisen taakan mittaamisen välineenä. Esimerkiksi julkisten hankintojen lainsäädännön mittauksessa ei ollut lainsäädännön muutosten vuoksi mahdollista tehdä seurantamittausta niillä tiedonantovelvoitteisiin liittyvillä kriteereillä, joita oli käytetty alkumittauksessa. Mittauksessa analysoitiin lainsäädännön valmisteluasiakirjojen perusteella muutoksia, jotka johtuivat julkisten hankintojen kynnysarvojen nostosta.⁵⁶

SCM-menetelmän käytössä on tärkeää, että haastattelut tehdään yrityksissä. Menetelmän käyttö edellyttää, että tarkasteltavassa kohteessa eli yrityksessä huomioidaan mittaamisen ja vertailun kannalta olennaisia erottavia tekijöitä, kuten yrityksen koko, koska hallinnollisista velvoitteista johtuvan taakan oletetaan olevan pienille yrityksille suhteessa paljon suurempi kuin suuremmille yrityksille.

⁵³ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti 18.12.2008. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2010. TEM, huhtikuu 2011, 5.*

⁵⁴ *Hallinnollisen taakan vähentyminen – TEM:n kansallisen ohjelman loppuraportti, Deloitte, TEM 15/2012, 1–2.*

⁵⁵ *Hallinnollisen taakan vähentyminen, 2012, 1–2.*

⁵⁶ *Selvitys hallinnollisen taakan kehityksestä, loppuraportti 5.4.2012, 12–20.*

Vuonna 2012 annetussa selvityksessä yritysten hallinnollisen taakan vähentymisestä todettiin, ettei SCM-menetelmän tarkoituksena ole tuottaa tarkkoja ja tilastollisesti päteviä mittaustuloksia vaan tarjota suuntaa-antava arvio. Selvityksessä ei otettu kantaa säädösten tavoitteisiin, sisältöön tai tarkoituksenmukaisuuteen, vaan siinä tarkasteltiin muutosten vaikutuksia yritysten tiedonantovelvoitteisiin ja siitä aiheutuvaan yritysten hallinnolliseen taakkaan. Selvityksen tiedoissa ei ollut mukana sähköisen viranomaisasioinnin eikä tilastoinnin yritystiedonkeruiden kehittämisen vaikutusta. Selvityksen raportoitu tulos oli, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisella toimintaohjelmalla ei ollut saatu aikaan merkittävää hallinnollisen taakan vähennystä.⁵⁷ Mittaamisessa yritysten koko otettiin huomioon segmentoimalla, samoin kuin huomioon otettiin muut keskeiset mittaamiseen vaikuttavat tekijät, kuten taloushallinnon ulkoistaminen⁵⁸.

Haastatteluissa kritisoitiin sitä, että kansallisen toimintaohjelman aikana ei keskusteltu riittävästi yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen mittaamisen metodin perusteista. Keskustelu koski peruskysymyksiä, kuten mitä on yritysten hallinnollinen taakka ja mitä on niin sanottu ”business as usual” eli yritysten tavalliseen liiketoimintaan kuuluva tiedonantovelvoite. Tärkeä kysymys on se, miten mittauksissa on otettu huomioon tiedonantovelvoitteen toistuvuus. Toistuvuudella tarkoitetaan sitä, että kun yritys yhden kerran tekee tietyn lainsäädännöstä johtuvan tiedonannon, seuraavalla kerralla sama velvoite on oletettavasti keveämpi. Toimintaohjelmaa varten raportoidut tiedot perustuivat valtaosin järjestöjen ja asiantuntijoiden haastatteluihin, ei suoraan yrityksistä saatuihin tietoihin. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma olisi edellyttänyt myös tiiviimpää yhteistyötä ministeriöiden kanssa.

Haastatteluissa SCM-menetelmä katsottiin rajoittuneeksi tavaksi mitata yritysten hallinnollista taakkaa. Metodissa ei oteta huomioon esimerkiksi sitä, minkälaisia tietojärjestelmähankintoja laissa olevan velvoitteen toteuttamiseksi on tehty tai minkälaista koulutusta tietyn lain velvoitteen omaksuminen työpaikoilla tai yrityksissä on edellyttänyt. Metodin hyvä puoli on se, että tarkoitus on ollut kysyä hallinnollisesta taakasta nimenomaan yrityksiltä. SCM-menetelmän toinen hyöty on, että se antaa karkean euromääräisen käsityksen siitä, miten Suomi kansainvälisesti sijoittuu suhteessa yritysten hallinnollisen taakan määrään tai mikä on yritysten hallinnollisen taakan suhde bruttokansantuotteeseen tai muuhun relevanttiin numeeriseen tietoon. Jos menetelmää noudatetaan asianmukaisesti, se

⁵⁷ *Hallinnollisen taakan vähentyminen, 2012, 1–2.*

⁵⁸ *Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä 5.4.2012, 21.*

paljastaa ainakin yksittäiset lainsäädännön raskaimmat tiedonantovelvoitteet.

Ympäristöhallinnon alalla metodin käyttöä oli vaikea arvioida yksityiskohtaisesti siksi, että lupa-asioita on paljon ja ne ovat hyvin erilaisia. Yrityksille hallinnollisesta taakasta johtuvat kustannukset ovat erilaisia ja toiminnan kontekstiin sidottuja.

Haastatteluissa tuotiin myös esiin, että yritysten hallinnollista taakkaa olisi pitänyt tarkastella kokonaisvaltaisesti ja että tiedonantovelvoitteet, joihin nyt keskityttiin, ovat vain yksi osa yritysten hallinnollista taakkaa. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen arvioinnissa painoarvoa on myös yhteiskunnallisilla näkökohdilla ja velvoitteiden tarkoituksenmukaisuudella. Haastateltujen mukaan haittana pidettiin sitä, että toteutetussa yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelmassa ei otettu huomioon lainsäädännön hallinnolliseksi koetun taakan ja toisaalta sen mahdollisen hyödyn tärkeyttä. Hallinnolliseksi taakaksi koetun velvoitteen yhteiskunnallinen hyöty on jätetty taakkalaskelmien ulkopuolelle ja huomio on ollut euromääräisissä kustannuksissa. Haastateltujen mukaan on myös kyseenalaista, jos yrityksen hallinnolliseksi taakaksi luetaan se työ, joka on esimerkiksi luonteeltaan erilaisten korvausten hakemista julkisesta rahoituksesta. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen mittaamisessa ei keskusteltu riittävästi perustavanlaatuisen lainsäädännön velvoitteiden luonteesta.

Edelleen haastatteluissa todettiin, että yritysten hallinnollista taakkaa mitattaessa pitää samalla muistaa tiedonantovelvoitteista yrityksille aiheutuvat hyödyt. Ympäristön tilan seurannasta on suoranaista hyötyä yrityksen imagolle suhteessa kansalaisiin ja muihin yrityksiin etenkin kansainvälisillä markkinoilla. Myös sosiaali- ja terveysministeriöstä painotettiin, että velvoitteita vähennettäessä pitää aina muistaa, että luvat ovat yrityksille myös kilpailuvaltti.

SCM-menetelmää käytetään myös muualla valtionhallinnossa. Erillään työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimasta yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisesta toimintaohjelmasta toteutetaan valtionvarainministeriön vastuulla vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa (VATU), joka vastaa hallinnollisen taakan vähentämisen toimenpidekokonaisuudesta siltä osin kuin taakassa on kyse viranomaisen sisällä vaikuttavasta hallinnollisesta taakasta. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa ollaan kiinnostuneita hallinnollisesta taakasta viranomaisen näkökulmasta, ja viranomaisen toiminnassa tavoitteena on palvelukyvyn kehittäminen. Toteutus kestää VATU-ohjelmakauden loppuun eli 30.4.2015 asti⁵⁹. Tiivistetys-

⁵⁹ *Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, muistio 7.8.2013.*

ti voidaan todeta, että yleensä ottaen SCM-menetelmää on kansallisen toimintaohjelman puitteissa pidetty hyödyllisenä ajattelumallina ja yksinkertaisena mittaamisen välineenä. Metodia ei ole ministeriöiden mukaan käytännössä käytetty sillä tavalla, että se kuvaisi yritysten hallinnollista taakkaa niin, että kaikki SCM-menetelmälle asetetut kriteerit selvästi täytyisivät. Ongelmallista metodissa on ollut, että yritysten erityispiirteitä ja tiedonantovelvoitteiden luonnetta ei ole yksilöity riittäväällä tavalla ja että mittaukset eivät kohdistu suoraan yrityksiin vaan välilliseen tietoon yritysten tiedonantovelvoitteista. Perustietohallinnollisesta taakasta yrityksissä jäi melko ohueksi ja epävarman tuntuiseksi. Siksi mittauksesta saatuihin lukuihin pitää suhtautua varauksella. Ministeriöissä myös koettiin, että mittaamisen metodisia perusteluja ei avattu riittävästi ministeriöille keskusteltavaksi.

3.4 Ohjelman toteuttaminen

Ohjausryhmän hyödyntämässä ns. lähtöselvityksessä esitetään konkreettiset keinot yksinkertaistaa erityisesti lainsäädännön tiedonantovelvoitteita: 1) poistetaan, vähennetään, yhdistellään tai parannetaan säädöksiä, 2) yksinkertaistetaan prosesseja, joiden avulla säädöksiä noudatetaan, 3) kiinnitetään huomiota tietojen jakamiseen ja yhteisiin tietovarantoihin, 4) kehitetään ICT-sovelluksia ja palveluita sekä 5) tarjotaan parempaa ohjausta ja neuvontaa.⁶⁰ Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman sisällöllisiä tavoitteita toteutettiin ministeriöissä ohjausryhmässä ja johtoryhmässä, tavanomaisena virkatyönä sekä ulkopuolisten konsulttien työnä.

Valtiovarainministeriössä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen on pyritty aiemminkin, mutta hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma toi lisävarmistusta sille, että oman työn suunta on ollut oikea. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma on tuonut tietoisuutta ja näkökulmia lainsäädännön valmistelua ja parantamista koskevaan keskusteluun, mutta usein on niin, että tietoa lainsäädännön toimivuudesta saadaan vasta käytännön kokemusten kautta. Toimintaohjelmassa sekä alkumittauksen että muutoksia analysoineen seurannan toteuttamisen toteutti ulkopuolinen konsultti.

⁶⁰ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ohjausryhmän väliraportti 18.12.2008, 14.*

Ministeriöissä systemaattinen lainsäädännön vaikutusten arviointi ei ole kattavaa. Etenkin ennakollinen eli niin sanottu *ex ante* -arviointi on ollut jopa harvinaista, kun taas jälkikäteen tehty lainsäädännön vaikutusten arviointi on ollut yleisempää. Haastattelujen mukaan tietoisuus vaikutusarviointien metodeista ja yritysten hallinnollisen taakan arvioimisen perusteista kuitenkin lisääntyi hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman myötä. Haastattelujen perusteella lainvalmistelussa ongelmana on tiedon hankinta sääntelyn vaikutuksista kohteisiin ja ”arkikäytäntöihin”. Oikeusministeriön edustajan mukaan Isossa-Britanniassa ja Tanskassa on kokeiltu eri keinoja, joilla otetaan kontakteja yritysmaailmaan, ja Tanskassa toimii ”burden huntareita”, jotka ”menevät kentälle” tutkimaan yrityksiä ja selvittämään niiden arjen tilannetta. Tällainen menetelmä on kuitenkin kallis ja työläs.

Haastattelujen mukaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arvioinnin perustana oleva tieto on vaihtelevaa sekä vaikeasti käytettävää ja hyödynnettävää. Tavoitteena onkin laajentaa lainsäädännön valmistelun tietopohjaa. Valtiovarainministeriössä edellytettäisiin tietoja esimerkiksi veroratkaisujen käyttäytymisvaikutuksista ja yrityksiltä halua raportoida hallinnollista taakkaa aiheuttavista velvoitteista. Vero-osasto on tässä suhteessa hyvä tietolähde yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen arvioinnissa. Mitään erityistä systemaattista menetelmää ei ole kuitenkaan määritetty käytettäväksi sen selvittämisessä, mitä todellisia vaikutuksia lainsäädännöllä on. Ministeriöillä ei ole yhtä kaavamaista tapaa kustannuslaskentaa, vaan usein valmistelutyössä tehdään karkeita arvioita ja määrällisiin arvioihin suhtaudutaan pikemminkin varauksella. Esimerkiksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kustannusten laskennassa pitäydytään asiantuntija-arvioissa. Mitään erityistä rutiinia, kuten yleistä mallia kustannusten laskennassa, ei ole kehittynyt. Valtiovarainministeriön näkökulmasta olennaista on verotuottovaikutusta koskeva tieto, joka tietysti pitäisi pystyä kvantifioimaan. Lainvalmistelun käytäntönä on, että keskustelu elinkeinoelämän kanssa on tiivistä ja että hallituksen esitykset käyvät aina lausunnolla. Palautetta myös saadaan ja tarpeelliset muutokset esimerkiksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi voidaan tehdä jo lainvalmisteluvaiheessa. Vuoropuhelu sidosryhmien kanssa on lainvalmistelun pääsääntö, mutta esimerkiksi verolakien valmistelussa ongelmana on usein kiire.

3.4.1 Näkökohtia sääntelyn vaikutuksista hankitun tiedon hyödyntämiseen

Ministeriöiden haastatteluissa nousi kattavasti esille kysymys sääntelytiedosta eli siitä tiedosta, joka on lakien valmistelun pohjatietoa. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisessä ja esimerkiksi lakien tiedonantovelvoitteiden arvioinnissa olennaista sääntelytietoa on tieto sääntelyn kohteista ja verotuksessa esimerkiksi sääntelyn kohteiden käyttäytymisvaikutuksista. Ministeriöissä tällaisen sääntelyn vaikutuksiin liittyvä tiedon kokoaminen ei ole systemaattista eikä siihen ole varattu voimavaroja. Ministeriöiden ja myös valtioneuvoston kansliasta saadun haastattelutiedon mukaan lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tulisi perustua pitkälti tutkimustietoon tai tutkimuksen metodeilla muodostettuun tietoon. Valtionhallinnossa yleinen haaste on tiedon hankinnan ja erityisesti tutkimustiedon hyödyntäminen asiantuntijatyössä ja johtamisessa. Kansallisesti ja kansainvälisesti onkin keskusteltu poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantamisesta eli siitä, mitä hyviä ja myös huonoja tiedon hyödyntämisen malleja on olemassa. Erityisesti lainsäädännön valmistelussa kaivataan tulevaisuuden skenaarioiden hallintaa. Myös kokeilut voisivat olla hyviä siksi, että mahdolliset virheet voidaan korjata ennen toimintojen vakiinnuttamista. Tällainen malli voisi tuottaa ennakointitiedon lisäksi myös taloudellisia säästöjä.

Tiedon hyödyntämisen yksi tärkeä käytännön hyöty on mahdollisuus priorisointiin. Monipuolinen tieto auttaa nostamaan esille erilaisia vaihtoehtoja ja toimii erilaisten punnintojen tukena. Esimerkiksi tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva valtioneuvoston työryhmä arvioi erilaisten politiikkatoimien arvioinnin parantamista, mikä palvelisi säädösvalmistelun tarpeita ja erilaisten vaihtoehtojen punnintaa päätöksenteossa. Tällaisen toiminnan kehittämiseksi valtioneuvostossa on harjoitettu muun muassa työpajatoimintaa. Tiedon hyödyntämisestä ja tulevaisuuden hallinnosta ja sen kehittamisestä on keskusteltu kansainvälisen yhteistyön (muun muassa IIASA:n eli International Institute for Applied System Analyticsin kanssa) ja esimerkiksi OECD:n puitteissa. Tiedon hyödyntämistä koskevan kehittämistyön aikana on syntynyt käsitys, että etenkin tietoa tuottavien tutkijoiden ja tietoa hyödyntävien käytännön päättökentekijöiden on vaikea sovittaa yhteen tietojaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

3.4.2 Tietojärjestelmien merkitys hallinnollisen taakan vähentämisessä

Haastatellut havaitsivat toimintaohjelman kuluessa, että tietojärjestelmien kehittäminen olisi yksi tärkeimpiä tekijöitä, joilla lainsäädännöstä johtuvaa yritysten hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää. Tietojärjestelmien yhteys lainsäädännössä olevaan hallinnolliseen taakkaan perustuu siihen, että yritysten lakiin perustuvat tiedonantovelvoitteet täytetään yleensä sähköisesti.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että Suomen viranomaistoiminnasta puuttuu yhtenäinen tietojärjestelmäarkkitehtuuri eli tietojen hallinnan yhteinen konsernitason järjestelmä. Oikeusministeriössä on pyritty yksinkertaistamaan asiointia. Ihanteellisin ratkaisu olisi yksi yhdenmukaisin perustein toimiva, viranomaiskäyttöön tarkoitettu asiakastiedosto. Oikeusministeriön mukaan tämä edellyttäisi hanketta, jossa pohditaan valtionhallinnon tietovaatimuksia, tietojen keruun perusteita, avoimuutta, viranomaisten keskinäisten tietojen vaihdon edellytyksiä, yksityisyyden suojaa, salassapitoa ja yhteisen tiedoston käytön pelisääntöjä.

Oikeusministeriön edustajan mukaan tietojärjestelmäarkkitehtuurin kehittäminen on tekijä, joka voisi tuottaa välittömiä kustannushyötyjä. Tietojärjestelmien näkökulmasta lainsäädäntöön perustuvaa hallinnollista taakkaa on ainakin kahdenlaista. Toinen on sellaista, jota ei voi välttää mutta jonka haittoja voi minimoida. Toinen osa taakasta on puolestaan tarpeettomia velvoitteita ja kaksin- tai moninkertaista turhaa tiedonantoa viranomaisille. Valtiovarainministeriössä on vertailtu tässä suhteessa kansainvälisiä käytäntöjä. Esimerkiksi Norjassa tiedonkeruun malli perustuu ”arkistoon”, jossa yritysten tiedonantovelvoitteisiin liittyvät tiedot ovat jo olemassa ja niitä uudistetaan tarpeen mukaan. Tiedonantovelvoitteiden ajantasaisuus on aivan välttämätöntä yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Viranomaisten oikeus käyttää toisen viranomaisen keräämiä tietoja on epäselvä asia. Pysyvä ongelma on myös se, että viranomaisten tietojärjestelmät eivät keskustele keskenään.

Verohallinnon sähköisen palvelun käyttöönotto, jolla pyritään keventämään verovelvollisten taakkaa ja minimoimaan kustannuksia, toteutui kansallisesta ohjelmasta riippumatta. Verohallinnossa on ollut meneillään tietojärjestelmäarkkitehtuurin merkittävä uudistaminen. Nyt pyritään yhdenmukaistamaan tietokantoja, joihin on ajan myötä koottu tietoja sekä sisäisesti että ulkoa päin. Uudistuksella pyritään parantamaan olemassa olevien tietojen käytettävyyttä ja viranomaisten mahdollisuutta käyttää niitä. Tällä on tarkoitus vähentää yritysten hallinnollista taakkaa. Käytännön tasolla ongelmia voivat aiheuttaa pienet asiat, kuten ihmisen nimen tai

osoitteen kirjoittaminen tietojärjestelmiin yli kymmenellä eri tavalla. Tällaiset seikat hankaloittavat yksittäisten tietueiden käyttämistä. Ministeriön vero-osastolla on tarkoitus analysoida ja tarkastella yksityiskohtaisesti, millä periaatteilla viranomaisissa on koottu tietoja.

Myös ympäristöministeriön mukaan tietojärjestelmäkokonaisuus on aivan keskeinen tekijä hallinnollisen taakan vähentämisessä. Ympäristölupaan liittyvien tietojärjestelmien kehittäminen on ollut pitkään vireillä ja sähköinen asiointi on toteutettu joissakin yksiköissä. Ongelmallista ympäristölupa-asioissa on viranomaisten suuri määrä ja se, että lupien myöntäminen kuuluu sekä kuntien että valtion toimivaltaan. Kunnilla on omat tietojärjestelmänsä. On ongelmallista, että kuntasektori ei ole tietojärjestelmien kehittämisessä mukana. Ympäristöministeriön tavoitteena on tehdä yhteistyötä Kuntaliiton kanssa ympäristölupa-asioissa ja myös sähköisten tietojärjestelmien ongelmissa.

Todettakoon, että sähköisen hallinnon kehittämisen SADe-ohjelmalla on yhteys hallinnollisen taakan vähentämiseen. Tavoitteena on koordinoida sähköisen asioinnin infrastruktuuria eli JulkICT-toimintaa. Oikeusministeriön järjestämässä e-demokratiaseminaarissa marraskuussa 2013 korostettiin laaja-alaisesti avoimen hallinnon, läpinäkyvyyden ja osallistumisen kustannushyötyjä sekä sähköisten välineiden käyttöä päätöksenteon ja lainvalmistelun tietoperustan tukena.

Tieto yrityksiin kohdistuvan lainsäädännön toimeenpanosta

Tieto lakien toimeenpanon vaikutuksista on tärkeää. Esimerkiksi säännös poikkeuslakimenettelystä on helppo kirjoittaa lakiin. Lakien täytäntöönpanovaiheessa se voi kuitenkin merkitä huomattavaa kuormitusta. Hallinnollinen taakka koskee sekä yritystä että tiedonantovelvoitteita valvovaa viranomaista. Taakan jakoa voidaan muuttaa esimerkiksi siten, että viranomainen siirtää sen painopisteen yritykselle. Tästä esimerkki ympäristön alalla on yritysten itsesääntely, joka kohdistuu ympäristön tilan ja esimerkiksi päästöjen seurantaan.

Ympäristölainsäädännön erityispiirteenä on sen EU-lainsäädäntösidonnaisuus. Haastattelutiedon mukaan ympäristöministeriö on jo ennen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista ohjelmaa pyrkinyt keventämään ympäristölupa-asioiden tiedonantovelvoitteita. Tarkoituksena on ollut siirtyä lupa-asioissa ilmoitusmenettelyn suuntaan. Tavoitteena on kyetä määrittelemään lupa-asioiden yleinen malli ja mahdollisuuksien mukaan sovittaa sen yhteyteen lupa-asioihin liittyviä erityispiirteitä. Lainsäädännön toimeenpanovaiheen ongelmien tunteminen lainvalmistelussa on tärkeää. Epäselvä lainsäädäntö johtaa valituksiin, ja valitusprosessien

väheneminen ympäristöasioissa on keventänyt ministeriön mukaan yritysten hallinnollista taakkaa eniten.

Ympäristöministeriössä on toteutettu yhtenä strategisena hankkeena vaikutusten arvioinnin kehittäminen. Vaikutuksia arvioidaan lakien valmistelun aikana, ja arviointi koskee kokonaisvaikutuksia, taloudellisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia. Ministeriössä hyödynnetään paitsi valtioneuvoston lainvalmisteluohjeita, myös ministeriössä kehitettyä omaa aineistoa. Ympäristöjärjestöillä on keskeinen rooli siinä, että lainsäädännön ympäristövaikutukset tulevat selvitettyiksi. Yritykset tai toimintaa harjoittavat tahot ovat kiinnostuneita siitä, että taloudelliset seikat otetaan huomioon. Ministeriön mukaan lainsäädännön sosiaalisia vaikutuksia ei ole vielä osattu tarkastella: niitä ei ole tutkittu sääntelyssä lainkaan – ihminen puuttuu vaikutusarvioinneista. Tästä hyvä esimerkki on haja-asutusalueiden jätevesien käsittelyä koskevat säädökset, joiden valmisteluvaiheessa ei ymmärretty sitä, että säädös koettaisiin epäoikeudenmukaiseksi.

Haastattelujen perusteella voidaan tiivistää, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman kärki on ollut ministeriöiden lainvalmistelussa ja erityisesti yritysten hallinnolliseen taakkaan ja siinä tiedonantovelvoitteisiin liittyvässä vaikutusten arvioinnissa. Tiedonantovelvoitteista osa on viranomaisten harjoittamaa päällekkäistä tiedonkeruuta, eikä tiedonantovelvoitteita tukevaa tietojärjestelmäarkkitehtuuria ole. Perimmiltään hallinnollisen taakan kehittämisessä on kyse siitä, että valtiokonsernissa kukin toimija on koonnut tietoja yrityksistä ja henkilöistä ja jopa samastakin asiasta moneen kertaan erilaisin mittapuuin ja standardein.

Hallinnollisen taakan vähentäminen ei ole vain valtion asia. Myös kunnat olisi tullut ottaa huomioon hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisessa toimintaohjelmassa. Ministeriöissä pohdittiin epätarkoituksenmukaisia tiedonantovelvoitteita; toisaalta lupamenettelyissä on jo siirrytty pitkälti toimijoiden itsesääntelyyn. Ympäristöministeriössä onkin pohdittu itsesääntelyn mahdollisuuksia ja rajoja.

Viranomaisten välisissä tiedonsaantioikeuksissa ja salassapitovelvoitteissa ilmenevät oikeudelliset ongelmat niin ikään edellyttävät ratkaisua. Se on edellytys toimiville ja viranomaisten yhteisille tietojärjestelmille.

Valtioneuvoston ja ministeriön oman työn kriittinen arviointi ja vuorovaikutus ovat tärkeitä. Lainvalmistelun avoimuus, vuorovaikutus sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja sääntelyn kohteiden välillä on tärkeää. Hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisessa toimintaohjelmassa tulisi ottaa huomioon viranomaisten havainnot ja tulokset toiminta-

ohjelman kanssa samansuuntaisista hankkeista, kuten VATU-hankkeesta ja valtion ICT-hankkeesta.

Ministeriöiden haastatteluissa tuotiin esille, että lainsäädännön hyvä laatu ja asianmukainen toimeenpano vähentävät muutoksenhakuja ja niiden kustannuksia. Lainsäädännön toimeenpanosta ei kuitenkaan ole riittävästi tietoa.

Yleisempi suuri pulma on, ettei ministeriöissä ole saatavilla riittävästi tosiasioihin perustuvaa tietolainvalmistelun laadun arvioimiseksi. Kaikissa haastelluissa ministeriöissä on pohdittu vaikutusten arvioinnin taustalla olevien menetelmien käyttökelpoisuutta ja esimerkiksi kuulemisten ja laajojen kyselyiden toteuttamista.

Ministeriöissä yhteinen tekijä oli tarve kehittää lainvalmistelun suhdetta tietojärjestelmiin ja järjestelmän rakentaminen myös lainvalmistelua tukevaksi. Ympäristöministeriön toimialalla korostui tietojärjestelmien ero valtion ja kuntien välillä.

3.5 Asetetut tavoitteet ja ohjelman tulokset

Tässä selvityksessä on pyritty luomaan kuvaa kansallisen toimintaohjelman vaikutuksista ohjelman kuluessa syntyneiden asiakirjojen ja ministeriöissä tehtyjen haastattelujen perusteella.

Ohjelman kuluessa työ- ja elinkeinoministeriössä laadittiin useita raportteja. ”Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuonna 2009” -nimisessä raportissa todettiin ohjelman edistyminen hallinnonaloilla sekä asiat, joihin on tarpeellista ryhtyä pikaisesti yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Näitä olivat

- sähköisen asioinnin kehittäminen
- viranomaisen velvollisuus hyödyntää toisen viranomaisen tietoja lupaja tukihakemuksissa
- yritysten rahoitus- ja tukihakemusten menettelyjen keventäminen
- lääketukkukaupan hyväksyntäprosessien yksinkertaistaminen
- sotumaksujen sekä työttömyys- ja eläkevakuutusmaksujen maksamismenettelyjen yksinkertaistaminen.⁶¹

⁶¹ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012. Toimintaohjelman edistymisraportti vuonna 2009, painopaikkaa ja vuotta ei ilmoitettu.*

Toimintaohjelman edistymisraportissa vuodelta 2010 on toistamiseen to-
dettu toimintaohjelman tavoitteet ja painopisteet, hallinnollisen taakan vä-
hentämisen kansallisen toimintaohjelman lähtötasoselvitykset prioriteet-
tialoiksi valituilla hallinnonaloilla, taakan keventämistoimet eri hallin-
nonaloilla sekä toimintaohjelman seuranta ja täydentäminen. Raportissa
niin ikään toistetaan vuonna 2009 esitetyt pikaiset toimet yritysten hallin-
nollisen taakan vähentämiseksi sekä kehoitetaan toimimaan systemaattises-
ti yritysten hallinnollisen taakan vähentämisessä ja ottamaan yritysten hal-
linnollinen taakka huomioon säädösvalmistelussa.⁶²

Toimintaohjelman edistymisraportissa vuodelta 2011 on analysoitu
muutoksia kansallisen toimintaohjelman painopistealueilla sekä keventä-
mistoimia niiden ulkopuolisilla alueilla. Raportissa on todettu ja toistettu
vuoden 2010 linjaukset kiireesti toimeenpantavista asioista yritysten hal-
linnollisen taakan vähentämiseksi sekä esitetty kunkin asian kohdalla
edellytettävä konkreettinen toimenpide ja linjanvetoja suunnitteilla olevis-
ta toimista.⁶³

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi 9.2.2011 tilannekatsauksen yritys-
ten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisesta toimintaohjelmasta.
Raportissa on tiivistetty vuoden 2011 raportin toimet ja havainnot.⁶⁴ Vuo-
den 2012 selvityksessä puolestaan arvioidaan kansallisen toimintaohjel-
man painopistealojen lainsäädännön tiedonantovelvoitteiden taakkamuut-
tosta SCM-menetelmän avulla. Selvitys kohdistui niihin säädös- ja menet-
telytapamuutoksiin, joita on toteutettu lähtötasomittausten jälkeen.⁶⁵

Työ- ja elinkeinoministeriö on raportoinut kansallisesta toimintaohjel-
masta ulkopuolisen asiantuntijatyön perusteella. Raportissa ”Hallinnolli-
sen taakan vähentyminen – TEM:n kansallisen ohjelman loppuraportti
vuodelta 2012 (Deloitte et Touche Oy)” todetaan, ettei lainsäädännön yri-
tyksille aiheuttama hallinnollinen taakka ole painopistealueilla merkittä-
västi muuttunut taakan lähtötasoarvion tasosta. Raportissa korostetaan tu-
lostojen olevan suuntaa-antavia. Raportin laskelmissa ei ole otettu huomi-
oon sähköisen viranomaisasioinnin tai tilastoinnin yritystietokeruiden ke-
hittämisen vaikutusta yritysten hallinnollisen taakan kehitykseen.⁶⁶ Se on

⁶² *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–
2012, toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2010, TEM, huhtikuu 2011.*

⁶³ *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–
2012, Toimintaohjelman edistymisraportti vuodelta 2011, TEM, luonnos, joulu-
kuu 2011.*

⁶⁴ *TEM 9.2.2011*

⁶⁵ *Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä, 2012, 6–8.*

⁶⁶ *Hallinnollisen taakan vähentyminen, 2012, 1–2.*

tietysti puute. Työ- ja elinkeinoministeriön loppuraportti ”Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti 5.4.2012.” perustuu em. ulkopuolisen asiantuntijan raporttiin. Loppuraportin mukaan Suomessa yrityksille lainsäädännöstä aiheutuvan hallinnollisen taakan lähtötasoksi on arvioitu hieman alle kaksi miljardia euroa vuodessa, mikä sisältää EU-lainsäädännöstä ja kansallisesta lainsäädännöstä johtuvan hallinnollisen taakan. Kuten jo tämän selvityksen alussa todettiin, raportin mukaan yritysten hallinnollisessa taakassa on nähtävissä hienoista laskua, joka on ehkä yhden prosentin luokkaa taakan lähtötasosta. Suhteellisesti eniten taakka on laskenut julkisten hankintojen painopistealueella, joskin sen merkitys on pieni kokonaistaakassa. Taakka on pysynyt ennallaan työnantajana toimimisessa ja verotuksessa.⁶⁷

TAULUKKO 3. Hallinnollisen taakan muutos painopistealoilla.⁶⁸

	1000 €	%
Työnantajana toimiminen	4 031 000	1
Verotus	-5 574 000	-1
Taloushallinnon raportointi	-2 808 000	-2
Elintarviketurvallisuus ja laatu	-1 835 000	-5
Julkiset hankinnat	-4 848 000	-23
Ympäristöluvut	0	0
Yhteensä	- 11 034 000	- 1

Vaikka selvityksen mittausten mukaan julkisten hankintojen painopistealueella yritysten hallinnollinen taakka näyttää vähentyneen suhteellisesti eniten (-23 prosenttia), luvun merkitys suhteessa kokonaistaakaan muutokseen on pieni, koska julkisten hankintojen osuus kokonaistaakasta on pieni. Taakassa ei ole nähtävissä muutoksia raskaimmilla taakka-alueilla eli työnantajana toimimisessa ja verotuksessa. Työnantajavelvoitteiden alueella taakka on arvion mukaan hienoisesti kasvanut sairausvakuutuslain muutosten vuoksi. Lakimuutokset ovat pitäneet verotuksen taakan entisellään. Vaikka pienyritykset siirtyivät pidennettyihin verokausiin ja verotili-

⁶⁷ *Hallinnollisen taakan vähentyminen – TEM:n kansallisen ohjelman loppuraportti, Deloitte, TEM 15/2012, 1–2.*

⁶⁸ *Lähde: Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä 5.4.2012, 56.*

järjestelmään, lisäsi käännetyn verotilijärjestelmän käyttöönotto taakkaa. Taakan tosin odotetaan keventyvän käyttöönoton jälkeen.

Tuloksiin pitää suhtautua varauksella siksi, että niistä puuttuu maatalouden kaltaisia tärkeitä painopistealueita eikä mittauksissa ei ole otettu lainkaan huomioon sähköisen asioinnin vaikutusta taakan kehitykseen, kuten edellä jo todettiin.⁶⁹ Sähköisen asioinnin jättäminen huomiotta on puute siksi, että mittaamisen tarkastelun kohteena olivat paitsi säädösmuutokset, myös menettelytapamuutokset.

Työ- ja elinkeinoministeriö on laatimassaan loppumuistiossa 4.10.2013 todennut kolme selvitysten mukaan yritysten hallinnollisen taakan selvästi raskainta aluetta: työnantajana toimiminen, verotus ja taloushallinnon raportointi. Neljänneksi raskain taakka yrityksille on ympäristöluvut ja niihin liittyvä valvonta.⁷⁰ Muistion mukaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa tarkasteltiin jo hallituksen iltakoulussa 9.2.2011. Iltakoulussa todettiin, että ”toimenpiteitä eri hallinnonaloilla tulee olennaisesti tehostaa, ja toimia tehostetaan myös muilla kuin painopistealoilla tietyn alan yrityksille raskaiden, vanhentuneiden tai tarpeettomien tiedonanto-velvoitteiden vähentämiseksi.”⁷¹

3.5.1 Tietoisuus yrityksiin kohdistuvasta sääntelystä lisääntyi

Haastattelujen perusteella yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvä tietoperusta ministeriössä vahvistui kansallisen toimintaohjelman vuoksi muun muassa siksi, että ministeriössä saatiin koulutusta yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen vaikutusten arvioinnista. Hallinnollisen taakan vähentämisen arvioinnista pitää ottaa huomioon, että toimintaohjelman kohteena ollut lainsäädäntö on laadullisesti erilaista. Ministeriön mahdollisuus arvioida esimerkiksi niin sanotussa kolmikannassa syntyneitä yritysten hallinnollista taakkaa on vaikeaa lainsäädännön laadun ja siitä johtuvan lainvalmistelun erilaisuuden vuoksi. Kompromissi- tai konsensus-sääntelyssä tapahtuu myös ennakoimattomia asioita, joita ei alun pitäen ole voitu ottaa huomioon lainvalmistelussa. Myös Euroopan unioni asettaa lainsäädännölle vaatimuksia, joihin ei ole mahdollista vaikuttaa kansallisesti.

Hallinnollisen taakan vähentämisessä tehokkaimpia välineitä on sähköinen asiointi. Ihanteellista olisi, että viranomaisten erilaisia sähköisiä

⁶⁹ *Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä 5.4.2012, 56–57.*

⁷⁰ *TEM:n muistio 4.10.2013*

⁷¹ *TEM:n muistio 4.10.2013*

toimintaprosesseja ja lainsäädäntöä kehitettäisiin samanaikaisesti. Tosiasiallisesti yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallista toimintaohjelmaa ja esimerkiksi SADE-hankkeen uudistustavoitteita pitää osata lukea ja hyödyntää yhtä aikaa. Kyse on perimmiltään viranomaisten toimintatapojen muuttamisesta, joka merkitsee samanaikaisesti sekä viranomaistoiminnan kehittämistä ja lainsäädännön parantamista. On puute, että yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelman laskelmissa ei ole otettu huomioon sähköisen viranomaisasioinnin tai tilastoinnin yritystietokeruiden kehittämisen vaikutusta hallinnollisen taakan kehitykseen. Hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisen toimintaohjelmanvarsinaiset tulokset syntyvät kuitenkin lainvalmistelun ja asiointitapojen kehittämisestä.

Tavoitteena työ- ja elinkeinoministeriössä on, että yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen vakiinnutetaan ministeriöiden työhön. Tosin mikään uusi asia se ei ole, sillä yritysvaikutusten arviointi sisältyy jo nykyisiin lainvalmisteluohjeisiin. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallinen toimintaohjelma ei ole vaikuttanut myöskään mitenkään valtioneuvoston työnjakoon. Hankkeen suurin hyöty onkin ollut se, että sääntelyssä on kiinnitetty huomiota yritysten hallinnolliseen taakkaan. Hallinnollisen taakan olemassaolo on tunnistettu ja siitä on ministeriön mukaan saatu nyt perustavanlaatuaista tietoa.

Haastatteluissa esitettiin erilaisia näkemyksiä siitä, pitäisikö valtioneuvostolla olla erityinen toimielin, joka koordinoisi ja valvoisi sääntelyn laatua. Lähtökohtana pidetään, että lainsäädännön toimivuutta tulisi arvioida kansalaisista käsin. Tämän selvityksen haastatteluissa erityiselle sääntelyn valvontaelimelle ei nähty tarvetta. ”Regulatory committee” -tyyppisiin toimijoihin tai muihin ulkomaisiin malleihin suhtauduttiin kriittisesti. Niiden roolia ei tosin tunnettu kovin hyvin.

3.5.2 Vaikutusarviointeja ei tehdä yhtenäisesti ja riittävästi

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisessa toimintaohjelmassa oli tarkoitus keskittyä lainsäädännön tiedonantovelvoitteisiin tavoitteena vähentää yleisemmin sääntelystä johtuvia kustannuksia. Hallituksen puoliväliriihessä keväällä 2013 kiinnitettiin huomiota sääntelyn kustannuksista kertovaan tietoperustaan. Hallitus edellytti ministeriöiden lainvalmistelulta erityisesti teollisuuteen kohdistuvien kustannusten seurantaan siksi, että hallitus oli päättänyt olla lisäämättä erityisesti teollisuuden sääntelytaakkaa.

Suomessa ei ole saatu aikaan riittävän tehokasta yhteistyötä sääntelyn kustannusten vaikutusten arvioinnissa. Suomessa ei ole myöskään asetettu muodollisia vaatimuksia vaikutusten arvioinnille tai sen laadulle, vaikka vaikutusten arvioinneista on annettukin ohjeet. Haastattelujen mukaan puuttuu yhtenäinen vaikutusarvioinnin metodologia sekä lakiin perustuva velvoite vaikutusten arvioinnista. Suomessa oikeusministeriö on ns. paremman sääntelyn ministeriö, mutta myös muiden ministeriöiden vastuulla on lainsäädäntöä valmistelemina tahoina seurata ja kehittää lainvalmistelusta annettuja ohjeita. Yksittäisissä lainvalmisteluhankkeissa edellytetään myös ennakkollista arviointia, johon kaikissa ministeriöissä ei ole totuttu ja jonka resursointiin ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota.

Vaikutusarviointitieto on Suomessa lainvalmistelun keskeinen kehittämiskohde. Yleisesti ajatellaan, että lait säädetään eduskunnassa. Ministeriöiden ja eduskunnan lainvalmistelun käytäntö ei ole kuitenkaan sillä tavoin läpinäkyvää, että sitä olisi säädelty yksityiskohtaisemmin. Ministeriöiden ja eduskunnan tehtäviä sekä vuorovaikutuksen muotoja tulisikin muuttaa selkeämmiksi ja läpinäkyvämmiksi.

Valtioneuvosto on hyväksynyt lainvalmistelun yritysvaikutusten arviointiohjeet vuonna 2007. Haastattelujen perusteella ongelma niiden soveltamisessa on osaamisessa ja erityisesti käytettävissä olevan empiirisen tiedon puutteessa. Suomalaisessa sääntelyssä elää vieläkin uskomus, että kun laki kirjoitetaan paperille, se toteutuu sitten itsekseen. Jatkossa vaikutusten arvioinnin osaamiseen on tarkoitus panostaa lainvalmistelijoiden koulutuksella. Vaikutusten arviointiin liittyy myös olemassa olevien säädösten huolto ja karsinta, jonka pitäisi olla osa rutiinitoimintaa. Haastatteluissa tuotiin esiin, että Suomessa toiminnan vaikutusten arvioinnin todetaan olevan pitkälti paperitasolla ja että käytännön arviointiosaamisen vieminen lainsäädännön valmistelun tasolle ei ole tyydyttävää.

Yhteenvetona voidaan tiivistää, että tietojärjestelmän infrastruktuuri on tärkeä kysymys tiedonantovelvoitteiden kustannusten vähentämisessä, koska hallinnolliseen taakkaan liittyvät asiat kuuluvat sekä valtionhallinnon että kuntahallinnon piiriin ja koska kullakin on omat tietojärjestelmänsä molemmilla sektoreilla.

Kansallisen ohjelman kuluessa kävi selväksi, että ministeriöissä ei seurata systemaattisesti sääntelyn kustannuksia. Keskustelu lainsäädännön haitoista ja hyödyistä on selvästi lisääntynyt. Lainvalmistelussa vaikutusten arvioinnille on annettu suurempaa merkitystä. Lainvalmistelussa tehdään yritysten toimintaan kohdistuvia vaikutusten arviointeja, mutta toiminta ei ole systemaattista.

Vaikka haastattelujen perusteella ei suoranaisesti esitetä minkään erityisen lainsäädäntöä valvovan elimen perustamista, ministeriöissä on varovaisesti pohdittu lainsäädäntöä koordinoivan, ehkä myös valvovan ja vir-

kamiesvetoisen yhteisen valtionhallinnon siiloja purkavan sääntelyelimen mahdollisuutta. Haastatteluissa kävi esille, että tällaisista ”oversight”- eli valvontaelimistä ei kuitenkaan ole vielä riittävästi vertailutietoa jatkokehittelyjen perustaksi.

Valvontaelimen perustamista useammin on tuotu esille huoli siitä, kenen tehtävänä ottaa huomioon kansalaisten näkökulma lainvalmistelussa.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Administrative Costs: The Effort to Identify, Measure and Reduce Them, The Federal Government, The 2007 Federal Government Report on the Use of the Standard Cost Model.

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Järkevä sääntely”, EUVL C 9, 11.1.2012.

Assessing Progress in the Implementation of the 2012 OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. 5th Expert Meeting on Measuring Regulatory Performance, Stockholm, Sweden 3–4 June 2013. (OECD, 2013).

COM (2012) 746 final, EU:n sääntelyn tila.

Developing an EU common methodology for assessing administrative costs

Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio, KOM(2011) 500.

GAO Cost Estimating and Assessment Guide. Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs, United States Government Accountability Office, Applied Research and Methods, March 2009.

Hallinnollisen taakan kansallisen ohjelman ohjausryhmän pöytäkirjat 2008–2013.

Hallinnollisen taakan kansallisen ohjelman projektiryhmän pöytäkirjat 2008–2013.

European Commission. Smart-regulation. Evaluation.

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

European Commission. Stakeholder consultation on smart regulation in the EU. 2012.
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_en.pdf.

Impact Assessment Board Report for 2011, SEC (2012) 101

OECD. Recommendation of the council on regulatory policy and governance. 2012.
<http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>

Ramboll management. International benchmark of administrative burdens related to selected EC Directives in the Netherlands, Germany and Denmark. Methodological findings. Final report. July 2006.
http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/09/scm_benchmark_-_methodological_findings_final_report_255.pdf

Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience, Laura Cavallo, Giuseppe Coco, Mario Martelli.
http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/05/evaluating_admin_burdens_through_scm_italian_experience_may_2008_483.pdf

Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme. World Bank Group.
<http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>

Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU-legislation – Report on the Pilot Phase (April–September 2005), SEC(2005) 1329, liitetty tiedonantoon EU:n yhteisestä metodiikasta lainsäädännöstä johtuvien hallintokustannusten arvioimiseksi, KOM(2005) 518, 21.10.2005.

International Standard Cost Model Manual, Measuring and Reducing Administrative Burden for Businesses, www.international_scm_manual.

Järkevä sääntely Euroopan unionissa, KOM(2010) 543.

Kangasharju, Aki - Rauhanen, Timo: Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, TEM:n julkaisuja, Kilpailukyky 13/2008.

KOM(2007) 23 lopullinen, komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Toimintaohjelma hallinnollisen rasituksen keventämiseksi Euroopan unionissa.

Komission tiedonanto KOM(2005) 518 lopullinen. Komission tiedonanto EU:n yhteisestä metodiikasta lainsäädännöstä johtuvien hallintokustannusten arvioimiseksi, Bryssel 21.10.2005.

Lausunto VTV 253/31/2012 oikeusministeriölle, asiassa ”Järkevää sääntelyä koskeva sidosryhmien kuuleminen”.

Ministeriöissä tehdyt lähtöselvitykset TEM:n sivuilla ([www.tem.fi/files/6.3.2014](http://www.tem.fi/files/632014)).

Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the expert group, 2007.

Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, oikeusministeriö, 2007:6.

Pienten ja keskisuurten yritysten sääntelytaakan keventäminen, KOM(2011) 803.

Pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa, TEM:n julkaisuja, Kilpailukyky, 21/2011.

Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012.

Review of the Application of EU and US Regulatory Impact Assessment Guidelines on the Analysis of Impacts on International Trade and Investment, 2008.

Seminar on e-democracy – global and local trends and approaches, oikeusministeriö, 26.11.2013.

The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion, Kai Weigrich, LSE, 2009.

Utvecklingen av företagens administrativa kostnader 2010-2012, redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2013, Tillväxtverket.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hallinnollisen taakan vähentämisen toimenpidekokonaisuus, 7.8.2013.

Yksinkertaistamisohjelma vuodet 2014–2020 kattavaa monivuotista rahoituskehystä varten, COM(2012) 42.

Ympäristöministeriön raportteja 6/2008, Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen, Keventämisprojektin (I) loppuraportti, Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen

2. Haastattelut

Työ- ja elinkeinoministeriö 25.4.2013.

Oikeusministeriö 14.6.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö 13.8.2013.

Ympäristöministeriö 21.8.2013.

Valtioneuvoston kanslia 28.8.2013.

Valtiovarainministeriö 6.6.2013 ja 8.8.2013.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-275-6 (PDF)