

Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Kilpailukyky
13/2008



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Aki Kangasharju – Timo Rauhanen

Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja
Kilpailukyky
13/2008
Säädösvalmistelun kehittämissyksikkö

Käyntiosoite
Aleksanterinkatu 4
00170 HELSINKI

Postiosoite
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 010 606 000
Telekopio (09) 1606 2166

Julkaisusarjan nimi ja tunnus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Kilpailukyky 13/2008

Tekijät (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Aki Kangasharju ja Timo Rauhanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus		Julkaisu-aika Toukokuu 2008
		Toimeksiantaja(t) Työ- ja elinkeinoministeriö
		Toimielimen asettamispäivä
Julkaisun nimi Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet		
Tiivistelmä Selvityksessä kartoitettiin yrityksille suurinta hallinnollista taakkaa aiheuttavat lainsäädännön osa-alueet Suomessa. Kansainvälisten vertailujen mukaan yritysten hallinnollinen taakka on Suomessa melko alhainen. Suomi ei kuitenkaan menesty kaikilla lainsäädännön osa-alueilla yhtä hyvin. Verotuksessa ja työnantajana toimimisessa Suomi pärjää selvästi heikommin. Selvityksessä toteutettujen asiantuntijakuulemisten sekä osana Suomen Yrittäjien ja Finnveran pk-yritysbaremetria (keväät 2008) toteutetun yrityskyselyn vastausten mukaan hallinnollista taakkaa on eniten verotuksessa, työnantajana toimimisessa ja ympäristölainsäädännössä. Näiden osa-alueiden esiin nousu vahvisti aikaisemmissa selvityksissä tehtyjä johtopäätöksiä. Lisäksi taloushallinnon raportoinnista esitettiin selkeitä kehittämiskohteita etenkin pienten yritysten näkökulmasta. Lisäksi tämän selvityksen ulkopuolelle rajattuna maatalouden sääntelyssä on paljon kevennettävää. Maatalousyrityksille suunnatun tuen ohella EU:n yritystukijärjestelmässä yleisemminkin on byrokraattisuutta. Hallinnollinen taakka voidaan tyypitellä kahteen ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä taakkaa synnyttää lainsäädännön tietopyyntöjen määrä, vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus. Toisessa ryhmässä hallinnollinen taakka aiheutuu tietojen luovutuskäytäntöjen kankeudesta, esimerkiksi sähköisten tiedonantokanavien puutteesta. Hallinnolliselle taakalle on myös ominaista sen kohdistuminen enemmän pieniin kuin suuriin yrityksiin ja se, että osa syntyy säännöllisistä ja osa tapauskohtaisesta (ei-säännöllistä) tiedonantovelvoitteista. Tulevassa tutkimuksessa tulisi paneutua hallinnollisen taakan suuruusluokan selvittämiseen selvityksessä esille tulleilla lainsäädännön osa-alueilla. Menetelmänä tässä voitaisiin käyttää käsillä olevan selvityksen lähestymistapaa yksityiskohtaisempaa standardikustannus- eli SCM-mallia (Standard Cost Model), joka on laajassa käytössä Euroopan maissa ja saanut EU:ssa keskeisen aseman mittaamisen menetelmänä. Hallinnollisen taakan systemaattinen mittaaminen SCM-menetelmällä ja horisontaaliseen vähentämishjelmaan perustuvat hallinnollisen taakan keventämistoimet ovat Euroopan komission tuoreen vertailun mukaan useissa Euroopan maissa paljon Suomea edellä. Suomen tilanteesta hallinnollisen taakan mittaamisessa saa kuitenkin hieman toisen käsityksen, kun ottaa huomioon esimerkiksi vastavalmistuneet ympäristöministeriön työryhmän ja maa- ja metsätalousministeriön selvitysmiehen raportit sekä hieman aikaisemmin valmistuneen kauppa- ja teollisuusministeriön yrittäjyyden lainsäädännöstä riippuvan toimintaympäristön ongelmia pohtineen työryhmän raportin. Lisäksi hallinnollisen taakan arvioinnin sisällyttäminen uuden lainsäädännön vaikutusarviointiin ja tätä koskeviin ohjeisiin, osana taloudellisten vaikutusten ja yritysvaikutusten arviointia, on osaltaan merkittävä uudistus. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että myös toimenpiteissä oltaisiin EU:n käsitystä pidemmällä. Tuoreet ehdotukset eivät luonnollisestikaan ole vielä ehtineet realisoitua keventämistoimiksi. Aiemmin tehdyt edellä mainitun kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmän ehdotukset eivät puolestaan ole kaikilta osin edenneet. Suomessa on vasta valmisteilla kansallinen ohjelma taakan vähentämiseksi. Lisäksi Suomesta puuttuu selvä sitoutuminen hallinnollisen taakan jatkuvaan seurantaan. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Säädösvalmistelun kehittämissyksikkö/Liisa Lundelin-Nuortio, p. 010 606 2137		
Asiasanat Yritysten hallinnolliset rasitteet, lainsäädäntö, SCM-malli		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-030-6	
Kokonaissivumäärä 63	Kieli Suomi	Hinta 15 €
Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö	Kustantaja Edita Publishing Oy	

Esipuhe

Kauppa- ja teollisuusministeriön lainsäädännön yritysvaikutusten arviointihanke (SÄVY-hanke) tilasi syyskuussa 2007 Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) selvityksen lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvasta hallinnollisesta taakasta. Selvityksen tavoitteeksi asetettiin kartoittaa ne lainsäädännön alueet, joiden tiedonantovelvoitteista Suomessa aiheutuu yrityksille raskain hallinnollinen taakka.

Yritysten hallinnollisten rasitteiden vähentäminen on osa yritysten säädösympäristön parantamiseen tähtäviä toimia. Euroopan unionin paremman sääntelyn agendalla hallinnollisen taakan keventäminen on keskeisellä sijalla, samoin kuin useimmissa EU-jäsenvaltioissa. Euroopan unionin käynnissä olevan toimintaohjelman tavoitteena on vähentää EU-lainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta yrityksille aiheutuvaa taakkaa 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2007 lainsäädäntösuunnitelma sisältää linjauksen, jonka mukaan laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Toteutetun selvityksen keskeisenä tehtävänä onkin tarjota tarvittavaa taustatietoa kansallisen hallinnollisen taakan keventämishojelman valmisteluun. Selvityksen johtopäätökset perustuvat aiempiin kotimaisiin ja muiden maiden selvityksiin, asiantuntijahaastatteluihin sekä osana Suomen Yrittäjien ja Finnveran Pk-yritysbarometria toteutettuun yrityskyselyyn.

Selvityksen ovat laatineet tutkimusprofessori Aki Kangasharju ja erikoistutkija Timo Rauhanen VATT:sta. Selvityksen toteuttamisen tueksi koottiin ohjausryhmä ministeriöiden ja sidosryhmien edustajista.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää kiitokset selvityksen tekijöille ja ohjausryhmälle.

Helsingissä toukokuussa 2008

Liisa Lundelin-Nuortio
Neuvotteleva virkamies

Sisällys

Esipuhe	5
Sisällys	7
1 Johdanto	9
2 SCM-malli ja hallinnollisen taakan ominaisuudet	12
3 Hallinnollisen taakan vähentämistoimet	17
3.1 Kansainvälisiä kokemuksia	17
3.2 Suomen tilanne	21
4 Asiantuntijakyselyn ja -haastattelujen tulokset	31
4.1 Yleisiä havaintoja	31
4.2 Työnantajana toimiminen	35
4.3 Verolait	38
4.4 Ympäristölainsäädäntö	40
4.5 Muut säädökset	43
5 Yrityskyselyn tulokset	45
6 Johtopäätökset	48
Lähteet	53
Liite 1 Selvityksen ohjausryhmä	55
Liite 2 Asiantuntijakyselyyn vastanneet ja haastatellut henkilöt	56
Liite 3 Asiantuntijakyselyn vastaukset: yhteenveto säädösalueittain	57
Liite 4 Yrityskysely	62

1 Johdanto

Jo Adam Smithin ajoista lähtien taloustieteessä on ajateltu vapaan markkinatalouden edistävän tehokkaasti yksilöiden hyvinvointia – lukuun ottamatta tilanteita, joissa markkinat epäonnistuvat. Tätä markkinoiden toimimattomuutta ehkäistään ja korjataan julkisen sektorin sääntelyllä. Sääntely tuo kuitenkin mukanaan yritystoimintaa rasittavia kustannuksia, joita on punnittava torjuntatyön hyötyjä vastaan.

Osa sääntelystä kutsutaan hallinnolliseksi taakaksi. Se koostuu ainoastaan lainsäädännöstä johtuvien tietojen keräämisestä, saatavilla pitämisestä ja toimittamisesta viranomaisille tai yksityisille tahoille. Näitä tietoja yritys ei kokoaisi ilman lainsäädäntöä.

Hallinnollista taakkaa on tarpeen vähentää niiltä osin kuin pyydytyillä tiedoilla ei ole käyttöä markkinoiden toimimattomuuden korjaamisessa eivätkä ne hyödytä yhteiskuntaa muullakaan tavoin. Sama vähentämistarve koskee myös sinänsä tarpeellisia tietoja, joita ei pyydetä tarpeeksi yksiselitteisesti, pyydetään liian usein tarpeeseen nähden tai kysytään erikseen useisiin käyttötarkoituksiin. Myös tietoja, joiden toimittamismuoto aiheuttaa tarpeetonta byrokratiaa, kannattaa karsia. Lisäksi usein muuttuvat säädökset voivat aiheuttaa yrityksille ongelmia, jos tietojen luovuttamismuotojen muutoksille ei anneta tarpeeksi sopeutumisaikaa.

Hallinnollisen taakan vähentäminen ja sääntelyn yksinkertaistaminen ovat tällä hetkellä Euroopan Unionissa erittäin aktiivisessa vaiheessa osana Lissabonin strategian toteuttamista. Tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa EU:ssa 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä (Euroopan komissio 2007). Tässä yhteydessä myös jokaisen jäsenmaan odotetaan asettavan omat tavoitteensa ja ohjelmansa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Jotta tarpeetonta hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää, sen aiheuttajasta on oltava konkreettinen käsitys. Keskeinen osa EU:n toimintaohjelmassa onkin hallinnollisen taakan suuruusluokan mittaaminen. EU-tasolla ollaan mittaamassa 43 yksittäisen säädöksen hallinnollista taakkaa 13 lainsäädännön osa-alueella. Näiden säädösten on arvioitu kattavan jopa 80 prosenttia EU-sääntelystä lähtöisin olevasta hallinnollisesta taakasta.

EU:n mittaamisen lisäksi jäsenmaat ovat tehneet tai tekemässä omaa mittaamistyötään. Alankomaat on alan edelläkävijä, mutta mittaaminen on pitkällä myös muun muassa Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa, Itävallassa, Tšekissä, Saksassa ja Iso-Britanniassa (Euroopan komissio 2008b). Suuri osa mittaamisesta tehdään niin sanotulla standardikustannus- eli SCM-mallilla (Standard Cost Model).

Suomessa hallinnollisen taakan arvioiminen SCM-mallilla on ollut toistaiseksi vähäistä. Muita mittaamisen alkuvaiheessa olevia EU-maita ovat muun muassa Irlanti, Baltian maat, Belgia, Unkari ja Slovenia. SCM-menetelmää käytettiin Suomessa ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan kerran kauppa- ja teollisuusministeriön toteuttamassa pilottiselvityksessä, jossa mitattiin arvonlisäverolainsäädännöstä yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset (Niinikoski ym. 2007). Pilottiselvitys liittyi ns. SÄVY-hankkeeseen, jonka tavoitteena on ollut edistää säädöshankkeiden yritysvaikutusten arviointia (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007).

Varsinaisen hallinnollisen taakan mittaamisen sijaan Suomessa on tehty laajojakin kartoituksia lainsäädännön yrityksille synnyttämistä velvoitteista. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton (EK 2007) ja Suomen Yrittäjien (SY 2007) selvitysten ja barometrien mukaan yritysten kannalta raskaimmat lainsäädännön osa-alueet ovat työnantajana toimiminen, verolait ja ympäristölainsäädäntö. Näissä kyselyissä ei kuitenkaan ole varsinaisesti pyritty selvittämään nimenomaan hallinnollista taakkaa, vaan laajemmin sääntelyn kehittämistä.

Myös yritystoiminnan lainsäädännöstä syntyvien ongelmien poistamista on Suomessa lähestytty hallinnollista taakkaa yleisemmästä näkökulmasta (esim. Suomela 2007, ympäristöministeriö 2008). Esimerkiksi yrittäjyyteen liittyvän lainsäädännön ongelmakohtia on selvitetty useilla osa-alueilla (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004). Suomessa on pitkään vähennetty yritysten hallinnollisia kustannuksia ongelmalähtöisesti ja käytännönläheisesti, erityisesti purkamalla elinkeinonharjoittamista koskevia lupa- ja ilmoitusjärjestelmiä sekä hyödyntämällä sähköisen tiedonsiirron mahdollisuuksia viranomaisasioinnissa.

Tässä selvityksessä tarkastellaan yritysten hallinnollista taakkaa SCM-menetelmää pintapuolisemmin, mutta samalla laaja-alaisesti. Pyrkimyksenä on etsiä kansantaloudellisesti merkittävimpiä hallinnollista taakkaa synnyttäviä säädöksiä. Vaikka yksittäisen säädöksen sisältämät tietovaatimukset voivat aiheuttaa suuriaakin yrityskohtaisia kustannuksia, suurimmat säästöt saadaan niillä lainsäädännön osa-alueilla, jotka vaikuttavat koko yrityskenttään.

Käsillä olevassa työssä tarkastellaan lähinnä sitä, ovatko yritysten kannalta hankalimmat lainsäädännön osa-alueet kärkipäässä myös hallinnollisen taakan aiheuttajina vai syntykö taakka joistain muista alueista. Lisäksi selvityksessä arvioidaan sitä, mitkä ovat keskeisimmät hallinnollista taakkaa aiheuttavat yksittäiset lait ja niiden merkittävimpiä tiedonantovelvoitteita aiheuttavat määräykset. Selvitys ja siihen liittyvä kysely rajattiin maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan, sillä maatalousyrittäjyys poikkeaa muusta yritystoiminnasta ja maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamisesta valmistui selvitysmiehen raportti joulukuussa 2007 (Suomela 2007).

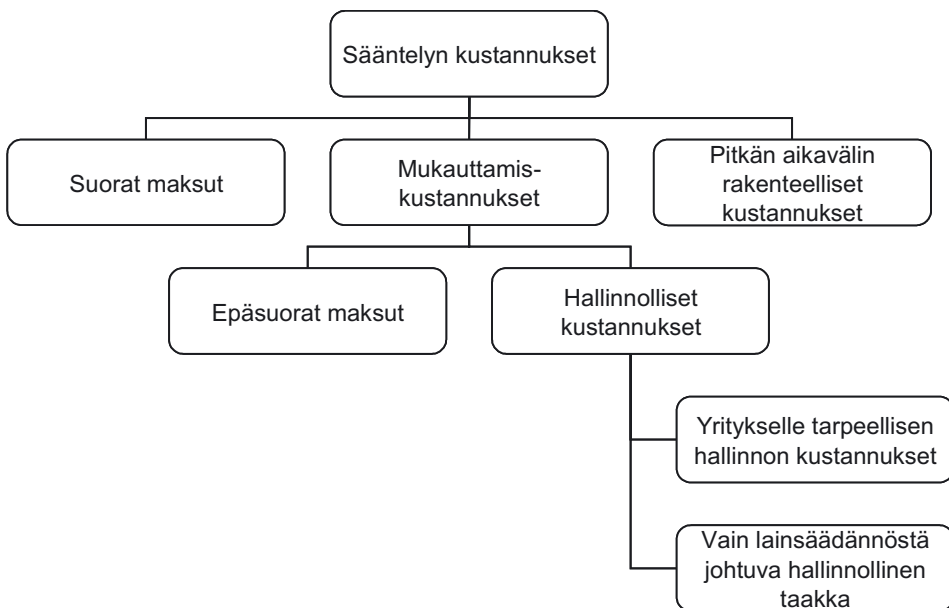
Suomi pystyy omin toimin pienentämään vain kansallisesta lainsäädännöstä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Ilman kehittyneitä mittaamenetelmiä kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön vaikutuksia on kuitenkin vaikea eritellä, koska ne nivoutuvat läheisesti toisiinsa. Siksi tässä selvityksessä ei pyritä erottamaan näitä tekijöitä toisistaan. Sen sijaan pyritään syventämään olemassa olevaa tietoa yritysten kannalta hankalimpien lainsäädännön osa-alueiden vaikutuksista riippumatta siitä, onko lainsäädäntö kansallista vai EU-tasoista.

Selvitys perustuu olemassa olevan kirjallisuuden esittelyyn, muiden maiden kokemuksiin sekä asiantuntijoille osoitettuun kyselyyn ja sitä täydentäviin haastatteluihin. Selvitykseen sisältyvät myös osana Suomen Yrittäjien ja Finnveran Pk-yritysarometria (kevät 2008) toteutetun yrityskyselyn tulokset.

2 SCM-malli ja hallinnollisen taakan ominaisuudet

Hallinnollisen taakan keskeisen mittausmenetelmän eli SCM-mallin perusteita on selvitetty kuviossa 1. Mallin mukaan sääntely saa aikaan sekä suoria että ns. mukauttamiskustannuksia. Suorat kustannukset tarkoittavat konkreettisia maksuja ja veroja. Mukauttamiskustannukset jaetaan epäsuoriin maksuihin (esimerkiksi ympäristönormien konkreettinen täyttäminen) ja hallinnollisiin kustannuksiin.

Hallinnolliset kustannukset johtuvat lainsäädännön aiheuttamista erilaisista tiedonantovelvoitteista ja niihin liittyvistä toiminnoista. Hallinnollisia kustannuksia ovat esimerkiksi ihmisten terveyden ja turvallisuuden vuoksi toteutettujen asennustöiden edellyttämät raportointivelvoitteet. Hallinnollinen taakka on osa hallinnollisia kustannuksia ja se koostuu ainoastaan lainsäädännöstä johtuvien tietojen keräämisestä, saatavilla pitämisestä ja toimittamisesta viranomaisille tai yksityisille tahoille. Näitä tietoja yritys ei kokoaisi ilman lainsäädäntöä.



Kuvio 1. Sääntelyn kustannukset

Käytännössä hallinnollinen taakka muodostuu siis erilaisten tiedonantovelvoitteiden noudattamisesta. SCM-mallin lähtökohta on, että jokainen säädökseen liittyvä

tiedonantovelvoite identifioidaan erikseen, ja hallinnollinen taakka (HT) arvioidaan seuraavan kaavan mukaan:

$$HT = N * W * T,$$

missä

N = velvoitteen vaikutuspiirissä olevien yritysten määrä,

W = tuntitariffi ja

T = toimenpiteiden vuosittainen kokonaismäärä (toimenpiteisiin käytettävä aika * frekvenssi).

Summaamalla yksittäisten tiedonvelvoitteiden kustannukset saadaan käsitys säädöksestä aiheutuvan hallinnollisen taakan kokonaismäärästä. Mallin keskeinen käsite ja mittaamisyksikkö on ns. normaalitehokas yritys, joka määritellään haastatteluiden pohjalta. Kohderyhmästä pyritään haastattelemaan tietty määrä tyypillisiä yrityksiä. Myös ulkopuolisia asiantuntijoita voidaan käyttää. Haastatteluiden tavoitteena on määritellä se aika, jonka yritys käyttää yksittäiseen tietovaatimukseen liittyvään toimenpiteeseen. Eri yritysten antamia vastauksia verrataan keskenään. Jos ne eroavat kovin paljon, haastatteluiden määrää lisätään.

Hallinnollinen taakka on usein tyypiltään kiinteämääräistä eikä niinkään suhteessa yritystoiminnan volyyymiin. Esimerkiksi kaikki tietyn liikevaihdon ylittävät yritykset ovat arvonnalisäverovelvollisia. Hallinnollisen taakan pienentämisen taloudelliset vaikutukset riippuvat sekä yritysten itsensä että kuluttajien reaktioista ja siitä, toimivatko yritykset paikallisilla vai kansainvälisillä markkinoilla. Hallinnollisen taakan kiinteämääräisyydestä johtuen sen vähentäminen kaikilta suljetuilla markkinoilla (ei ulkomaankauppaa) toimivilta yrityksiltä ei vaikuta suoraan yritysten tuotannon marginaalikustannuksiin eli kustannuksiin yhden lisätuotoksen valmistamisesta. Ilman muita reaktioita pienempi taakka ei siirrä työpanosta hallinnosta tuottavaan työhön.

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

Lisää suotuisia vaikutuksia syntyy kansainvälistä kauppaa käyvillä markkinoilla. Jos yksittäinen maa tai alue keventää hallinnollista taakkaansa muihin nähden, sen

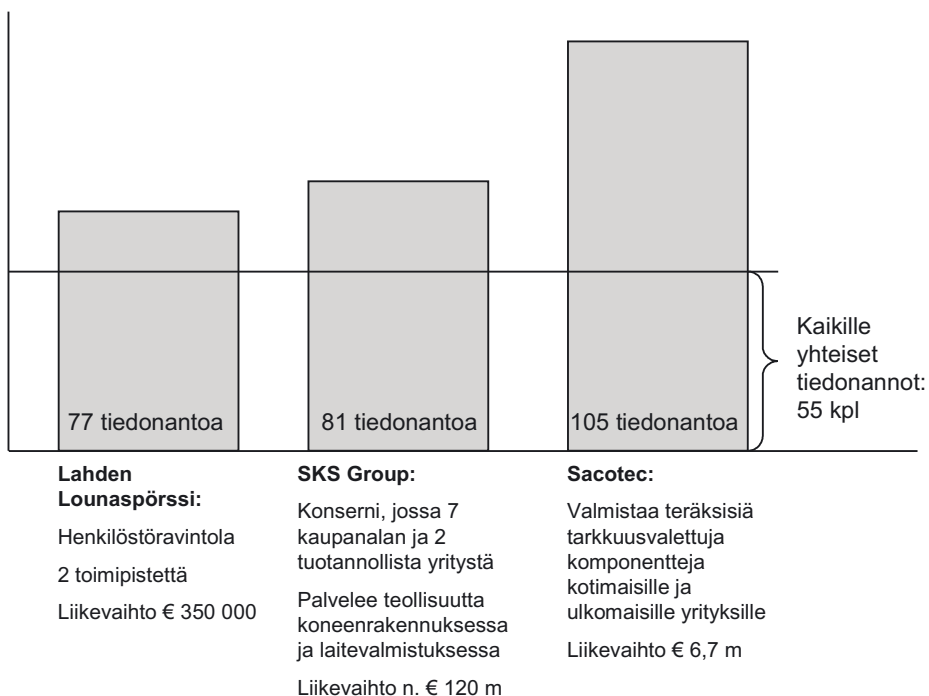
yrietysten tuottavuus ja kilpailukyky kohoavat, mikä parantaa työllisyyttä, julkisen sektorin verotuloja ja hyvinvointia.

Yrietysten toimintaympäristön parantamisen lisäksi hallinnollisen taakan pienentäminen vähentää julkisen sektorin työtä, mikä nostaa julkisen sektorin tuottavuutta. Sikäli kun tämä alentaa verotusta, hyödyn saajia ovat sekä yrietykset että yksilöt.

Alustavien arvioiden mukaan koko EU:n hallinnollinen taakka oli vuonna 2002 noin 340 miljardia euroa (Tang ja Verweij 2004, Kox 2005, Gelauff ja Lejour 2006). Summa on noin kaksi kertaa Suomen bruttokansantuotteen verran. Tang ja Verweijn (2004) simulointitulosten mukaan hallinnollisen taakan vähentäminen EU:n 25 maassa 25 prosentilla saisi lyhyellä aikavälillä aikaan yhden prosenttiyksikön reaalisien bkt:n kasvun. Pääoman kumuloitumisen vaikutuksesta pitkän aikavälin bkt-vaikutus olisi 1,4 prosenttia, tutkimus- ja kehittämistoiminnan vaikutus huomioon ottaen 1,7 prosenttia. Kansantalouden eristä reaali-palkat, kulutus, investoinnit ja ulkomaankauppa kasvaisivat samaa suuruusluokkaa kuin bkt. Koordinoiduilla EU-päätöksillä saadaan jonkin verran tehokkaampi vaikutus kuin jäsenmaiden yksipuolisilla toimenpiteillä. Gelauff ja Lejour (2006) saavat samansuuntaisia tuloksia. Heidän mukaansa 25 prosentin hallinnollisen taakan vähentämisellä saavutettaisiin EU-25 maissa 1,5 prosentin bkt:n kasvu vuoden 2025 tasolla.

Hallinnollisen taakan kiinteähintaisuuden vuoksi esimerkiksi kaikenkokoiset verovelvolliset yrietykset kohtaavat periaatteessa samantasoisien hallinnollisen taakan. Tämä johtaa hallinnollisen taakan regressiivisyyteen, minkä vuoksi sen vähentäminen hyödyttää pieniä yrietyksiä enemmän kuin suuria. Esimerkiksi Cnossenin (1994) mukaan Iso-Britanniassa, Uudessa-Seelannissa ja Kanadassa arvonlisäverotuksen keskimääräiset mukauttamiskustannukset (joka on siis hallinnollista taakkaa laajempi käsite) olivat liikevaihdoltaan alle 50 000 dollarin yrietyksillä noin kaksi prosenttia vuosiliikevaihdosta, kun yli miljoonan dollarin liikevaihdon yrietyksillä vastaava luku oli enää noin 0,05 prosenttia. Euroopan komission (2004) tutkimuksessa puolestaan tarkasteltiin yrietysverotuksen ja arvonlisäverotuksen yhteistä mukauttamiskustannusta yrietyksille 15 EU-maassa. Suurten yrietysten mukauttamiskustannus oli 0,02 prosenttia liikevaihdosta, kun pk-yrietysten prosenttiluku oli 2,6. Alankomaissa hallinnollinen taakka on arvioitu noin 12–14 prosentiksi pienissä yrietyksissä ja vain prosentin suuruiseksi suurissa yrietyksissä (Jansen 2003).

Suomessa Elinkeinoelämän keskusliitto EK on kysynyt kolmelta eri toimialan ja kokoluokan yrietykseltä, kuinka moneen tietopyyntöön ne vuodessa vastaavat (kuvio 2). Kaikilla kolmella yrietyksellä on 55 yhteistä tiedonantovelvoitetta, mutta velvoitteiden kokonaisuus on teollisuusyrietyksellä selvästi muita suurempi. Suhteutettuna yrietyksen kokoon tietojen toimittaminen on kuitenkin selvästi raskainta pienimmällä yrietyksellä.



Lähde: Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Kuvio 2. Tiedonantovelvoitteiden määrä kolmessa eri toimialan ja kokoluokan yrityksessä

Arvonlisäverotus keskeisenä hallinnollista taakkaa aiheuttavana säädösalueena kohdistuu erityisen raskaana pieniin yrityksiin. Yritys joutuu yleensä rekisteröitymään arvonlisäverovelvolliseksi, kun tietty liikevaihto ylittyy. Suomen nykyinen 8 500 euron raja on EU-maiden matalimpia.

Suomessa kaksi prosenttia arvonlisäverovelvollisista vastaa yli puolesta arvonlisäveron tuotosta ja seitsemän prosenttia verovelvollisista 75 prosentista. Siksi liian matala liikevaihtoraja tuo veron piiriin ”turhia” yrityksiä. Tämän taustalla on verotuksen tehokkuusvaatimus, joka edellyttää, että yrityksen tilittämä vero riittää peittämään verotuksesta aiheutuvat kustannukset. Nämä kustannukset jakaantuvat verohallinnolle koituihin hallinnollisiin kustannuksiin ja veronmaksajan sopeuttamiskustannuksiin. Ilman kustannuksia liikevaihtorajaa ei tarvittaisi lainkaan: tällöin verotulo maksimoituisi ja kilpailun vääristymät minimoituisivat. Kaikkea liiketoimintaa kannattaisi verottaa ja kaikkien yritysten kustannus muodostuisi pelkästään suhteellisesta arvonlisäverosta. Julkisen sektorin ongelmana on löytää liikevaihtorajalle kokonaistaloudellisesti järkevä taso. Se asettuu verotulojen ja kustannusten tasapainotilaan. Jos kustannuksia voidaan keventää, myös liikevaihtora-

jaa on mahdollista alentaa. Näin saadaan verotuksen piiriin enemmän yrityksiä, jolloin verotulot kasvavat (Rauhanen 2002).

Taulukosta 1 nähdään, että liikevaihdoltaan kaikkein pienimpien yritysten luokka ei kokonaisuutena maksa veroa vaan saa palautuksia¹. Tällaiset yritykset ovat kuitenkin kuukausivalvonnan piirissä, mikä tarkoittaa liikevaihtoon suhteutettuna merkittävää hallinnollista taakkaa. Hallinnollisesta rasitteesta kertoo myös maksujen valvontaan liittyvien toimien suuri määrä. Pienet alv-velvolliset yritykset ovat siten taakka myös verohallinnolle, erityisesti verrattuna niiden maksamiin veroihin. Asetelma on päin vastainen suurilla yrityksillä.

Taulukko 1. Arvonlisäverovelvollisten, maksettujen verojen, kehotusten, arvioverotettujen ja oikaisujen prosenttiosuudet liikevaihtoluokittain vuonna 2006

Liikevaihtoluokka	Verovelvollisia	Tilitetty vero	Kehotuksia	Arvioverotettuja	Oikaisuja
< 25 000	32,87	-0,84	44,68	31,52	35,09
25 000–49 999	14,70	1,42	14,54	18,55	17,32
50 000–99 999	15,79	3,04	14,36	20,59	16,77
100 000–499 999	23,89	12,91	19,47	24,48	22,43
500 000–999 999	5,19	8,40	3,42	3,23	4,18
1 milj.–5 milj.	5,60	22,94	2,89	1,52	3,47
yli 5 milj.	1,96	52,13	0,64	0,11	0,73
Yhteensä	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Lähde: Verohallitus

1 Ns. vuokraoikeuden luovuttajien eli kiinteistöyhtiöiden lisäksi tällaisia yrityksiä ovat uudet yritykset, joilla on mittavat alkuinvestoinnit, vaikka itse liiketoiminta on vasta käynnistymässä.

3 Hallinnollisen taakan vähentämistoimet

3.1 Kansainvälisiä kokemuksia

Koska hyvin toimiva sääntelyjärjestelmä on tärkeä kilpailuvaltti, hallinnollisten kustannusten vähentäminen on noussut myös Euroopan unionin agendalle. EU:n yhteisenä tavoitteena on vähentää EU-lainsäädännöstä peräisin olevia yritysten hallinnollisia kustannuksia 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Tätä koskeva toimenpideohjelma käynnistettiin alkuvuodesta 2007 (Euroopan komissio 2007). Toimenpiteet keskittyvät 13 ensisijaiselle lainsäädännön osa-alueelle, joilla tiedonantovelvoitteet ovat hankalimpia:

- Yhtiöoikeus
- Lääkelainsäädäntö
- Työympäristö / työsuhteet
- Verolainsäädäntö (ALV)
- Tilastot
- Maatalous ja maataloustuet
- Elintarviketurvallisuus
- Liikenne
- Kalastus
- Rahoituspalvelut
- Ympäristö
- Koheesiopolitiikka
- Julkiset hankinnat

Ohjelma on EU:n mittakaavassa poikkeuksellisen laaja ja perusteellinen. Tarkastelun kohteena ovat näille lainsäädännön osa-alueille sijoittuvat yli 40 direktiiviä, jotka muodostavat arvioiden mukaan yli 80 prosenttia EU-lainsäädännöstä aiheutuvasta yritysten hallinnollisesta taakasta. Hankkeen toteuttamisen kustannusarvio on yli 20 miljoonaa euroa.

Samalla EU on muutoinkin yksinkertaistamassa olemassa olevaa lainsäädäntöä. Vuosien 2005–2009 ohjelmassa on yhteensä 164 toimenpidettä, joista yli puolet on jo toimenpidevaiheessa. Toimenpiteet ovat muun muassa yksinkertaistaneet maatalouden sääntelyä, pakkaussäntöjä, tyyppihyväksynnän säännöksiä moottorijoneuvojen kaupassa ja vakuutuslain sääntöjä ja uudistaneet tullisäädöksiä.

EU-tasolla tehtävät päätökset korostuvat useissa jäsenmaissa toimivissa yrityksissä. Euroopan komissio (2004) on selvittänyt näitä kustannuksia. Sisämarkkinoilla toimivien suurten yritysten mielestä keskeisiä ongelmia ovat toisessa jäsenmaassa

sijaitsevan tytäryhtiön tai toimipaikan tilintarkastus ja oikeusprosessit. Myös siirtohinnoitteluun liittyvät säädökset koetaan raskaiksi: yli 80 prosenttia suurista yrityksistä pitää dokumentointivaatimuksia rasittavina. Sisämarkkinoilla korostuvat myös ongelmat tarvittavan veroinformaation saannissa ja eri viranomaisyhteyksissä. Esimerkiksi arvonlisäveron palautusten hakeminen toisesta jäsenmaasta koetaan raskaaksi varsinkin silloin, kun yrityksellä ei ole toimipaikkaa ao. maassa. Monesti palautukset jäävät tämän vuoksi kokonaan saamatta, ja joissakin tapauksissa liiketoimi jää jopa toteutumatta palautuksen epävarmuuden vuoksi.

Jäsenmaat vähentävät omasta lainsäädännöstään peräisin olevaa hallinnollista taakkaa. Jotta kansalliset toimenpiteet olisivat mahdollisia, on tärkeää tunnistaa ylikansallinen lainsäädännön rooli. Tämä voi tosin olla vaikeaa, sillä kansallinen lainsäädäntö ja erityisesti EU-tason säädökset nivoutuvat läheisesti toisiinsa useilla osa-alueilla. Hollannissa on arvioitu, että yli 40 prosenttia hallinnollisesta taakasta syntyy kansainvälisestä, etupäässä EU-tason lainsäädännöstä (Tang ja Verweij, mt.), ja Tanskassa 63 prosenttia yritys-, kirjanpito- ja tilintarkastuslakien hallinnollisesta taakasta aiheutuu samasta syystä (Danish Commerce and Companies Agency 2007). Ruotsin arvonlisäverotuksen lainsäädännön taakasta 56 prosenttia johtui suoraan EU-lainsäädännöstä.

Yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämiseen on panostettu monissa maissa. Alankomaissa, missä SCM-menetelmä sai alkunsa, suoritettiin koko säädösjärjestelmään kohdistuneet yritysten hallinnollisten kustannusten perusmittaukset vuonna 2003. Koko hallinnollisen taakan määrä oli noin 16,4 miljardia euroa, mikä vastaa noin 3,6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Asetetun 25 prosenttia kokonaistavoitteen saavuttaminen merkitsisi siten yritysten hallinnollisten kustannusten vähenemistä yli neljällä miljardilla eurolla. Kymmenen ilmoitusvelvollisuutta muodostivat yli puolet Alankomaiden yrityssektorin hallinnollisesta taakasta (taulukko 2.)

Taulukko 2. Suurinta hallinnollista taakkaa aiheuttavat ilmoitusvelvollisuudet Alankomaissa

Ilmoitusvelvollisuus	miljardia euroa
Tilinpäätöksen laatiminen ja sen raportointi	1,5
ALV-numeron ilmoittaminen, veronpalautukset, verontilitys	1,4
Laatu- ja turvallisuusmääräykset, merkintä- ja pakkausmääräykset	1,2
Ympäristölupien ja -raportointiin ym. liittyvät ilmoitukset	1,0
Palkanmaksun hallinto ja palkkaveron maksamisen varmistaminen	0,7
Työterveyshuollon järjestämiseen liittyvät ilmoitusvelvollisuudet	0,7
Palkkahallinto sekä työntekijän vakuutukset	0,6
Tuloveroilmoituksen laatiminen	0,6
Pakollinen tavaroiden hinnoittelu	0,5
Työntekijöiden tiedottaminen, riskienkartoitus ml. työympäristö	0,5
Yhteensä	8,7

Lähde: SCM Network

Huhtikuuhun 2006 mennessä Alankomaissa oli toteutettu noin 100 toimenpidettä, jotka pienensivät hallinnollista taakkaa 1,9 miljardilla eurolla. Vuoden 2007 loppuun mennessä käyttöön otettujen 70 toimenpiteen uskotaan edelleen vähentävän taakkaa 2,1 miljardin verran.

Vuoden 2007 alusta Alankomaiden hallinnollisen taakan vähentämishjelmassa saavutettiin eräs merkittävä vaihe, kun avoimeen standardiin perustuva XBRL² taxonomy -luokitusjärjestelmä otettiin käyttöön. Kyseessä on digitaalinen kirjasto, jonne yritys siirtää monenlaisten taloudellisten raporttien (tilinpäätökset, veroilmoitukset, tilastot) tietoja. Järjestelmästä tiedot siirretään keskuskauppakamarille, vero- ja tullihallinnolle ja Hollannin tilastokeskukselle niiden tarvitsemassa laajuudessa. Näin vältetään päällekkäisyydet tietojen toimittamisessa.

Alankomaiden XBRL taxonomy sisältää vain 4 500 tietoyksikköä verrattuna aiempaan 200 000 yksikköön. Tähän on päästy poistamalla päällekkäiset tiedot ja tiivistämällä muuta dataa. On arvioitu, että pienet yritykset säästävät vuodessa yhdeksän tuntia pelkästään tilinpäätöksen vaatiman työn yhteydessä - keskiuuret yritykset jopa 140 tuntia. Taloudellinen säästö on noin 350 miljoonaa euroa, mutta järjestelmän laajentaminen muihin julkisiin palveluihin saattaa kaksinkertaistaa säästön.

XBRL taxonomy -järjestelmää ollaan soveltamassa myös Australiassa, Uudessa Seelannissa ja Yhdysvalloissa. Monet EU-maat ja Japani ovat myös olleet kiinnostuneita tästä järjestelmästä.

Alankomaiden esimerkkiä seuraten EU-maista ainakin Tanska, Puola, Viro, Iso-Britannia, Tšekki, Italia, Latvia, Itävalta, Irlanti, Slovenia, Unkari, Belgia, Ruotsi, Ranska ja Saksa ovat käynnistäneet hallinnollisten kustannusten mittaamis- ja vähentämistoimenpiteitä. EU:n ulkopuolella Norja, Turkki, Australia ja Kanada ovat myös olleet aktiivisia. Suomen toimenpiteitä esitellään seuraavassa luvussa.

Tanskassa aloitettiin selvitys hallinnollisesta taakasta vuonna 2004. Työvälineenä on ollut SCM-mallin paikallinen versio. Sillä on arvioitu sekä kansallisesta että kansainvälisestä lainsäädännöstä johtuvaa hallinnollista taakkaa. Tavoitteena on vähentää taakkaa vuoteen 2010 mennessä yhteensä 25 prosentilla. Mittausten perusteella hallinnollinen taakka oli Tanskassa vuoden 2001 tasolla yli neljä miljardia euroa. Asetetun tavoitteen mukainen vähennys olisi siten noin miljardi euroa. Vuoden 2006 loppuun mennessä kustannuksia oli saatu vähennettyä miltei 10 prosenttia vuodesta 2001. Kokonaistasolla tarkasteltuna hallinnollisen taakan alkuperästä lähes 60 prosenttia on kansallista ja kolmasosa kansainvälistä alkuperää

(taulukko 3). Kaikkiaan 15 ministeriötä laatii Tanskassa vuosittain raportin hallinnollisen taakan muutoksesta.

Taulukko 3. Hallinnollisen taakan väheneminen Tanskassa vuosina 2001–2006 ja taakan alkuperä vuonna 2006

	miljoonaa euroa tai %
v. 2001	4 168
v. 2004	4 033
v. 2005	3 941
v. 2006	3 763
Kehitys 2001 – 2006	- 9,7 %
Hallinnollisen taakan alkuperä v. 2006	
A: suoraan kansainvälisistä säännöksistä	29 %
B: kansainvälinen alkuperä, mutta kansallinen implementointi	13 %
C: kansallinen alkuperä	58 %

Lähde: SCM Network

Ruotsissa SCM-mallin ensimmäinen sovellus oli vuonna 2003 tehty arvonlisäverolainsäädännön pilottiselvitys. Sen mukaan alv:sta johtuva hallinnollinen taakka oli keskimäärin 344 euroa yritystä kohti. Suurin osa (56 %) taakasta johtui suoraan EU-lainsäädännöstä. Vain 11 prosenttia oli peräisin puhtaasta kansallisesta lainsäädännöstä. Loput olivat EU-oikeuteen nojautuvaa lainsäädäntöä, joiden implementointi oli jätetty kansalliselle tasolle eli niitä oli sovitettu Ruotsin tarpeisiin ja edellytyksiin.

Vuodesta 2004 alkaen Ruotsissa mitattiin keskeisten säädösalueiden³ yrityksille aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia. Ohjelma saatiin päätökseen muidenkin yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön osalta vuoden 2007 lopussa. Kustannusten vähennystavoitteet on asetettu sektorikohtaisesti mittaamisen jälkeen (esim. verolainsäädäntö 20 %, vuosikertomuslaki 15 %, maatalous 25 %). Ruotsissa on asetettu hallinnollisen taakan alentamisen kokonaistavoite 25 prosenttia syksyyn 2010 mennessä.

Norjan hallitus mittasi hallinnolliset kustannukset kaikilla yrityksillä vaikuttavilla lainsäädännön osa-alueilla. Mittausta jatketaan säännöllisesti ja samalla sääntelyä yksinkertaistetaan asettamalla muun muassa määrällisiä tavoitteita ja aikarajoja

3 Tuloverotus, verotusmenettely, valmisteverot, tilinpäätös, ympäristö- ja maatalouslait, työlainsäädäntö, elintarvikelaki, tilastot, rakennuslaki ja työlainsäädäntö

toimenpiteille. Tavoitteena on merkittävä sääntelyn kustannusten vähentäminen syksyyn 2009 mennessä. Yksi keskeinen uudistus on ollut myös Altinn-internet-portaali, jossa on 20 Norjan hallintoviranomaisella yli 120 lomaketta ja palvelua. Altinn avattiin joulukuussa 2003, ja loppuvuodesta 2007 sen välityksellä oli lähetetty viranomaisille yli 23 miljoonaa lomaketta.

Isossa-Britanniassa hallinnollisen taakan mittaaminen aloitettiin vuonna 2005, ja se kohdistui paitsi yritysten myös hyväntekeväisyys- ja vapaaehtoissektorin kustannuksiin. Menetelmänä on ollut SCM. Hallinnollisen taakan kokonaiskustannuksiksi saatiin 13,7 mrd. punttaa eli noin 1,4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Myös Britanniassa on asetettu kustannusten 25 prosentin kokonaisvähennystavoite vuoden 2010 loppuun mennessä. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reformiin sijoitettu Better Regulation Executive koordinoi hallinnollisen taakan vähentämistyötä. Se on mm. avannut yleisölle verkkosivut (<http://www.betterregulation.gov.uk/>), joiden kautta on mahdollista tehdä konkreettisia esityksiä byrokratian keventämiseksi ja kertoa esimerkkejä hallinnollisesta taakasta.

Irlannissa paremman sääntelyn toimenpiteiden painopiste on ollut säädösympäristön ja vaikutusarvioinnin kehittämisessä, ei niinkään hallinnollisen taakan mittamisessa ja vähentämisessä. Vuonna 2007 valmistui Irlannin pääministerin kanslian tilaama selvitys raskaimmista säädösalueista (Department of the Taoiseach 2007). Selvityksen loppuraportissa todettiin, että yritykset kokevat verotuksen merkittävimmäksi hallinnollisen taakan osa-alueeksi. Esimerkiksi alv-tilitysten tiheyttä pidettiin suurena ongelmana erityisesti pienten yritysten osalta. Pienet yritykset kokivat muutenkin hallinnollisen taakan raskaampana kuin suuret yritykset. Lisäksi niiden valmius sähköisten palvelujen käyttämiseen oli heikko.

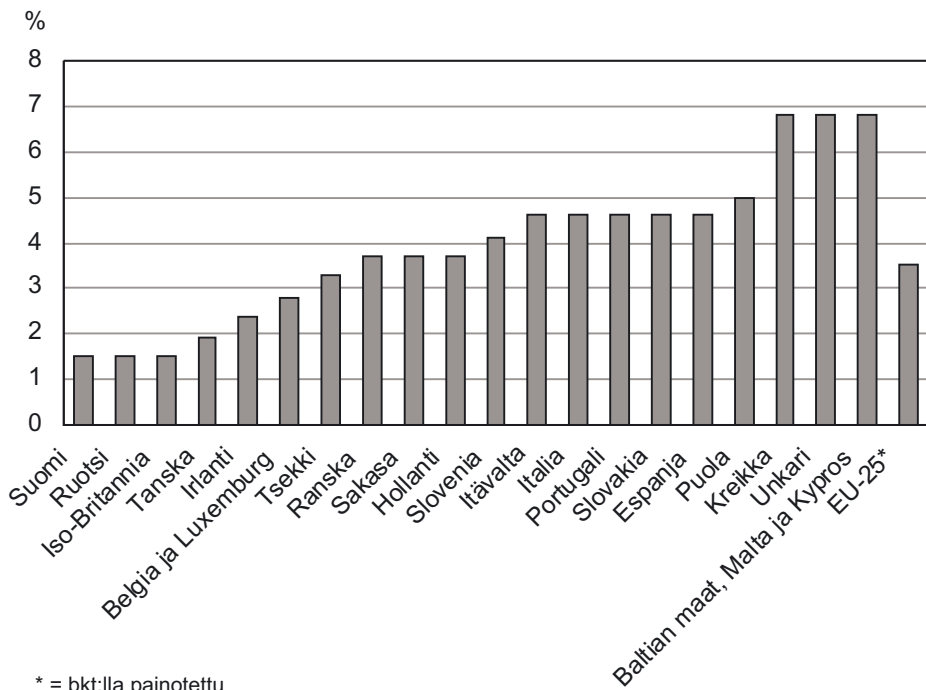
Selvityksen tulosten julkistamisen jälkeen Irlannissa päätettiin jatkaa hallinnollisen taakan vähentämistoimenpiteiden valmistelua elinkeinoministeriön johdolla. Irlannin toimenpiteet kohdistetaan ongelmallisimpiin sääntelyalueisiin ja toimenpiteiden kohdistamisessa ja määrittelyssä kuullaan elinkeinoelämää. Irlannissa on suunnitteilla hallinnollisten kustannusten mittaaminen yhtiöoikeuden, tilastolainsäädännön, ympäristölainsäädännön ja työlainsäädännön alueilla (Euroopan komissio 2008b).

3.2 Suomen tilanne

Kansainväliset vertailut yritysten hallinnollisesta taakasta ovat erittäin vähälukuiset. Euroopan komission (2007) arvion mukaan hallinnollinen taakka EU-maissa olisi noin 3,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, kun taas Suomessa vain 1,5 pro-

senttia (kuvio 3). Tulos tosin perustuu Alankomaiden oman hallinnollisen taakan arvioihin ja maiden väliin eroihin yrityksen perustamisen kustannuksissa (Kox 2005). Oletuksena on, että maiden väliset erot yritysten perustamisen kustannuksissa ovat samanlaiset kuin keskimääräiset erot hallinnollisessa taakassa. Perustamiskustannukset eivät tarkoita vertailussa pelkästään hallinnollista taakkaa vaan myös veroja, yrittäjän taustan selvitystä, turvallisuus- ja terveystekijöitä sekä ympäristö- ja työvoimavaatimuksia (Djankov ym. 2002). Tulos on siis Suomen kannalta uskottava vain, jos Suomessa yritysten perustamiskustannukset verrattuna muihin maihin on samalla tasolla kuin hallinnollinen taakka suhteessa muihin.

Kansainvälisiä vertailuja on tehty hallinnollisen taakan sijaan enemmän maiden tarjoamista yleisemmistä yritysten toimintaympäristöistä. Kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa Suomen toimintaympäristö arvioidaan yritystoiminnalle suotuisaksi. Esimerkiksi WEF:n tuoreimmassa selvityksessä Suomen kilpailukykyyn kokonaisindeksi oli 131 maan joukossa kuudes, mutta sääntelyssä jopa neljänneksi paras (World Economic Forum 2007). Tämä antaa suotuisan yleiskuvan sääntelyn tilasta Suomessa.

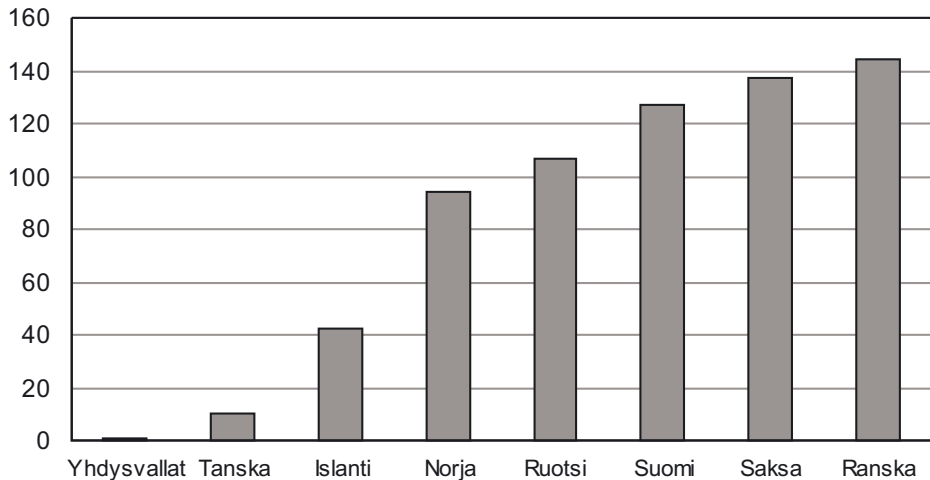


Lähde: Kox, 2005

Kuvio 3. Hallinnollinen taakka eräissä EU-maissa vuonna 2003, prosenttia bkt:sta

Myös Doing Business 2008 -vertailussa Suomi saavutti 178 maan joukossa korkean kokonaissijoituksen (13) ja hyvän sijoituksen yritystoiminnan aloittamisessa (16) (Maailmanpankki ym. 2007a). Tulos viittaa muun muassa siihen, että yritystoiminnan aloittaminen kuvaa melko hyvin Suomen yleistä hallinnollisen taakan tasoa, koska Suomen sijoitus on hyvin samanlainen molemmissa vertailuissa (13. ja 16. 178 maan joukossa). Tämä tukee yllä esiteltyä Euroopan komission arviota Suomen hallinnollisen taakan tasosta muihin maihin verrattuna.

Suomi ei kuitenkaan menesty kaikilla osa-alueilla yhtä hyvin. Työntekijöiden palkkaamisessa Suomen sijoitus oli vasta 127 ja verotuksessa 83. Suomen heikkoa sijoitusta työmarkkinoiden toimintaympäristössä selittävät ennen kaikkea työelämän jäykkyydet, kuten palkkaamisen, irtisanomisen ja työajan sääntely (kuvio 4). Euroopan suurista maista Saksa ja Ranska menestyivät vertailussa Suomea heikommin, mutta muut Pohjoismaat Suomea paremmin. Etenkin niin sanottu Tanska-malli sai vertailussa hyvät arvostukset. Nämä tekijät eivät suinkaan ole puhtaasti hallinnollista taakkaa, vaan yleisempää työmarkkinoiden sääntelyä, joten tiedonantovelvoitteiden rooli jää epäselväksi. Muita mitattuja tekijöitä olivat työn sivukulut ja irtisanomisen kustannukset.

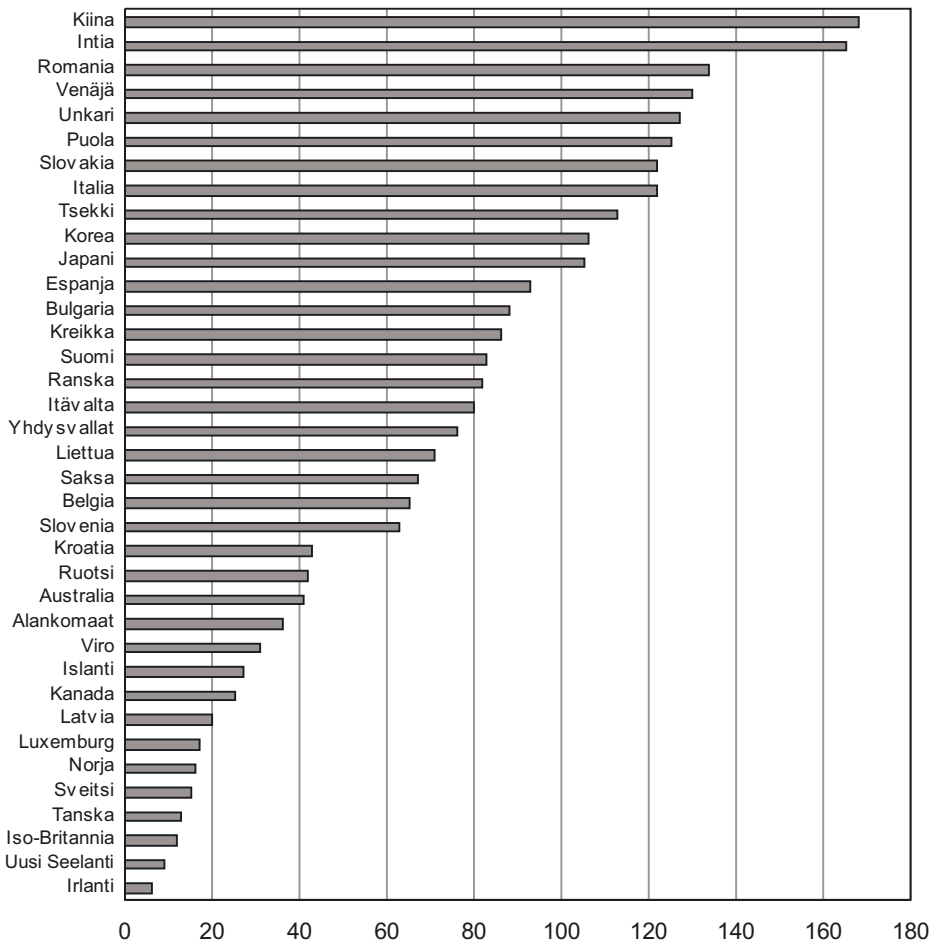


Lähde: Maailmanpankki ym., 2007

Kuvio 4. Työllistämisen helppous. Eräitä sijalukuja 178 maan vertailussa

Myös verotuksen toimintaympäristössä on Suomella parannettavaa. Maailmanpankin ym. (2007a ja 2007b) selvityksissä vertailtiin tyypillisen keskisuuren yrityksen verovelvoitteita sen perustamisesta yrityksen kahden vuoden ikään asti. Yhteensä 178 maan vertailussa Suomi sijoittui 83:nneksi (kuvio 5). Suomen takana olivat vanhoista Euroopan Unionin maista vain Kreikka, Espanja ja Italia. Muut

Pohjoismaat olivat sijoilla 13–42. Tässä vertailussa Suomen heikko sijaluku aiheutuu ainakin osittain hallinnollisesta taakasta. Vaikka Suomessa ei ole niinkään paljon verotukseen liittyviä maksutapahtumia (sijaluku 51), niihin menee paljon aikaa⁴ (sijaluku 98). Kaksi kolmannesta ajankäytöstä muodostuu työn verotuksen liittyvistä velvoitteista, viidennes kulutusverotuksen ja loput yritysverotuksen vaatimuksista. Suomen kaikkein heikoin sijaluku syntyy kuitenkin kokonaisveroasteen (kaikki verot/nettovoitto) vertailussa, jonka sijaluvuksi muodostuu 109, joten siltä osin heikkoa sijoitusta ei voida ajatella hallinnollisen taakan aiheuttamaksi. Kuvioon 5 on koottu EU-maiden ja eräiden muiden länsimaiden sijoitukset.



Lähde: Maailmanpankki ym., 2007

Kuvio 5. Veronmaksun vaivattomuuden indeksi EU-maissa ja eräissä muissa maissa

4 Ajankäyttö ei sisällä tilin- tai verotarkastuksiin eikä verottajan kyselyihin vastaamiseen kuluvaa aikaa.

Kuva verotuksen hallinnollisen taakan tasosta ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, sillä vain vuotta Maailmanpankin vertailua aikaisemmin julkaistussa kotimaisessa selvityksessä Suomen tilanne ei merkittävästi poikennut muista Pohjoismaista. Suomen kauppaja- ja teollisuusministeriön hallinnollisen taakan pilottiselvityksessä arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista (Niinikoski ym., 2007) sovellettiin useassa EU-maassa käytössä olevaa SCM-mallia. Tulosten mukaan alv-lainsäädännön hallinnolliset kokonaiskustannukset ovat vuositasolla vähän yli 200 milj. euroa (taulukko 4). Verovelvollista kohti keskimääräiset vuosikustannukset ovat 390 euroa. Vastaavat luvut olivat Ruotsissa 344 euroa, Norjassa 430 euroa ja Tanskassa 180 euroa. Tanskan lukuun vaikuttaa pääosin se, että maassa ei sovelleta alennettuja alv-kantoja, jotka ovat arvonlisäverojärjestelmän keskeinen kustannustekijä.

Taulukko 4. Arvonlisäverojärjestelmän Suomessa aiheuttamat hallinnolliset kustannukset vuodessa

Ryhmä	Kokonaiskustannukset (€)
Kuukausiraportoitajat (sisäinen työ)	128 001 987
Kuukausiraportoitajat (ulkoinen työ)	55 613 097
Vuosiraportoitajat (sisäinen työ)	16 876 406
Vuosiraportoitajat (ulkoinen työ)	1 424 293
Kustannukset yhteensä	201 915 783
Verovelvolliset yhteensä	518 950
Yrityskohtainen kustannus	389

Lähde: Niinikoski ym., 2007

Selvityksessä todetaan, että tiedonantovelvoitteittain tarkasteltuna laskutuksen tiedonantovelvoite on hallinnollisilta kustannuksiltaan rasittavin. Toiseksi merkittävimmät kustannukset syntyvät valvontailmoituksesta. Verotarkastuksesta, yhteisömyynnin yhteenvedoilmoituksesta sekä perustamis- ja muutossilmoituksista aiheutuvat kustannukset ovat edellisiä selkeästi vähäisempiä.

Tämä kauppaja- ja teollisuusministeriön pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista on toistaiseksi ainoa Suomessa tähän mennessä toteutettu suoranaisesti hallinnollista taakkaa mittaava selvitys (Niinikoski ym., 2007), jossa on sovellettu SCM-mallia. Suomessa on kuitenkin tehty lainsäädännön raskautta yleisemmin mittaavia selvityksiä. Niiden mukaan suomalainen elinkeinoelämäkään ei näytä pitävän hallinnollisia velvoitteita suurimpana haasteenaan (Pk-yritysbarometri 2007 ja Elinkeinoelämän keskusliitto 2007). Yrityksen kehittämisen pahimpia esteitä kysyttäessä yritystoiminnan sääntely näyttäisi olevan pahin este vain kuudella prosentilla Suomen yrittäjien Pk-yritysbarometriin vastanneista (taulukko 5).

Taulukko 5. Yrityksen kehittämisen pahin este

	%-osuus
Resurssitekijät (työvoima ym.)	35
Kilpailutilanne	22
Kustannustaso	17
Suhdanne / maailmantilanne	8
Rahoitus	7
Yritystoiminnan sääntely	6
Muut tekijät, joihin ei voi vaikuttaa	3
Ei osaa sanoa	2

Lähde: Suomen Yrittäjät ym., 2007

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) selvityksessä yrityksistä yli 60 prosenttia piti lainsäädäntöjärjestelmää ja viranomaisten toimintaa Suomessa kokonaisuutena myönteisenä ja vain vajaa 15 prosenttia suhtautui molempiin kielteisesti (Elinkeinoelämän keskusliitto 2007). Samaisessa kyselyssä yritykset pitivät hankalimpina säädösalueina työnantajana toimimista, verolakeja ja ympäristölainsäädäntöä (taulukko 6). Suomen tulokset näyttävät siten olevat linjassa edellisessä luvussa kuvattujen muiden maiden tulosten kanssa.

Taulukko 6. Yritysten kannalta ongelmallisimmat alueet lainsäädännössä, % vastaajista

	%-osuus
Työnantajana toimiminen	28
Verolait	25
Ympäristölainsäädäntö	20
Kilpailulainsäädäntö	17
Henkilöstötietosäännökset	13
Julkiset hankinnat	12
Kuluttajansuoja	9
Kirjanpitolaki	7
Kemikaalilainsäädäntö	5
Tulliasiat	5
Ei osaa sanoa	16

Lähde: Elinkeinoelämän keskusliitto, 2007

Työnantajana toimimisessa kolme neljästä yrityksestä pitää hankalimpana tekijänä rangaistus- ja korvausvelvoitteita, joita voi seurata säännösten väärästä soveltamisesta (EK 2007). Yli puolet piti myös sääntelyn määrää liian suurena, mikä vastaa Maailmanpankin ym. (2007a) vertailun tuloksia.

Jotta julkisen vallan mahdollisuus väljään tulkintaan ei aiheuttaisi turhaa pelkoa rangaistusseuraamuksista, säädösten tulisikin olla mahdollisimman yksiselitteisiä. EK:n kyselyn mukaan hallinnollista taakkaa syntyy kuitenkin usein juuri siitä, että säädökset ovat vaikeaselkoisia ja niiden määrä on suuri ja yhteensovitus työlästä. Tällaisten ongelmien poistaminen on vaativa tehtävä, sillä teknistynvä maailma synnyttää monimutkaisia säädöksiä, joita on vaikea pukea yksinkertaisiksi tiedonantovelvoitteiksi. Toisaalta kun kyseessä on merkittävät taloudelliset intressit, kuten verotuksessa, väärinkäytösten vähentämiseksi säännöksiä ei halutakaan tehdä liian yksinkertaisiksi.

Vaikka työnantajana toimimisen lainsäädäntö on yrityksille EK:n kyselyn mukaan raskain lainsäädännön osa-alue, sääntely ei kuitenkaan näytä olevan lähellekään suurin este työllistämiseksi (taulukko 7). Kauppa- ja teollisuusministeriön tilaamassa kyselyssä vain 10 prosenttia vastaajista piti sääntelyä syynä siihen, ettei palkkaa lisää työvoimaa (Pajarinen ym. 2006).

Taulukko 7. Työllistämisen esteet

	%-osuus
Ei palkkaushaluja / -tarpeita	57
Laajentamisen kustannukset / riskit	27
Muut syyt	14
Työllistämisen sääntely / velvoitteet	10
Ei osaa sanoa	2

Lähde: Pajarinen ym., 2006

Toisessa kauppa- ja teollisuusministeriön kyselyssä kysyttäessä työllistämisen esteitä niiltä pk-yrityksiltä, joilla olisi tarve työllistää, työn sivukulut ja sopivan työvoiman saatavuus nousivat suurimmiksi esteiksi (taulukko 8). Kyselyyn vastanneista 37 prosenttia mainitsi työlainsäädännön esteekseen (Mäki-Fränti 2006).

Taulukko 8. Pk-yritysten työllistämisen esteet työvoimaa tarvitsevilla

	%-osuus
Työn sivukulut	60
Työvoiman saatavuus	59
Työlainsäädäntö / työehtosopimukset	37
Kysynnän riittämättömyys tai epävakaus	36
Palkkataso	30
Verotus	26
Toimitilojen puute	11

Lähde: Mäki-Fränti, 2006

Pienempiäkin arvioita on esitetty. Suomen yrittäjien Pk-yritysbarometrin (2007) mukaan työllistämisen pahin este yrityksissä, joissa olisi ollut työllistämisen tarvetta, on työvoiman saatavuus. Vastaaajista vain kuuden prosentin mielestä lainsäädäntö/työehtosopimukset oli pahin este (taulukko 9).

Taulukko 9. Pk-yritysten työllistämisen esteet työvoimaa tarvitsevilla

	%-osuus
Työvoiman saatavuus	27
Kysynnän epävakaas	21
Työn sivukulut	18
Palkkataso	10
Irtisanomiseen liittyvät riskit	9
Muu lainsäädäntö / työehtosopimukset	6
Muu, ml. verotus	5
Toimitilojen ahtaus / puute	4

Lähde: Suomen Yrittäjät ym., 2007

Työnantajana toimiminen näyttäisi siten olevan raskas lainsäädännön osa-alue, joskaan se ei näytä olevan kovinkaan paha este yrityksen työllistämiseksi ja kasvulle. Myös koko yrityksen kehittämisessä yritystoiminnan sääntely näyttäisi olevan pahin este vain kuudella prosentilla Pk-yritysbarometriin vastanneista (taulukko 10).

Taulukko 10. Yrityksen kehittämisen pahin este

	%-osuus
Resurssitekijät (työvoima ym.)	35
Kilpailutilanne	22
Kustannustaso	17
Suhdanne / maailmantilanne	8
Rahoitus	7
Yritystoiminnan sääntely	6
Muut tekijät, joihin ei voi vaikuttaa	3
Ei osaa sanoa	2

Lähde: Suomen Yrittäjät ym., 2007

Suomen käytännön toimenpiteet hallinnollisen taakan arvioinnissa ja vähentämisessä näyttävät Euroopan komission tekemässä vertailussa toistaiseksi vaatimattomilta. Suomessa on toki meneillään tai käynnistymässä lukuisia lainsäädännön virtaviivaistamishankkeita, jotka voidaan tulkita hallinnollisen taakan vähentämiseen pyrkiviksi toimiksi (ks. esimerkiksi Kauppa- ja teollisuusministeriö 2004, Suomela 2007, ympäristöministeriö 2008). Lisäksi Suomessa on käytössä yritys-

ten sähköisiä palvelumuotoja, kuten niin sanottu TYVI-järjestelmä (tietovirrat yritysten ja viranomaisten välillä). Se tarjoaa yhdenmukaisen tavan ilmoittaa tietoja viranomaisille ja viranomaistehtäviä hoitaville tahoille. Tietojen ilmoittaminen sähköisesti on pääosin maksutonta. Palkka.fi -palvelu on taas tarkoitettu pien-työnantajille, kuten pienyrityksille ja kotitalouksille, sekä erilaisille yhdistyksille ja järjestöille. Palvelu soveltuu palkanlaskentaan ja kotitalousvähennyksen hakemiseen, ja sillä voidaan hoitaa myös alv-valvontailmoitus. Palvelun käyttö on maksutonta. Eräänlaisen menetelmästandardin aseman saavuttamassa olevan SCM-mallin käyttö on kuitenkin ollut Suomessa vähäistä, mikä vaikuttanee komissionkin tulkintaan siitä, että Suomessa ei ole ryhdytty johdonmukaiseen hallinnollisen taakan mittaamis- ja vähentämistyöhön.

SCM-mallin yhteistyöverkostossa (www.administrative-burdens.com) on mukana jo 17 EU-maata. Mukana on maita, jotka ovat käyttäneet tai aikovat käyttää SCM-mallia hallinnollisen taakan vähentämisessä ja maita, jotka ovat mukana tarkkailijoina. Seitsemän EU-maata (Itävalta, Iso-Britannia, Tsekki, Hollanti, Saksa, Ruotsi ja Tanska) ovat arvioineet koko lainsäädäntönsä hallinnolliset kustannukset ja identifioineet tiedonantovelvoitteiden alkuperän. Useat maat ovat asettaneet kunnianhimoisia taakan vähentämistavoitteita (yleensä 25 %) ja tavoitevuoden (2010–2012), jolloin vähentämistavoitteen pitää olla saavutettu. (Euroopan komissio 2008b). EU-maiden tilanne vuoden 2008 alussa on raportoitu taulukossa 11.

Taulukko 11. EU-jäsenmaiden toimenpiteet hallinnollisen taakan vähentämiseksi valituilla sektoreilla (tammikuun 2008 tilanne)

	Itävalta	Belgia	Bulgaria	Kypros	Tšekki	Tanska	Viro	Suomi	Ranska	Saksa	Kreikka	Unkari	Irlanti
Yhtiöoikeus													
Tilastot													
Koheesipolitiikka													
Rahoituspalvelut													
Julkiset hankinnat													
Elintarviketurvallisuus													
Kuljetus													
Kalastus													
Lääkeaineet													
Ympäristö													
Työllisyys													
Maatalous													
Arvonlisäverotus													

	Latvia	Liettua	Luxembourg	Malta	Hollanti	Puola	Portugali	Romania	Slovakia	Slovenia	Espanja	Ruotsi	Iso-Britannia
Yhtiöoikeus													
Tilastot													
Koheesipolitiikka													
Rahoituspalvelut													
Julkiset hankinnat													
Elintarviketurvallisuus													
Kuljetus													
Kalastus													
Lääkeaineet													
Ympäristö													
Työllisyys													
Maatalous													
Arvonlisäverotus													

	Täysi perusselvitys
	Osatoimenpiteitä
	Ei toimenpiteitä
	Suunnitellut toimet
	Yksityiskohtaista tietoa ei saatavilla

4 Asiantuntijakyselyn ja -haastattelujen tulokset

Selvitys aloitettiin kuulemalla sille koottua ohjausryhmää (liite 1). Seuraavaksi lähetettiin viranomaisille ja etujärjestöille (liite 2) kysely, jossa pyydettiin vastaus kahteen kysymyksen:

- 1 Mitkä ovat Suomessa toimivien yritysten kannalta raskaimmat säädös-alueet?
- 2 Millä säädösalueilla hallinnollisen taakan osuus on merkittävin?

Kysymyksen 1 yhteydessä vastaajia pyydettiin täydentämään tai muuttamaan EK:n ongelmallisimmat alueet lainsäädännössä -listaa (ks. taulukko 5). Kysymyksen 2 ohjeissa vastaajia pyydettiin arvioimaan, mitkä ovat keskeisimmät varsinaista hallinnollista taakkaa aiheuttavat yksittäiset lait ja niiden merkittävimpiä tiedonantovelvoitteita aiheuttavat määräykset EK:n tai vastaajan oman listan mukaisilla säädösalueilla.

Kirjallisia vastauksia kyselyyn saatiin yhdeksän kappaletta. Kirjallisten vastaus-ten jälkeen kyselyä täydennettiin viidellä haastattelulla. Kyselyyn vastanneet ja haastatellut henkilöt on lueteltu liitteessä 3. Seuraavassa analysoidaan kyselyn ja haastattelujen tuloksia viittaamalla vastaajiin seuraavilla lyhenteillä:

- EK – Elinkeinoelämän keskusliitto
- KKK – Keskuskauppakamari
- OM – oikeusministeriö
- STM – sosiaali- ja terveysministeriö
- SY – Suomen Yrittäjät
- SYKE – Suomen ympäristökeskus
- TEM – työ- ja elinkeinoministeriö
- THL – Taloushallintoliitto
- VH – Verohallitus
- VM – valtiovarainministeriö.

4.1 Yleisiä havaintoja

Haastattelut eivät muuttaneet aiempaa yleiskuvaa lainsäädännön yrityksille ongelmallisimmista osa-alueista. Kuten EK:n vuoden 2007 kyselyssä, vastaajat pitivät

myös tässä kyselyssä työnantajana toimimista, verotusta ja ympäristölakeja lainsäädännön raskaimpina osa-alueina.

Sääntelyn synnyttämä hankaluus tarkoittaa lähinnä säädösten vaikeaselkoisuutta ja yhteensovituksen työläyttä sekä sääntelyn määrää. Lainsäädäntöä pidettiin hankalana myös siksi, että tarvitaan ulkopuolista apua lainsäädännön soveltamiseen, säännökset muuttuvat usein ja yritykselle jää liian vähän aikaa valmistautua muutoksiin. Eri ministeriöissä valmisteltavien, mutta samaa asiaa koskevien lakien voimaantulo voi tapahtua eriaikaisesti. Tällöin lakien soveltamisen esteeksi voi tulla se, että asian käsittelyä ei ole vielä säädetty jossakin toisessa laissa. Nämä ongelmat koskevat lähinnä kirjanpitolainsäädännön, yhtiöoikeuden ja verolainsäädännön yhteensovittamista.

Lainsäädännön hankaluudet ovat siis moniulotteisia, mutta samalla niiden aiheuttamat konkreettiset kustannukset ovat kuitenkin vaikeasti määriteltäviä. Tämä näkyy esimerkiksi etujärjestöjen vastauksissa niin, että lainsäädännön velvoitteita tuodaan vastauksissa paljon esille, mutta ongelmat ovat hyvin eritasoisia. Tämä väistämättä viittaa samaan suuntaan kuin olemassa olevat – joskin puutteelliset – kansainväliset vertailut, joiden mukaan Suomen hallinnollinen taakka on verrattain kohtuullista eikä se merkittävästi estä yrityksen kehittämistä.

Itse hallinnollinen taakka on toteutetun kyselyn mukaan pääsääntöisesti suurinta hankalimmilla säädösalueilla. Kuitenkin hallinnollisen rasitteen ja taakan arvioiminen suureksi samoilla lainsäädännön osa-alueilla heijastelee osin hallinnollisen taakan määrittämisen vaikeutta. Vaikka kyselyssä selkeästi määriteltiin hallinnollinen taakka, vastaajat eivät sisäistäneet määritelmän sisältöä samalla tavoin. Joissakin vastauksissa korostettiin työnantajan toimimisen byrokraattisuutta (EK, THL). Toisissa puolestaan muistutettiin, että työsuhdetta koskevat lait sääntelevät lähinnä työsuhteen osapuolten välejä, joten itse tiedonantovelvoitteita on vähän (SY, STM). Kolmansissa ajateltiin, että myös työnantajan työntekijöilleen valmistelemat ja lähettämät tiedonannot voivat olla hallinnollista taakkaa, jos työnantajan on toimitettava niitä pelkästään lainsäädännön vuoksi (TEM).

Vastauksissa todettiin hallinnollisen taakan syntyvän ennemminkin lainsäädännön monimutkaisuudesta kuin tarpeettomista tietopyynnöistä. Monimutkaisesta lainsäädännöstä annettiin esimerkkinä tuloveroilmoitus, osinkoverotus ja työnantajan matalapalkkatuki. Tämä viittaa osittain myös siihen, että hallinto ei ole kaikilta osin voinut pukea lainsäädäntöä yksinkertaisiin tiedonantovelvoitteisiin, koska suuret taloudelliset intressit edellyttävät melkoista tietojenvaihtoa verovelvollisen ja veronsaajan välillä (VM).

Osittain vastauksista kuitenkin ilmenee, että vastaajat mieltävät lainsäädännön monimutkaisuuden hallinnolliseksi taakaksi. Voidaankin kysyä, kuinka mielekäs-

tä on pilkkoa sääntelyn vaikutus yritysten hallinnolliseen taakkaan ja muuhun rasitteeseen. Jos viranomaiset mieltävät hallinnollisen taakan eri tavoin, yrityksiltä kysyttäessä hajonta on varmasti tätäkin suurempaa. Kilpailukyvyn kannalta olisi-kin olennaisempaa pyrkiä virtaviivaistamaan sääntelyä kaikkialla, missä pystytään, riippumatta siitä onko kyseessä hallinnollista taakkaa aiheuttavat tiedonantovelvoitteet vai muu sääntelystä johtuva rasite.

Esimerkiksi yhtäältä EU:lla on paljon työsuojeludirektiivejä (EK). Toisaalta vastauksista (STM) käy ilmi, että työsuojelulainsäädäntö ei nykyisin juurikaan aiheuta sellaista hallinnollista taakkaa, joka edellyttäisi työnantajalta automaattista tai määrääjain tapahtuvaa tiedon ilmoittamista viranomaisille. Sen sijaan ehdotetaan, että:

”Huomio olisi kiinnitettävä koko järjestelmän ymmärtämisestä ja tietojen pitämisestä ajan tasalla muodostuvaan kokonaisuuteen, eikä ainoastaan lainsäädännöstä johtuvien tietojen toimittamisesta aiheutuviin kustannuksiin”. (STM)

Kyselyssä kävi selvästi esille huoli hallinnollisen taakan painottumisesta pieniin yrityksiin. Jo toteutettua pienimpien yritysten vapauttamista pakollisesta tilintarkastuksesta pidettiin oikeana toimenpiteenä senkin vuoksi, että niiden käyttämien maallikkotilintarkastajien asiantuntemus on usein puutteellista (VH). Myös Euroopan Unionin komission tiedonannossa ehdotetaan yritysten liiketoimintaympäristön yksinkertaistamista niin, että pienimmät niin sanotut mikroyritykset vapautettaisiin tilinpäätösdirektiivien soveltamisesta ja tilinpäätösten julkistamisvelvollisuudesta (Euroopan komissio 2008a). Vastauksissa myös ehdotetaan, että pienimmille yrityksille riittäisi maksuperusteinen eli tiliotteeseen pohjautuva kirjanpito ja tilinpäätös (OM). Aivan pienille yrityksille on suhteellisesti hankalampaa myös työntekijän palkkaamiseen liittyvät tekijät; myös yhteistoimintalain ulottaminen jo 20 hengen yrityksiin sai aikaan vastustusta. Myös arvonnalisäverotus koetaan erityisesti pienissä yrityksissä monimutkaisena (VH).

Pienten yritysten perustamista voi hidastaa sääntelyn lisäksi myös tiedon hankinnan kustannukset. Oikeiden neuvojen hankkiminen ja saaminen ovatkin avainasemassa yrittäjyyden alkutaipaleella. On myös myöhemmän menestyksen kannalta tärkeää, että asiat saadaan alusta pitäen ja nopeasti oikeille raiteilleen. Tässä yhteydessä julkisen hallinnon henkilöstön asenne yrittäjyyteen on ratkaisevaa.

”Pyritäänkö aktiivisesti neuvomaan ja auttamaan vai onko asenneilmas- to välinpitämätön/negatiivinen – asialla on todellista merkitystä. Suomalainen on rationaalinen toimija ja ymmärtää perustellut julkisen vallan edellyttämät vaatimukset ja on käsittääkseni yleensä valmis toimimaan niiden mukaan. Toki tietoisuus näistä vaatimuksista on asian pe-

rusedellytys. Toisaalta rationaalisuutensa johdosta mielivaltaiset tai turhat vaatimukset herättävät voimakkaan vastareaktion. Yrittäjäykskynnyksen alentamisessa avainasemassa ovat verkosta (helposti) löytyvät toimintaohjeet sekä positiivinen viranomaisympäristö”. (TEM)

Vastaajat pohtivat myös Suomen ja EU:n lainsäädännön tuoman hallinnollisen taakan suhdetta. Suomi pystyy purkamaan toiminnallaan vain kansallista taakkaa. Esimerkiksi työsuojelu, kemikaaliala ja tietosuojat mainitaan hallinnollista rasitetta aiheuttavina EU-tason lainsäädäntöalueina. Vastauksissa kuitenkin muistutetaan, että suuri osa sääntelystä on EU-lähtöistä.

”Hallinnollista taakkaa ei välttämättä aiheuta direktiivistä lähtöisin oleva sääntely vaan sen päälle tuleva kotoperäinen sääntely (gold plating). Esimerkiksi Rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin (MiFID) voimaan saattamiseen liittyvä lainsäädäntö ja muu sääntely (mm. Ratan standardit) aiheuttavat sääntelyn piiriin kuuluville yrityksille huomattavia kustannusvaikutuksia. Jos direktiivit implementoitaisiin sellaisenaan, saattaisi sääntely jäädä kevyemmäksi. Esimerkki: kuluttajasuojalakiin otetut tiukemmat säännöt takuudirektiivin implementoinnin yhteydessä. Toisinaan myös direktiivin implementointi voi monimutkaistaa aikaisemmin hyvin toiminutta kotoperäistä lainsäädäntöä tarpeettomasti. Esimerkki: direktiivin sopimattomista kaupallisista menettelyistä implementointi. Raportointivelvoitteiden lisääntymisestä esimerkki: arvopaperimarkkinalain 2 luvun 9 §:n mukainen liputusvelvollisuus. Avoimuusdirektiivi ei edellytä, että liputusilmoitus on tehtävä myös, kun osakkeenomistaja tai osakkeenomistajaan rinnastettava henkilö on osapuolena sopimuksessa tai muussa järjestelyssä, joka toteutuessaan johtaa säädetyn rajan saavuttamiseen tai ylittymiseen taikka omistussuuden vähenemiseen säädetyn rajan alle, vaan kyse on puhtaasti kotoperäisestä sääntelystä. Tällaista menettelyä ei edellytetä esimerkiksi muissa Pohjoismaissa”. (KKK)

Vastaajat myös korostivat että hallinnollisen taakan poistamistoimet olisi kohdennettava lainsäädännön osa-alueille, jotka koskevat laajaa yritysjoukkoa (SY). Tutkimuksen puolestaan olisi pureuduttava syvällisesti yhteen osa-alueeseen kerralla, sillä laaja-alainen tarkastelu jää helposti pintapuoliseksi (KKK).

Vastaajien mukaan osa hallinnollisesta taakasta on tarpeellista, ja osa taakasta säästää työtä toisaalla. Esimerkiksi työnantajan työntekijäkohtaista vuosi-ilmoitusta pidetään osittain turhana (EK, KKK). Kuitenkin huomautetaan, että vaikka tämä on hallinnollinen lisätyö työnantajille, velvollisuus tuo säästöjä toisaalla (VH). Työnantajan ei tarvitse erikseen antaa selvitystä palkanmaksusta työntekijöilleen, jotka puolestaan toimittaisivat palkkatiedot verohallintoon. Verotuksessa

tarvittavat tiedot tulevat siis suoraan verohallintoon työnantajilta. Tällä hetkellä tiedot tulevat jo valtaosin sähköisesti.

Samoin tilinpäätöstietojen toimittaminen on yksinkertaistumassa. Lainsäädäntöä on muutettu siten, että verottaja voi jatkossa toimittaa yritysten tilinpäätöstiedot suoraan Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisteriin.

”Tämän vuoden kuluessa nähtäneen miten asia käytännössä järjestetään, minkä jälkeen myös konkreettiset hyödyt on arvioitavissa. Helpotetun logistiikan ohella suurempi säästö saavutettaisiin, mikäli verottajan tilinpäätöstietovaatimukset ja aineellisen lainsäädännön vaatimukset olisivat yhtäläiset”. (TEM)

Samoin useissa työsuojelulainsäädännön velvoitteissa on kysymys siitä, että työnantajan ottaessa selville työn turvallisuuteen ja terveelliseen tekemiseen liittyviä asioita tiedot hyödyttävät myös tavaroiden ja palvelujen tuottamista. Sama osaaminen, mikä edistää hyvää työympäristöä, edistää myös toiminnan tuloksellisuutta. Näiltä osin velvoitteita ei voi pitää turhana hallinnollisena taakkana (STM).

Sähköinen asiointi tulee pienentämään hallinnollista taakkaa, joskin sähköiset ilmoittamis-, valvonta- ym. järjestelmät (esim. TYVI ja palkka.fi) ovat monelta osin keskeneräisiä. Niistä on kuitenkin saatu hyviä kokemuksia ja mm. palkka.fi -toimintoja ollaan kehittämässä eteenpäin. Työnantajasuoritusten ja rahoituslaitosten osalta tiedot tulevat jo valtaosin suorasiirtona, mutta esimerkiksi veroilmoituksia annetaan edelleen pääasiassa manuaalisesti (VH).

4.2 Työnantajana toimiminen

Kuten kansainvälisissä vertailuissa, tässäkin kyselyssä ilmeni, että työnantajana toimimisessa on Suomessa paljon velvoitteita ja hallinnollista rasitetta. Varsinaisen hallinnollisen taakan suuruusluokasta vastaajilla ei kuitenkaan ollut yhteneväistä käsitystä. Useat vastaajat luettelivat työnantajan velvollisuuksia (EK, TEM, THL).

Työnantajana toimimisessa hallinnollista taakkaa aiheuttavat lähinnä työsuhteen alkaminen ja päättyminen sekä lomautus. Esimerkiksi työnantajan on ilmoitettava yritystietojärjestelmään ja eläkeyhtiöille palkanmaksun alkamisesta ja loppumisesta. Työsuhteen päättyessä työntekijällä on oikeus saada pyynnöstään työnantajalta kirjallinen todistus työsuhteen kestosta ja työtehtävien laadusta. Työntekijän nimenomaisesta pyynnöstä todistuksessa on lisäksi mainittava työsuhteen päätty-

misen syy sekä arvio työntekijän työaidosta ja käytöksestä. Ääriavastauksen mukaan näihin toimenpiteisiin liittyvät palkkatodistukset eri raportointiajanjaksoineen ja palkkalajierittelyineen ovat sekä kustannuksiltaan että vaikeusasteeltaan hyvin korkeita.

”Kun työntekijä jää eläkkeelle, tulee työnantajan antaa tietoja työsuhteen viimeisiltä ajoilta eläkkeen laskentaa varten sekä esim. osa-aikaeläketapauksissa tehdä arviolaskelmia osa-aikatyön palkasta. Työttömäksi jouduttaessa ja lomautustilanteissa työntekijälle annetaan palkkatodistuksia sekä erilaisia ilmoituksia työvoimaviranomaisille ja työntekijöiden edustajille. Työehtosopimusten keskinäinen erilaisuus sekä niissä olevien maksuvelvoitteiden poikkeaminen verolainsäädännöstä esim. verovapaiden kustannusten korvausten osalta aiheuttaa lisätyötä yritysten palkanlaskennassa”. (THL)

”Työaika-, vuosiloma- ja palkkakirjanpitovelvoitteet sekä viranomaisille ja vakuutusyhtiöille tehtävät ilmoitukset muodostavat hallintorasitteen, jonka kokonaiskustannukset yrityksille tulisi arvioida”. (EK)

Lomautusta suunniteltaessa työnantajan on käytettävissään olevien tietojen perusteella esitettävä työntekijälle ennakkoselvitys lomautuksen perusteista sekä sen arvioidusta laajuudesta, toteuttamistavasta, alkamisajankohdasta ja kestosta. Työnantajan on ilmoitettava lomauttamisesta työntekijälle henkilökohtaisesti viimeistään 14 päivää ennen lomautuksen alkamista. Ilmoituksessa on mainittava lomautuksen peruste, sen alkamisaika ja kesto tai arvioitu kesto. Työnantajan on työntekijän pyynnöstä annettava lomautuksesta kirjallinen todistus, josta käyvät ilmi ainakin lomautuksen syy, alkamisaika sekä sen kesto tai arvioitu kesto. (EK, THL)

Työsuhteen jatkuminen normaalisti tuottaa jonkin verran myös hallinnollisia velvoitteita, joskin hallinnollisen taakan olemassa olo on tiettyssä mitoin määritelmäkysymys. Esimerkiksi työnantajan on tehtävä palkkatodistuksia ja -laskelmia, mutta ainakin laskelmat työnantaja haluaisi varmasti tehdä jossain muodossa ilman lakiakin. Myös kuukausittaiset ja vuotuiset ilmoitukset verohallinnolle sekä eläke- ja vakuutusyhtiöille perustuvat tietoihin, jotka ainakin jossakin muodossa työnantajan täytyy selvittää myös omiin tarpeisiinsa (VH). Jos tässä yhteydessä tiettyjen määrämuotoisuuksien vuoksi syntyykin hallinnollisia kustannuksia, ne ovat tällöin tarpeellisia.

Kun yritys on perustettu ja asiat – kuten laskutus, palkanlaskenta, alv-tilitykset, työnantajasuoritteet, kirjanpito – on aloitus- ja asennuskustannusten jälkeen saatu juoksevasti rullaamaan, yleensä suurin kustannuksia aiheuttava seikka on muutos vallitseviin käytänteisiin.

”Sen johdosta on tarkoin harkittava ehdotettavien muutosten tarpeellisuus. On mahdollista, että kustannusten säästöä tavoitteleva pakottava muutos johtaa kustannusten lisääntymiseen, koska se edellyttää uusia toimintatapoja ja mahdollisesti laskentajärjestelmien ja rutiinien muuttamista”. (TEM)

Työsuhteen aikana syntyy lisää velvoitteita, kun työnteke tilapäisesti keskeytyy. Esimerkiksi sairaustapauksissa työnantajan velvollisuuksiin kuuluu sopimusten mukaan huolehtia palkkatodistukset Kelalle tai tapaturmavakuutusyhtiölle.

Eniten yleistä hallinnollista rasitetta syntyy uudehkoista ja erikoisemmista laeista ja säännöksistä. Esimerkiksi matalapalkkatukea moni vastaaja pitää suhteellisen byrokraattisena. Tämä on ongelmallista EU-kontekstissa, sillä EU pyrki pienentämään etenkin uuden sääntelyn byrokraattisuutta.

Osittain uuden sääntelyn byrokraattisuuden kokeminen johtuu myös tiedottamisen puutteesta ja ajan vähydestä tiedon hankkimiseksi. Kaikki vastaajat eivät pidä esimerkiksi tukityöllistämistä erityisen raskaana.

”Näkemyksiä on ollut, että valtiiovallan tukemaan työllistämiseen on useinkin kiinnostusta, mutta mielikuva asian byrokraattisuudesta ja vaikeudesta on useimmiten saanut asianomaisen ajatuksista luopumaan. Tässä asiassa aktiivinen tiedottaminen viranomaispuolelta voisi näitä käsityksiä hälventää. Ongelmia ja kustannuksia aiheuttavat yleensä myös ne asiat, jotka eivät kuulu rutiineina yrittäjyyteen”. (TEM)

Yhteistoimintalain velvoitteet nousivat myös vastauksissa esiin. Hallinnollista taakkaa syntyy pääasiassa erilaisten yhteistoimintamenettelyjen johdosta työnantajalle johtuvien tietojen antamiseen ja neuvotteluihin liittyvistä velvoitteista. Esimerkiksi työnantajan on annettava työvoimatoimistolle neuvotteluesitys kirjallisesti, jos hän suunnittelee työntekijän/työntekijöiden irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista. Työnantaja on velvollinen tekemään yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa joko toimintasuunnitelman (aikoo irtisanoa vähintään 10 työntekijää) tai toimintaperiaatteet (muut työvoiman vähentämistilanteet). Tarkoituksena on laatia yhteistyössä työllistämisedistäviä toimenpiteitä, joita on selvitetävä yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa.

Useissa vastauksissa käy ilmi että hallinnollinen taakka syntyy etenkin tarvittavan tiedon hankinnasta ja oikeaan muotoon prosessoinnista kuin varsinaisesta tiedonannosta. Joissakin tapauksissa itse tiedonantaja ei varsinaisesti tarvitse tehdä, mutta tarvittava tieto on kuitenkin hankittava. Esimerkiksi laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä synnyttää tällaista taakkaa (TEM). Työvoiman vuokrauksessa ja alihankinnassa tilaajan on hankitta-

va laissa säädetyt tiedot ennen sopimuksen tekemistä ja vuokratyöntekijän työnantajalla ja alihankintasopimuksen toisella sopimuspuolella on velvollisuus antaa ne tilaajalle. Jos tilaaja hankkii tiedot vasta myöhemmin, katsotaan selvitysvelvollisuus laiminlyödyksi, ellei sopimuksessa ole purkavaa ehtoa siltä varalta, että tilaaja ei olisi tietojen perusteella tehnyt sopimusta. Tosin tässäkin tiedon hankinta hyödyntää yritystä. Aliurakoitsijan taustojen selvittäminen auttaa varautumaan mahdollisiin ongelmatilanteisiin.

Myös laki lähetetyistä työntekijöistä synnyttää velvollisuuksia ylläpitää tietoja. Työnantajalla tai, jos työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, sen edustajalla on oltava lähetetyn työntekijän työskentelyn alkaessa kirjallisina hallussaan lähetetävän yrityksen yksilöintitiedot ja tiedot vastuuhenkilöistä lähetetävän yrityksen sijoittautumisvaltiossa, lähetetyn työntekijän yksilöintitiedot, työ sopimuslain mukainen selvitys lähetetyn työntekijän työ sopimukseen sovellettavista työehdoista sekä selvitys lähetetyn työntekijän työnteke-oikeuden perusteesta. Osaa näistä tiedoista yritys ylläpitäisi ilman lakiakin, joten kaikilta osilta kyseessä ei ole hallinnollinen taakka.

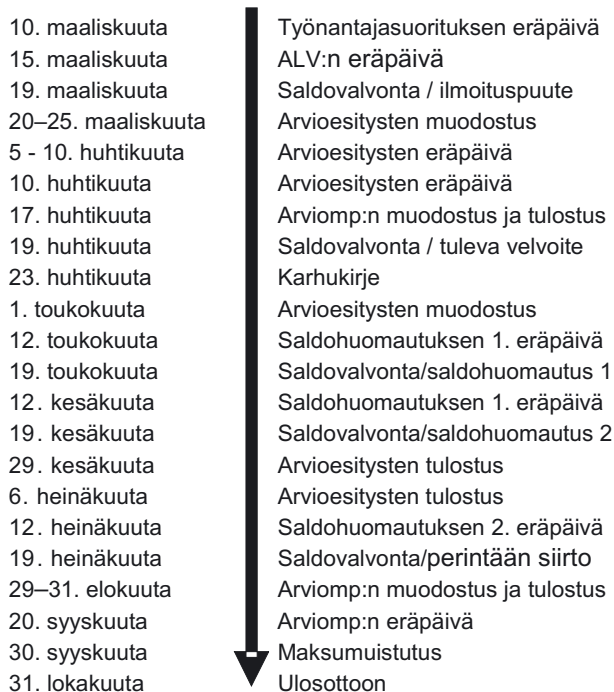
4.3 Verolait

Verolait nousivat kyselyssä merkittäväksi hallinnollisen taakan aiheuttajaksi, mikä tukee kansainvälisten vertailujen tuloksia. Edellä mainittu lainsäädännön monimutkaisuus ilmenee selkeästi tuloveroilmoituksissa, jonka ilmoitussisältö on laaja. Tämä johtuu mm. siitä, että tuloverolakien aineellinen sisältö on monimutkainen. Lakien noudattamista pyritään valvomaan tehokkaasti, mikä edellyttää tietojen yksityiskohtaista ilmoittamista. Toinen syy on kirjanpidon ja elinkeinoverolain kasvava eriytyminen toisistaan, minkä vuoksi kirjanpidon tuottamaa tulosta joudutaan muuttamaan verotuksen sääntöjen mukaiseksi. Myös muu siviililainsäädäntö heijastuu verotuksessa pyydettyjen tietojen määrään (esim. osakeyhtiölain ja arvopaperilainsäädännön muutokset). Toistaiseksi veroilmoituksia annetaan sähköisesti melko vähän.

Verolainsäädäntöä monimutkaistavia vaatimuksia tulee myös eri järjestöiltä, jotka omien etujensa parantamiseksi ajavat etuja edustamilleen ryhmille. Vaatimukset ovat yleensä poikkeuksia pääsäännöistä ja useimmiten monimutkaistavat verotusta ja kasvattavat pyydettyjen tietojen määrää. (VH)

Eräs yritysten tuloveroilmoitusten sisältöä laajentava tekijä on Tilastokeskuksen tietotarpeet. Toisaalta näin vähennetään Tilastokeskuksen erilliskyselyjen määrää, joita joidenkin vastaajien mielestä on jo nyt liikaa. Laaja tietopohja palvelee myös tutkimuslaitosten tarpeita ja tätä kautta päätöksentekoa ja hallintoa.

Arvonlisäverotuksessa pidetään pahimpana hallinnollista taakkaa lisäävänä tekijänä pienyritysten kuukausittaista ilmoitus- ja tilitysvelvollisuutta (VH). Tästä aiheutuu myös Verohallinnolle runsaasti kustannuksia, sillä etenkin pienimmät yritykset laiminlyövät hyvin usein ilmoitusvelvollisuuden. Näiden ilmoitusten ja maksujen uudelleenperintään, arviomaksujen lähettämiseen ja oikaisupyyntöihin kuluu valtaosa koko alv:n valvontaan osallistuvan henkilöstön työajasta.⁵ Esimerkiksi tilanteissa, joissa alv-velvollinen laiminlyö sekä alv-ilmoituksen että -maksun, perintäprosessi kestää jopa yli seitsemän kuukautta (kuvio 6).



Prosessin
läpimenoaika

Lähde: Verohallitus

Kuvio 6. Alv-ilmoitusprosessi tilanteessa jossa ilmoitusvelvollinen ei tee ilmoitusta eikä maksa alv-maksuja

Monissa maissa kuukausitilityksistä on siirrytty harvempaan frekvenssiin. Esimerkiksi Alankomaissa otettiin vuoden 2004 alusta käyttöön tilitysmalli, jossa neljännesvuoden kuluessa kertynyt enintään 7 000 euron liikevaihto oikeuttaa kol-

5 Arvonlisäverotuksen hallinnollista taakkaa ovat selvittäneet tarkemmin Niinikoski ym. (2007).

men kuukauden välein tapahtuvaan tilitykseen. Samassa yhteydessä annettiin aiemmin neljännesvuosittain tilittäneelle yritykselle mahdollisuus hakeutua vuositilittäjäksi.

Uusia suuntaviittoja alv-järjestelmän toimivuuden parantamiseksi on esitetty komission ehdotuksessa vuodelta 2004 (Euroopan komissio, 2004b): ns. yhden luukun periaatteen mukaan myyjä voisi omassa maassaan hoitaa kaikki alv-velvoitteensa myös muihin jäsenmaihiin. Sama koskee haettavia alv-palautuksia. Ehdotuksen yhtenä osana jäsenmaille annettaisiin huomattavasti liikkumavaraa alv:n rekisteröitymiseen vaadittavan liikevaihtorajan suhteen. Ehdotuksen mukaan pienten ja keskisuurten yritysten verovapausraja korotettaisiin nykyisestä kymmenkertaiseksi eli 100 000 euroon ja kaukomyynnin veroraja 150 000 euroon.

Suomen tilanne saattaa kuitenkin helpottua vuodesta 2010 lähtien, jolloin verohallinnon verotilijärjestelmän on tarkoitus toteutua ja erityisesti, jos samassa yhteydessä alv:n ja työnantajasuoritusten tilityskertoja harvennetaan. Tällöin myös ns. alv:n alarajahuojennuksen hallinnointi helpottuisi. Verotilin tavoitteena on helpottaa ja selkeyttää yritysten verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamista sekä antaa reaaliaikainen kokonaiskuva yritykselle sen vero- ja maksutilanteesta. Verotilimenettely vähentää vero-hallinnolle annettavien ilmoitusten kappalemäärää ja oma-aloitteisten verojen ilmoittamis- ja maksuajankohdat yhtenäistettäisiin. Eri verot voitaisiin ilmoittaa samalla ilmoituksella ja maksaa yhdellä maksulla. Todennäköisesti yritysten ei myöskään enää tarvitsisi tehdä erillisiä arvonalisäveron palautushakemuksia. Erityisesti pienyrityksillä valvonta- ja maksu-kausien pidentäminen toisi säästöjä, kun annettavien ilmoitusten määrä vuositasolla vähenisi. Myös virheet ja niistä aiheutuvat yhteydenottotarpeet vähenisivät, kun yksi kuukausittainen eräpäivä ja korvamerkitön maksaminen yksinkertaistaisivat maksamismenettelyä. Ruotsissa verotili on ollut käytössä jo vuodesta 1997, ja Keski-Euroopan maissa tiliä on käytetty vielä pidempään.

Pienyrittäjälle verotukseen ja kirjanpitoon liittyvien muutosten vaikutus näkyy yleensä välillisesti, koska nämä hallintorutiinit useimmiten hankitaan kirjanpito-toimistosta. Ne siis tuntuvat kirjanpitäjän suurempina veloituksina. Koska yrittäjä on usein ulkoistanut kirjanpitoon ja verotukseen liittyvät asiat, ei niitä koeta suoranaisten ongelmallisina. Ne asiat, joita yrittäjä itse hoitaa, koetaan luonnollisesti usein pulmallisemmiksi. (TEM)

4.4 Ympäristölainsäädäntö

Ympäristölainsäädäntö mainittiin EK:n vuoden 2007 kyselyssä yhdeksi yritysten näkökulmasta hankalaksi lainsäädännön osa-alueeksi. Nyt raportoitavassa kyse-

lyssäkin ympäristölainsäädäntöä pidettiin rasitteita ja hallinnollista taakkaakin aiheuttavana, joskin näiden erottaminen toisistaan on vaikeaa.

Verrattuna työnantajana toimimisen ja verotuksen hallinnolliseen taakkaan, ympäristölainsäädännössä korostuukin lupaprosessiin kuluva aika. Ympäristöministeriön (2008) mukaan lupien käsittelyajan alueellisissa ympäristökeskuksissa ovat vuoden mittaisia ja ympäristölupavirastoissa jopa puolitoista vuotta. Suurin osa ympäristölupa-asioista käsitellään kuitenkin kunnissa, joissa käsittelyajat ovat huomattavasti valtion virastoja nopeampia. Ympäristölupien käsittelyaika on alle viikko tehollista työaikaa.

Useissa vastauksissa korostettiin lupamenettelyn ja siihen kuuluvien selvitysten teon raskautta ja hallinnollista taakkaa (EK, KKK, SY, SYKE, TEM, VM). Esimerkiksi ympäristövaikutusarviointi (YVA) on melko joustava, mutta sitä seuraavaan ympäristönsuojeluluvan hakuprosessiin voi kuulua hyvinkin yksityiskohthaisten selvitysten tekoa. Lupaviranomainen saattaa selvitysprosessissa kysyä uudelleen YVA-vaiheessa selvitettyt asiat, mutta tarkennettuna. Lupapäätöksiin sisältyy lisäksi runsaasti muita seurantavelvoitteita, joissa raportoidaan päästöistä, polttoaineen kulutuksesta ym. ja jotka merkitsevät yrityksille hallintobyrokratiaa (EK).

Samaan tapaan hallinnollista taakkaa voitaisiin jonkin verran vähentää varmistamalla, että yksi ja sama tieto kelpaa usealle viranomaiselle. Lomakkeiston ja tietomuotojen yhteensovittamista voitaisiin harkita muun muassa silloin, kun ympäristölupaviranomaisten ja turvatekniikan keskuksen tietotarpeet kohtaavat (SYKE). Tällä hetkellä yritykset joutuvat toimittamaan samoja tietoja ympäristölupaviranomaiselle ja Turvatekniikan keskukselle (Tukes).

Perusselvitykset (esimerkiksi toiminnan vaikutusten ympäristöselvitykset tai tiedot lähialueen maanomistajista) saattavat ajallisesti mennä osittain päällekkäin ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kanssa, ja niihin kuluva aika vaihtelee suuresti lupaa hakevan toiminnan mukaan. Luvan hakija tekee/teettää perusselvitykset, eikä niille ole mitään määrämuotoista menettelyä (EK).

Samoihin asioihin kiinnitetään huomiota myös Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistamisen keventämisprojektin loppuraportissa (ympäristöministeriö 2008). Sen mukaan polttonesteiden jakeluasemanormia laadittaessa on havaittu tiettyjä, lähinnä toiminnanvalvontaan liittyviä päällekkäisyyksiä kemikaaliviranomaisten ja ympäristöviranomaisten toimivallan suhteen. Sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien kannalta on epätarkoituksenmukaista, että eri viranomaiset tekevät osin samoihin seikkoihin kohdistuvia päällekkäisiä tarkastuksia. Toimivallanjaon selkiyttäminen ja tarkastustoiminnan järjeistäminen tulisi ottaa huomioon mahdollisia lakimuutoksia tehtäessä.

Tässä raportoitavaan kyselyyn vastanneiden mukaan lupakäytäntöä pidetään periaatteessa tarpeellisena, mutta sen sisältöä ja selvitysten seikkaperäisyyden tasoa tulee tarkastella kriittisesti (EK, SY, SYKE). Lupamenettelyn selvitysten sisällön lisäksi voitaisiin pohtia sitä, voitaisiinko joitain toimintoja vapauttaa lupamenettelystä ja tyytyä ilmoitusvelvollisuuteen ja normipäätökseen, jolloin toiminta olisi luvallista automaattisesti, kun sille asetetut normit täyttyvät.

Lupamenettelyjen uudistaminen ja normiohjauksen lisääminen ovat myös ympäristöministeriön keventämisprojektin pääsuosituksia (ympäristöministeriö 2008). Sen mukaan lupien käsittelyä voitaisiin keventää lisäämällä normiohjausta, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston asetuksia, joissa säädettäisiin ympäristönsuojeluvaatimuksille vähimmäistaso toimialoittain. Normiohjauksen ansiosta ympäristönsuojelun taso nousisi, koska kaikkien laitosten tulisi täyttää yhdenmukaiset ympäristönsuojeluvaatimukset.

Kun normiohjausta sovellettaisiin lupakäsittelyssä, tapauskohtainen harkinta vähenisi, asian käsittely ja päätöksenteko nopeutuisi sekä muutoksenhaku ja valitusten käsittely helpottuisivat. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeusturva ei heikkenisi, koska samat vaatimukset koskisivat kaikkia toiminnanharjoittajia ja kansalaiset tietäisivät, mitä laitoksilta edellytetään. Näitä toimialoja olisivat esimerkiksi kivenmurskaus ja -louhinta.

Lupamenettelyä voidaan keventää myös laajentamalla niiden toimialojen joukkoa, joille riittää ympäristöluvan hakemisen sijasta ilmoitus ympäristöviranomaisen rekisteriin. Näitä toimialoja voisivat olla polttoaineiden jakeluasemat, pienet energiantuotantolaitokset sekä asfalttiasemat. Ympäristölupa- ja rekisteröintimenettelyn välille ehdotetaan uutta hyväksymismenettelyä. Se poikkeaisi lupamenettelystä mm. siinä, että päätöksentekoaikaa olisi lyhennetty, lausunnon antamista ja kuulemista olisi jonkin verran supistettu ja muutoksenhaku olisi luvanvarainen. Hyväksymismenettelyä voitaisiin soveltaa esimerkiksi sellaisiin jätetoimintoihin, joissa tällainen menettely riittää täyttämään EU:n lainsäädännössä asetetut vaatimukset luvista. Lupakynnystä voitaisiin nostaa jättämällä luvituksen ulkopuolelle laitokset, joiden ympäristöhaitat ovat nykytiedon mukaan vähäiset. Lisäksi lupien tarkistamista tulee tehostaa ja tarvittaessa vain jatkaa luvan voimassaoloa. Valtaosa lupaviranomaisissa vireille tulevista hakemuksista tulee vastaisuudessa koskemaan olemassa olevan luvan tarkistamista. (ympäristöministeriö 2008)

Tässä raportoitavaan kyselyyn vastaajien mukaan konkreettisia ongelmia on syntynyt jätteen määritelmästä. Esimerkiksi kun yhdyskuntajätettä kaasutetaan polttokelpoiseksi, syntyvä tuote voidaan määritellä joko jätteeksi tai muuksi tuotteeksi. Jos tuote määritellään ei-jätteeksi, sen käyttöä koskee jätteenkäsittelyä kevyempi sääntely. Jos sen sijaan se määritellään jätteeksi, on kyseessä olevaa kaasua käyttävän laitoksen noudatettava tiukempaa sääntelyä sekä kyseessä olevan kaa-

sun että mahdollisesti muun polttoaineen käytössä. Näin pelkkä määrittely vaikuttaa hallinnollisen taakan suuruuteen. (SYKE)

Ympäristönsuojelussa on erityisen paljon EU-lähtöisyyttä, mikä pienentää kansallisten vähentämistoimien mahdollisuutta. Taakkaa kuvaa kuitenkin se, että esimerkiksi Alankomaissa ympäristölupiin ja raportointiin liittyvät ilmoitukset muodostavat neljänneksi suurimman kustannuserän (ks. taulukko 2 edellä). EU-tason toimia ympäristölainsäädännön hallinnollisen taakan vähentämiseksi kuvataan ns. Best project expert groupin selvityksessä (2006). Vankasta EU-taustasta huolimatta joillakin osa-alueilla on kuitenkin tilaa kansallisille toimille, joilla voidaan vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan.

Esimerkiksi kemikaalit ja paljon esillä olleet geenimanipuloidut tuotteet on säännelty EU-tasolla asetuksin, mikä määrää pitkälle kaikille jäsenmaille samat velvoitteet ja selvitystarpeet. Pilaantumisen ehkäiseminen on puolestaan säännelty pitkälti direktiivitasolla, mikä antaa jäsenmaille enemmän liikkumavaraa. Suomessa on esimerkiksi asetettu IPPC (integrated pollution prevention and control) -direktiiviä alhaisemmat luparajat esimerkiksi koskien eläinsuojia, mikä on lisännyt työtä etenkin hallinnossa mutta myös yrityksissä. Toisaalta on myös osoittautunut, että eläinsuojat aiheuttavat voimakkaita ristiriitoja paikallisella tasolla, mikä puoltaa niiden käsittelyä lupamenettelyssä.

4.5 Muut säädökset

Verotuksen, työnantajana toimimisen ja ympäristölainsäädännön ohella vastauksissa tuli esille joukko muita lainsäädännön osa-alueita, joista todennäköisesti aiheutuu hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi laki julkisista hankinnoista synnyttää selvitysvelvoitteita liittyen erityisesti määräyksiin ehdokkaiden, tarjoajien ja tarjouksen valinnasta sekä poissulkemisperusteista. Tarjouspyynnöissä nämä esitetään vähimmäisvaatimuksina. Julkisten hankintojen problematiikkaa käsiteltiin vastauksissa melko vähän. Kianderin ym. (2006) toimittamassa yrityskyselyssä puolestaan 31 prosenttia yrityksistä piti julkisten hankintojen kilpailutusprosessia yritysten kannalta liian raskaana, kun taas 27 prosenttia yrityksistä ei pitänyt sitä raskaana. Myös EK:n (emt.) selvityksessä kaksi kolmasosaa yrityksistä arvioi kilpailuttamisen liian työlääksi tavaksi kasvattaa liikevaihtoa. Pk-yritykset suhtautuivat vielä kriittisemmin. Osittain nämä tulokset tosin koskevat vanhan hankintalainsäädännön aikaa, ja kilpailutusprosessit ovat osittain keventyneet.

EU:n ja kansallisen yritystuen maksatushakemukset on koettu yrityksissä epäjohtonmukaisiksi. Yritystuen myöntämisestä vastaavat virkamiehet tulkitsevat vaadittavia liitteitä ja raportteja eri tavoilla.

”EU:n ja kansallisen yritystuen maksatushakemukset epäjohdonmukaisia. Yritystuen myöntämisestä vastaavat virkamiehet tulkitsevat vaadittavia liitteitä ja raportteja eri tavoilla.” (THL)

EU-tukien byrokraattisuus koskee erityisesti maataloustukia. Maataloustukien byrokraattisuuden keventämistä koskeva selvitystyö on käynnissä. Suomelan (2007) selvitysmiehen raportissa käy ilmi, kuinka Suomen maatalouspolitiikka on kansainvälisessä vertailussa monimutkaisin, ja säädösten määrä ja maatalouden byrokraatia täällä suurin. Raportissa ehdotetaan yhteensä 22 kehittämiskohdetta maatalouden tulotukijärjestelmään. Suurin välitön säästö on löydettävissä maatalouspoliittisten järjestelmien kehittämisestä. Tukien hakuprosessin merkittävä kehittäminen edellyttää siirtymistä sähköiseen tukihakuun, jossa kunta ei enää olisi vastaanottava viranomaisena vaan hakemusten vastaanotto keskitettäisiin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. Merkittävä byrokratian vähentäminen edellyttää raportin mukaan huomattavia muutoksia maatalouspoliittisiin järjestelmiin ja niitä sääteleviin lakeihin. Suurin osa tukijärjestelmien säädöksistä on EU-tasoisia ja muutokset on siksi saatava aikaan EU:ssa.

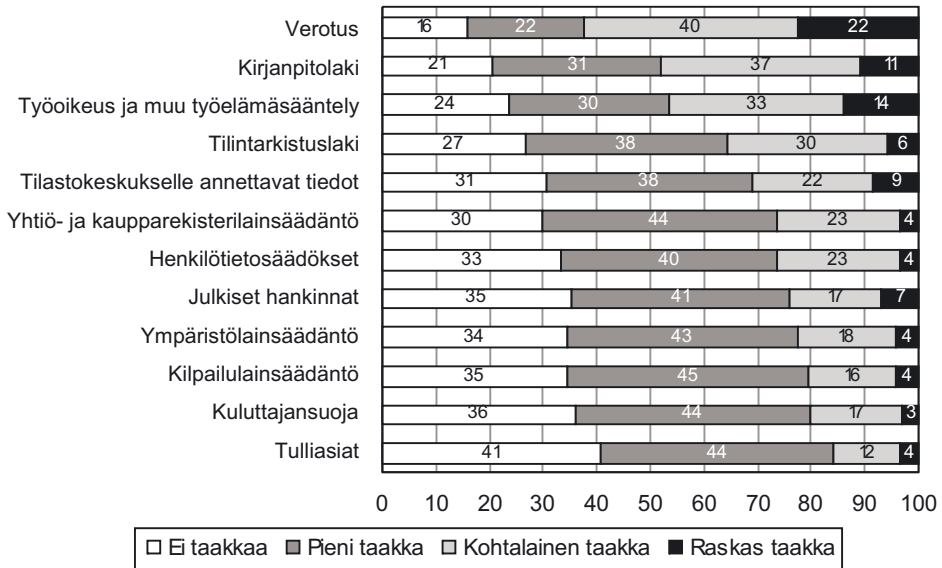
Kuluttajansuojassa kustannuksia syntyy esimerkiksi hintamerkintävelvoitteiden toteuttamisesta, takuisiin liittyvien (informaatio)velvoitteiden toteuttamisesta jne. Osa velvoitteista koskee kuluttajakauppaa, osa tuottajia, osa maahantuojia jne. (SY)

5 Yrityskyselyn tulokset

Edellä kuvattu asiantuntijoille suunnattu kysely ja haastattelut jättävät pois hallinnollisen taakan kantajan eli yritysten näkökulman. Asiantuntijakuulemisten eräänä tavoitteena olikin selvittää sitä, minkälaisella yrityskyselyllä hallinnollisen taakan kokonaiskuvaa voitaisiin täydentää. Näin kehitettiin kysymysjoukko (liite 4), joka liitettiin erityisteemana Suomen Yrittäjien ja Finnveran Pk-yritysbarometrin tiedonkeruuseen tammi–helmikuussa 2008. Tällä barometrillä mitataan suomalaisten pk-yritysten eli alle 250 henkeä työllistävien yritysten mielikuvia yleisestä ja oman yrityksen taloudellisesta kehityksestä sekä näkemyksiä yritysten kehittämiseen vaikuttavasti tekijöistä. Vastaajat on valittu tilastollisesti edustavalla otoksella.

Kyselyyn vastaajia pyydettiin arvioimaan, mistä lainsäädännön osa-alueista aiheutuu hallinnollista taakkaa ja kuinka suuri tämä taakka on. Hallinnollisella taakalla määriteltiin tarkoitettavan lainsäädännöstä johtuvia tiedonantovelvoitteita eli tietojen kokoamista, toimittamista ja saatavilla pitämistä viranomaisia (tai yksityisiä tahoja) varten sekä tästä aiheutuvia kustannuksia. Näitä tietoja yritys ei koekaisi ilman lainsäädäntöä.

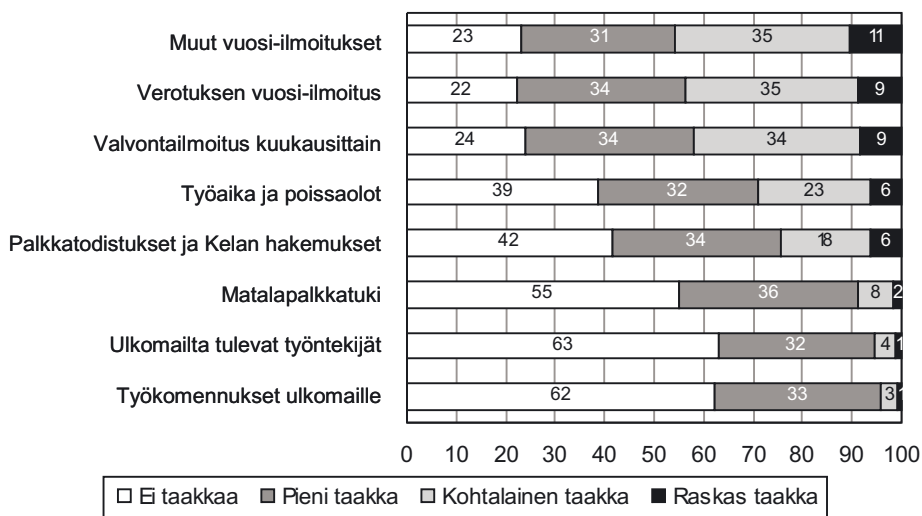
Internetin välityksellä saatujen vastausten (2935 kpl) perusteella – kun tarkastellaan koko pk-yrityskentän vastauksia – kolme lainsäädännön osa-aluetta nousee hallinnollisen taakan aiheuttajina ylitse muiden (kuvio 7). Nämä ovat verotus, kirjanpitolainsäädäntö ja työelämää koskeva lainsäädäntö. Vähiten hallinnollista taakkaa koetaan aiheutuvan tulliasioista, kuluttajansuojasta ja kilpailulainsäädännöstä.



Kuvio 7. Lainsäädäntöalueiden hallinnollinen taakka

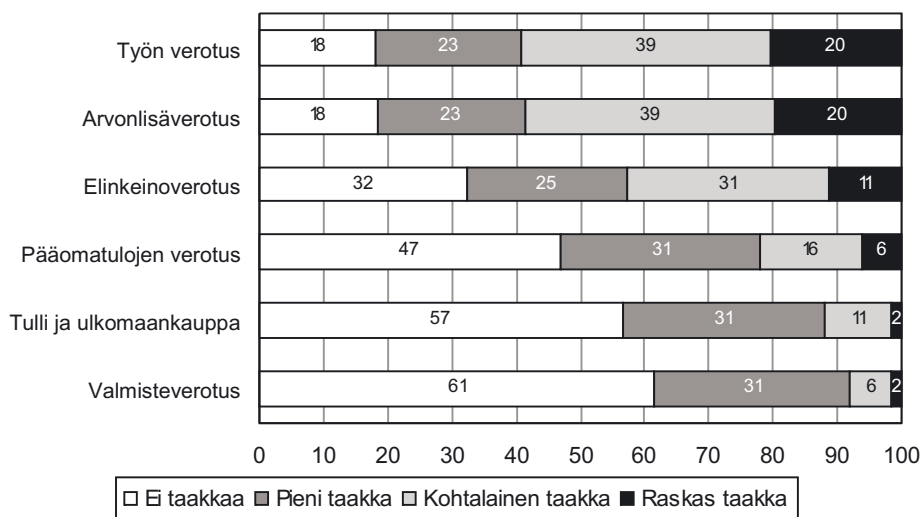
Tulliasiat korostuvat luonnollisestikin kansainvälistä kauppaa käyvien yritysten kohdalla ja nousevat tällöin jopa kolmen kärkeen. Kansainvälistymisen kautta tulliasiat korostuvat myös kasvuhakuisten yritysten kohdalla. Teollisuudessa taas ympäristölainsäädäntö nousee viidenneksi merkittävämmäksi hallinnollisen taakan aiheuttajaksi. Tilastokeskukselle annettavat tiedot koetaan raskaiksi erityisesti keskisuurissa yrityksissä. Pienimpien työnantajien kohdalla korostuu puolestaan työoikeus ja muu työelämään liittyvä sääntely.

Erikseen yksityiskohtaisemmin tarkastellun työelämää koskevan lainsäädännön sisällä koetaan suurimman hallinnollisen taakan aiheutuvan verottajalle ja muille tahoille toimitettavista kuukausi- ja vuosi-ilmoituksista (kuvio 8). Kun koko pk-sektoria tarkastellaan, matalin haitta aiheutuu työkomennuksista ulkomaille ja ulkomailta tulevista työntekijöistä. Jälkimmäiset korostuvat keskisuurten yritysten kohdalla. Keskisuuret yritykset kokevat myös työaikoja ja poissaoloja koskevat säädökset muita pk-yrityksiä raskaampina – jopa kaikkein raskaimpana alueena.



Kuvio 8. Työlainsäädännön hallinnollinen taakka

Verotuksessa taas suurimman hallinnollisen taakan aiheuttavat työn verotus ja arvonlisäverotus (kuvio 9). Matalimman taakan aiheuttavat valmisteverotus sekä tulli ja ulkomaankauppa. Verrattuna muihin yritysmuotoihin elinkeinonharjoittajien kohdalla valmisteverotus ja pääomatulojen verotus näyttäisivät hieman korostuvan tullin ja ulkomaankaupan aiheuttaman hallinnollisen taakan kustannuksella



Kuvio 9. Verotuksen hallinnollinen taakka

6 Johtopäätökset

Tässä työssä selvitettiin yritysten kokema hallinnollista taakkaa laaja-alaisesta näkökulmasta. Aluksi esiteltiin aihepiirin kirjallisuutta ja muiden maiden kokemuksia sekä sen jälkeen viranomaisille ja etujärjestöille suoritetun kyselyn tuloksia. Lopuksi raportoitiin tuloksia pienille ja keskisuurille yrityksille suunnatusta kyselystä, joka oli muodostettu haastattelujen perusteella tarkentamaan kokonaiskuvaa hallinnollisesta taakasta.

Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa hallinnollisen taakan keventämistojen jatkovalmistelua varten. Useissa maissa on havaittu, että hallinnollinen taaka ei ole tasaisesti jakautunut vaan voimakkaasti keskittynyt muutamille lainsäädännön osa-alueille. Tämän selvityksen tavoitteena olikin saada selville suurinta hallinnollista taakkaa aiheuttavat osa-alueet Suomessa.

Kansainväliset vertailut yritysten hallinnollisesta taakasta ovat erittäin vähälukuiset. Yritysten perustamiskustannuksiin perustuvan vertailun mukaan Suomessa olisi suhteellisen vähän hallinnollista taakkaa. Kansainvälisiä vertailuja on tehty hallinnollisen taakan sijaan enemmän maiden tarjoamista yleisemmistä yritysten toimintaympäristöistä. Kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa Suomen toimintaympäristö arvioidaan yritystoiminnalle suotuisaksi; samoin Suomen sijoitus on hyvä yritystoiminnan aloittamisvertailussa. Samankaltaiset tulokset näissä viittaavat muun muassa siihen, että yritystoiminnan aloittaminen kuvaa melko hyvin Suomen yleistä hallinnollisen taakan tasoa, mikä tukee edellä mainittua arviota Suomen hallinnollisen taakan verrattain kohtuullisesta tasosta muihin maihin verrattuna.

Suomi ei kuitenkaan menesty kaikilla osa-alueilla yhtä hyvin. Verotuksessa ja työnantajana toimimisessa Suomi pärjää selvästi heikommin. Näissä vertailuissa ei tosin erotella hallinnollista taakkaa kovinkaan selkeästi sääntelyn muusta ongelmallisuudesta. Siksi tässä selvityksessä syvennettiin käsitystä hallinnollisesta taakasta asiantuntijakuulemisin ja yrityskyselyllä.

Vastausten perusteella hallinnollinen taaka voidaan tyypitellä kahteen ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä taakkaa synnyttää tietopyyntöjen määrä, lainsäädännön vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus. Vastaajien mukaan lainsäädännön ongelma ei useinkaan ole tiedonantovelvoitteiden lukumäärä vaan niiden vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus.

Toisessa ryhmässä hallinnollinen taaka aiheutuu tietojen luovutuskäytäntöjen kankeudesta, esimerkiksi sähköisten tiedonantokanavien puutteesta. Monissa

maissa onkin lainsäädännön yksinkertaistamisen ohella panostettu tiedonantomenetelmien tekniseen kehittämiseen. Esimerkiksi Alankomaissa kehitetty yritysten sähköinen tietokirjasto (ns. XBRL taxonomy-malli) on jo osoittanut tehokkuutensa. Samoin Norjassa on saatu hyviä kokemuksia Altinn internet-sivuston käytöstä. Tämänkaltaisia keventämistoimia on meneillään myös Suomessa – joskin uusille on tilaa ja olemassa olevia on varaa parantaa. Esimerkiksi lähivuosina käyttöön otettavalla verohallinnon verotilijärjestelmällä harvennetaan alv:n ja työnantajasuoritusten tilityskertoja. Tällöin eri verot voidaan ilmoittaa ja maksaa samalla kertaa. Niin sanotut TYVI ja palkka.fi -palvelujen paremmalla hyödyntämisellä ja mahdollisilla laajennuksilla saadaan hallinnollista taakkaa edelleen kevennettyä.

Hallinnolliselle taakalle on myös ominaista sen kohdistuminen enemmän pieniin kuin suuriin yrityksiin ja se, että osa taakasta syntyy säännöllisistä ja osa tapauskohtaisesta (ei-säännöllisistä) tiedonantovelvoitteista. Lisäksi sääntely on useilla lainsäädännön osa-alueilla voimakkaasti EU-lähtöistä, joten EU:ssa tapahtuva kehitys on otettava huomioon kansallisia hallinnollisen taakan keventämistoimenpiteitä suunniteltaessa. Hallinnollista taakkaa voidaan kansallisin toimin vähentää siltä osin, kun lainsäädäntö täydentää EU-tason sääntelyä tai kyseessä on puhtaasti kansallinen lainsäädäntö.

Toteutetun asiantuntijakyselyn tulosten mukaan hallinnollista taakkaa on eniten verotuksessa, työnantajana toimimisessa ja ympäristölainsäädännössä. Näiden kolmen osa-alueen esiinnousu vahvasti aikaisemmissa selvityksissä tehtyjä johdopäätöksiä. Lisäksi taloushallinnon raportoinnista esitettiin selkeitä kehittämiskohteita etenkin pienten yritysten näkökulmasta. Näiden ohella ja tämän kyselyn ulkopuolella maatalouden sääntelyssä on paljon kevennettävää. Hiljattain julkaistun selvitysmiesraportin mukaan Suomen maatalouspolitiikka on Euroopan Unionin monimutkaisin. Maatalousyrityksille suunnatun tuen ohella EU:n yritystukijärjestelmässä yleisemminkin on byrokraattisuutta. Seuraavassa kerrataan lyhyesti haastattelujen anti näillä osa-alueilla.

Työnantajana toimimisessa painottuu pienten yritysten ei-säännöllisistä tiedonantovelvoitteista syntyvät ongelmat. Jos byrokratian ja tiedonantovelvoitteiden määrä vaikuttaa yrittäjyyttä ja työnantajaksi ryhtymistä suunnittelevasta suurelta, suunnitelmat voivat kariutua. Käytäntöjen yksinkertaistaminen ja tiedottamisen lisääminen poistaisi esteitä tältä osin. Samoin palkanmaksun alkamiseen, päättymiseen ja keskeytymiseen liittyvät velvoitteet nähdään vastauksissa ongelmallisina. Toisaalta kirjallisuuskatsauksessa selviää, että vaikka työnantajana toimiminen on hankala säädösalue, säädökset eivät ole yleisesti mitattuna esteenä työllistämislle.

Verotuksessa esiintyvät monet yllä esitellyt hallinnollista taakkaa kuvaavat piirteet, kuten säännölliset tiedonantovelvoitteet, yksinkertaisten käytänteiden puuttuminen

ja itse sääntelyn monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus. Erityiseksi ongelmaksi nostettiin Suomen alv-tilitysjärjestelmän tiheys. Myös sähköiset ilmoittamis-, valvontaym. järjestelmät ovat monelta osin keskeneräisiä. Itse sääntely nähtiin monimutkaiseksi etenkin tuloveroilmoituksissa. Osittain tilannetta helpottaa verotilin käyttöönotto lähivuosina. Kansainvälisessä vertailussa verotuksen tiedonantojen lukumäärä ei ole Suomessa kovin korkea, mutta velvoitteiden täyttämiseen kuluu paljon aikaa.

Ympäristölakeja koskevissa vastauksissa korostettiin usein lupamenettelyn ja siihen kuuluvien selvitysten teon raskautta, hallinnollista taakkaa ja aikaa vievyyttä. Samaan johtopäätökseen on päädytty ympäristöministeriön tuoreessa kehittämishankkeessa. Ympäristöministeriön työryhmä ehdottaakin lupien käsittelyn keventämistä lisäämällä normiohjausta ja laajentamalla niiden toimialojen joukkoa, joille riittää ympäristöluvan hakemisen sijasta ilmoitus ympäristöviranomaisen rekisteriin. Ympäristölupa- ja rekisteröintimenettelyn välille ehdotetaan uutta hyväksymismenettelyä. Lupakynnystä voitaisiin nostaa jättämällä lupamenettelyn ulkopuolelle laitokset, joiden ympäristöhaitat ovat nykytiedon mukaan vähäiset. Työryhmän mukaan esitetyillä muutoksilla on vaikutusta erityisesti pienelle ja keskisuurelle yritystoiminnalle, joskaan yrityksille koituvia taloudellisten vaikutusten suuruusluokkaa ei pystytty arvioimaan. Tätä varten ehdotetaan käynnistettäväksi erillinen selvitys. Projektissa pyrittiin myös arvioimaan esitetyillä toimilla saavutettavia tuottavuussäästöjä, mutta todettiin arvioinnin olevan puutteellisten tietojen vuoksi erittäin vaikeaa.

Myös taloushallinnon raportointi nähtiin ongelmalliseksi, ja erityisesti pienten yritysten tilinpäätöksen ja kirjanpidon sääntelyn helpottamista pidettiin kyselyyn vastaajien joukossa suositeltavana. Tältä osin lainsäädäntöä onkin osaltaan muutettu heinäkuun alusta 2007, kun tilintarkastuslaki uudistui. Uudistuksen tuomat byrokratian keventämisen soveltamisrajat ovat kuitenkin matalia, joten uudistuksen vaikutukset jäävät rajallisiksi. Yrityksille keskeisiä uudistuksia olivat maallikkotilintarkastuksen lakkauttaminen, tilintarkastajan raportointia koskevien säännösten uudistuminen sekä kaikkien pienimpien yritysten omistajien vapaus päättää siitä, valitaanko yritykselle tilintarkastaja.

Selvitykseen myös liittynyt suoraan pk-yrityksille suunnattu kysely erosi yllättävän vähän jo tehdyistä suurempiin yrityksiin painottuneesta kyselystä (EK, 2007). Pk-yritysten vastauksissa verotus, kirjanpitolainsäädäntö ja työelämää koskeva lainsäädäntö nousivat hallinnollisen taakan aiheuttajina ylitse muiden. Vähiten taakkaa koettiin aiheutuvan tulliasioista, kuluttajansuojasta ja kilpailulainsäädännöstä.

Yrityskyselyn tulosten mukaan työelämää koskevan lainsäädännön osalta verottajalle ja muille tahoille toimitettavista kuukausi- ja vuosi-ilmoituksista syntyi suurin hallinnollinen taakka. Pienin taakka aiheutui työkomennuksista ulkomaille ja ulkomailta tulevista työntekijöistä. Jälkimmäiset korostuivat keskisuurten yritys-

ten kohdalla, kuten myös työaikoja ja poissaoloja koskevat säädökset. Verotuksessa taas pk-yrityksille suurimman hallinnollisen taakan aiheuttivat työn verotus ja arvonlisäverotus, ja matalin taakka syntyy valmisteverotuksessa, tulli ja ulkomaankaupassa. Verrattuna muihin yritysmuotoihin elinkeinonharjoittajien kohdalla valmisteverotus ja pääomatulojen verotus näyttäisivät hieman korostuvan tullin ja ulkomaankaupan aiheuttaman hallinnollisen taakan kustannuksella.

Käsillä olevan selvityksen ulkopuolella on jo pohdittu maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistamista. Maa- ja metsätalousministeriön selvitysmiehen raportin mukaan Suomen maatalouspolitiikka on kansainvälisessä vertailussa monimutkaisin ja säädösten määrä ja maatalouden byrokratia on suurin. Raportissa ehdotetaankin yhteensä 22 kehittämiskohdetta maatalouden tulotuki-järjestelmään. Suurin välitön säästö on löydettävissä maatalouspoliittisten järjestelmien kehittämisestä. Tukien hakuprosessin merkittävä kehittäminen edellyttää siirtymistä sähköiseen tukihakuun, jossa kunta ei enää olisi vastaanottava viranomaisena vaan hakemusten vastaanotto keskitettäisiin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. Merkittävä byrokratian vähentäminen edellyttää raportin mukaan huomattavia muutoksia maatalouspoliittisiin järjestelmiin ja niitä sääteleviin lakeihin. Suurin osa tukijärjestelmien säädöksistä on EU-tasoisia ja tältä osin muutokset on siksi saatava aikaan EU:ssa. Kotimaisen lainsäädännön kehittämisellä voidaan saada aikaan korkeintaan 10 prosentin kevennys byrokratiakustannuksiin.

Tulevassa jatkotutkimuksessa tulisi paneutua hallinnollisen taakan suuruusluokan selvittämiseen edellä esitellyillä raskaimmilla lainsäädännön osa-alueilla. Menetelmänä voisi käyttää käsillä olevan selvityksen lähestymistapaa yksityiskohtaisempaa SCM-mallia, joka on laajassa käytössä niin Euroopan maissa kuin Euroopan komission johdolla toteutettavassa hallinnollisen taakan vähentämisohjelmassa. Mallin erityinen etu on sen konkreettisuus; sillä saadaan euromääräisiä arvioita taakan suuruusluokasta ja raskaimmista tiedonantovelvoitteista. Suomessa tehdystä arvonlisäverolainsäädännön hallinnollisia kustannuksia arvioineessa pilotihankkeessa saatiin rohkaisevia kokemuksia SCM-mallin käytöstä. Lukuisten säädösten läpikäynti toi konkreettisesti esille sen, mistä tekijöistä hallinnolliset kustannukset konkreettisesti muodostuvat. SCM-malli on kuitenkin resurssija vaativa, ja siksi sen kustannusvaikuttavuus voi jäädä heikoksi, jos sitä käytetään kattavasti kaikilla lainsäädännön osa-alueilla.

Hallinnollisen taakan systemaattinen mittaaminen SCM-menetelmällä ja horisontaaliseen vähentämisojelmiaan perustuvat hallinnollisen taakan keventämistoimet ovat Euroopan komission tuoreen vertailun mukaan useissa Euroopan maissa paljon Suomea edellä. EU:n käynnissä olevan toimintaohjelman kokonaistavoitteena on vähentää EU-lainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta yrityksille aiheutuvia hallinnollisia rasitteita 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Yritysten hallinnollisten rasitteiden vähentäminen EU:ssa edellyttää EU-lainsäädäntöön liittyvien

toimien lisäksi toimenpiteitä myös jäsenvaltioilta, ja kevään 2007 Eurooppa-neuvoston linjauksen mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi asettaa omat vastaavantasoiset kansalliset tavoitteensa vuoden 2008 aikana toimivaltansa puitteissa ottaen kuitenkin huomioon maiden erilaiset lähtökohdat ja perinteet. Nykyisellä vauhdilla tämä on Suomelle todellinen haaste.

Suomen tilanteesta hallinnollisen taakan arvioimisessa saa kuitenkin hieman toisen käsityksen, kun ottaa huomioon esimerkiksi vastavalmistuneet ympäristöministeriön työryhmän ja maa- ja metsätalousministeriön selvitysmiehen raportit sekä hieman aikaisemmin valmistuneen kauppaja- ja teollisuusministeriön yrittäjyyden toimintaympäristön kannalta ongelmallisia säädöksiä kartoittaneen säädos-työryhmän raportin. Näiden perusteella Suomessa ollaan hyvin tietoisia sääntelyn synnyttämistä ongelmista yritystoiminnan kannalta. Näiden selvitysten perusteella Suomi on EU-vertailun antamaa kuvaa pidemmällä hallinnollisen taakan kartoittamisessa, vaikka taakan suuruusluokasta ei olekaan euromääräisiä arvioita. Lisäksi hallinnollisen taakan arvioinnin sisällyttäminen uuden lainsäädännön vaikutusarviointiin ja tätä koskeviin ohjeisiin, osana taloudellisten vaikutusten ja yritysvaikutusten arviointia, on osaltaan merkittävä uudistus.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että myös toimenpiteissä oltaisiin EU:n käsitystä pidemmällä. Tuoreet ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön selvitysmiehen raporttien ehdotukset eivät luonnollisestikaan ole vielä ehtineet realisoitua keventämistoimiksi. Aiemmin tehdyt kauppaja- ja teollisuusministeriön yrittäjyyden säädosympäristöä pohtineen työryhmän ehdotukset eivät puolestaan ole kaikilta osin edenneet. Kansallinen ohjelma hallinnollisen taakan vähentämiseksi on Suomessa vasta valmisteilla.

Lisäksi Suomesta puuttuu selvä sitoutuminen hallinnollisen taakan jatkuvaan seurantaan. Kertamittauksen lisäksi olisi valmistauduttava rakentamaan kustannustehokas järjestelmä taakan säännölliseen mittaukseen. Sääntelyn muuttuminen muuttaa myös tiedonantovelvoitteita. Muutos jättää joitain velvoitteita vanhoiksi ja turhiksi samalla kun uusia tietotarpeita ilmenee. Hallinnollisen taakan mittaaminen tulisikin suorittaa jokaisen mittavan sääntelyn uudistamisen yhteydessä.

Suomessa on useita hallinnollista taakkaa ja sen pienentämistä selvittäviä tahoja. Kokonaiskuva asiasta on ehkä siksi jäänyt epäselväksi. Koordinoinnin tarve onkin selkeä ottaen erityisesti huomioon kansallisen ohjelman valmistelun.

Lähteet

Best project expert group (2006). Streamlining and simplification on environment related regulatory requirements for companies. Final report. http://ec.europa.eu/enterprise/environment/index_home/best_project/best_2006_simplification_final_report.pdf

Cnossen, S. (1994): Administrative and compliance costs of the VAT: A Review of the Evidence. (June 1994) 8 Tax Notes International 1649–1666.

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez ja A. Shleifer (2002). The Regulation of Entry. Quarterly Journal of Economics 117, 1.

Department of the Taoiseach (2007). Business Regulation Survey. (www.betterregulation.ie)

Elinkeinoelämän keskusliitto (2007). Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja.

Euroopan komissio (2004a). European tax survey. SEC(2004)1128/2. Commission staff working paper.

Euroopan komissio (2004b) Proposal for a Council Directive amending Directive 77/388/EEC with a view to simplifying value added tax obligations. COM(2004)728 final. Brussels, 29.10.2004.

Euroopan komissio (2006). Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union. COM(2006) 691 final.

Euroopan komissio (2007). Toimintaohjelma hallinnollisen raskuuden keventämiseksi Euroopan unionissa. KOM(2007)23 lopullinen.

Euroopan komissio (2008a). Second strategic review of Better Regulation in the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Commission of the European Communities, COM(2008)32 final.

Euroopan komissio (2008b). Reducing administrative burdens in the European Union 2007 progress report and 2008 outlook: Commission Working Document. Commission of the European Communities, COM(2008)35 final.

Gelauff, G.M.M. ja A.M. Lejour (2006). Five Lisbon highlights. The economic impact of reaching these targets. CPB Document No 104. May, 2006.

Hall, A. P. (1996). Compliance Costs of Alternative Tax Systems II. Tax Foundation House Ways & Means Committee.

Jansen, M., Tom, M. (2003), Onevenredig belast! – administratieve lasten in het kleinbedrijf, EIM, Zoetermeer.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2004). Yrittäjyyden toimintaympäristö – lainsäädäntö. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2004.

- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007). Säädosvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY. Raportti toimintakaudelta 1.12.2004–31.12.2007. Parempaa lainsäädäntöä – lisää kilpailukykyä.
- Kiander, J., I. Voipio ja M. Martikainen (2006). Yritysten toimintaympäristö: Kyselytutkimuksen tuloksia vuosilta 2002–2005. VATT-tutkimuksia 123.
- Kox, H. (2005). Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB Memorandum 136, the Hague.
- Maailmanpankki ja The International Bank for Reconstruction and Development (2007a). Doing Business 2008. <http://www.doingbusiness.org/economyrankings>.
- Maailmanpankki ja PricewaterhouseCoopers (2007b). Paying Taxes 2008. The global picture.
- Mäki-Fränti, P. (2006). Pk-yritysten kasvu ja kasvuhakuisuus: tutkimus suomalaisella yritystukiaineistolla. KTM julkaisu 41/2006.
- Niinikoski, M., N. von Hertzen, ja I. Kauppinen (2007): Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. KTM julkaisu 14/2007.
- Pajarinen, M., P. Rouvinen, P. Ylä-Anttila (2006). Uusyrittäjien kasvuhakuisuus. KTM Julkaisu 29/2006.
- Rauhanen, T. (2002) Liikevaihtoraja arvonlisäverotuksessa – pienyrityksen kasvun este? VATT-keskustelualoitteita 278.
- SCM network. www.administrative-burdens.com.
- Suomela, K. (2007). Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen – selvitysmiehen raportti. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Suomen Yrittäjät ja Finnvera (2007). Pk-yritysbarometri. Syksy 2007.
- Tang, P ja G. Verweij (2004): Reducing the administrative burden in the European Union. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. CPB Memorandum 93/25 August 2004.
- World Economic Forum (2007). Global Competitiveness Yearbook 2007.
- Ympäristöministeriö (2008). Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen, Keventämisprojektin (I) loppuraportti. Ympäristöministeriön raportteja 6/2008.

Liite 1

Selvityksen ohjausryhmä

Kaupallinen neuvos Marjaana Aarnikka, kauppa- ja teollisuusministeriö (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö)

Päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto

Lakimies Anne Horttanainen, Keskuskauppakamari

Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö

Neuvotteleva virkamies Hannele Kerola, valtiovarainministeriö

Asiantuntija Anna Lundén, Elinkeinoelämän keskusliitto

Johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät

Neuvotteleva virkamies Antti Riivari, kauppa- ja teollisuusministeriö (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö)

Liite 2

Asiantuntijakyselyyn vastanneet ja haastatellut henkilöt

Elinkeinoelämän keskusliitto, Jukka Ahtela ja Anna Lundén

Kauppa- ja teollisuusministeriö (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö),
Mika Björklund, Markku Jänkälä ja Marja-Leena Rinkineva; Marjaana Aarnikka

Keskuskauppakamari, Anne Horttanainen

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Risto Airikkala

Oikeusministeriö, Jyrki Jauhiainen

Sosiaali- ja terveysministeriö, Leo Suomaa

Suomen ympäristökeskus, Mikael Hildén

Suomen Yrittäjät, Antti Neimala

Taloushallintoliitto, Juha Ahvenniemi

Työministeriö (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö), Tarja Kröger

Valtiovarainministeriö, Petri Malinen

Verohallitus, Anneli Kukkonen ja Mirjami Laitinen

Ympäristöministeriö, Elise Sahivirta

Liite 3

Asiantuntijakyselyn vastaukset: yhteenveto säädösalueittain

Ympäristölainsäädäntö

- Yritykset joutuvat toimittamaan samoja tietoja ympäristölupaviranomaiselle ja Turvatekniikan keskukselle (Tukes). EK
- Eräät laitokset joutuvat ennen ympäristöluvan hakemista tekemään ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA). Lupaviranomaisen selvitysprosessissa samat asiat selvitetään uudelleen. EK

Yhtiölainsäädäntö

- Uudessa osakeyhtiölaissa monta tulkinnallista asiaa.

Julkiset hankinnat

- Määräyksiä ehdokkaiden, tarjoajien ja tarjouksen valinnasta sekä pois-sulkemisperusteista. Tarjouspyynnöissä nämä esitetään vähimmäisvaatimuksina. EK

Kirjanpitolaki

- Komission tiedonanto yritysten liiketoimintaympäristön yksinkertaistamisesta yhtiöoikeuden, tilinpäätösten ja tilintarkastuksen alalla: perustettaisiin uusi mikroyritysten luokka, johon kuuluvat yritykset vapautettaisiin tilinpäätösdirektiivien soveltamisesta ja pienet yritykset voitaisiin vapauttaa tilinpäätösten julkistamisvelvollisuudesta EK
- IFRS-normisto muille kuin noteeratuille yrityksille ei pidä olla pakollista. Nykyisen kirjanpitolainsäädäntömme perusteella laaditut tilinpäätökset ovat informaatioltaan riittäviä. THL
- Käsityksemme mukaan kirjanpitolainsäädännön alueelta yrityksille ei synny merkittävää ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Kehityskohteita on kuitenkin aina. Esimerkkinä voidaan pitää yrityksen tilinpäätöksen toimittamista yhtäältä verottajalle ja toisaalta kaupparekisteriin rekisteröitäväksi. Tähän yksittäisasiaan on tulossa logistista helpotusta, kun

lainsäädäntöä on muutettu siten, että verottaja voi jatkossa toimittaa tilinpäätöstiedot suoraan PRH:lle. Tämän vuoden kuluessa nähtäneen miten asia käytännössä järjestetään, minkä jälkeen myös konkreettiset hyödyt on arvioitavissa. Helpotetun logistiikan ohella suurempi säästö saavutettaisiin mikäli verottajan tilinpäätöstietovaatimukset ja aineellisen lainsäädännön vaatimukset olisivat yhtäläiset. TEM

Työnantajana toimiminen

- Työsopimuslain, työaikalain, vuosilomalain sekä sosiaalilainsäädännön tiedonantovelvoitteet (yleensä EU-säännöksiä). EK
- Suuri työsuojeludirektiivien määrä. EK
- Työsuojelulainsäädäntöön ei nykyisin sisälly juurikaan säännöksiä, jotka edellyttäisivät työnantajalta automaattista tai määräajoin tapahtuvaa tiedon ilmoittamista viranomaisille. STM
- Ensimmäisen työntekijän palkkaaminen aiheuttaa yritykselle merkittäviä työnantajavelvoitteita.
- Säännöllisen henkilöstön määrän ylittäessä 20 henkeä yhteistoimintalaki voimaan. KKK
- Työvoiman vähentämiseen ja/tai lomauttamiseen sekä työsuhteiden purkamiseen liittyvät palkkatodistukset. THL
- Työntekijöiden palkan ulosottoon liittyvät asiat. THL
- Tietoja työsuhteen viimeisiltä ajoilta eläkkeen laskentaa varten sekä esim. osa-aikaeläketapauksissa tehdään arviolaskelmia osa-aikatyön palkasta. THL
- Työehtosopimusten keskinäinen erilaisuus sekä niissä olevien maksuvelvoitteiden poikkeaminen verolainsäädännöstä esim. verovapaiden kustannusten korvausten osalta aiheuttaa lisätyötä yritysten palkanlaskennassa. THL
- Tilastokeskukselle annettavat tiedot. THL

Verotus

- Arvonlisäverolain yritysvaikutusten arviointi on toteutettu KTM:n SÄVY-hankkeessa pilottihankkeena. EK
- Laki työnantajan matalapalkkatuesta on byrokraattinen. EK

- Työantaja antaa työntekijäkohtaisen vuosi-ilmoituksen maksamistaan palkoista kerran vuodessa. Vaikka se on hallinnollinen lisätyö työnantajille, työnantajan ei tarvitse erikseen antaa selvitystä palkanmaksusta työntekijöilleen, jotka puolestaan toimittaisivat palkkatiedot verohallintoon. Valtaosin sähköisesti. VH
- Yritykset antavat kerran vuodessa vuosi-ilmoitukset esimerkiksi koroista, osingoista, puun myynneistä ja arvopaperikaupoista. VH
- Yritykset antavat tuloveroilmoitukset kerran vuodessa. Ilmoitussisältö on laaja, koska tuloverolakien aineellinen sisältö on monimutkainen. Kirjanpitolain ja elinkeinoverolain kasvava eriytyminen toisistaan. Myös osakeyhtiölain ja arvopaperilainsäädännön muutokset heijastuvat verottajaan. Toistaiseksi veroilmoituksia annetaan sähköisesti melko vähän. VH
- Arvonlisäverolaki on monimutkainen. Erityisesti pienet yritykset kokevat sen vaikeaksi ja tarvitsevat ulkopuolisen apua. VH
- Arvonlisäverotuksen kiinteistöinvestointisäännökset. Yhteisön sisäisten palvelutoiminnan arvonlisäverotus monimutkaista. Tuonti toisesta EU-maasta langettaa Intrastat-tilastointivelvoitteen. THL
- Kirjanpitolain muutosten ja erityisesti 1.9.2006 voimaan tulleen uuden osakeyhtiölain muutetut säännökset ovat verotuksessa täysin ratkaisematta. THL
- Sähköiset ilmoittamis-, valvonta- ym. järjestelmät ovat monelta osin keskeneräisiä. THL
- Verotusmenettelylain muutos, joka pidensi jälkiverotusaikoja ja heikensi luottamuksensuojaa. THL

Pienet yritykset

- On luultavaa, että kynnyksien alku on yrittäjäksi on korkealla osaksi sen johdosta, että säädöstaakkaa pidetään vaikeana, ellei mahdottomana, hallittu. Mielestäni yksi keskeinen kohta yrittäjyyden edistämiseksi onkin pyrkiä madaltamaan tätä kynnyksiä. Usein kynnnyksen korkeus ei johdu pelkästään säännöksistä. Oikeiden neuvojen hankkiminen ja saaminen ovat avainasemassa yrittäjyyden alkutaipaleella. On myös myöhemmän menestyksen kannalta tärkeitä, että asiat saadaan alusta pitäen ja nopeasti oikeille jengoilleen. Avainasemassa säädöstaakan keventämisessä on julkisen hallinnon henkilöstön asenne yrittäjyyteen. Pyritäänkö aktiivisesti neuvomaan ja auttamaan vai onko asenneilmasto välinpitämätön/negatiivinen – asialla on todellista merkitystä. Suomalainen on rationaalinen toimija ja ymmärtää perustellut julkisen vallan

edellyttämät vaatimukset ja on käsittääkseni yleensä valmis toimimaan niiden mukaan. Toki tietoisuus näistä vaatimuksista on asian perusedellytys. Toisaalta rationaalisuutensa johdosta mielivaltaiset tai turhat vaatimukset herättävät voimakkaan vastareaktion. Yrittäjyyskynnyksen alentamisessa avainasemassa ovat verkosta (helposti) löytyvät toimintaohjeet sekä positiivinen viranomaisympäristö.

- Kun yritys on perustettu ja asiat – kuten laskutus, palkanlaskenta, alv-tilitykset, työnantajasuoritteet, kirjanpito – on aloitus- ja asennuskustannusten jälkeen saatu juoksevasti rullaamaan, yleensä suurin kustannuksia aiheuttava seikka on muutos vallitseviin käytänteisiin. Sen johdosta on tarkoin harkittava ehdotettavien muutosten tarpeellisuus. On mahdollista, että kustannusten säästöä tavoitteleva pakottava muutos johtaa kustannusten lisääntymiseen, koska se edellyttää uusia toimintatapoja ja mahdollisesti laskentajärjestelmien ja rutiinien muuttamista.
- Pienyrittäjälle verotukseen ja kirjanpitoon liittyvien muutosten vaikutus näkyy yleensä välillisesti, koska nämä hallintorutiinit useimmiten hankitaan kirjanpito toimistosta. Ne siis tuntuvat kirjanpitäjän suurempina veloituksina.
- Koska yrittäjä on usein ulkoistanut kirjanpitoon ja verotukseen liittyvät asiat, ei niitä koeta suoranaisten ongelmallisina. Ne asiat, joita yrittäjä itse hoitaa, ovat luonnollisesti usein pulmallisempia. Eräs esimerkki, joka on muutamissa yhteyksissä noussut esiin, on tukityöllistäminen. Näkemys on ollut, että valtiovallan tukemaan työllistämiseen on useinkin kiinnostusta, mutta mielikuva asian byrokraattisuudesta ja vaikeudesta on useimmiten saanut asianomaisen ajatuksesta luopumaan. Tässä asiassa aktiivinen tiedottaminen viranomaispuolelta voisi näitä käsityksiä hälventää. Ongelmia ja kustannuksia aiheuttavat yleensä myös ne asiat, jotka eivät kuulu rutiineina yrittäjyyteen.
- Käytännön työssä arvonlisäverotuksen ja työnantajasuoritteiden hoitaminen ovat yrittäjän arkipäivässä pinnalla heti seuraavina yrittämisen jälkeen.

Kemikaalilainsäädäntö

- REACH-järjestelmä kemikaalien rekisteröintiä, arviointia ja lupamenettelyä varten. Vastuu kemikaalien turvallisuuden todistamisesta siirtyy viranomaisilta teollisuudelle. EK

Viestintämarkkina- ja sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädäntö

- Säännösten laajat tiedonantovelvoitteet. EK

Arvopaperimarkkinalainsäädäntö mukaan lukien Rahoitustarkastuksen standardit

- Avoimuusdirektiivin liputusilmoitus on Suomessa laajempi kuin muissa Pohjoismaissa. KKK

Yritystuet

- EU:n ja kansallisen yritystuen maksatushakemukset epäjohdonmukaisia. Yritystuen myöntämisestä vastaavat virkamiehet tulkitsevat vaadittavia liitteitä ja raportteja eri tavoilla. THL

Muut

- Velvollisuus lähettää tietoja Tilastokeskukseen vaihtelee osin satunnaisesti. Tilinpäätösraportoinnissa tarvittavat tiedot eivät ole yhteydessä lakisääteiseen kirjanpitoon. Annettujen tietojen perusteella tehtävistä tutkimuksista ja tilastoista ei niille ole juurikaan hyötyä. THL

Liite 4

Yrityskysely

Suomen Yrittäjien ja Finnveran pk-yritysbarometrikyselyn (kevät 2008) osana toteutettu kysely muodostui seuraavasta kolmesta kysymyksestä, joiden sisältö suunniteltiin selvityksen tekijöiden ja hankkeen ohjausryhmän yhteistyönä:

Kysymys 1

Mitkä seuraavista **lainsäädännön osa-alueista** aiheuttavat omalle yrityksellesi hallinnollista taakkaa työaikana tai ostopalvelun kustannuksena mitattuna? Aseta taakkaa aiheuttavat osa-alueet tärkeysjärjestykseen (1 = merkittävin taakka, 2 = seuraavaksi merkittävin taakka jne.). Valitse rastilla (x) tämän jälkeen se vaihtoehto, joka parhaiten kuvaa taakan suuruusluokkaa. Jos taakkaa ei aiheudu, jätä rivi tyhjäksi.

Lainsäädännön osa-alue	tärkeysjärjestys	pieni taakka	kohtalainen taakka	raskas taakka
työoikeus ja muu työelämän sääntely				
verotus				
ympäristölainsäädäntö				
kilpailulainsäädäntö				
henkilötietosäädökset				
julkiset hankinnat				
kuluttajansuoja				
kirjanpitolaki				
tilintarkastuslaki				
yhtiö- ja kaupparekisterilainsäädäntö				
tulliasiat				
Tilastokeskukselle annettavat tiedot				
muu, mikä?				

Kysymys 2

Mikä seuraavista **työnantajana toimimisen osa-alueista** aiheuttaa omalle yrityksellesi hallinnollista taakkaa työaikana tai ostopalvelun kustannuksena mitattuna? Aseta taakka aiheuttavat osa-alueet tärkeysjärjestykseen (1 = merkittävin taakka, 2 = seuraavaksi merkittävin taakka jne.). Valitse rastilla (x) tämän jälkeen se vaihtoehto, joka parhaiten kuvaa taakan suuruusluokkaa. Jos taakkaa ei aiheudu, jätä rivi tyhjäksi.

Työnantajana toimiminen	tärkeysjärjestys	pieni taakka	kohtalainen taakka	raskas taakka
valvontailmoitus kuukausittain verotuksen vuosi-ilmoitus muut vuosi-ilmoitukset (eläke-, tapaturma- yms.) matalapalkkatuki työaika ja poissaolot (tietojen rekisteröinti ja ylläpito) työttömyyskassoille annettavat palkkatodistukset ja Kelan hakemukset työkomennukset ulkomaille ulkomailta tulevat työntekijät muu, mikä?				

Kysymys 3

Mikä seuraavista **verotuksen osa-alueista** aiheuttaa omalle yrityksellesi hallinnollista taakkaa työaikana tai ostopalvelun kustannuksena mitattuna? Aseta taakkaa aiheuttavat osa-alueet tärkeysjärjestykseen (1 = merkittävin taakka, 2 = seuraavaksi merkittävin taakka jne.). Valitse rastilla (x) tämän jälkeen se vaihtoehto, joka parhaiten kuvaa taakan suuruusluokkaa. Jos taakkaa ei aiheudu, jätä rivi tyhjäksi.

Verotus	tärkeysjärjestys	pieni taakka	kohtalainen taakka	raskas taakka
työn verotus (ennakonpidätys ja sotu-maksut) arvonlisäverotus valmisteverotus tulli ja ulkomaankauppa pääomatulojen verotus elinkeinoverotus (veroilmoitukset, ennakoverot)				

Författare Aki Kangasharju och Timo Rauhanen, Statens ekonomiska forskningscentral		Publiceringstid Maj 2008
		Uppdragsgivare Arbets- och näringsministeriet
		Organets tillsättningsdatum
Titel Företagens administrativa börda – de mest belastande områdena inom lagstiftningen		
Referat <p>I utredningen gjordes en kartläggning av de delområden inom den finska lagstiftningen som medför den största administrativa bördan för företagen.</p> <p>Enligt internationella jämförelser är företagens administrativa börda tämligen lätt i Finland. Finland klarar sig dock inte lika bra inom alla områden av lagstiftning. Finland klarar sig klart sämre när det gäller beskattning och verksamhet som arbetsgivare. Utgående från de samråd med experter som hölls samt svaren på den enkätundersökning bland företagen som genomfördes som en del av Företagarna i Finlands och Finnveras sm-företagsbarometer (våren 2008) anses den största administrativa bördan medföras av beskattningen, verksamheten som arbetsgivare och miljölagstiftningen. Att det var just dessa delområden som kom upp i diskussionerna stärkte de slutsatser som hade dragits vid tidigare utredningar. Dessutom påpekades behovet av klara förbättringar i ekonomiförvaltningens rapportering särskilt från små företags synpunkt. Utanför denna utredning kom det dessutom fram att det finns ett stort behov av avreglering när det gäller jordbruket. Förutom i fråga om de understöd som riktas till jordbruksföretagen, är EU:s system för företagsstöd också i allmänhet mycket byråkratiskt.</p> <p>Den administrativa bördan kan indelas i två typer: I det första fallet utgörs bördan av antalet lagstadgade begäranden om utlämnande av uppgifter, och deras svårbegriplighet och komplexitet. I det andra fallet medförs den administrativa bördan av de stela förfarandena för överlämnande av uppgifterna, t.ex. av bristen på elektroniska informationskanaler. Ett typiskt drag hos den administrativa bördan är också att den riktar sig i större utsträckning mot små företag än mot stora och att en del av bördan beror på regelbundna och en del av fallvisa (icke-regelbundna) skyldigheter att lämna upplysningar.</p> <p>I den kommande undersökningen bör man koncentrera sig på utredning av den administrativa bördans storlek inom de ovan nämnda delområdena av lagstiftningen. Den metod som kan tillämpas här är standardkostnadsmodellen (SCM-modell) som är mer detaljerad än den metod som användes i förevarande undersökning. SCM-modellen används i stor utsträckning i europeiska länder och den har intagit en central position som mätningmetod.</p> <p>En systematisk mätning av den administrativa bördan med hjälp av SCM-modellen och de åtgärder i syfte att lätta på den administrativa bördan vilka baserar sig på ett horisontellt minskningsprogram är enligt en färsk jämförelse som gjorts av Europeiska kommissionen mer långt gånga i många europeiska länder jämfört med Finland. När det gäller att mäta den administrativa bördan blir bilden av läget i Finland något annorlunda om man tar hänsyn till t.ex. färska rapporter från en arbetsgrupp som tillsatts av miljöministeriet och en rapport från jord- och skogsbruksministeriets utredningsman samt en tidigare rapport från en arbetsgrupp som handels- och industriministeriet tillsatt för att studera problemen i företagens verksamhetsmiljö som beror på lagstiftningen. Integrering av bedömningen av den administrativa bördan i konsekvensbedömningen av ny lagstiftning och anvisningarna i anslutning till denna, som en del av bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och företagskonsekvenserna, är för sin del en viktig reform.</p> <p>Detta innebär dock inte att man i Finland skulle ha hunnit längre med själva åtgärderna än vad EU anser. De färska förslagen har naturligtvis inte ännu hunnit bli realiserade i konkreta åtgärder i syfte att minska den administrativa bördan. Å andra sidan har inte alla de förslag som framlagts av den ovan nämnda arbetsgruppen som tillsatts av handels- och industriministeriet framskridit till alla delar. Finland håller först nu på att bereda ett nationellt program för minskning av den administrativa bördan. I Finland saknas dessutom ett klart åtagande att kontinuerligt följa utvecklingen av den administrativa bördan.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Enheten för utveckling av lagberedningen/ Liisa Lundelin-Nuortio, tfn 010 606 2137</p>		
Nyckelord företagens administrativa bördor, lagstiftning, SCM-modell		
ISSN 1797-3554		ISBN 978-952-227-030-6
Sidoantal 63	Språk Finska	Pris 15 €
Utgivare Arbets- och näringsministeriet		Förläggare Edita Publishing Ab

Aleksanterinkatu 4
FIN-00170 Helsinki
FINLAND

P.O. Box 32
FIN-00023 GOVERNMENT
Helsinki FINLAND

Tel. +358 10 606 000
Telefax +358 9 1606 2166

Series title and number of the publication

Publications of the Ministry of Employment and the Economy
Competitiveness 13/2008

Authors Aki Kangasharju and Timo Rauhanen, Government Institute for Economic Research		Date May 2008
		Commissioned by Ministry of Employment and the Economy
		Date of appointment
Title The administrative burden on businesses – legislative areas causing the heaviest burden		
Abstract The aim of the study was to map out those areas of legislation that impose the heaviest administrative burden on businesses in Finland. International comparisons reveal that in Finland the administrative burden on businesses is not so heavy. This does not, however, apply to all areas of legislation. A clearly poorer performance is reported in tax legislation and employer performance. According to the experts consulted and the inquiry to businesses carried out as a part of the SME barometer (Spring 2008) commissioned by the Federation of Finnish Enterprises and Finnvera plc, the heaviest administrative burden on businesses is imposed by tax legislation, duties as an employer and environmental legislation. The above result confirms the conclusions drawn from earlier studies. The inquiry also revealed some obvious development needs concerning the financial reporting system, especially from the point of view of small enterprises. Agriculture was not included in the study, but it became thus obvious that the regulatory system in agriculture is in great need of streamlining. Besides the schemes for subsidies directed towards agricultural enterprises, the EU aid schemes for enterprises in general are quite bureaucratic. Administrative burdens can be divided in two categories: In the first category, the administrative burden is caused by the great number of requests for information of various types based on legislation, and the opacity and complexity of those requests. The other category of administrative burdens is caused by the inflexibility of the procedure for provision of information, for instance the lack of electronic information channels. A typical feature of the administrative burden is that it falls upon small enterprises to a larger extent rather than upon large enterprises, and that the burden partially derives from regular information obligations and partially from ad hoc (irregular) requests for information. In the future study, the focus should be placed on measuring the size of the administrative burden imposed by the legislative areas mentioned above. The method to be used should be more detailed compared to the method used in this study. The use of the SCM model (Standard Cost Model) is recommended because it is commonly used in European countries and has become the most important method of measurement within the EU. A recent comparison made by the European Commission reveals that many European countries have passed Finland as concerns systematic measuring of the administrative burden by means of the SCM method and the steps taken towards reducing it by means of a horizontal programme. The picture of the situation in Finland changes, however, somewhat when taking account of the recent reports from a working group appointed by the Ministry of the Environment and a report from the rapporteur appointed by the Ministry of Agriculture and Forestry and an earlier report from a working group appointed by the Ministry of Trade and Industry to study the problems in the business environment caused by legislation. Integration of the analysis of administrative burdens into the analysis of the impact of new legislation and related instructions, as a part of the analysis of the economic and business impacts, means an important reform. This does not, however, mean that Finland necessarily has performed better than the EU considers as concerns the measures to be taken. Recently presented proposals have not been transposed into concrete actions yet. The putting into practice of the proposals presented by the working group of the Ministry of Trade and Industry has, on the other hand, for all parts not proceeded as planned. Finland is now preparing a national programme for reducing the administrative burden. Moreover, there is a lack of clear commitment to continuous monitoring of the development of administrative burdens in Finland. Contact person at the Ministry of Employment and the Economy: The Unit for the Development of Legislative Drafting/ Liisa Lundelin-Nuortio, tel. +358 10 606 2137		
Key words administrative burden on business, legislation, SCM model		
ISSN 1797-3554		ISBN 978-952-227-030-6
Pages 63	Language Finnish	Price € 15
Published by Ministry of Employment and the Economy		Sold by Edita Publishing Ltd

Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet

Selvityksessä kartoitettiin yrityksille suurinta hallinnollista taakkaa aiheuttavat lainsäädännön osa-alueet Suomessa.

Tarpeettomia hallinnollisia rasitteita vähentämällä voidaan parantaa yritysten säädösympäristöä. Euroopan unionin paremman sääntelyn agendalla hallinnollisen taakan keventäminen on keskeisessä asemassa, samoin kuin useimmissa EU-jäsenvaltioissa.

Suomessa yritysten hallinnollinen taakka on kansainvälisten vertailujen mukaan melko alhainen, mutta Suomi ei menesty kaikilla lainsäädännön osa-alueilla yhtä hyvin. Suomella on parantamisen varaa esimerkiksi verotuksen ja työnantajana toimimisen alueilla. Hallinnollista taakkaa aiheuttavat lainsäädännön tietopyyntöjen määrä, vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus sekä tietojen luovutuskäytäntöjen kankeus, esimerkiksi puutteet sähköisissä tiedonantokanavissa.

Selvityksen keskeisenä tehtävänä on tarjota taustatietoa hallinnollisen taakan keventämistoimien valmisteluun. Kantaa otetaan myös siihen, millä tavoin selvityksessä esille nousseiden lainsäädännön osa-alueiden hallinnollisen taakan suuruusluokasta voitaisiin saada nykyistä tarkempi käsitys.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Editä
Vaihde 020 450 00

Editä asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Editä-kirjakaupat Helsingissä
Antinkatu 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-030-6

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-031-3

