



KAUPPA- JA  
TEOLLISUUS-  
MINISTERIÖ

# Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista

Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia  
kustannuksia koskevat arviot

Marja-Liisa Niinikoski – Nina von Hertzen – Ilpo Kauppinen

# Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista

Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia  
kustannuksia koskevat arviot

Tekijät (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  <b>Marja-Liisa Niinikoski, Nina von Hertzen, Ilpo Kauppinen; Net Effect Oy</b> mukana myös Ramboll Management ja KPMG Oy Ab	Julkaisuaika <b>Huhtikuu 2007</b>  Toimeksiantaja(t) <b>Kauppa- ja teollisuusministeriö</b>  Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi <b>Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista</b> <b>Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot</b>		
Tiivistelmä <p>Selvityksessä testattiin useassa EU-maassa käytössä olevaa SCM-mallia ja EU:n komission kehittämää EU SCM-mallia yritysten hallinnollisen taakan mittaamiseksi. Malleja testattiin arvonlisäverolainsäädäntöön, joka on keskeistä yritysten toimintaympäristön kannalta. Tarkoituksena ei ollut arvioida arvonlisäverojärjestelmämme vahvuuksia tai heikkouksia, vaan testata ja arvioida mittaamismenetelmien toimivuutta ja hyödyntämismahdollisuuksia Suomessa.</p> <p>Selvityksessä on sovellettu alkuperäistä SCM-mallia sekä EU SCM-mallia rinnakkain ja niiden keskeiset erot on selvitetty. Alkuperäisessä SCM-mallissa yrityshaastattelut painottuvat tiedonhankintamenetelmänä enemmän kuin EU SCM-mallissa, jossa pyritään hyödyntämään olemassa olevia tietolähteitä ja asiantuntijanäkemyksiä mahdollisimman pitkälle. Lisäksi keskeinen ero on, että EU SCM-mallissa tärkeä merkitys on niin sanotulla nettokustannusperiaatteella, jonka mukaisesti tietyllä säädöksellä aiheutuvista uusista kustannuksista vähennetään saman säädöksen myötä poistuvat kustannukset EU:n tai jäsenvaltion tasolla.</p> <p>Esiteltyjen mallien systemaattinen käyttöönotto Suomessa edellyttäisi sitä koskevia nimenomaisia päätöksiä. Selvityksessä todetaan, että EU:n kehitys näyttää edellyttävän lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaamisen kansallista organisointia vuoteen 2008 mennessä. Asian mahdollisesta kansallisesta jatkokehittelystä todetaan, että Suomessakin hallinnollisten rasitteiden mittaamisen tulisi liittyä selkeään tavoitteenasetteluun. Näin on ollut myös kaikissa niissä maissa, joissa mittaamiseen on jo ryhdytty – hallinnollisten rasitteiden mittaaminen ja arviointi eivät ole tavoite sinänsä.</p> <p>Selvityksen mukaan toiminnan selkeästä vastuutuksesta ja koordinoinnista on syytä huolehtia, sikäli kuin hallinnollisten rasitteiden mittaamismenetelmä otetaan laajempaan käyttöön. Koordinointi ja ohjaus olisivat tarpeen muun muassa menetelmän kehittämiseksi, ministeriöiden välisen yhteistyön järjestämiseksi, kansallisen ja EU-tason työn yhteensovittamiseksi tarpeellisin osin sekä yhteisen, simulaatioita mahdollistavan, tietokannan luomiseksi.</p> <p>Selvityksen johtopäätöksissä katsotaan, että Suomea koskevan tilanteen valossa näyttäisi perustellulta soveltaa mahdollisesti valittavaa mittaamismenetelmää ensisijaisesti uusien ja laajojen säädösvalmisteluhankkeiden yhteydessä. Perustason mittauksia voitaisiin kohdentaa sellaisiin säädöksiin, joita kohde- ja sidosryhmät pitävät hallinnollisesti erityisen raskaina.</p> <p>KTM:n yhdyshenkilö: Esikunta / Antti Neimala, puh. 09 1606 3631</p>		
Asiasanat <b>Yritysten hallinnolliset kustannukset ja rasitteet, arvonlisäverolainsäädäntö, SCM-malli, EU SCM-malli</b>		
ISSN <b>1459-9376</b>	ISBN <b>978-952-489-129-5</b>	
Kokonaissivumäärä <b>100</b>	Kieli <b>Suomi</b>	Hinta <b>17 €</b>
Julkaisija <b>Kauppa- ja teollisuusministeriö</b>		Kustantaja <b>Edita Publishing Oy</b>

# Esipuhe

Tämä pilottiselvitys on toteutettu kauppaja- ja teollisuusministeriön asettaman, pääministeri Vanhasen hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan liittyvän säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeen (SÄVY-hanke) toimeksiannosta. Selvitys kohdistettiin arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamiin hallinnollisiin kustannuksiin.

Selvityksen tarkoituksena oli testata EU-alueella hyödynnettyjä hallinnollisten rasitteiden mittaamismenetelmiä ja arvioida niiden käyttömahdollisuuksia Suomessa. Selvityksessä esitetäänkin eri mallien peruseriaatteet ja vertaillaan menetelmiä sekä niiden keskeisiä eroja Suomen näkökulmasta.

Selvitys osoittaa, kuinka yritysten hallinnollisia rasitteita voidaan selvittää hyvinkin yksityiskohtaisella tasolla ja tavalla. Selvityksessä myös kuvataan niitä haasteita ja vaikeuksia, joita tämänkaltaiseen menetelmälliseen rasitteiden mittaamiseen väistämättä liittyy.

Toivomme tämän käytännönläheisesti toteutetun pilottiselvityksen helpottavan asiasta käytävää jatkokeskustelua. Haluan selvityksen tilaajan puolesta kiittää selvityksen toteuttajakonsortiota sekä ohjausryhmää.

Antti Neimala  
SÄVY-hankkeen projektijohtaja

# Sisällys

<b>Esipuhe</b> . . . . .	5
<b>Sisällys</b> . . . . .	7
<b>Tiivistelmä</b> . . . . .	9
<b>Summary</b> . . . . .	12
<b>1 Johdanto</b> . . . . .	15
<b>2 Lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten arviointi ja mittaaminen</b> . . . . .	17
2.1 Yleiset tavoitteet . . . . .	17
2.2 Hallinnollisten kustannusten ja rasitteiden käsitteet . . . . .	18
2.3 Merkittävimmät metodit ja niiden keskeiset erot . . . . .	21
2.3.1 Kansainvälinen standardikustannusmalli (SCM) . . . . .	21
2.3.2 EU:n standardikustannusmalli (EU SCM) . . . . .	25
2.3.3 Mallien eroja . . . . .	28
2.4 Hallinnollisen taakan arviointia ja mittaamista koskeva viimeaikainen kehitys . . . . .	29
2.4.1 EU-tason kehityssuuntia . . . . .	29
2.4.2 Kokemuksia Pohjoismaista ja valituista EU-maista . . . . .	31
2.4.3 Suomea koskeva kehitys . . . . .	42
<b>3 Menetelmän pilotointi ja pilottimittauksen tulokset</b> . . . . .	44
3.1 Pilottiselvityksen tavoite ja toteuttaminen . . . . .	44
3.2 Hallinnollisia kustannuksia koskevat tulokset . . . . .	48
3.2.1 Kuukausiraportointijalle aiheutuvat kustannukset . . . . .	49
3.2.2 Vuosiraportointijalle aiheutuvat kustannukset . . . . .	64
3.2.3 Kokonaistasolla rasittavimmat tietovaatimukset ja lainsäädännön hallinnolliset kokonaiskustannukset . . . . .	69
3.3 Yhteenvedo . . . . .	72

<b>4</b>	<b>Johtopäätökset ja kehittämissuositukset . . . . .</b>	<b>73</b>
4.1	Johtopäätökset . . . . .	73
4.1.1	Kustannusvaikutusten mittaaminen ja mittaamismenetelmä . . . . .	73
4.1.2	Tiedonantovelvoitteiden, tietovaatimusten ja segmenttien määrittely . . . . .	75
4.1.3	Tiedonhankinta mittausten suorittamiseksi . . . . .	75
4.1.4	Mittaukset eri lainsäädäntöalueilla ja säädösvalmistelun yhteydessä. . . . .	76
4.1.5	Tavoitteenasettelut ja indikaattorit . . . . .	77
4.2	Kehittämissuositukset. . . . .	77
	<b>Lähteet.</b> . . . . .	<b>81</b>
	<b>Liite 1</b> Haastatellut henkilöt . . . . .	<b>82</b>
	<b>Liite 2</b> Tiedonantovelvoitteiden ja tietovaatimusten normipohja. . . . .	<b>83</b>
	<b>Liite 3</b> SCM-mallin ja EU SCM -mallin vaiheet ja osatehtävät . . . . .	<b>86</b>
	<b>Liite 4</b> Vertaileva tutkimus arvonlisävereolainsäädännön aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista eräiden maiden kesken . . . . .	<b>88</b>
	<b>Liite 5</b> Segmenttikohtaiset määrittelyt . . . . .	<b>89</b>
	<b>Liite 6</b> Laskennassa sovelletut kustannustekijät . . . . .	<b>90</b>
	<b>Liite 7</b> Hallinnolliset toimenpiteet EU SCM -mallin mukaisesti . . . . .	<b>94</b>
	<b>Liite 8</b> Standardoitu ajankäyttö toimenpiteiden mukaisesti. . . . .	<b>95</b>
	<b>Liite 9</b> Arvonlisäveroilmoituksen tiedonantovelvoitteesta johtuvien hallinnollisten kustannusten tarkasteluun liittyvät liitetaulukot . . . . .	<b>99</b>

## Tiivistelmä

Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista on laadittu kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta. Pilottiselvityksen tavoitteena oli testata yritysten hallinnollisten rasitteiden mittaamisen menetelmää Suomessa sekä arvioida menetelmän käyttötarpeita ja -mahdollisuuksia tätä laajemmin erityisesti EU:n kehityksen valossa. Lisäksi hankkeessa tarkasteltiin lainsäädännöstä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi kehitettyjä menetelmiä sekä hallinnollisten kustannusten mittaamista ja mittaamisen kehittymistä valituissa EU-maissa ja Euroopan unionin piirissä.

Hanke toteutettiin lokakuun 2006 ja maaliskuun 2007 välisenä aikana. Pilottiselvityksen toteuttamisesta vastasi Net Effect Oy ja sen toteuttamiseen osallistui asian tuntijoita myös Ramboll Managementista sekä KPMG:stä.

Lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten rasitteiden arvioinnissa hyödynnetään EU:n alueella ensisijaisesti kahta menetelmää. EU:n jäsenvaltioista 17 on päättänyt hyödyntämään kansainvälistä SCM-mallia lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten arvioimiseksi. Euroopan unionin piirissä ja komission toimesta hyödynnetään EU SCM -mallia. Mallien erot kulminoituvat toisistaan poikkeavan kustannuskäsitteen määritelmään sekä tiedonhankinnan menetelmiä koskeviin painotuksiin.

Tämän hankkeen yhteydessä tarkastelluissa EU-maissa lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten rasitteiden ja kustannusten mittaaminen on perustunut poliittisiin tavoitteisiin vähentää erityisesti yrityksille lainsäädännöstä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Tarkastellut maat ovat hallinnollisten kustannusten mittaamisessa eri vaiheissa. Hollanti, Ruotsi ja Tanska ovat edenneet mittaamishankkeissa sekä siihen pohjautuvassa lainsäädännön kehittämistyössä pisimmälle.

EU-tasolla Eurooppa-neuvosto linjasi maaliskuun 2007 alussa 25 prosentin vähentämistavoitteen hallinnollisten rasitteiden keventämiseksi vuoteen 2012 mennessä. Komissio on tehnyt mittaamisen menetelmän (EU SCM) kehittämistyötä ja on laatinut vastikään konkreettisen toimenpideohjelman lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten rasitteiden keventämiseksi. Toimenpideohjelma sisältää muun muassa välittömiä keventämistoimenpiteitä, joiden toteuttamisella voidaan hallinnollista rasitetta vähentää 1,3 mrd eurolla vuositasolla.

Suomessa ei ole tällä hetkellä käytössä mitään systemaattista ja yhdenmukaista menetelmää lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten tai rasitteiden arvioimiseksi. Tässä suhteessa Suomi on jäljessä esimerkiksi muissa Pohjoismais-

sa tapahtunutta kehitystä. Painetta hallinnollisten rasitteiden arvioinnin systematisoinniksi ja mittaamismenetelmän valitsemiseksi luo erityisesti meneillään oleva EU-tason kehitys. Komissio tulee tekemään tältä osin jäsenvaltioiden kanssa entistä tiiviimmin yhteistyötä ja edellyttää myös jäsenmaiden omalta osaltaan osallistuvan EU-tason sääntelystä johtuvien hallinnollisten rasitteiden mittaamiseen ja arviointiin omissa hankkeissaan.

Toteutetussa pilottiselvityksessä SCM-menetelmää testattiin arvonlisäverolainsäädännön alueella kohdistuen lainsäädännön pakollisiin normeihin. Mittaamisen ensimmäisessä vaiheessa määriteltiin menetelmän mukaisesti arvonlisäverolainsäädännön pakollisiin normeihin perustuvat tiedonantovelvoitteet ja niiden mukaiset tietovaatimukset. Menetelmän mukaisesti määriteltiin lisäksi ne segmentit, joissa tiedonantovelvoitteiden ja tietovaatimusten toimeenpanoa tarkasteltiin hallinnollisina toimenpiteinä.

Tiedonhankintamenetelminä hallinnollisten toimenpiteiden viemän ajan määrittelemiseksi hyödynnettiin yritys-, asiantuntija- ja ryhmähaastatteluja. Haastattelujen tuottamat tulokset standardoitiin siten, että kustannusten arvioinnin perusteena käytettiin niin sanottua normaalitehokasta yritystä. Normaalitehokkaan yrityksen käyttämän ajan perusteella kustannukset ekstrapoloitiin segmenteittäin ja populaatiotietojen pohjalta kokonaiskustannusten tasolle. Kustannusten arviointia koskeva tarkastelu on mikrotaloudellinen.

Mittaustulosten perusteella on osoitettavissa, että kokonaiskustannusten tasolla tarkasteltuna liikevaihdoltaan pienet yritykset kantavat suurimman osan arvonlisäverolainsäädännöstä aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Tätä selittää suurelta osin pienten yritysten suuri määrä kaikista arvonlisäverovelvollisista. Yrityskohtaisesti tarkasteltuna taas suuremmille yrityksille aiheutuu pieniä yrityksiä korkeammat kustannukset. Tätä tulosta puolestaan selittää sekä suurten yritysten tietovaatimusten suorittamiseen käyttämä aika mutta ennen kaikkea näiden yritysten korkeammat työkuukustannukset pieniin yrityksiin verrattuna.

Pilottiselvityksen tulosten valossa on todettavissa, että mittaamismenetelmän valinta on kiinteästi sidoksissa hallinnollisten rasitteiden mittaamista koskeviin tavoitteisiin. Tavoitteena voi olla esimerkiksi lainsäädännön keventäminen ja/tai säädösvalmistelun laadun parantaminen. Kustannusten mittaamisella tai arvioinnilla sinänsä ei ole itseistarkoitusta. Tavoitteenasettelu vaikuttaa lainsäädännön kehittämisen seurannan tueksi määriteltäviin indikaattoreihin. Mikäli lainsäädännön uudistamisen ja säädösvalmistelun yhteydessä halutaan painottaa kustannusmuutosten eli nettokustannusten tarkastelua, on tarkastelluista menetelmistä EU SCM -mallin hyödyntäminen alkuperäistä SCM-mallia perustellumpaa.



Mikäli kansallisten tavoitteenasettelujen pohjalta päädytään jonkin mittaamis-  
menetelmän valintaan ja sen systemaattisen hyödyntämiseen, on pilottiselvityksen  
tulosten valossa perustelua, että kansallisesti varmistetaan valitun menetelmän yh-  
denmukainen soveltaminen koordinoinnilla ja ohjauksella ja että mittaustulokset  
kootaan yhteiseen tietokantaan. Tietokanta edistää mittausten yhdenmukaisuutta  
ja toteutettujen hankkeiden tuottamien tulosten hyödynnettävyyttä sekä tuottaa ta-  
van simuloida kustannusvaikutuksia säädösvalmistelun yhteydessä.

## Summary

A pilot survey of administrative costs caused to businesses by value added tax legislation has been undertaken by commission of the Ministry of Trade and Industry. The aim of the survey was to test the method used to measure the administrative burdens of businesses in Finland and to assess the demand for and possibilities of this method in a broader sense particularly in light of EU developments. In addition, the survey examined the methods developed for the purpose of measuring administrative costs caused by legislation as well as the measurement of administrative costs and the development of such measurements in chosen EU countries and inside the European Union.

The project was undertaken between October 2006 and March 2007. Net Effect Oy was responsible for carrying out the pilot survey. In addition, experts from Ramboll Management and KPMG participated in the survey.

In the assessment of administrative burden caused by legislation, chiefly two methods are used within the EU. The international SCM model is used in 17 of the member states for the purpose of assessing administrative costs caused by legislation. Inside the European Union and by assignment of the Commission, the EU SCM model is used. The differences between the models are culminated in their differing definitions of the concept of cost and in the different emphases given to their data gathering methods.

In connection with this undertaking, the measurement of administrative burden and costs caused by legislation in the observed EU countries has been based on the political aims of reducing costs caused by administration particularly to businesses. The observed countries are at different phases in terms of measuring administrative costs. The Netherlands, Sweden and Denmark have made the most progress in their measurement projects and in the development of related legislation.

At the EU level, The European Council set a target at the beginning of March 2007 of reducing administrative burden by 25 per cent in 2012. The Commission has worked towards developing the method of measurement (EU SCM) and has recently drawn up a concrete action programme with the aim of reducing administrative burden caused by legislation. The programme includes, for example, immediate measures by which administrative burden can be reduced by a 1.3 billion yearly rate.

In Finland at present there is no systematic and uniform method in use for the purpose of assessing administrative costs and burden caused by legislation. In this res-

pect Finland is behind development in comparison with e.g. other Nordic countries. Pressure for the systematization of the assessment of administrative burden and for choosing a method of measurement is created especially by ongoing developments at the EU level. In this respect the Commission will be more intensively collaborating with member states. It will also expect member states to participate in measuring and evaluating the burden caused by EU level regulations in their own undertakings.

In the pilot survey, the SCM method was tested in the area of value added tax legislation, focusing on the obligatory norms of the legislation. In the first stage of the measurement, in accordance with the method, the information obligations and related data requirements based on the obligatory norms of value added tax legislation were defined. In accordance with the method, the segments were also defined in which the information obligations and data requirements were regarded as administrative activities.

In order to define the time consumption of administrative activities, interviews with businesses, experts and various groups were conducted as a means of gathering data. The results obtained from these interviews were standardised so that a so called normally efficient business was used as the basis for assessing the costs. Based on the time consumption of a normally efficient business, the costs were extrapolated in segments and on the basis of population data to the level of total cost. A micro economical approach was used in the examination of assessing costs.

Based on the measured results, it can be shown that when examined at the level of total cost, businesses small in terms of turnover bear the greatest costs caused by value added tax legislation. This can be largely explained by the large proportion of small businesses of all the businesses with value added tax liabilities. When examined at the level of individual businesses, it can be seen that larger businesses bear higher costs than small companies. This in turn can be explained by the time consumed by large companies for providing required information, but above all by the higher labour costs of these businesses compared with smaller ones.

In light of the results of the pilot survey it can be said that choosing a method of measurement is tightly connected to the aims of measuring administrative burden. The aim can be, for example, to streamline legislation and/or improve the quality of the preparation of legislation. The measuring and evaluation of costs does not have a purpose per se. The set aims have an impact on the indicators defined for supporting the development of legislation. If, in connection with reforming and preparing legislation, it is required that an emphasis is put on the consideration of cost change, or net cost, a stronger argument can be made for the use of the EU SCM model as opposed the original SCM model.

If, on the basis of nationally set aims, a certain method is chosen and systematically used, in the light of the results of the pilot survey, it is recommended to assure on national level that the method is uniformly applied through coordination and guidelines. The results should also be collected in a common database. Such a database promotes the uniformity of the measurements and the applicability of the results as well as provides a way of simulating cost impacts in connection with the preparation of legislation.

# 1 Johdanto

Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista on laadittu kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta. Selvitys on tehty lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) puitteissa. Hanke on määräaikainen<sup>1</sup> ja sen tehtävänä on muun muassa edistää yritysvaikutusten huomioon ottamista säädösvalmistelussa ja kehittää yritysvaikutusten arviointimenetelmiä.

Tämä pilottiselvitys lainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista ja niiden mittaamisesta on laatuaan ensimmäinen Suomessa. Tavoitteena on ollut ensisijaisesti testata pilottiselvityksessä sovelletun metodin yleistä toimivuutta lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten tai rasitteiden mittaamiseksi.

Pilottiselvityksessä tapahtuneella testaamisella on tarkoitus luoda edellytyksiä metodin käyttöönotolle jatkossa. Jos hallinnollisten kustannusten mittaamismenetelmän katsotaan olevan käyttökelpoinen, sitä voidaan hyödyntää ensinnäkin olemassa olevan lainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten kustannusten arvioinnissa ja lainsäädännön kehittämisessä. Toisekseen mittaamismenetelmää voidaan hyödyntää arvioitaessa uuden lainsäädännön aiheuttamia hallinnollisia rasitteita.

Pilottiselvityksessä mittaamismenetelmää on testattu arvonlisäverolainsäädännön osalta. Lainsäädäntöalueen valinnan taustalla ovat vaikuttaneet tarkoituksenmukaisuussyyt. Arvonlisäverosäännökset koskevat hyvin suurta yritysjoukkoa, ja niiden merkitys on yrityksille huomattava. Lisäksi valinnassa otettiin huomioon, että eri maissa perusmittaukset on usein aloitettu juuri arvonlisäverolainsäädännöstä. EU:ssakin arvonlisäverolainsäädäntö on yksi komission julkaiseman hallinnollisten rasitteiden vähentämiseen tähtäävän toimintaohjelman prioriteettialueista.

Selvityksessä kuvataan erilaisia metodologioita, joilla lainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia kustannuksia ja rasitteita voidaan tarkastella. Selvityksestä ilmenee, että asia on ollut eri maissa lisääntyvän kiinnostuksen kohteena ja että myös EU on ottanut asian voimakkaasti esille paremman sääntelyn (Better Regulation) kehittämiseksi. Suomen kannalta muiden maiden toimenpiteiden analysoiminen lisää tuntemusta hyödynnetyistä menetelmistä ja niiden käyttökelpoisuudesta, mikä osaltaan on ollut yksi pilottiselvityksen käynnistämisen syy. Menetelmän mahdol-

---

<sup>1</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö on asettanut lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) ajalle 1.12.2004–31.12.2007. Hanke liittyy pääministeri Vanhasen hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelman toteuttamiseen.

linen jatkoehdyntäminen kytkeytyy olennaisesti myös siihen, miten EU:n toimintasuunnitelma toteutuu käytännössä.

Sovelletun menetelmän testaaminen arvonlisäverolainsäädännön alueella on luonnollisesti tuottanut tietoa kyseisen lainsäädännön aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Pilottiselvityksen luonne ja laajuus huomioon ottaen näitä lukuja voidaan pitää arvioina ja siten lähinnä suuntaa-antavina. Selvityksen tarkoituksena ei ole ollut mahdollisten muutostarpeiden osoittaminen arvonlisäverolainsäädännöstä sinänsä. Tämä on syytä pitää mielessä selvityksen tuloksia arvioitaessa.

Toteutettu pilottiselvitys on kohdentunut arvonlisäverolainsäädännön pakollisten normien aiheuttamien hallinnollisten kustannusten tarkasteluun ja mittaamiseen. Selvityksen kolme keskeistä osiota ovat mainitun lainsäädännön osalta tiedonantovelvoitteiden määrittäminen, kustannusten mittaaminen yrityshaastattelulla SCM-menetelmää käyttäen sekä tulosten ja niihin perustuvien suositusten raportointi. Pilottiselvityksen keskeiset tulokset on raportoitu luvussa 3 sekä selvityksen johtopäätökset ja kehittämissuositukset pääluvussa 4.

Selvityksen toteuttamisesta on vastannut Net Effect Oy ja sen toteuttamiseen ovat osallistuneet Ramboll Management ja KPMG Oy Ab. Selvityksen laatijoiden lisäksi erityisesti verohallinnolla on ollut merkittävä rooli verovelvollisia koskevien tilastojen tuottamisessa. Myös Patentti- ja rekisterihallituksen tilastotietoja ja Maataloustuottajien keskusliiton alkutuottajia koskevia tietoja on tarvittu pilottiselvityksen laatimiseksi.

Selvitystyötä on ohjannut kauppa- ja teollisuusministeriön toimesta asetettu ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut projektijohtaja Antti Neimala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ja jäseniä ovat olleet toimitusjohtaja Juha Ahvenniemi Taloushallintoliitosta<sup>2</sup>, ylitarkastaja Liisa Huhtala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, tutkija Henri Kähönen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, erityisasiantuntija Liisa Lundelin-Nuortio kauppa- ja teollisuusministeriöstä, finanssiasiantuntija Esko Mustonen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Markku Puurula valtiovarainministeriöstä, erikoistutkija Timo Rauhanen Valtion Taloudellisesta Tutkimuskeskuksesta, veroasiantuntija Leena Romppainen Suomen Yrittäjät ry:stä sekä ylitarkastaja Soili Sinisalo Verohallituksesta.

Selvitystyön toteuttamiseen ovat osallistuneet Net Effectistä Marja-Liisa Niinikoski, Nina von Herzen sekä Ilpo Kauppinen. Ramboll Managementin asiantuntijoina ovat toimineet Claus Andersen, Johan Moberg sekä Joakim Norrgård. Arvonlisäverolainsäädännön asiantuntijana on toiminut Mika Kallio KPMG:stä.

---

2 Hänen varajäsenenään on osallistunut Taloushallintoliiton hallituksen jäsen Elina Koho.

## **2 Lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten arviointi ja mittaaminen**

### **2.1 Yleiset tavoitteet**

Oikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen. Näitä tavoitteita ovat muun muassa yhteiskunnan perusrakenteiden määrittäminen, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnallisten uudistusten turvaaminen. Oikeudellinen sääntely ei kuitenkaan ole ainoa väline yhteiskunnan ohjaamiseksi. Viime aikoina onkin kiinnitetty lisääntyvää huomiota sääntelyn vaihtoehtoihin.

Sääntelyn laadulla on selkeä yhteys kansalaisten hyvinvointiin ja yritysten kilpailukykyyn. Säännöksillä ohjatun toimintaympäristön kehittämisessä on tärkeää löytää tasapaino, jonka kautta kansalaisten hyvinvointi ja elinkeinoelämän tehokas toiminta voidaan turvata samanaikaisesti. Liiallinen sääntely aiheuttaa yrityksille tarpeettomia kustannuksia ja rajoittaa taloudellista kasvua.

Sääntelyn laadukkuuden on siis katsottu vaikuttavan osaltaan yritysten kilpailukykyyn, kasvuun ja työllistämiskykyyn. Tämä on johtanut sääntelyä koskevan politiikan aktivoitumiseen. Osana nykyaikaista sääntelypolitiikkaa monet EU:n jäsenvaltiot, Euroopan komissio ja muut organisaatiot, kuten OECD, ovat alkaneet kiinnittää entistä systemaattisemmin huomiota siihen, miten lainsäädäntö vaikuttaa yrityksiin. Nykyisin sääntelyn vaikutusten arviointeja (Regulatory Impact Assessments) käytetään laajasti monissa EU:n jäsenvaltioissa ja Euroopan komissiossa.

Erityisen huomion kiinnittäminen sääntelystä yrityksille aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin on osa tapahtunutta säädöspoliittista kehitystä. Eri maissa ja nyttemmin myös OECD:n piirissä ja EU:ssa on arvioitu, että sääntelystä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia voidaan vähentää merkittävästi heikentämättä säännöksille asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Hallinnollisena kustannuksena pidettäville velvoitteille on ominaista, että niiden ensisijainen, suora vaikutus yritysten toimintaan on negatiivinen. Yrityksiltä kuluu aikaa velvoitteiden suorittamiseen, esimerkiksi lomakkeiden täyttämiseen ja vastaaviin toimiin, sen sijaan, että aika käytettäisiin yrityksessä tuottavaan toimintaan. Taloudelliselta kannalta on epätarkoituksenmukaista, jos velvoitteet toteute-

taan yrityksissä tehottomasti tai jos ne ovat epäsuhteessa säännösten tavoitteisiin nähden. Tällöin ne haittaavat tarpeettomasti yritysten toimintaa.<sup>3</sup>

Monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on jo asetettu kunnianhimoisia poliittisia tavoitteita yritysten hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi. Hallinnollisten kustannusten vähentäminen koostuu merkittävästä määrästä erilaisia toimenpiteitä, jotka sisältävät muun muassa nykyisen sääntelyn yrityksille aiheuttamien hallinnollisten kustannusten yksityiskohtaiseen ja järjestelmälliseen mittaamiseen sekä hallinnollisten rasitteiden vähentämisen osana yleisempää parempaan sääntelyyn tähtäävää politiikkaa.

Kuten aiempana on todettu, parempi sääntely on myös Euroopan unionissa merkittävä ja edelleen voimistuva politiikka-alue. Osana sitä Euroopan unionin piirissä pyritään merkittävästi vähentämään yritysten hallinnollisia kustannuksia. Euroopalaisen säädösympäristön parantaminen on keskeinen elementti pyrittäessä Lisabonin strategian ja Euroopan unionin kestävä kehityksen strategian tavoitteisiin. Eurooppa-neuvosto onkin maaliskuussa 2007 tekemällään päätöksellä käynnistänyt laajan toimintaohjelman yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi. Yleisenä poliittisena tavoitteena on vähentää kustannuksia 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä<sup>4</sup>. Esitetyn arvion mukaan tavoitteen saavuttaminen voi keskipitkällä aikavälillä johtaa BKT:n kasvuun EU:ssa noin 1,4 prosentilla eli 150 mrd. eurolla.<sup>5</sup>

## 2.2 Hallinnollisten kustannusten ja rasitteiden käsitteet

Hallinnollisten rasitteiden ja kustannusten määrittelyä ja mittaamista koskeva käsitteistö vaihtelee osin sen mukaisesti, mitä mittaamismenetelmää kulloinkin käytetään. Tässä pilottiselvityksessä on lähdetty liikkeelle kansainvälisen standardikustannusmallin (SCM) mukaisesta käsitteistöstä. Sitä peilataan EU:n standardikustannusmallin (EU SCM) mukaiseen käsitteistöön. Itse mittaamismenetelmiä ja malleja tarkastellaan myöhemmin tässä luvussa.

SCM-mallin mukaisesti lainsäädännöstä ja sen noudattamisesta johtuvat hallinnolliset kustannukset ovat osa niin sanottuja mukauttamiskustannuksia (*compliance*).

---

3 SEC(2007) 85.

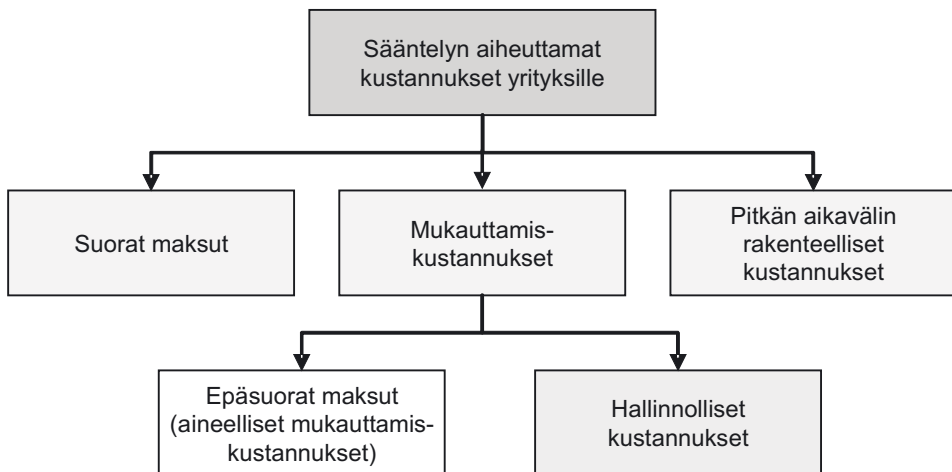
4 Brysselin Eurooppa-neuvosto 8. ja 9. maaliskuuta 2007. Puheenjohtajan päätelmät.

5 Gelauff – Lejour (2006).



*ce costs*). Mukauttamiskustannukset ovat puolestaan osa sääntelyn aiheuttamia kokonaiskustannuksia yrityksille. Mukauttamiskustannukset kattavat kaikki ne kustannukset, jotka johtuvat mukautumisesta lainsäädäntöön ja sen noudattamiseen lukuun ottamatta suoria maksuja ja pitkän aikavälin rakenteellisia muutoskustannuksia. Komissio on käyttänyt myös samaa määritelmää.

Edellä kuvatut mukauttamiskustannukset voidaan jakaa aineellisiin mukauttamiskustannuksiin (*substantive compliance costs*) ja hallinnollisiin kustannuksiin (*administrative costs*).<sup>6</sup> Tässä selvityksessä tarkasteltavat hallinnolliset kustannukset ovat siis osa mukauttamiskustannuksia. Seuraavassa kuviossa on esitetty kansainvälisen SCM-mallin mukaisesti lainsäädännöstä johtuvien kustannusten jakautuminen eri luokkiin.



Kuvio 1. Kansainvälisen SCM-mallin mukaiset käsitteet sääntelyn aiheuttamien kustannusten tarkastelemiseksi

SCM-mallin mukaisesti suorilla maksuilla (*direct financial costs*) tarkoitetaan lainsäädännöstä johtuvia suoria ja välittömiä maksuja asianomaiselle viranomaiselle. Nämä kustannukset eivät siten liity tietojen antamiseen lainsäädännön nojalla. Tällaisia kustannuksia ovat mm. hallinnolliset maksut, verot jne. Esimerkiksi luvan hakemisesta aiheutuvat kustannukset ovat suoria maksuja.

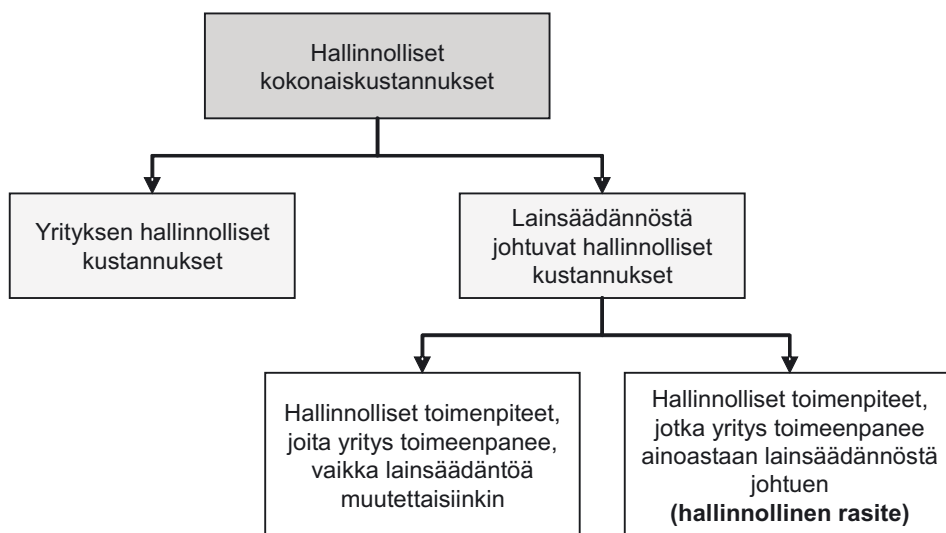
Aineellisia mukauttamiskustannuksia (*substantive compliance costs*) eli epäsuoria maksuja ovat esimerkiksi ympäristönormien mukaisesti asennettavista suodatta-

6 COM(2007) 23 final.

mista aiheutuvat kustannukset tai työympäristön rakentamisesta aiheutuvat kustannukset, jotka johtuvat työolosuhteita koskevien normien täyttämisestä.

Hallinnollisia kustannuksia (*administrative costs*) aiheuttavat esimerkiksi dokumentointivelvoite ympäristölainsäädännön nojalla asennetuista suodattimista tai raportointivelvoite työolosuhteiden kuntoonsaattamisesta työlainsäädännön nojalla.

SCM-mallin mukaisesti hallinnollinen rasite (*administrative burden*) on osa kaikkia hallinnollisia kustannuksia, jotka yritysten tulee kattaa lainsäädännön vaatimuksista johtuen. Hallinnolliset rasitteet ovat siten tämän mallin mukaisesti osa hallinnollisia kustannuksia siinä suhteessa, että hallinnolliset kustannukset kattavat myös ne hallinnolliset toimenpiteet, jotka yritys suorittaa vaikka lainsäädäntö muuttuisikin. Hallinnollisten rasitteiden ja kustannusten välistä suhdetta on SCM-mallin pohjalta täsmennetty seuraavassa kuviossa.<sup>7</sup>



Kuvio 2. Hallinnollisten kustannusten ja rasitteiden välinen suhde SCM-mallin mukaisesti

EU:n standardikustannusmallin mukaisesti hallinnollisilla kustannuksilla tarkoitetaan yrityksille, vapaaehtoistoimijoille, viranomaisille ja kansalaisille aiheutuvia kustannuksia siitä, että nämä täyttävät lakisääteiset velvoitteensa toimittamalla toiminnastaan tai tuotannostaan tietoja joko viranomaisille tai yksityisille tahoille. Tiedot on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti: niihin sisältyvät kustannuksiin mm. tuotemerkinnät, raportointi, seuranta ja arvioinnit, joita tarvitaan tieto-

7 International Standard Cost Model Manual (2005).

jen tuottamiseen ja rekisteröintiin. Joissakin tapauksissa tiedot on toimitettava viranomaisille tai yksityisille tahoille. Joskus taas tietojen on oltava ainoastaan saatavilla, jotta niitä voidaan tutkia tai ne voidaan toimittaa pyynnöstä viranomaiselle tai jollekin muulle osapuolelle. Hallinnollisia kustannuksia mitattaessa on tärkeää erottaa toisistaan tiedot, joita yritykset keräisivät ilman lainsäädäntöäkin, ja tiedot, joita ei kerättäisi, jos säännöksiä ei olisi. Ainoastaan lainsäädännöstä johtuvien tietojen toimittamisesta aiheutuvia kustannuksia kutsutaan komission määritelmän mukaisesti hallinnolliseksi rasitukseksi.<sup>8</sup>

Mallien kesken tarkasteltuna hallinnollisten kustannusten käsite on komission mallin ja määritelmän mukaisesti lähempänä SCM-mallin mukaista hallinnollisen rasitteen käsitettä. Tässä suhteessa alkuperäisen SCM-mallin mukainen hallinnollisten kustannusten käsite on komission käsitettä laajempi.

Tässä pilottihankkeessa hallinnollisilla kustannuksilla viitataan SCM-mallin mukaiseen hallinnollisten rasitteiden käsitteeseen. Toisin sanoen valittua mittaamismenetelmää testataan arvonlisäverolainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten toimien aiheuttaman hallinnollisen rasitteen arvioimiseksi. Mitään muita kuin suoraan voimassa olevasta lainsäädännöstä johtuvia kustannuksia tarkastelussa ei oteta huomioon.

## 2.3 Merkittävimmät metodit ja niiden keskeiset erot

### 2.3.1 Kansainvälinen standardikustannusmalli (SCM)

#### Mallin kehitys

Kansainvälinen standardikustannusmalli<sup>9</sup> (*Standard Cost Model – SCM*) on menetelmä lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi. Menetelmä on kvantitatiivinen ja toimintoperusteinen, ja sitä voidaan soveltaa kaikissa maissa ja sääntelyn eri tasoilla.

Standardikustannusmalli on kehitetty Hollannissa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Mallia on hyödynnetty laajasti monissa maissa, joissa on haluttu mitata lainsäädännön hallinnollisia rasitteita<sup>10</sup>. Vuonna 2003 muutamat eurooppalaiset

---

8 KOM(2007) 23 lopullinen.

9 International Standard Cost Model Manual (2005).

10 International comparison (2006).

maat muodostivat SCM-verkoston maiden välisten vertailujen tekemiseksi. Verkosto toimii samalla tukiverkostonä mallia hyödyntäville maille ja toimijoille. Verkostossa ovat mukana Iso-Britannia, Norja, Ruotsi, Tanska, Belgia, Hollanti, Puola, Ranska, Unkari, Tsekin tasavalta, Italia ja Viro. Myös OECD on hyödyntänyt tätä mallia omissa hankkeissaan. Standardikustannusmallia käytetään tällä hetkellä 17 EU:n jäsenvaltiossa. Lisäksi mallia on hyödynnetty OECD:ssä.<sup>11</sup>

Perusmuodossaan malli kattaa myös ne toimenpiteet, joita yritykset suorittavat, vaikka sääntely olisikin poistettu. Kuitenkaan sellaisia hallinnollisia toimia, joilla ei ole yhteyttä sääntelyyn, ei mallin mukaisesti tarkastella. Kyseessä ovat tällöin hallinnolliset tehtävät, joita yritykset hoitavat liiketoimintansa harjoittamiseksi, mutta jotka eivät ole välttämättömiä sääntelyn johdosta.

SCM-malli on käytännönläheinen lähestymistapa mittaamisten suorittamiseen ja se tuottaa arvioita, jotka ovat johdonmukaisia ja samankaltaisia eri politiikka-alueiden kesken. SCM-mallin avulla voidaan sääntely jakaa yksityiskohtaiselle tasolle sekä hallittavissa oleviin ja mitattaviin komponentteihin.

SCM-malli ei tarkastele sääntelyn poliittisia tavoitteita, vaan se keskittyy ainoastaan hallinnollisten toimenpiteiden tarkasteluun. Niillä tarkoitetaan toimenpiteitä ja tehtäviä, joita yrityksen tulee suorittaa sääntelyvelvoitteiden täyttämiseksi. SCM-malli ei siis tarkastele sitä, onko sääntely itsessään järkevää vai ei. SCM-mallin avainvahvuutena on pidetty sitä, että se on hyvin yksityiskohtainen hallinnollisten kustannusten mittaamisessa mennessä yksittäisten toimenpiteiden tasolle.

## **Mallin peruselementit**

Malli rakentuu olennaisilta osin seuraavassa esitettävien elementtien varaan. Tiedonantovelvoitteet (*information obligations*) ovat velvoitteita, jotka perustuvat lainsäädäntöön ja joiden nojalla yrityksen tulee antaa tietoa julkishallinnolle tai kolmansille osapuolille. Tiedonantovelvoite ei välttämättä tarkoita, että tieto tulisi toimittaa viranomaiselle tai yksityiselle osapuolelle, vaan se voi tarkoittaa myös velvollisuutta pitää tieto saatavilla tarkastusta varten tai toimittaa se erillisen pyynnön perusteella. Sääntely voi pitää sisällään monia tiedonantovelvoitteita.

Jokainen tiedonantovelvoite koostuu yhdestä tai useammasta tietovaatimuksesta (*data requirement*). Tietovaatimus on tiedon yksittäinen osakokonaisuus. Pääsääntöisesti kaikki tietovaatimukset tulee täyttää tiedonantovelvoitteen suorittamiseksi.

---

11 KOM (2007) 23 lopullinen.

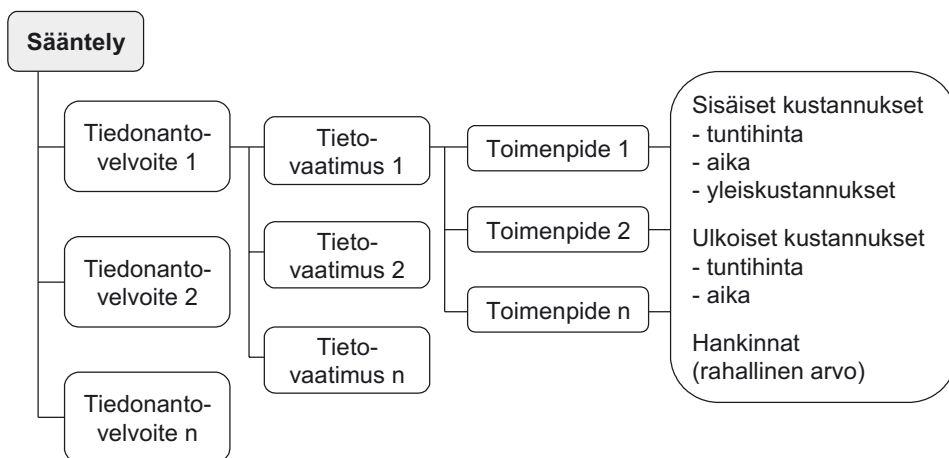
Tiedon tuottaminen kustakin tietovaatimuksesta edellyttää spesifien hallinnollisten toimenpiteiden suorittamista. SCM-malli estimoii niitä kustannuksia, jotka syntyvät yksittäisestä toimenpiteestä. Hallinnolliset toimenpiteet voidaan joko tehdä yrityksen sisäisenä työnä tai ne voidaan ulkoistaa. Joidenkin toimenpiteiden suorittaminen saattaa edellyttää hankintojen (*acquisitions*) tekemistä. Niissä tapauksissa, joissa näitä hankintoja hyödynnetään ainoastaan vaatimusten täyttämiseen, otetaan hankintojen kustannusvaikutukset huomioon mittaamisessa.

Jokaiselle hallinnolliselle toimenpiteelle täsmennetään kustannusparametrit. Hallinnollisten toimenpiteiden hinta muodostuu tariffista, jossa otetaan huomioon palkkakustannukset lisätynä yleishallinnon kuluilla tai vaihtoehtoisesti käytetään ulkoistetun palvelutuottajan tuntihintaa. Mallissa aika mittaa yksittäisen hallinnollisen toimenpiteen suorittamiseen käytettyä aikaa.

Määrä kuvaa niiden yritysten populaation kokoa, joita tietty tietovaatimus koskee ja frekvenssi kertoo sen, miten usein tietty toimenpide toteutetaan vuosittain. Yhdistämällä nämä edellä mainitut elementit saadaan muodostetuksi SCM-mallin mukainen peruskaava:

**Kustannukset per hallinnollinen toimenpide tai tietovaatimus = hinta x aika x määrä (eli populaatio x frekvenssi)**

Seuraavassa kuviossa on esitettyä yllä kuvattu SCM-mallin mukainen rakenne.



Kuvio 3. SCM-mallin rakenne

Kansainvälisen SCM-mallin mukaisessa analyysissä keskeinen käsite ja mittayksikkö on ns. normaalitehokas yritys (*normally efficient business*). Tämä tar-

koittaa yrityksen tarkastelua kohderyhmänsä sisällä siten, että yrityksen katsotaan toimivan normaalilla tavalla. Toisin sanoen yritys toteuttaa hallinnolliset tehtävänsä normaalitehokkaasti, ei huonommin eikä paremmin kuin voidaan perustellusti odottaa. SCM-mallin tavoitteena on siten pystyä identifioimaan sellainen yleinen toimintaympäristö, joka voidaan palauttaa tai jäljittää takaisin sääntelyyn. SCM-mallin mukainen mittaaminen ei siten sisällä erityisen tehokkaasti tai tehottomasti hallinnolliset tehtävänsä ja velvoitteensa täyttäviä yrityksiä.

Normaalitehokas yritys määritellään haastatteluiden pohjalta. Kohderyhmästä pyritään haastattelemaan tietty määrä tyypillisiä yrityksiä. Mahdollisesti hyödynnetään ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka hoitavat yritysten ulkoistamia tehtäviä tai muita asiantuntijoita. Haastatteluiden tavoitteena on määritellä se, miten paljon yritys käyttää aikaa yksittäiseen toimenpiteeseen, joka liittyy tiettyyn tietovaatimukseen. Haastattelutuloksia tarkistetaan vertaamalla eri yritysten antamien vastausten yhdenmukaisuutta keskenään. Jos erot haastattelutulosten kesken ovat merkittäviä, haastatteluiden määrää lisätään, kunnes on mahdollista varmistua normaalitehokkaiden yritysten osalta kulutetun ajan standardoinnista toimenpidekohtaisesti.

## **Mallin käyttö**

Menetelmää voidaan käyttää yksittäisen lain, kokonaisen lainsäädäntöalueen tai maan koko lainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten rasitteiden mittaamiseen. SCM-mallia voidaan hyödyntää mitattaessa hallinnollisten rasitteiden kustannuskertymää – niin kutsuttu *ex-post* mittaaminen – jossa mitataan tosiasiallisia hallinnollisia seuraamuksia voimassa olevan ja toimeenpannun lainsäädännön pohjalta. Tämänkaltainen perustason mittaaminen (*baseline measurement*) on arvio tietyllä hetkellä kaikista hallinnollisista kustannuksista, jotka johtuvat olemassa olevan lainsäädännön noudattamisesta. SCM-mallin keskeinen etu on siinä, että kun perusmittaus on kertaalleen tehty, sen perusteella kustannustietoa voidaan päivittää sääntelyssä tapahtuvien muutosten mukaisesti. SCM-mallin mukaisia mittaustuloksia voidaan hyödyntää suoraan lainsäädännön yksinkertaistamistyössä siinä mielessä, että tulokset täsmentävät yritysten kannalta sääntelyn hallinnollisesti raskaimmat osat hyvin yksityiskohtaisella tasolla.

Uuden lainsäädännön mukaisten hallinnollisten kustannusten arviointi on luonteeltaan samantyyppistä perusmittauksen kanssa. Sen vuoksi SCM-mittaamista voidaan hyödyntää myös osana lainsäädännön valmistelutyötä, ns. *ex ante* -mittaaminen, ennen kuin uudesta lainsäädännöstä on vielä edes päätetty.

SCM-mallin mukaisesti pyritään täsmentämään myös hallinnollisten kustannusten alkuperä. Jokainen tietovaatimus eritellään kolmen pääluokan mukaisesti:

- A-sääntely: Tietovaatimus on yksinomaisesti EU-normien tai kansainvälisten velvoitteiden mukainen.
- B-sääntely: Tietovaatimukset ovat EU-normien tai muiden kansainvälisten velvoitteiden mukaisia, mutta niiden implementointi on jätetty jäsenvaltioiden tasolle. Tällöin alkuperäinen normi ei täsmällisesti määritä, mitä tietoa yrityksen tulee tuottaa normin pohjalta.
- C-sääntely: Tietovaatimukset perustuvat yksinomaisesti kansalliseen lainsäädäntöön.

Luokittelu edellä mainittuihin kategorioihin auttaa tunnistamaan sitä, missä määrin hallinnollisiin rasitteisiin voidaan vaikuttaa ja millä tasolla. Se antaa suuntaa myös sille, millä aikajänteellä lainsäädännön yksinkertaistamista koskevia toimenpiteitä voidaan toteuttaa. Luonnollisesti on odotettavissa, että kansallisen tason normeja on helpompi muuttaa nopeammin kuin muun tason normeja ja sääntelyä.

## 2.3.2 EU:n standardikustannusmalli (EU SCM)

### **Mallin kehitys**

EU:n standardikustannusmalli (EU SCM) lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi ja arvioimiseksi on kehitetty vaiheittain komission toimesta<sup>12</sup>. Komissio on pyrkinyt hahmottelemaan yhtenäisen lähestymistavan hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Muutamat jäsenvaltiot ovat aiemmin suorittaneet perustason mittauksia soveltamalla alkuperäistä SCM-mallia. Mallin soveltamisessa on jossain määrin ollut eroja jäsenvaltioiden kesken. Sen vuoksi maiden välisten luotettavien vertailujen tekeminen on vaikeaa. Vaikeudet tulevat erityisesti esille silloin, kun tietoja halutaan kerätä yhteen ja määrittellä tiedonantovelvoitteiden alkuperä. Tämän vuoksi komissio tuleekin vastaisuudessa edellyttämään EU-tasolla mittaamisen menetelmien teknistä harmonisointia.<sup>13</sup>

EU:n standardikustannusmalli julkistettiin maaliskuussa 2006. EU SCM -mallia on sovellettu useissa julkaistuissa tai valmistumassa olevissa vaikutusten arvioin-

---

12 Ennen standardikustannusmallia komissio esitti ns. EU:n nettokustannusmallin (*EU Net Administrative Cost Model*). Pilottivaiheen jälkeen komissio on päättänyt nykyisenkaltaiseen mittaamisen menetelmään ja -malliin. Lähde: SEC(2005) 175.

13 COM(2007) 23 final.

neissa. Mallin hyödyntämisen tavoitteena on ollut ensimmäisessä vaiheessa uuden lainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten rasitteiden minimointi.<sup>14</sup>

Komission toteuttaman pilottihankkeen avaintuloksena voidaan todeta, että täsmällisten tiedonantovelvoitteiden määrittely muodostaa mittaamisen pohjan ja perustan. Vaikka tiedonantovelvoitteiden lukumäärän tiedettäisiinkin vaihtelevan merkittävästi jäsenvaltioiden kesken, on tiedonantovelvoitteita helpompi verrata keskenään kuin yksittäisiä lainsäädännön osia. Tästä johtuen tiedonantovelvoitteet muodostavat komission näkemyksen mukaisesti minkä tahansa hallinnollisten rasitteiden vähentämiseen tähtäävän ohjelman perustan. Tämä edellyttää tiedonantovelvoitteiden selkeää luokittelua peruslainsäädännön ja niitä täydentävien normien osalta sekä EU-tasolla että kansallisesti. Mittaamisen ensimmäisen vaiheen muodostaakin kaikkien merkittävien lainsäädäntöön pohjautuvien tiedonantovelvoitteiden täsmällinen määrittely. EU-tason tarkasteluissa yhteisön lainsäädäntöön pohjautuvat tiedonantovelvoitteet määritellään ensin. Sen jälkeen tarkastellaan yhteisön lainsäädäntöön liittyvät, mutta kansallisilla normeilla täydennetyt tiedonantovelvoitteet. Komissiolta ja jäsenvaltioita edellytetään tiivistä yhteistyötä tiedonantovelvoitteiden määrittelemiseksi ennen varsinaisten kustannusten mittaamista.<sup>15</sup>

## **Mallin peruselementit**

EU SCM -mallin<sup>16</sup> päätavoite on arvioida EU:n lainsäädännöstä johtuvien tiedonantovelvoitteiden nettokustannuksia. Nettokustannuksilla tarkoitetaan ehdotetun sääntelyn soveltamisen aiheuttamia kustannuksia vähennettynä kustannuksilla, jotka uusi sääntely poistaisi EU- tai kansallisella tasolla. Arvioinnin yksityiskoh-taisuuden taso on riippuvainen saatavilla olevasta tiedosta sekä sen luotettavuudesta ja edustavuudesta. Nettokustannuksia tarkastelevan mallin etuna voidaan pitää sitä, että se tuottaa suoraan lainsäädännön keventämistoimenpiteiden johdosta estimoitavissa olevat kustannussäätöt eikä perustason mittauksia tarvitse uusia säännöllisin väliajoin.

Mallin mukaisesti hallinnollisia kustannuksia arvioidaan vaaditun toimenpiteen keskikustannusten ( $P = \text{hinta}$ ) perusteella kerrottuna toimenpiteiden vuosittaisella kokonaismäärällä ( $Q = \text{määrä}$ ). Keskimääräinen toimenpidekohtainen kustannus arvioidaan yleensä kertomalla tariffihinta toimenpiteen vaatimalla ajalla. Tariffihinta määräytyy työkustannusten mukaisesti sisältäen yleishallinnon kulut. Tar-

---

14 COM(2007) 23 final.

15 COM(2007) 23 final.

16 EU model – manual (2006).



vittaessa muuntyyppiset kustannukset, kuten laitteet, otetaan huomioon. Määrä lasketaan kertomalla vaadittujen toimenpiteiden frekvenssi niiden toimijoiden lukumäärällä, joita se koskee. Kaava on matemaattisessa muodossa esitettyä alla:

$$\sum P \times Q$$

**missä P (hinta) = tariffi x aika**

**ja Q (määrä) = kyseeseen tulevien toimijoiden lukumäärä x frekvenssi (esiintymistiheys)**

Komission ohjeiden mukaisesti panostukset arviointiin täytyy olla suhteessa hallinnollisten kustannusten laajuuteen. Hallinnollisia velvoitteita, jotka vaativat vähän laitteita, vähän työaikaa ja joita toteutetaan harvoin, ei tarvitse kvantifioida. Toisaalta arvioiden tulee perustua tiettyihin työskentelyoletuksiin, jotta kompleksista todellisuutta voidaan jotenkin hallita unionin tasolla. Malli sisältää tietyt perusoletukset, joiden varaan hallinnollisten kustannusten arviointi rakentuu.

EU SCM -malli menetelmänä koostuu kolmesta vaiheesta ja 11 osatehtävästä, jotka mukailevat nykyisellään hyvin pitkälti alkuperäistä SCM-mallia. Näiden mallien vaihe- ja osatehtäväkohtaiset kuvaukset ovat raportin liitteenä (liite 3).

Mallin mukaisesti ensimmäinen vaihe on luonteeltaan esiselvitystyyppinen. Tällöin identifioidaan ja luokitellaan tiedonantovelvoitteet, täsmennetään vaaditut toimenpiteet, luokitellaan sääntelyn alkuperä, identifioidaan kohderyhmät eli segmentit, määritellään edellytettujen toimenpiteiden frekvenssi, määritellään oleelliset kustannusparametrit sekä valitaan tietolähteet ja jos on tarpeen, niin päätetään muista tarvittavista tiedonhankinnan menetelmistä ja sovitetaan ne arviointimenetelmän mukaisiksi.

Toisessa vaiheessa kootaan tarvittava tieto ja standardoidaan se. Kustannusten arvioinnin tässä vaiheessa tulee määrittellä tai arvioida se, miten montaa toimijaa arviointi koskee. Samoin tulee tehdä arviointi normaalitehokkaasta toimijasta jokaisen kohderyhmän osalta ottaen huomioon aiemmin määritellyt kustannusparametrit.

EU:n mallin mukaisesti tavanomaisissa mittaushankkeissa on riittävää, että kustannukset perustuvat karkeisiin arvioihin. Arviointien tekemisessä hyödynnetään olemassa olevia EU-tilastoja, standardoituja kertoimia esimerkiksi yleishallintokustannusten määrittelemiseksi, asiantuntijanäkemyksiä ja jäsenvaltioiden toteuttamia selvityksiä ja tutkimuksia. Vain poikkeustapauksissa tietoa hankitaan kenttätyönä perustuen jäsenvaltiokohtaisiin otoksiin ja/tai toimittamalla kysely normaalijakautuneelle otokselle. Jäsenvaltioiden edellytetään avustavan komissiota tiedon keräämisessä niissä tapauksissa, joissa normaalit tietolähteet eivät ole riittäviä.

Vaiheessa kolme tehdään laskelmat ja raportoidaan tulokset. Validoidun tiedon perusteella tehdään ekstrapolointi EU-tasolle sekä raportoidaan estimaatit standardoidulla tavalla, jotta tuloksia voidaan vertailla ja tarvittaessa täydentää myöhemmin.

## **Mallin käyttö**

Komission perustelujen mukaan edellä esitettyä mallia halutaan soveltaa EU:n sääntelyn kustannusvaikutusten arvioinnissa, koska ensinnäkin nettomääräisten kustannusten arvioinnilla voidaan osoittaa, miten laajoista yksinkertaistamista-voitteista on kyse. Samalla voidaan vähentää käsityksiä siitä, että EU:n asettama velvoite poikkeuksetta merkitsisi uusia kustannuksia. Toisekseen nettomääräisten kustannusten käsite on komission vaikutusten arviointiohjeiden ja kansallisten sääntelyn vaikutusten arviointi-ohjeiden (RIA) mukainen ja myös OECD:n ensimmäisen peruserätyksen mukainen, joka koskee sääntelyn laatua ja tuloksellisuutta. Lisäksi nettomääräisten kustannusten käyttö olisi edullista niille jäsenvaltioille, jotka arvioivat hallinnollisen taakkansa säännöllisesti, sillä nettomääräisiä kustannuksia käytettäessä ei tarvitse toteuttaa säännöllisin väliajoin kallista arviointia koko voimassaolevasta lainsäädännöstä. Myös yhtenäistettyjä lukuja voidaan tuottaa milloin tahansa, mikä merkitsee sitä, että sääntely-ympäristön kehittymistä voidaan seurata jatkuvasti.<sup>17</sup>

### **2.3.3 Mallien eroja**

Seuraavassa on esitetty tiettyjä SCM:n ja EU:n mallin välisiä tärkeimpiä eroavaisuuksia. Nettomääräisten hallinnollisten kustannusten käsite EU:n mallissa on keskeinen erityisominaisuus SCM-malliin verrattuna. Sillä tarkoitetaan edellä mainittuja lainsäädännön noudattamisesta johtuvien velvoitteiden nettomääräisiä hallinnollisia kustannuksia. Nettokustannustekijä viittaa erityisesti uuden lainsäädännön osalta aiheutuviin uusiin kustannuksiin, joista vähennetään saman säädöksen myötä poistuvat kustannukset EU:n tai jäsenvaltion tasolla.

SCM-mallissa ilman oikeudellisia velvoitteita suoritettavat hallinnolliset toimet ovat EU:n malliin verrattuna toinen erottava tekijä. Sellaiset velvollisuudet ja hallinnolliset toimet on EU:n mallissa suljettu hallinnollisten kokonaiskustannusten määrittelyn ulkopuolelle, jotka ovat laissa säädettyjä mutta vastaavat niitä toimia, joita toimijat tekisivät myös ilman mitään nimenomaisia oikeudellisia velvoitteita.

SCM-mallissa hallinnollisten kustannusten määrittelyssä otetaan EU:n mallista poiketen huomioon se, jatkaako yritys tiettyyn normiin perustuvien hallinnollisten

---

17 SEC(2005) 1329.

toimenpiteiden suorittamista, vaikka kyseinen normi poistettaisiinkin. Tosiasiallisesti tämäntyyppisten hallinnollisten kustannusten selvittäminen vaatii erittäin paljon resursseja<sup>18</sup> ja asettaa melkoisia haasteita hallinnollisten toimenpiteiden laajuuden täsmentämiseksi, jos myös aiemmasta sääntelystä johtuvat ja yritysten edelleen toteuttamat hallinnolliset toimenpiteet otetaan tarkasteluun mukaan.

Malleissa on eroja myös niiden tuottaman tarkastelun yksityiskohtaisuuden tason suhteen. SCM-mallin mukaisesti tarkastellaan kaikkia lainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia. EU:n mallin mukaisesti harvoin suoritettavat toimenpiteet, joihin menee vähän aikaa tai jotka edellyttävät vähäisten laitteiden hankintaa, voidaan jättää tarkastelun ulkopuolelle.

Lisäksi tiedonhankintamenetelmissä on mallien kesken eroja. SCM-malli perustuu lähtökohtaisesti yrityshaastatteluille. EU:n mallissa sen sijaan luotetaan olemassa oleviin tietolähteisiin ja asiantuntijanäkemyksiin, ja vain poikkeustapauksissa tietoa hankitaan kyselyin tai haastatteluin suoraan yrityksistä.

## **2.4 Hallinnollisen taakan arviointia ja mittaamista koskeva viimeaikainen kehitys**

### **2.4.1 EU-tason kehityssuuntia**

Euroopan unionin tasolla parempaan sääntelyyn, lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja parantamiseen on kiinnitetty systemaattisesti huomiota 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Komissio on pyrkinyt muotoilemaan EU:n laajuisia poliittisia tavoitteita sääntely-ympäristön kehittämiseksi sekä kehittänyt malleja ja menettelytapoja, joilla voitaisiin mahdollisimman yhdensuuntaisesti ja samankaltaisesti tuottaa tietoa sääntelyn aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista EU:ssa sekä jäsenmaiden kesken. Käytännössä hallinnollisten rasitusten keventäminen EU:n tasolla edellyttää Euroopan parlamentin, neuvoston, komission ja jäsenvaltioiden tiivistä yhteistyötä<sup>19</sup>.

Eurooppa-neuvosto asetti maaliskuussa 2007 pitämässään kokouksessaan tavoitteen, että EU:n lainsäädännöstä aiheutuvia hallinnollisia rasitteita olisi vähennettävä 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Samalla Eurooppa-neuvosto pyysi jä-

---

18 International Standard Cost Model Manual (2005).

19 KOM(2007) 23 lopullinen.

senvaltioita asettamaan vuoteen 2008 mennessä vastaavat kansalliset tavoitteet. Neuvosto kehotti komissiota käynnistämään toimintaohjelman hallinnollisten rasiitteiden vähentämiseksi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Lisäksi yhteisön lainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten kustannusten mittaaminen olisi aloitettava komission ehdottamalla ensisijaisilla aloilla ja samanaikaisesti tarkoituksena on toteuttaa välittömät toimet sääntely-ympäristön kehittämiseksi jo vuoden 2007 aikana.<sup>20</sup>

Viimeisimmän komission vuoden 2007 alussa julkaiseman toimintaohjelman<sup>21</sup> mukaisesti tavoitteena on määrittää lainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset kustannukset ja yksilöidä lainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset rasitteet sekä pyrkiä vähentämään näitä kuitenkin heikentämättä lainsäädännön taustalla olevia tavoitteita. Toimintaohjelmassa keskitytään vanhentuneiden, tarpeettomien tai päällekkäisten tiedonantovelvoitteiden vähentämiseen. Toimintaohjelmassa esitetään komission ehdotukset tiedonantovelvoitteiden yksilöinti-, määritys- ja keventämistavoiksi.

Toimintaohjelmassa ehdotetun työnjaon mukaisesti komission vastuulla on määrittää jäsenvaltioiden avustamana yhteisön lainsäädäntöön ja sen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvät hallinnolliset rasitteet ja laatia sen pohjalta keventämisehdotukset. Jäsenvaltioiden vastuulla on kansallisella ja alueellisella tasolla sovellettavan lainsäädännön hallinnollisten rasiitteiden määrittely ja keventäminen. Toimintaohjelman mukaisesti valituista yhteisön säädöksistä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten arviointi pyritään saamaan valmiiksi vuoden 2008 loppupuolella.

Toimintaohjelman perusteella komissio on vuoden 2007 alkupuolella laatinut ensimmäiset hallinnollisia rasiitteita koskevat vähentämisehdotuksensa parlamentille ja neuvostolle. Ehdotukset koskevat maatalouspohjaisten energiatuotteiden tuottajia ja välittäjiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä kuljetustoimialalla, leipomotoiminnassa, liha- ja ruokatavarakaupassa sekä yrityskauppatilanteissa<sup>22</sup>.

Tehdyt ehdotukset ovat osa laajempaa toimintaohjelman mukaista välittömien toimenpiteiden toteuttamissuunnitelmaa. Komission arvion mukaisesti toimintaohjelman mukaisten välittömien toimenpiteiden toteuttamisella voidaan vähentää vuositasolla 1,3 mrd euroa hallinnollisia kustannuksia yrityksissä. Välittömillä toimilla voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä toteuttamalla suhteellisen vähäisiä muutoksia erikseen yksilöidyille lainsäädännön alueille. Tämäntyyppiset toimet

---

20 Brysselin Eurooppa-neuvosto 8. ja 9. maaliskuuta 2007. Puheenjohtajan päätelmät.

21 KOM(2007) 23 lopullinen.

22 Komission lehdistötiedote IP/07/294.

ovat suhteellisen helposti päätettävissä ja toteutettavissa ilman, että lainsäädännön kokonaistavoitteisiin puututaan. Ehdotukset perustuvat sidosryhmien kuulemiseen sekä jäsenvaltioiden ja komission asiantuntijoiden esityksiin. Näiden muutosten nopea käytännön toteutus edellyttää vahvaa sitoutumista sekä neuvostolta että parlamentilta. Välittömien toimenpiteiden toteuttamista koskevat tavoitteet ovat puolestaan osa pitkän aikavälin muutosohjelmaa.

Neuvoston ja komission tavoitteena on, että sääntely-ympäristöä on merkittävästi kevennetty vuoteen 2012 mennessä. Komission ehdotuksen mukaisesti hallinnollisten rasitteiden määrittelyjen tuloksiin perustuvia tarkempia osatavoitteita tullaan asettamaan politiikka-alueittain kevääseen 2009 mennessä. Poliittisena yleistavoitteena pidetään 25 prosentin vähennystavoitetta, eikä suunnitteilla ole alakohtaisesti eriytettyjä tavoitteenasetteluja. Jäsenvaltiokohtaisesti tavoitteet voivat vaihdella erilaisten sääntelyperinteiden vuoksi sekä ala- tai säädöskohtaisesti. Sääntely-ympäristön keventämisen vertailukohdaksi on ehdotettu vuotta 2004.

Komission toimintaohjelman mukaisesti hallinnollisten vaatimusten määrittäminen EU:ssa ei ole tavoite sinänsä. Tavoitteena on yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja keventää byrokratiaa sekä siten tehdä yritysten toimintaympäristöstä kilpailukykyisempi Euroopassa.

Hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi komissio esittää toimintaohjelmassaan seitsemän periaatteen noudattamista. Nämä koskevat määräaikaisten raporttien antamisväliä ja tarvittaessa niiden yhdenmukaistamista, tietojen toimittamisen päällekkäisyyksien poistamista, sähköisen ja verkkopohjaisen raportoinnin kehittämistä, kynnysarvojen soveltamista tiedonantovelvoitteiden täyttämässä eräiltä osin ja erityisesti pk-yrityksissä, tiedonantovelvoitteiden kohdentamista eri tavoin toimintojen riskin perusteella, vanhentuneiden ja muuttuneiden tiedonantovelvoitteiden poistamista ja vähentämistä sekä monimutkaisia säännöksiä koskevien ohjeiden laatimista.

## 2.4.2 Kokemuksia Pohjoismaista ja valituista EU-maista

### **SCM-mallin maakohtaiseen soveltamiseen vaikuttavat tekijät**

Alkuperäistä SCM-mallia hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi on sovellettu ja hyödynnetty eri tavoin eri maissa riippuen lainsäädännön rakenteesta sekä mittauksen kohteena olleesta lainsäädäntöalueesta. Näin ollen maiden välillä mallin soveltamisessa on eroja sekä yksittäisissä maissa että eri lainsäädäntöalueiden kesken.

Lainsäädännön ja normien rakenne vaikuttavat tiedonantovelvoitteiden sekä tietovaatimusten määrittelyyn. Ne ovat puolestaan yhteydessä sääntelyn hierarkia- ja yksityiskohtaisuuden tasoon. Tyypillisesti tiedonantovelvoitteet löytyvät laeista ja asetuksista, kun taas tietovaatimukset ovat viranomaispäätöksissä ja joissain tapauksissa niitä on yksityiskohtaisemmin selitetty suosituksissa. Lainsäädännön rakenne vaikuttaa siihen, miten mittaukset muotoillaan ja millä yksityiskohtaisuuden tasolla ne voidaan toteuttaa. Sääntely voi myös olla yksityiskohtaista ja tiukkaa toimeenpanonsa osalta tai joustavaa ja mahdollistaa siten myös paikalliset tulkinnot, jotka puolestaan vaikuttavat siihen, miten kustannuksia voidaan arvioida.

Toisekseen erilaiset hallinnollis-organisatoriset rakenteet eri maissa sekä mittauksia koskevat tietotarpeet vaikuttavat mallin soveltamiseen. Pohjoismaisissa mittauksissa on eroja ollut myös sen suhteen, mikä organisaatio on vastannut perustason mittauksista.

Esimerkiksi arvonlisäverolainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten rasitteiden mittausten vertaaminen eri maiden välillä ei ole ollut yksinkertaista. Vertailututkimus arvonlisäverolainsäädännön aiheuttamista hallinnollisista rasitteista tehtiin vuonna 2005 Hollannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken. Näistä Hollanti oli ensimmäinen maa, jossa tehtiin mittaus arvonlisäverolainsäädännön alueella vuonna 1994. Tanska, Norja ja Ruotsi toteuttivat vastaavat mittauksensa vuonna 2004.<sup>23</sup> Eri maiden mittautuloksista on kokonaiskustannus- ja yritystason kustannustiedot raportin liitteenä (liite 4).

Vaikka arvonlisäverolainsäädäntö on hyvin pitkälle samankaltaista näissä maissa<sup>24</sup> EU-sääntelyn pohjalta ja vaikka vertailun kohteena olleissa maissa on hyödynnetty samaa SCM-perusteista mittaamisen menetelmää, on maakohtaisten mittausten ja niiden toteuttamisen kesken havaittavissa selkeitä eroja. Lukujen vertaaminen keskenään on ollut hyvin vaikeaa johtuen lainsäädännön eroista eri maissa sekä arvonlisäverolomakkeiden erilaisista muotoiluista. Sen vuoksi Hollannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä tehdyssä vertailussa ei ole edes ollut mahdollista vertailla kaikkia tiedonantovelvoitteita maiden kesken.

Osin maat ovat mitanneet tiedonantovelvoitteita, jotka alkuperäisesti näyttävät olevan samankaltaisia, mutta syvällisemmän analyysin perusteella on voitu osoittaa, että maakohtaisesti on tehty erilaisia rajoituksia ja ratkaisuja lainsäädännön sisällä. Joissakin tapauksissa on ollut mahdollista sovittaa lukuja keskenään siten,

---

23 International comparison (2005).

24 Tässä on otettava huomioon, ettei Norja ole EU:n jäsenvaltio mutta on joutunut taloudellisten realiteettien vuoksi ottamaan EU-sääntelyn huomioon.

että vertailu on ollut mahdollista. Joissain tapauksissa taas erot ovat olleet niin suuria, ettei luotettavien vertailujen tekeminen ole ollut mahdollista.<sup>25</sup>

### **Sovelletut lähestymistavat perustason mittauksissa**

Perustason mittausten tekemisessä on hyödynnetty kahdenlaisia lähestymistapoja. Perustason mittaukset voidaan joko suorittaa yhdellä kertaa tai perustason mittauksissa voidaan edetä lainsäädäntöalue kerrallaan. Molempien lähestymistapojen osalta voidaan osoittaa sekä etuja että haittoja.

Silloin kun perustason mittaukset suoritetaan yhdellä kertaa, lainsäädäntöalueiden väliset vertailut sekä mittausten päivittäminen on helpompaa johtuen metodin samankaltaisesta soveltamisesta eri lainsäädäntöalueilla. Jos mittaukset toteutetaan lainsäädäntöalue kerrallaan, ongelmia voi syntyä mittausten päivittämisestä, jos menetelmälliset valinnat eri mittaamishankkeissa vaihtelevat toisistaan. Samoin perustason asettaminen tiettyyn vuoteen saattaa olla ongelmallista ja voi vaikuttaa mahdollisuuksiin saattaa työ päätökseen yhdenmukaisella tavalla ja yhteisenä ajankohtana. Toisaalta asteittainen eteneminen antaa mahdollisuuksia arvioida sovellettua menetelmää kunkin mittaushankkeen jälkeen ja siten parantaa mittausten laatua merkittäväällä tavalla. Tällöin voidaan luoda kansallisen tason mittauksiin yhtenäinen menetelmä, joka ottaa kansalliset olosuhteet hyvin huomioon.

Esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa on toteutettu perustason mittaukset yhdellä kertaa ja Ruotsissa vastaavasti lainsäädäntöalue kerrallaan. Ministeriöiden ohjauksessa mittausmenetelmän kehittämistä ja suoritettuja mittauksia ovat mittauksista vastanneet ulkopuoliset asiantuntijat, konsulttitoimistot.

### **Mittaustulosten hyödyntäminen**

Silloin kun eri Pohjoismaissa aloitettiin SCM-malliin pohjautuvat hallinnollisten kustannusten mittaukset<sup>26</sup>, pilottihankkeiden ympärillä käytiin paljon keskustelua niiden hyödyllisyydestä sekä tarkoituksesta. Tietoa kerättiin alkuvaiheessa pieniin tietokantoihin, jolloin myös pystyttiin osoittamaan melko tarkat kustannukset. Kuitenkin tämäntyyppisen tiedon käytännöllistä hyödyntämistä paremman sääntelyn mahdollistamiseksi ei ollut suunniteltu kovin hyvin etukäteen.

Yksityiskohtainen tieto käytetystä ajasta eri tiedonantovelvoitteisiin ja tietovaatimuksiin antaa hyvän näkemyksen siitä, missä hallinnolliset kustannukset syntyvät ja mitkä kohdat sääntelyssä ovat kompleksisia. Ajankäyttö itsessään tosin vain to-

---

25 International comparison (2005).

26 Kaikki Pohjoismaat aloittivat pilottimittaukset kohdentuen arvonlisäverolainsäädäntöön.

dentaa sääntelyn kompleksiset kohdat, muttei kerro sitä, miksi jokin sääntelyn osa-alue on kompleksinen, ja soveltavatko yritykset lainsäädäntöä tosiasiallisesti normin edellyttämällä tavalla.

Vuodesta 2004 alkaen Pohjoismaissa on kehitetty pilottihankkeiden ja uusien mitausten jälkeen tietokantoja, joihin tietoja kerätään ja joita voidaan hyödyntää lainsäädännön velvoitteiden simuloimiseksi ja muutosten mittaamiseksi. Nykyisissä tietokannoissa on tietoa liiketoiminnan prosesseista ja laadullista tietoa siitä, millaisia prosesseja määriteltyine aikoineen on yksittäisen tietovaatimuksen täyttämisen taustalla. Tietokannat mahdollistavat mitausten tuottaman tiedon paremman hyödyntämisen kehitettäessä säädösympäristöä.

Esimerkiksi Ruotsissa tietokanta on verkossa, ja se on avoinna kaikille vastuuministeriöille ja viranomaisille. Tietokannassa on tietoa sekä kustannuksista että käytetystä ajasta sekä yksityiskohtaisia kuvauksia siitä, miten yrityksissä jokin lainsäädäntö käytännössä tulkitaan ja velvoitteet toimeenpannaan. Tietokannassa olevaa tietoa täydentävät laadulliset raportit, jotka tarjoavat yleiskuvan lainsäädännön rakenteellisista ongelmista sekä sisältävät yritysten tekemiä ehdotuksia lainsäädännön yksinkertaistamiseksi.

## Norja<sup>27</sup>

Norjassa toteutettiin ensimmäinen hallinnollisten kustannusten mittaamishanke vuonna 2004 SCM-mallin pohjalta. Mittaaminen koski arvonlisäverolainsäädännöstä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Hanketta johti kauppa- ja teollisuusministeriö, joka on Norjassa vastuussa yritysten sääntely-ympäristön yksinkertaistamisesta. Valtiovarainministeriö, joka on vastuussa Norjan arvonlisäverolainsäädännöstä, oli hankkeen toteutuksessa tiiviisti mukana. SCM-pohjaisen mittauksen tulokset olivat käyttökelpoisia asetettaessa hallinnollisten kustannusten vähentämistavoitteita Norjassa.

Norjassa toteutetussa hankkeessa määrällisen tiedon lisäksi tuotettiin tietoa ja ehdotuksia arvonlisäverolainsäädännön ja sen hallinnoinnin kehittämiseksi. Maassa on tältä osin edetty myös lainsäädännön parantamiseen.<sup>28</sup>

Norja on seurannut omassa kehittämistyössään Tanskan mallia ja toteutti yhtäaikaisesti koko lainsäädännön osalta perustason mittaukset. Norjan hallitus asetti tavoitteekseen syksyllä 2005, että yritysten hallinnolliset kustannukset kaikilla

27 [http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/Tema/Forenkling\\_for\\_naringslivet.html?id=1335](http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/Tema/Forenkling_for_naringslivet.html?id=1335)

28 International comparison (2005).



sääntelyalueilla mitataan lokakuuhun 2007 mennessä, että eri alueilla tehtyjen mittausten tulee johtaa välittömästi täsmennettyihin yksinkertaistamissuunnitelmiin määrällisine tavoitteineen ja toteutusaikatauluineen ja että mittaukset muodostavat pohjan jatkotyölle, jonka tavoitteena on lainsäädännöstä kaupalle ja teollisuudelle johtuvien hallinnollisten kustannusten merkittävien vähennysten aikaansaaminen syksyyn 2009 mennessä.

Tällä hetkellä Norjan hallituksen toimesta toteutetaan perustason mittauksia, jotka on jaettu kolmeen osa-alueeseen. Mittausten tavoitteena on johtaa välittömiin yksinkertaistamishdotuksiin. Kauppa- ja teollisuusministeriö koordinoi hanketta ja raportoi hallitukselle hankkeen etenemisestä ja saavutetuista tuloksista. Perustason mittausten tulokset kerätään verkkopohjaiseen tietokantaan, jota ministeriöt ja muut viranomaiset voivat hyödyntää simuloidessaan erityyppisten yksinkertaistamiseen tähtäävien toimenpide-ehdotusten vaikutuksia. Tietokantaa voidaan hyödyntää myös lainsäädännön yksinkertaistamiseen tähtäävien muutosten ja niiden vaikutusten mittaamiseen.

## **Ruotsi**<sup>29</sup>

Ruotsin valtiopäivät osoitti syksyllä 2002 hallitukselle tiedonannon, jonka mukaisesti hallituksen tulisi toimikaudellaan asettaa kvantitatiivinen tavoite yrityksiin kohdistuvan sääntelyn yksinkertaistamiseksi. Tämän johdosta käynnistyi mittaamismenetelmän kehittämistä koskeva työ yritysten hallinnollisten rasitteiden mittaamiseksi sekä lainsäädäntöä koskevan kehityksen seuraamiseksi. Syksyllä 2003 hallitus päätti antaa elinkeinoministeriön alaiselle keskusvirastolle Nutekille tehtävän, jonka mukaisesti sen tuli saada valmiiksi menetelmä hallinnollisten rasitteiden mittaamiseksi ja toteuttaa pilottimittaus. Pilottimittauksen kohteeksi valittiin arvonlisäverolaki ja siitä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Menetelmän pohjaksi valittiin standardikustannusmalli, josta oli jo kokemuksia Hollannista ja Tanskasta.<sup>30</sup> Ruotsissa Nutek vastaa keskushallinnon viranomaisorganisaationa paremmasta sääntelystä.

Menetelmän kehittämistyö ja pilottimittaus tehtiin vuonna 2004. Tässä hankkeessa saavutettujen tulosten perusteella Ruotsissa tehtiin päätös vastaavantyyppisten mittaamisten toteuttamisesta muilla lainsäädännön alueilla. Vuonna 2005 verolainsäädännöstä johtuvien rasitteiden mittaamishanke saatiin päätökseen. Sen jälkeen on käynnistetty ja toteutettu hankkeita mm. ympäristölainsäädännön, maataloutta koskevan lainsäädännön ja työlainsäädännön alueilla.<sup>31</sup>

---

29 <http://www.nutek.se/sb/d/136>

30 StandardKostnadsModellen – Metodutveckling och pilotmätning av mervärdesskattelagen (2004).

31 International comparison (2005).

Ruotsissa on asetettu konkreettiset vähennystavoitteet jokaisen mittauksen jälkeen. Kolmen kuukauden sisällä kunkin mittauksen päättymisestä hallitus on asettanut prosentuaalisen tavoitteen hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi. Kaikki asetetut vähennystavoitteet tulisi saavuttaa kesään 2010 mennessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eri lainsäädännön alueet ja niitä koskevat mitaukset voivat vaihdella sen mukaisesti, millaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia on tehdä vähennyksiä kullakin sääntelyalueella.

Ruotsissa pääministeri Reinfeldtin hallitus on päättänyt jatkaa aiemmin käynnistettyä yritysten hallinnollisten rasitteiden vähentämiseen tähtäävää työtä mutta on asettanut yleistavoitteeksi 25 prosentin hallinnollisten kustannusten vähentämisen koko lainsäädännön osalta. Hallitus on päättänyt vuoden 2007 aikana toteuttaa loput mittaushankkeet jäljellä olevan lainsäädännön osalta siten, että kaikki mitaukset on suoritettu vuoden loppuun mennessä. Samanaikaisesti tehdään päivityksiä aiempiin mittauksiin mm. vero-, maatalous- ja ympäristölainsäädännön alueilla. Mittaamismenetelmää ja sen rakennetta, joka on sovitettu ruotsalaiseen organisaatioympäristöön ja SCM-mallin peruslähtökohdille, kehitetään parhaillaan siten, että päivitysmittaukset voidaan aloittaa maaliskuussa 2007.

## Tanska<sup>32</sup>

Tanska on asettanut tavoitteekseen vähentää hallinnollisia rasitteita 25 prosentilla vuosien 2002–2010 aikana. Tavoitteet perustuvat Tanskan hallituksen vuonna 2002 hyväksymään kasvustrategiaan. Saavuttaakseen tämän tavoitteen Tanskassa ilmoitetaan julkisesti vuosikohtainen vähennystavoite tietyllä ajanjaksolla. Se indikoi sitä, miten paljon kunkin ministeriön odotetaan leikkaavan hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi vuosittain seurataan tosiasiallisesti toteutuneita tuloksia edelliseltä vuodelta. Jotta hallinnollisten rasitteiden taso voidaan mitata yksityiskohtaisella tasolla, Tanskassa on päätetty hyödyntää SCM-mallia koko lainsäädännön osalta hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi.<sup>33</sup> Tanskassa parempaa sääntelyä ja lainsäädännön kustannusvaikutusten arviointia koordinoi elinkeinoministeriön alainen keskusvirasto (*Ehrvervs- og Selskabsstyrelsen*).

Saavuttaakseen vähennystavoitteen hallitus päätti toteuttaa perustason mitaukset yritysten kaikkien hallinnollisten rasitteiden osalta Tanskassa. Mitaukset käynnistettiin vuonna 2004 ja ne toteutettiin samanaikaisesti kaikilla lainsäädännön alueilla. Maaliskuussa 2006 perustason mitaukset saatettiin päätökseen ja yritysten hallinnollisiksi kustannuksiksi arvioitiin 32,2 mrd. Tanskan kruunua (€ 4.33 mrd.) vastaten 2,2 prosenttia Tanskan bruttokansantuotteesta. Mittausten mukaan

32 <http://www.betterregulation.dk/sw12391.asp>

33 International comparison (2005).

43 prosenttia yritysten hallinnollisista kustannuksista johtuu EU-tason tai kansainvälisestä sääntelystä.

Perustason mittausten suorittamisen jälkeen Tanskan hallitus päätti jatkaa prosessia, ja tällä hetkellä lainsäädännön muutosten johdosta päivitetään kustannustietoja ja verrataan niitä perustason mittausten tuloksiin. Ensimmäinen päivitys saatiin päätökseen 2006 ja tarkastelu kattaa lainsäädännön muutokset parlamentaariselta vuodelta 2004/05. Päivityksen tuloksena kunkin ministeriön hallinnonalan osalta on tiedossa hallinnollisten rasitteiden määrä vuoden 2005 mukaisesti. Päivitykset tehtiin eri lainsäädäntöalueilla yhtäaikaaisesti vastaavalla tavalla kuin perustason mittaukset.

Seuraava päivitys koskee sääntelyn hallinnollisia seuraamuksia lainsäädäntökaudelta 2005/06 ja se valmistuu maaliskuussa 2007. Ministeriöt hyödyntävät päivitysten tuloksia valmistellessaan olemassa olevan lainsäädännön muutoksia tai kokonaan uutta lainsäädäntöä.

## **Hollanti**<sup>34</sup>

Hollanti on Euroopassa standardoituihin malleihin perustuvien hallinnollisten rasitteiden mittaamisen ja seurannan edelläkävijä. Hollanti on tehnyt SCM-mallin kehittämistyötä pisimpään Euroopan maista. Vuonna 2000 hallitus teki päätöksen, jonka mukaisesti hallinnollisia rasitteita tullaan mittaamaan yhdenmukaisella tavalla. Hallinnollisten rasitteiden asiantuntijaelin (ACTAL) perustettiin keväällä 2000. ACTAL on riippumaton, hallituksen määrääjäksi nimittämä asiantuntijaelin, joka tarkkailee, seuraa ja tukee Hollannin hallitusta sääntely-ympäristön yksinkertaistamisessa. ACTAL antaa esimerkiksi riippumattomia lausuntoja ehdotetusta lainsäädännöstä ja neuvoa hallitusta hallinnollisten rasitteiden vähentämistä koskevissa toimissa.

Valtionvarainministeriö on Hollannissa kokonaisvastuussa vähentämistavoitteiden saavuttamisesta ja hallinnollisia rasitteita koskevan työn koordinoinnista. Valtiovarainministeriön tulee raportoida parlamentille toteutetuista toimenpiteistä puolivuotiskausittain. Ministeriö seuraa vähennysohjelman toteuttamista vuositasolla. Ministeriöiden välinen yksikkö, joka toimii valtiovarainministeriön yhteydessä, on vastuussa päivittäisen tason koordinoinnista yhteistyössä elinkeinoministeriön kanssa.

Hollannin nykyinen hallitus on priorisoinut hallinnollisten rasitteiden vähentämisen yhdeksi keskeiseksi tavoitteekseen. Hollannissa pyritään vähentämään yrityk-

---

34 [http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=337E9EE2E625401A9D165DB8D413E0E0X1X35976X05](http://www.administratievelasten.nl/default.asp?CMS_ITEM=337E9EE2E625401A9D165DB8D413E0E0X1X35976X05)

sille aiheutuvia hallinnollisia rasitteita 25 prosentilla toukokuuhun 2007 mennessä vuonna 2003 mitatusta tasosta. Tarkastelun kohteena oli vuoden 2002 lopussa voimassa ollut lainsäädäntö. Hallinnollisia rasitteita koskeva mittaus vuonna 2003 tuotti tuloksekseen sen, että hallinnollisten rasitteiden laajuus on noin 16,3 mrd. euroa vastaten 3,6 prosenttia Hollannin BKT:sta. Mittausten suorittamisesta vastasivat konsulttiyhtiöt. Kokonaiskustannuskertymästä kolmeneljäsosaa todettiin aiheutuvan sellaisesta lainsäädännöstä, josta ovat vastuussa valtiovarainministeriö, terveys- ja sosiaaliministeriö, työministeriö sekä oikeusministeriö. Mittaus osoitti myös, että enemmän kuin puolet hallinnollisista rasitteista johtuu vain kymmenestä laista. Asetetun vähennystavoitteen saavuttamista tullaan tarkastelemaan vuoden 2007 aikana tehtävällä perusmittauksella.

Vuonna 2005 jokaiselle ministeriölle asetettiin hallinnollisten rasitteiden katto. Jos ministeriö ylittää asetetun kattorajan johtuen uudesta sääntelystä, ministeriön velvollisuutena on kompensoida tehty ylitys. Valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata asetettuja rajoja ministeriöittäin.

Jokainen ministeriö on vastuussa omista vähennyssuunnitelmistaan ja tehtyjen toimenpiteiden ja saavutettujen tulosten raportoinnista parlamentille. Ministeriökohmainen vähennystavoite vaihtelee; esimerkiksi ympäristöministeriön osalta tavoite on 31 prosenttia, kun taas sosiaalhallinnon osalta tavoite on 25 prosenttia ja terveyshallinnon osalta 18 prosenttia. Jokaisessa ministeriössä on pieni yksikkö, joka tukee vähentämissuunnitelmien toteuttamista omassa ministeriössään. Yksikkö seuraa tapahtunutta kehitystä ja neuvoo poliittisia päätöksentekijöitä hallinnollisten rasitteiden mittaamis- ja vähentämiskysymyksissä, kun uutta lainsäädäntöä laaditaan.

Hollannissa hallinnollisia rasitteita on alettu tarkastella myös kansalaisten näkökulmasta. Sisäasiainministeriö on mitannut ja seurannut kansalaisille syntyviä rasitteita vuoden 2005 alusta alkaen. Opetusministeriö käyttää SCM-menetelmää koulujen hallinnollisten rasitteiden vähentämiseen ja valtiovarainministeriö vastaavaa menetelmää hallinnon itsensä eri ministeriöille aiheuttamien rasitteiden vähentämiseen. Paikallis- ja aluetason hallinnon aiheuttamat hallinnolliset kustannukset on myös mitattu käyttäen SCM-menetelmää.

## **Iso-Britannia<sup>35</sup>**

Vuonna 2005 Ison-Britannian hallitus käynnisti aloitteen hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi. Raportissaan "Less is More" paremman sääntelyn komissio teki kahdeksan suositusta hallitukselle siitä, millaisiin toimenpiteisiin se voisi ryh-

---

35 [http://www.cabinetoffice.gov.uk/better\\_regulation/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/better_regulation/)

tyä sääntelyn yksinkertaistamiseksi. Kaikki ehdotukset hyväksyttiin vuoden 2005 budjetin yhteydessä. Yksi tärkeä suositus liittyi hallinnollisten rasitteiden mittaamiseen SCM-menetelmää hyödyntäen. Mittaukset tuli suorittaa kevääseen 2006 mennessä sekä niiden pohjalta tuli asettaa vähennystavoitteet. Isossa-Britanniassa laadittiin tätä varten oma SCM-opas, jossa täsmennettiin mallin käyttö ja soveltaminen Isossa-Britanniassa. Tehty opas perustuu tanskalaisen oppaan neljännelle painokselle.<sup>36</sup>

Paremmen sääntelyn toimeenpanoelin (BRE) perustettiin keuhällä 2005. Kyseinen elin koordinoi hallinnollisten rasitteiden vähentämistyötä Isossa-Britanniassa. BRE työskentelee tiiviissä yhteistyössä paremmen sääntelyn yksiköiden, hallitustason edustajan ja ministereiden kanssa. BRE on sijoitettu valtioneuvoston kanslian (*the Cabinet Office*) yhteyteen ja sen tehtävänä on hallituksen paremmen sääntelyn ohjelman toteuttaminen.

BRE toimii tiiviissä yhteydessä elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien kanssa. Nämä voivat tuoda systemaattisella tavalla esille sääntelyn yksinkertaistamiskohdeita. Vastuussa olevan ministeriön on vastattava tehtyihin ehdotuksiin 90 työpäivän kuluessa joko esittämällä suunnitelmat sääntelyn yksinkertaistamiseksi tai perustelemalla, miksi yksinkertaistamistoimenpiteet eivät ole mahdollisia.

Perustason mittaukset käynnistettiin hallituksen toimesta edellä mainitun raportin pohjalta<sup>37</sup>. Perustason mittausten tavoitteena oli mitata yrityksille, järjestöille ja vapaaehtoiselle sektorille valtiotasoisesta, eurooppalaisesta tai kansainvälisestä sääntelystä aiheutuvia hallinnollisia rasitteita. Seitsemäntoista ministeriötä osallistui mittaushankkeeseen, joka kesti kokonaisuudessaan puolitoista vuotta. Mittaukset perustuivat SCM-malliin.

Hankkeen aikana toteutettiin yli 8 500 haastattelua yrityksissä ja kolmannen sektorin organisaatioissa. Haastattelujen tavoitteena oli auttaa ministeriöitä asettamaan tavoitteet hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi. Mittaukset eivät katta neet sellaisia hallinnollisia toimenpiteitä, joita yritykset toteuttaisivat siitä huolimatta, vaikkei lainsäädäntöä olisikaan. Kokonaisuudessaan hallinnollisten rasitteiden määräksi arviointiin noin 14 mrd puntaa vastaten noin 1,4 prosenttia Ison-Britannian BKT:sta.

Ministeriöiden ohella tietyt keskushallinnon viranomaiset (mm. verohallinto ja tulli) toteuttivat samanaikaisesti omilla alueilla hallinnollisten rasitteiden mittauk-

---

36 Cabinet Office, Better Regulation Executive, *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*, Version 1.01, September 28 2005, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/scm/scm.pdf>

37 <http://www.brc.gov.uk/publications/lessismoreentry.asp>

set soveltamansa lainsäädännön ja muuntasoisien sääntelyn osalta. Mittausten tulokset julkistettiin keväällä 2006.<sup>38</sup> Sekä ministeriöiden että virastojen suorittamat mittaukset tehtiin ulkopuolisten konsulttien avustuksella.

17 ministeriötä julkaisi yksinkertaistamissuunnitelman joulukuussa 2006 sisältäen yli 500 aloitetta sääntely-ympäristön kehittämiseksi. Suunnitelmien on odotettu tuovan yrityksille ja kolmannelle sektorille yli 2 mrd. punnan säästöt. Hallituksen tavoitteena on vähentää hallinnollisia rasitteita 25 prosentilla vuoteen 2010 mennessä.

### **Itävalta**<sup>39</sup>

Keväällä 2006 Itävallan liittovaltion hallitus teki aloitteen liittovaltion sääntelystä johtuvien hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi. Jokainen liittovaltion ministeriö on vastuussa paremman sääntelyn toimenpiteistä omalla alueellaan. Valtiovarainministeriö koordinoi työtä sekä varmistaa työskentelyn yhdenmukaisuuden ja tulosten vertailtavuuden. Ministeriöiden välinen työryhmä ohjaa kokonaisuutena työtä hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi. Työryhmä on sijoitettu valtiovarainministeriön yhteyteen.

Työryhmän päätehtävinä on koordinoita vähentämistoimenpiteitä siten, että kokonaistavoite 25 prosentin hallinnollisten rasitteiden vähentämisestä saadaan aikaiseksi vuoteen 2010 mennessä, varmistaa perustason mittausten yhdensuuntaisuus olemassa olevan liittovaltion sääntelyn osalta sisältäen yrityksille kohdistuvat tiedonantovelvoitteet sekä ohjata ja neuvoa ministeriöitä perustason mittausten suunnittelussa ja toteuttamisessa. Elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien jatkuva osallistuminen työhön varmistetaan seurantar ryhmien kautta.

Itävallassa käynnistyi perustason mittaukset vuoden 2006 lopulla kattaen olemassa olevan liittovaltion lainsäädännön sisältäen yrityksille kohdentuvat tiedonantovelvoitteet. Perustason mittaukset on tarkoitus saattaa päätökseen kesään 2007 mennessä. Mittauksista vastaavat ulkopuoliset konsultit ja niiden toteuttamiseksi tehdään noin 1 400 henkilökohtaista yrityshaastattelua. Hallinnollisia rasitteita mitataan hyödyntäen SCM-mallia. Hankkeen muut tavoitteet liittyvät hallinnon ja yritysten yhteistyön vahvistamiseen, hallinnon kustannustietoisuuden lisäämiseen ja hallinnon aiheuttamien rasitteiden identifioimiseen. Perustason mittaustulosten pohjalta asetetaan ministeriökohtaiset vähentämistavoitteet. Ministeriöt suunnittelevat ja toteuttavat tarkoituksenmukaiset toimenpiteet siten, että kokonaisvähennystavoite saavutetaan vuoteen 2010 mennessä.

---

38 <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=83>

39 [http://www.verwaltungskostenzenken.at/Deutsch/\\_start.htm](http://www.verwaltungskostenzenken.at/Deutsch/_start.htm)

## Saksa<sup>40</sup>

Saksassa hallitus päätti keväällä 2006 hyödyntää SCM-mallia hallinnon keventämisen ja paremman sääntelyn toimintaohjelmassaan. Hallitus tuotti ensimmäiseksi oppaan siitä, miten kansainvälistä SCM-mallia tulisi soveltaa liittovaltiotasolla. Oppaan tarkoitus päivittää kokemusten ja mallin soveltamisen pohjalta. Oppaan tarkoituksena on helpottaa yksittäisten asiantuntijoiden työtä eri ministeriöissä.<sup>41</sup>

Oppaan ohella hallitus asetti myös sääntelyä kontrolloivan neuvoston kesäkuussa 2006 sekä liittovaltiotasoisena koordinaation hallinnon keventämis- ja paremman sääntelyn toimintaohjelmalle. SCM-mallin toimeenpanoprosessia valvoo koordinaattori, joka toimii paremman sääntelyn komitean sihteeristön puheenjohtajana. Koordinaattorin ja komitean työtä tukemaan on perustettu paremman sääntelyn yksikkö. Sääntelyä kontrolloivan neuvoston tarkoituksena on toimia riippumattomana toimielimenä ja ehkäistä uuden byrokratian syntymistä ja varmistaa metodin yhdenmukainen hyödyntäminen. Ministeriöiden velvollisuutena on lähettää uudet lainsäädäntöehdotuksensa neuvostolle sisältäen laskelmat (*ex ante*-arvioinnit) säädösten hallinnollisista rasitteista. Neuvosto myös kommentoi hallituksen parlamentille antamia vuosittaisia raportteja vähennystavoitteiden saavuttamisesta.

Tiedonantovelvoitteiden identifiointi käynnistettiin kesällä 2006 ja samalla liittovaltion ministeriöiden virkamiehiä koulutettiin mallin käyttöön. Identifiointiprosessi toteutettiin konsultointiyhtiöiden avustuksella. Vuoden 2006 loppuun mennessä yrityksille EU- ja liittovaltiotasoisesta lainsäädännöstä johtuvien tiedonantovelvoitteiden määrittelytyö saatiin päätökseen. Tämän pohjalta Saksassa käynnistettiin perustason mittaus työ vuoden 2007 alussa. Identifiointivaihe kesti noin kuusi kuukautta ja tuotti tuloksena yli 10 000 yrityksiä koskevaa tiedonantovelvoitetta.

Saksassa on päätetty aloittaa mittaukset kohdentuen niihin tiedonantovelvoitteisiin, joita voidaan yksinkertaistaa lyhyellä aikavälillä ja joiden on arvioitu aiheuttavan merkittävimmät kustannukset. Mittaamistyöstä vastaa liittovaltion tilastokeskus hyödyntäen käytännössä testattuja tiedonhankintamenetelmiä, kuten kyselyjä, asiantuntija-arvioita ja -selvityksiä sekä henkilökohtaisia haastatteluja. Mittausten toteuttamisessa otetaan tapauskohtaisesti huomioon tarkastelun kohteena olevien yritysten lukumäärä ja relevanttien tiedonantovelvoitteiden monimutkaisuus.

---

40 <http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau>

41 [http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/german\\_scm\\_manual\\_283.pdf](http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/german_scm_manual_283.pdf)

Saksan tavoitteena on saada mitatuiksi vähintään 2 000 tiedonantovelvoitetta kesään 2007 mennessä. Niiden pohjalta käydään keskustelu kansallisten vähennystavoitteiden asettamisesta kattaen 20 prosenttia määritellyistä tiedonantovelvoitteista ja aiheuttaen arvion mukaan enemmän kuin 80 prosenttia kaikista kustannuksista. Vähennystavoite asetetaan perustason mittausten jälkeen vuoden 2007 aikana.

### 2.4.3 Suomea koskeva kehitys

Suomessa yritysten hallinnollista taakkaa on tähän mennessä vähennetty muun muassa lupajärjestelmiä karsimalla sekä modernin tietotekniikan mahdollisuuksia hyödyntämällä. Useissa selvityksissä ja toimenpide-ehdotuksissa on tuotu esille, että suomalaista lainsäädäntövalmistelua tulisi kehittää mm. kiinnittämällä huomiota vaikutusarviointien tekemiseen säädösvalmistelun yhteydessä.<sup>42</sup>

Suomessa ei ole ollut käytössä mitään yhdenmukaista ja systemaattista tapaa lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten rasitteiden tai kustannusten mittaamiseksi. Näin ollen ei myöskään olemassa olevan lainsäädännön osalta ole tehty mitään perustason mittauksia eikä hallinnollisten rasitteiden yhdenmukainen arvioiminen ole ollut kiinteä osa säädösvalmistelua.

Suomessa painopiste on pääministeri Vanhasen hallituksen kaudella ollut yrittäjyyspolitiikan kokonaisvaltaisessa tehostamisessa. Yksi hallituksen neljästä politiikkaohjelmasta on ollut Yrittäjyyden politiikkaohjelma. Yrittäjyyden politiikkaohjelman keskeisenä periaatteena on ollut yritysten toimintaympäristön vakaa ja pitkälläkin aikavälillä ennustettavissa oleva kehitys. Tavoitteena on ollut Suomen nostaminen yrittäjyyden toimintaedellytyksillä mitattuna Euroopan kärkimaiden joukkoon.

Yrittäjyyden politiikkaohjelman loppuraportin<sup>43</sup> mukaan ohjelman kautta on muun muassa vähennetty yritysten kohtaamaa byrokratiaa. Konkreettisia toimenpiteitä ovat olleet muun muassa maksuttoman, Internetin kautta toimivan pientyönantajien maksupalvelun<sup>44</sup> toteuttaminen. Tämän, vuonna 2006 käyttöön otetun, palvelun lisäksi pyritään vuonna 2009 ottamaan käyttöön verohallituksen valmisteleva verotilijärjestelmä. Lisäksi on käynnissä verottajan ja kaupparekisterin tietojärjestelmien uudistaminen siten, etteivät yritykset joutuisi enää toimittamaan tilinpäätöstietoja erikseen verottajalle ja kaupparekisteriviranomaiselle.

---

42 Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (2006).

43 Aarnikka – Hyrsky – Kähkönen (2007).

44 [www.palkka.fi](http://www.palkka.fi)



Pääministeri Vanhasen asettamassa, elinkeinoelämän aloitteeseen perustuneessa Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa<sup>45</sup> on tehty ehdotuksia suomalaisen lainsäädäntövalmistelun ja säädösjärjestelmän kehittämiseksi. Yksi keskeinen suositus on hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käyttöön ottaminen. Toimintaohjelmassa ehdotetaan, että lainsäädäntösuunnitelman strategiseen osaan sisällytettäisiin toimia sääntelyn yksinkertaistamiseksi sekä toimenpiteet yritysten hallinnollisen taakan mittaamiseksi. Hallinnollisen taakan mittaamiseksi ja vähentämiseksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön erityinen menetelmä vuoden 2007 aikana. Ehdotuksen mukaan toimintaa käynnistettäessä määritellään samalla, millä sektoreilla hallinnollisen taakan mittaamiseen ja vähentämiseen ryhdytään.

Toimintaohjelman mukaisesti yksi luonteva metodin käyttöönottoaväylä voisi olla säädösvalmistelun vaikutusarviointiohjeistuksen uudistaminen. Ohjeistuksen integrointiin tähtäävä työ on jo käynnissä oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy vuoden 2007 maaliskuun lopussa. Toimintaohjelmassa on todettu, että SCM-menetelmän käyttöönottoa puoltaa se, että menetelmä on jo osoittautunut käytännössä toimivaksi. EU-menetelmän käyttöönottoa puolestaan puoltaa se, että Suomi joutuu joka tapauksessa reagoimaan EU-menetelmän käytöstä johtuviin tietopyyntöihin. Lisäksi EU-menetelmä on keskeisessä osassa komission vaikutusarvioinneissa.

Kuten edellä olevasta kuvauksesta käy esille, Suomessa ei ole paneuduttu yritysten hallinnollisten kustannusten mittaamiseen ja vähentämiseen samalla tavalla kokonaisvaltaisesti ja tiettyä yhdenmukaista menetelmää soveltaen, kuten useissa muissa EU-maissa. Uudistuksia on toteutettu kohdennetusti erilaisille sektoreille, joiden on katsottu olevan olennaisia yritysten kannalta.

Mitä säädösvalmistelun vaikutusten arviointiin tulee, on voimassaolevan ohjeistuksen mukaan selvää, että säädösten kaikki yritysvaikutukset on arvioitava riittävästi. Ongelmana on kuitenkin ollut, että vaikutusten arviointi on jäänyt vähäisemmälle tasolle kuin vuonna 1999 annetut ohjeet yritysvaikutusten arvioinnista olisivat edellyttäneet. Tämä koskee sekä hallinnollisten kustannusten muodossa syntyvien vaikutusten että muiden yritysvaikutusten arviointia.

---

45 Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (2006).

## 3 Menetelmän pilotointi ja pilottimittauksen tulokset

### 3.1 Pilottiselvityksen tavoite ja toteuttaminen

Käsillä olevan pilottiselvityksen tavoitteina on ollut testata yritysten hallinnollisten rasitteiden mittaamismenetelmää Suomessa sekä arvioida menetelmän käyttötarpeita ja -mahdollisuuksia tätä laajemmin erityisesti EU:n kehityksen valossa. Pilottitutkimuksessa menetelmän testaamisen kohteena olivat voimassa olevasta arvonnisäverolainsäädännöstä yrityksille aiheutuvat tiedonantovelvoitteet ja niiden aiheuttamat kustannukset. Tarkastelu on kohdentunut mainitun lainsäädännön pakollisiin normeihin. Tarkastelu ei ole kattanut verovelvollisten vapaaehtoisesti täytettävissä olevia tiedonantovelvoitteita eikä tietovaatimuksia.

Tehdyn rajauksen vuoksi kustannusten arviointi ei ole kattanut esimerkiksi alarajahuojennusta<sup>46</sup> koskevasta sääntelystä syntyviä hallinnollisia rasitteita. Tehtyyn rajaukseen vaikutti osaltaan asiantuntija-arvio, jonka mukaisesti alarajahuojennusta koskevan sääntelyn siirtymäajan puitteissa monissakaan yrityksissä ei ole vielä hyödynnetty tätä vapaaehtoista normia. Myös verohallinnon tietojen mukaan alarajahuojennuksia on tullut toistaiseksi alun perin odotettua vähemmän.

Menetelmän pilotoinnissa on käytetty lähtökohtana alkuperäistä SCM-menetelmää, jota on osin täydennetty EU:n kehittämällä standardikustannusmenetelmällä. EU:n standardikustannusmallia on hyödynnetty hallinnollisten toimenpiteiden luokittelussa tietovaatimuskohtaisesti sekä tiedonhankintamenetelmällisesti siten, että suppeaa yrityshaastattelujen määrää on osin korvattu asiantuntijahaastatteluilta sekä asiantuntijatyöskentelyllä.

Pilotoinnin kolme keskeistä osiota ovat informaatio-velvoitteiden määrittäminen, kustannusten mittaaminen yrityshaastatteluilla SCM-menetelmää käyttäen sekä tulosten ja niihin perustuvien suositusten raportointi. Pilotoinnin toteuttaminen on jakaantunut esiselvitysvaiheeseen, aineistonkeruuvaiheeseen sekä analysointivaiheeseen. Esiselvitysvaiheen aikana määriteltiin tiedonantovelvoitteet, tietovaatimukset sekä alustavat segmentit.

---

46 Alarajahuojennuksen hakeminen ei ole verovelvollisuuteen liittyvä velvollisuus, vaan se on eräille verovelvollisille myönnetty oikeus erityisen huojennuksen hakemiseen.

Tiedonantovelvollisuuksiksi määriteltiin alla mainitut tiedonantovelvoitteet arvonlisäverolainsäädännön pohjalta. Tiedonantovelvoitekohtaisesti on yksilöity se normi, johon tiedonantovelvollisuus pohjautuu. Yksityiskohtaisemmat tiedot tiedonantovelvoitteittain ja tietovaatimuksittain lainsäädännöllisestä pohjasta on raportin liitteenä (liite 2). Pääasiallisesti tarkastellut tiedonantovelvoitteet perustuvat kansallisiin normeihin. EU-sääntely on osin muuttanut Suomen arvonlisäverosääntelyä. Yhteisötason sääntely on vaikuttanut arvonlisäverolainsäädännön osalta yhteisökauppaa koskeviin sekä laskutuksen tietovaatimuksiin.

Olellainen osa laadittua pilottiselvitystä oli lainsäädännön tiedonantovelvoitteiden täsmentäminen. Tiedonantovelvoitteet määriteltiin asiantuntijatyöskentelynä, jossa hyödynnettiin ko. lainsäädäntöalueen sekä sovelletun menetelmän asiantuntemusta. Lainsäädännölliset ja menetelmälliset lähtökohdat integroiden selvityksessä päädyttiin seuraavan viiden tiedonantovelvoitteen tarkasteluun:

- arvonlisäveroilmoituksen toimittaminen (AVL 162 §)
- yhteisömyynnin yhteenvedoilmoitukset (AVL 162 b §)
- perustamis- ja muutossilmoitukset (AVL 161 §)
- (arvonlisä)verotarkastus<sup>47</sup> (AVL 169 §)
- laskutus (AVL 209 a-c §).

Myös segmenttien määrittely täsmentyi selvitystyön kuluessa. Segmenttien määrittely ja täsmentäminen ovat kiinteästi sidoksissa tiedonantovelvoitteiden ja yksittäisten tietovaatimusten täsmentämiseen ja määrittelyyn. Niiden kautta heijastuvat tiedonantovelvoitteet sekä niiden soveltaminen ja toimeenpano erilaisissa käyttöyhteyksissä. Tässä tarkastelussa valittiin seuraavat neljä segmenttiä, joiden suhteen kustannuskertymiä tarkasteltiin:

- verovelvollisen liikevaihto
- sähköinen/manuaalinen raportointi
- ulkoistettu/sisäinen työ
- kuukausi-/vuosiraportointi.

Segmenttien yksityiskohtaiset määrittelyt ovat raportin liitteenä (liite 5). Tiedonantovelvollisuuksittain tarkasteltuna valittuja segmenttejä sovellettiin alla olevan taulukon mukaisesti.

---

47 Verotarkastuksen osalta on jouduttu ottamaan huomioon se, että Suomessa verotarkastus tehdään aina ns. kokonaisverotarkastuksena, jossa arvonlisäveron suorittamista koskeva tarkastaminen on vain osa yrityksen koko verotarkastuksesta.

Taulukko 1. Tiedonantovelvoitteet segmentteittäin

Tiedonantovelvoite	Segmentti
Arvonlisäveroilmoitus	Kuukausi-/vuosiraportointi Sähköinen/manuaalinen Ulkoistettu/sisäinen Verovelvollisen liikevaihto (kuukausiraportojien osalta)
Yhteisömyynnin yhteenveto-ilmoitus	Kuukausi-/vuosiraportointi Sähköinen/manuaalinen Ulkoistettu/sisäinen Verovelvollisen liikevaihto (kuukausiraportojien osalta)
Perustamis-/muutosilmoitus	Kuukausi-/vuosiraportointi Ulkoistettu/sisäinen Verovelvollisen liikevaihto (kuukausiraportojien osalta)
(Arvonlisä)verotarkastus	Kuukausi-/vuosiraportointi Ulkoistettu/sisäinen Verovelvollisen liikevaihto (kuukausiraportojien osalta)
Laskutus	Kuukausi-/vuosiraportointi Verovelvollisen liikevaihto

SCM-mallin mukaisesti tiedonantovelvoitteiden ja tietovaatimusten mukaisten hallinnollisten kustannusten ja rasitteiden kertymää olisi voinut tarkastella erillisissä kohderyhmissä. Tällaisina erikseen tarkasteltavina kohderyhminä olisivat mahdollisesti voineet tulla kyseeseen esimerkiksi marginaaliverokantoja soveltavat yritykset (esim. matkatoimistot, käytetyn tavaran kaupan liikkeet). Myös kiinteistö- ja rakennusliiketoiminta olisi voinut mahdollisesti muodostaa arvonlisäverokäytäntöjensä vuoksi oman kohderyhmänsä.<sup>48</sup> Erillisten kohderyhmien muodostaminen on SCM-mallin mukaisesti tarpeen, mikäli tietovaatimukset eri ryhmien kesken olennaisella tavalla poikkeavat toisistaan.

Tiedonkeruuvaihe tietovaatimusten edellyttämistä hallinnollisista toimenpiteistä sekä niihin käytetystä ajasta sisälsi yksittäiset yritys- ja asiantuntijahaastattelut. Tilitoimistojen ryhmähaastattelua ja asiantuntijoiden haastatteluista hyödynnettiin ulkoisten palveluiden kustannusten täsmentämiseksi.

Tavoitteena oli tietovaatimusten edellyttämien hallinnollisten toimenpiteiden ja niiden vaatiman ajan selvittämiseksi rekrytoida mahdollisimman paljon yrityksiä, jotka täyttäisivät mahdollisimman monta pilottiselvityksen kohteena olevista tietovaatimuksista. Kokonaisuudessaan haastateltiin yhteensä 15 yritystä. Standardointiprosessin aikana yritysahaastatteluja täydennettiin lisähaastattelulla kuuden yrityksen osalta. Yrityksille haasteelliseksi osoittautui varsinaisten arvonlisävero-

48 SCM-mallin ja EU:n SCM-mallin välinen ero tässä kohdin on se, että EU-mallissa puhutaan segmenteistä ja kohderyhmistä toisilleen synonyymeina, mutta SCM-mallissa nämä erotellaan selkeästi.

lainsäädännön nojalla vaadittavien hallinnollisten toimenpiteiden erottaminen kirjanpidon ja taloushallinnon prosesseista, mikä saattoi joissakin tapauksissa lisätä tietovaatimusten täyttämiseen vaadittavaa aikaa sekä tästä syystä vaatia haastattelun jälkeisiä yhteydenottoja yrityksiin. Yritysten rekrytointi ja valinta haastatteluihin perustui täsmennettyihin segmentteihin.

Varsinainen tiedonkeruuvaihe yrityksissä on toteutettu SCM-mallia mukaillen siten, että tietovaatimusten täyttämiseen käytettävä aika on ensisijaisesti mitattu varsinaisissa yrityshaastatteluissa. Haastattelut toteutettiin pääasiallisesti henkilökohtaisina käynteinä. Vuosiraportoitijien haastattelut toteutettiin puhelinhaastatteluina. Haastattelut rakentuivat kolmesta osasta, joista ensimmäinen oli yritykselle lähetettävän sähköisen kyselyn muodossa. Varsinaisessa haastattelutilanteessa tietoja kerättiin laadullisin ja määrällisin menetelmin, joissa pyrittiin kartoittamaan tietovaatimusten täyttämiseen vaadittavaa aikaa sekä ajan jakaantumista tietovaatimuskohtaisesti eri hallinnollisiin toimenpiteisiin. Hallinnolliset toimenpiteet määriteltiin EU:n SCM:n mukaisiksi toimenpiteiksi. Toimenpiteet on yksilöity raportin liitteessä (liite 7). SCM-mallin ja EU:n SCM-mallin toimenpiteet vastaavat hyvin pitkälle toisiaan.

Tietovaatimuskohtaiseen ajankäyttöön ei ole SCM-mallin mukaisesti laskettu kirjanpidon prosesseihin käytettävää aikaa, vaan huomioon on ainoastaan otettu tiedonantovelvoitteisiin käytettävät hallinnolliset toimenpiteet. Keskeisenä perusoletuksena tarkastelun suorittamisessa on ollut se, että yritys on hoitanut kirjanpitoonsa, jonka pohjalta syntyvää arvonlisäverolainsäädännöstä aiheutuva hallinnollista rasitetta tarkastellaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mm. ostolaskut on tarkistettu ja niitä koskevat toimenpiteet on suoritettu (esim. vähennykset on viety kirjanpitoon) ennen arvonlisäverolainsäädännön mukaisten velvoitteiden täyttämistä. Laskutuksen osalta huomioon on ainoastaan otettu yritysten arvonlisäverolainsäädännön mukaisten laskutusjärjestelmien hankintakustannukset. Hankintahinta on tarvittaessa jaksotettu viidelle vuodelle, ellei yrityksen laskutus perustu puhtaasti sovellusvuokraukselle. Tähän pilottiselvitykseen ei ole sisällytetty yksittäisten vastaajien omiin oppimisprosesseihin käytettävää aikaa.

Standardointiprosessissa kyse on käytännössä katsoen haastatteluaineistojen sekä asiantuntija-arvioiden perusteella standardoida kullekin tietovaatimukselle aika, jonka normaalitehokas toimija käyttää kyseisen tietovaatimuksen täyttämiseksi sekä täsmentää se, millaisia toimenpiteitä yritys tekee tietovaatimuksen täyttämiseksi. Standardoinnin taustatietona käytettiin tilitoimistojen ryhmähaastattelussa kerättyjä asiantuntija-arvioita normaalitehokkaan yrityksen toimenpiteistä ja toimenpiteisiin vaadittavasta ajasta. Näiden asiantuntija-arvioiden pohjalta tarkasteltiin jokaista yksittäistä yrityshaastattelua ja arvioitiin kunkin tietovaatimuksen osalta, toimiiko yritys normaalitehokkaiden rutiinien ja toimintaprosessien mukaisesti vai tekeekö yritys ylimääräisiä toimenpiteitä tietovaatimuksen täyttämiseksi.

Etenkin standardoinnin tässä vaiheessa toteutettiin useita lisähaastatteluita, jotta esimerkiksi poikkeamat muiden yritysten tai asiantuntija-arvioiden ilmoittamista ajoista saatiin perusteltua. Standardointiprosessissa huomattiin erityisesti, että vähiten aikaa tietovaatimusten täyttämiseen kului yrityksillä, joilla on selkeät ja systemaattiset hallinnolliset prosessit yrityksessään ja joiden liiketoiminnan prosessit ovat mahdollisimman pitkälle sähköistettyjä. Itse standardointiprosessi toteutettiin Net Effectin sisäisinä sekä Ramboll Managementin kanssa yhteisinä työpajoina. Standardoidut toimenpiteet niihin käytettävine aikoineen ovat raportin liitteenä (liite 8).

Standardoidut ajat ja aktiviteetit kerättiin pilottiselvityksen seuraavassa vaiheessa laajempaan tietokantaan hallinnollisten kustannusten laskemiseksi segmenttikohdaisesti. Kustannusten määrittely edellytti myös seuraavien tietojen täsmentämistä tietokantaan: tuntitariffit eri ammattiryhmille (sisäinen tariffi), frekvenssit ja populaatiot yksittäisille tietovaatimuksille, ulkoinen tariffi sekä muut kulut. Nämä laskentatiedot on yksilöity raportin liitteenä (liite 6).

Kunkin tietovaatimuksen osalta yritystason kustannukset laskettiin alla olevan kaavan mukaisesti:

$$\begin{aligned} & \text{Ajankulutus x frekvenssi x sisäinen tariffi} \\ & + \text{Ajankulutus x frekvenssi x ulkoinen tariffi} \\ & = \text{normaalitehokkaan toimijan vuosittainen kustannus} \end{aligned}$$

Kokonaiskustannusten tasolla edellä esitetyt yritystason kustannukset kerrottiin tietovaatimuskohtaisten populaatioiden määrällä.

## 3.2 Hallinnollisia kustannuksia koskevat tulokset

Tässä luvussa esitellään tulokset arvonlisäverolainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten kustannusten mittauksesta. Käytännössä tämän pilottiselvityksen valossa voidaan puhua kustannuksia koskevista arvioista. Yleensäkin hallinnollisia kustannuksia ja rasitteita koskevissa mittauksissa kyse on kustannuksia koskevista arvioista. Käytettävät menetelmät tuottavat mikrotaloudellisella tasolla arvioita sääntelyn aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista yrityksille.

Tuloksia käsitellään tässä luvussa yritysten käyttämän standardoidun ajan valossa sekä hallinnollisten kustannusten valossa yritystasolla ja kokonaiskustannuskertymien tasolla. Ajankäyttöä tarkastellaan tunneissa sekä kustannuksia euroissa.

Kokonaisuudessaan verovelvollisia on verohallinnon tilastojen mukaan 518 950, jotka jakaantuvat liikevaihtoluokkiin sekä kuukausi- ja vuosiraportoijiin seuraavasti:

Taulukko 2. Verovelvollisten lukumäärät

<b>Verovelvollisten kokonaislukumäärä</b>	<b>518 950</b>
<b>Kuukausiraportoijat</b>	<b>285 939</b>
Joista pieniä yrityksiä (liikevaihto alle 1 milj. €)	264 687
Pienistä yrityksistä sisäisenä työnä tekeviä	169 258
Joista suuria yrityksiä (liikevaihto 1milj. € tai sitä suurempi)	21 252
Suurista yrityksistä sisäisenä työnä tekeviä	19 671
<b>Vuosiraportoijat</b>	<b>233 011</b>
Joista sisäisenä työnä tekeviä	226 021

Sisäisenä ja ulkoisena työnä tiedonantovelvoitteensa hoitavia tarkasteltiin segmentoinnin mukaisesti erillisinä ryhminä. Kuukausiraportoitajien osalta ulkoistaneiden määrä täsmennettiin haastatteluaineiston ja asiantuntija-arvioiden perusteella siten, että pienistä yrityksistä ulkoistaneita on 36 prosenttia ja suurista yrityksistä (liikevaihdoltaan 1–5 milj. euroa) 7 prosenttia.

Lisäksi verohallinnon asiakastiedoista saatiin arvonnaisilmoituksen sähköisesti ja manuaalisesti toimittavien yritysten lukumäärä. Näiden tilastojen mukaan arvonnaisilmoituksen jättää kuukausittain sähköisesti 50 prosenttia yrityksistä. Vuosiraportoinnin piirissä olevien alkutuottajien osalta sähköisesti raportoivia yrityksiä oli ainoastaan noin 1 000. Yhteisömyynnin ilmoituksen sähköisesti jättäviä yrityksiä katsottiin haastatteluaineiston perusteella olevan ainoastaan suurten yritysten joukossa. Sähköisesti yhteenvetoilmoituksen jättäviä suuria yrityksiä arvioitiin myös olevan 50 prosenttia suurista yrityksistä arvonnaisilmoituksen antamista koskevien tilastojen nojalla.

### 3.2.1 Kuukausiraportoijille aiheutuvat kustannukset

Tiedonantovelvoitteiden tasolla tarkasteltuna suurten ja pienten yritysten välillä on jonkin verran eroavaisuuksia arvonnaisilmoitukseen käytettävän ajan osalta. Aikaa merkittävimmät erot tältä osin syntyvät yritystason kustannuksissa erilaisten tuntitariffien perusteella. Eroja ajankäytön suhteen on sen sijaan havaittavissa yhteisömyynnin yhteenvetoilmoituksen kohdalla ennen kaikkea siitä syystä, että suuremmilla yrityksillä on pienempiä enemmän kauppakumppaneita EU:n alueella. Perustamis- ja muutosilmoitukseen käytettävän ajan suhteen ei erikokoisten yritysten välillä ollut ajankäytön suhteen olennaisia eroja, vaan olennaisimmat erot näiden kohdalla syntyvät erilaisten tuntitariffien perusteella.

Laskutuksen osalta erot tulevat esille pienten ja kaikkein suurimpien yritysten, joiden liikevaihto on yli 5 milj. euroa, osalta johtuen ostettujen laskutusohjelmistojen hankintahinnoista. Yrityksen koon kasvaessa myös laskutusohjelmistojen kustannukset kasvavat. Vastaavasti suuremmilla yrityksillä kuluu pieniä yrityksiä enemmän aikaa verotarkastuksiin ja niitä varten tuotettavien aineistojen aikaansaamiseen, ja näin ollen suurten yritysten hallinnolliset kustannukset ovat myös tältä osin suurempia. Seuraavassa on tarkasteltu kuukausiraportoitijien osalta yksittäisiä tiedonantovelvoitteita määriteltyjen segmenttien nojalla yksityiskohtaisemmin.

### **Arvonlisäveroilmoitus**

Taulukossa 3 on kuvattuna segmentikohtaisesti arvonlisäveroilmoituksesta yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset.

Mikäli pieni yritys soveltaa liiketoiminnassaan kaikkia kolmea verokantaa sekä joutuu täyttämään kaikki arvonlisäveroilmoituksen tietovaatimuskohdat, ovat sekä yritysکوhtaiset että kokonaiskustannukset merkittävästi korkeammat yhtä verokantaa ja kotimaista liiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin verrattuna.

Kuten taulukosta 3 käy ilmi, käyttää normaalitehokas pieni yritys 4,43–4,83 tuntia (manuaalisesta tai digitaalisesta raportoinnista riippuen) arvonlisäveroilmoituksen täyttämiseen vuodessa. Yhtä verokantaa ja kotimaista liiketoimintaa harjoittavan yrityksen kohdalla arvonlisäveroilmoituksen hoitamiseen kuluu raportointitavasta riippuen 1,4–1,8 tuntia (liite 9). Haastatteluaineiston perusteella tehdyn standardoinnin mukaan normaalitehokas pieni yritys käyttää kuukaudessa 22–24 minuuttia arvonlisäveroilmoituksen täyttämiseen. Kahden minuutin ero syntyy manuaalisesta tai digitaalisesta toimitustavasta.

Vastaavasti sisäisenä työnä raportoiva normaalitehokas suuri yritys käyttää vuodessa aikaa 5,12–5,2 tuntia raportointitavasta riippuen. Yhden verokannan mukaisesti kotimaista liiketoimintaa harjoittavalta samankokoiselta yritykseltä aikaa kuluu 1,8–2,2 tuntia vuodessa (liite 9). Kuukaudessa tiedonantovelvoitteen täyttäminen kaikkine tietovaatimuksineen vie raportointitavasta riippuen 25,6–27,6 minuuttia.

Sisäisenä työnä arvonlisäveroilmoituksen hoitavat suuret yritykset käyttävät vuositasolla noin 40 minuuttia enemmän aikaa pieniin yrityksiin verrattuna. Ajankäytön erot johtuvat lähinnä verokantakohtaisesta erittelystä ja niiden tarkistamiseen kuluvasta ajasta. Vuositasolla ajansäästöä syntyy digitaalisesti raportoiville 24 minuuttia manuaalisesti raportoiviin verrattuna.

Ajankäyttöön verrattuna suuremmat kustannuserot sisäisenä työnä tekevien pienten ja suurten yritysten kesken syntyvät lähinnä palkkakustannuseroista. Haastat-



teluaineiston ja asiantuntija-arvioiden perusteella suurten yritysten korkeammat kustannukset selittyvät sillä, että tiedonantovelvoitteita ja niiden mukaisia tietovaatimuksia hoitavat suurissa yrityksissä kirjanpidon assistenttien ja toimistohenkilöstön lisäksi myös yrityksen johto tai taluspäällikkö, joiden tuntitariffit ovat huomattavasti korkeampia kuin yrittäjien, jotka puolestaan hoitavat pienissä yrityksissä tiedonantovelvoitteet yhdessä assistenttien ja toimistohenkilökunnan kanssa.

Arvonlisäveroilmoituksen täyttämisen ulkoistaneilta yrityksiltä kustannukset ilmoituksen osalta ovat hiukan korkeammat kuin, jos yritys tekisi valvontailmoituksen sisäisenä työnä. Tilitoimistolta saadun asiantuntija-arvion mukaan kuukausiraportoinnin piirissä olevien yritysten valvontailmoituksen täyttäminen vie keskimäärin 17,5 minuuttia kuussa. Ulkoistetun palvelun osalta ei tariffissa tässä selvityksessä ollut eroja yrityksen koon mukaan tarkasteltuna. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että haastatteluaineiston perusteella kaikkien suurimpien yritysten ei ole edes oletettu ulkoistavan arvonlisäveroilmoitusten hoitamistaan.

Taulukko 3. Arvonlisäveroilmoituksen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset kuukausiraportoijille eri segmenteissä kotimaassa harjoitettavan yhden verokannan mukaisesti sekä kattaen kaikki tietovaatimukset

Tiedonantovelvoite	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys/palvelutuottaja)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Segmentin kokonaispopulaatio	Kustannukset (€)/vuosi
<i>Arvonlisäveroilmoitus</i>				
Pienet yritykset sisäisenä työnä manuaalisesti	1,8–4,83	43,6–119,7	84 629	7 808 100
Pienet yritykset sisäisenä työnä digitaalisesti	1,4–4,43	28,2–104,3	84 629	
Suuret yritykset sisäisenä työnä manuaalisesti	2,2–5,52	75,4–168,3	9 836	1 954 913
Suuret yritykset sisäisenä työnä digitaalisesti	1,8–5,12	58,10–157	9 836	
Pienet yritykset ulkoistettuna	3,5	210	95 429	20 040 153
Suuret yritykset ulkoistettuna	3,5	210	1 581	331 926
<b>Yhteensä</b>				<b>30 135 094</b>

Kuten yllä olevasta taulukosta käy ilmi, ovat pienten yritysten hallinnolliset kustannukset tarkastellun tiedonantovelvoitteen osalta sekä sisäinen että ulkoistettu

työ huomioon ottaen noin 27,8 milj. euroa. Se on yli 90 prosenttia kuukausiraporttien kaikista hallinnollisista kustannuksista tämän tiedonantoveloitteen osalta.

Pilottiselvityksen aikana kerätyn haastatteluaineiston perusteella ei yritysten ajan käytön suhteen näyttänyt olevan eroja siinä, mitä verokantaa yritys kotimaan myynissä soveltaa (22 %, 17 %, 8 %). Suurin osa sekä pienistä että suurista yrityksistä soveltaa liiketoiminnassaan 22 prosentin verokantaa.

Suuret yritykset käyttävät verokantakohtaisten myyntien ilmoittamiseen kaksinkertaisesti aikaa pieniin yrityksiin verrattuna (taulukot 4 ja 5). Suurilla yrityksillä tiedot arvonlisäveroilmoitusta varten saadaan käytännössä katsoen suoraan kirjanpidosta ja järjestelmät saattavat olla hyvinkin tehokkaita, mutta aikaa näyttäisikin kuluvan pieniä yrityksiä enemmän tietojen tarkistamiseen.

Digitaalisen ja manuaalisen raportoinnin eroista syntyy lisäkustannuksia manuaalisesti raportoiville sekä raportointiin käytetyn ajan että postituskustannusten osalta. Manuaalisen ja digitaalisen raportoinnin välillä erot ajan käytön suhteen arvonlisäveroilmoituksen osalta näyttävät syntyvän tietojen toimittamiseen kuluva ajasta. Muilta osin pilottiselvityksen kohteena olevien yritysten haastatteluissa ei käynyt ilmi kuukausittaisen arvonlisäveroilmoituksen osalta muita merkittäviä tekijöitä, jotka olisivat tehostaneet ja nopeuttaneet yritysten hallinnollisia toimenpiteitä sähköisesti tietonsa toimittavien osalta.

Haastatteluaineiston perusteella näyttäisi siis siltä, että vaikka verohallinto onkin sähköistänyt palveluprosessejaan, yritystasolla näistä ei synny merkittäviä etuja, ellei yrityksen omat liiketoimintaprosessit ole pitkälle sähköistettyjä. Kokonaisyötyihin päästään vasta, kun molemmat osapuolet ovat sähköistäneet prosessinsa.

Taulukossa 4 on eritelty arvonlisäveroilmoituksen osalta tietovaatimuksittain niiden täyttämistä pienille yrityksille aiheutuvat hallinnolliset rasitteet sekä ajankäyttönä että kustannuksina sisäisen työn perusteella. Pienten yritysten kohdalla ajallisesti kaikkein rasittavin tietovaatimus on muista EU-maista tehtyjen tavaraostojen tietovaatimus. Pienellä yrityksellä aikaa kuluu tältä osin ensisijaisesti tietojen hakemiseen.

Taulukko 4. Kuukausittaisen arvonlisäveroilmoituksen aiheuttamat kustannukset pienille yrityksille sisäisenä työnä kattaen kaikki tietovaatimukset

Tiedonantovelvoite: arvonlisäveroilmoitus – Pienet yritykset				
Koko tiedonantovelvoite, pienet	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
22 % (pienet yritykset)	0,4	9,4	152 936	1 437 598
17 % (pienet yritykset)	0,4	9,4	17 584	165 289
8 % (pienet yritykset)	0,4	9,4	16 905	158 907
Vero tavaraostoista muista EU-maista (pienet yritykset)	1,2	28,2	18 070	509 574
Kohdekuukauden vähennettävä vero (pienet yritykset)	0,4	4,7	169 258	795 512
Edellisen kuukauden negatiivinen vero (pienet yritykset)	0,2	7,1	169 258	1 201 731
Maksettava vero (pienet yritykset)	0,2	7,1	169 258	1 201 731
Veroton liikevaihto (pienet yritykset)	0,2	4,7	16 410	77 127
Tavaran myynti muihin EU-maihin (pienet yritykset)	0,6	14,1	3 668	51 718
Tavaraostot muista EU-maista (pienet yritykset)	0,2	4,7	18 070	84 929
Ei ALV-toimintaa (ajanjakso) (pienet yritykset)	0,03	0,8	31 477	25 181
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (pienet yritykset, manuaalisesti)	0,6	14,1	84 629	1 193 268
Postituskustannukset (euroissa), pienet yritykset		6	84 629	507 774
<b>Manuaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>4,83</b>	<b>119,7</b>		
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (pienet yritykset, digitaalisesti)	0,2	4,7	84 629	397 756
<b>Digitaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>4,43</b>	<b>104,3</b>		
<b>Yhteensä</b>			<b>169 258</b>	<b>7 808 100</b>

Taulukossa 5 on yksilöityinä suurten yritysten osalta vastaavat ajat ja kustannuskertymät tietovaatimuksittain ja kokonaiskustannusten tasolla. Haastatteluaineiston perusteella suurten yritysten kohdalla eniten aikaa kuluu verokantakohtaisten

tietovaatimusten täyttämiseen. Segmentin pienemmästä populaatiokoosta johtuen kokonaiskustannukset ovat pieniä yrityksiä selkeästi alhaisemmat, vaikka yritystasolla kustannukset sekä ajankäytöstä että tuntitariffista johtuen ovat korkeammat.

Taulukko 5. Kuukausittaisen arvonlisäveroilmoituksen aiheuttamat kustannukset suurille yrityksille kattaen kaikki tietovaatimukset

Tiedonantovelvoite: arvonlisäveroilmoitus – Suuret yritykset				
Koko tiedonantovelvoite, suuret	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset/ (€)/vuosi
22% (suuret yritykset)	0,8	22,6	19 453	439 688
17% (suuret yritykset)	0,8	22,6	4 402	99 485
8 % (suuret yritykset)	0,8	22,6	3 919	88 569
Vero tavaraostoista muista EU-maista (suuret yritykset)	0,6	18,4	10 270	188 968
Kohdekuukauden vähennettävä vero (suuret yritykset)	0,4	14,2	19 671	279 328
Edellisen kuukauden negatiivinen vero (suuret yritykset)	0,2	7,1	19 671	139 664
Maksettava vero (suuret yritykset)	0,2	7,1	19 671	139 664
Veroton liikevaihto (suuret yritykset)	0,2	7,1	9 196	77 127
Tavaran myynti muihin EU-maihin (suuret yritykset)	0,6	18,4	5 322	97 924
Tavaraostot muista EU-maista (suuret yritykset)	0,3	9,2	10 270	94 484
Ei ALV-toimintaa (ajanjakso) (suuret yritykset)	0,02	0,6	299	177
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (suuret yritykset, manuaalisesti)	0,6	18,4	9 836	180 982
Postituskustannukset (euroissa), suuret yritykset		6	9 836	59 016
<b>Manuaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>5,52</b>	<b>168,3</b>		
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (suuret yritykset, digitaalisesti)	0,20	7,10	9 836	69 835
<b>Digitaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>5,12</b>	<b>157</b>		
<b>Yhteensä</b>				<b>1 954 913</b>

Haastatelluista yrityksistä mikään ei pitänyt arvonlisäveroilmoituksen täyttämistä kotimaan myynnin ja verojen osalta erityisen rasittavana, vaan haastavimmaksi koettiin EU-ostojen ja -myyntien ilmoittaminen ja täyttäminen lomakkeeseen. Haastatelluaineiston perusteella yritys, jolla on systemaattiset ja pitkälle automatisoidut kirjanpito- ja laskutusjärjestelmät, saa kuukausittaisen arvonlisäveroilmoituksen tiedot suoraan kirjanpitojärjestelmästä. Tällöin aikaa menee ainoastaan tietojen hakemiseen, lomakkeen täyttämiseen sekä tietojentarkistamiseen. Toisaalta taas yrityskohtaisesti standardoitujen aikojen valossa nähdään kuitenkin, että kolmea verokantaa soveltavat yritykset käyttävät runsaasti aikaa juuri verokantakohtaisten tietovaatimusten täyttämiseen. Jos normaalin valvontailmoituksen sijasta yritys käyttää ennakopalautushakemusta, sen lisätietovaatimusten täyttämiseen näyttäisi aineiston perusteella kuluvan yhteensä kaksi minuuttia kuukaudessa.

Eroja suurten ja pienten yritysten välillä löytyy nimenomaan yhteisöohjelmointiin liittyvien tietovaatimusten täyttämisestä. Yhteisöohjelmointiin liittyvien tietovaatimusten täyttämiseen käytettävä aika näyttäisi vaihtelevan pienten ja suurten yritysten välillä johtuen siitä, että pienissä yrityksissä järjestelmiä ei ole samassa mittakaavassa automatisoitu kuin suurissa yrityksissä, ja näiden tietovaatimusten täyttäminen vaatii enemmän manuaalista työtä kuin suuremmissa yrityksissä.

Alla on arvonlisäveroilmoituksen osalta täsmennetty rasittavimmat tietovaatimukset yritystasolla sekä kokonaiskustannusten tasolla sisäisenä työnä tekevien pienten ja suurten yritysten osalta.

### **Rasittavimmat tietovaatimukset sisäisenä työnä vuositasolla**

#### **Pienet yritykset**

- yritystaso: vero tavaraostoista muista EU-maista
  - 1,2 tuntia vuodessa
  - 28,2 euroa vuodessa
- kokonaiskustannustaso: 22 prosentin vero myynnistä
  - 1 437 598,40 € vuodessa
- populaatiokoko: 152 936 verovelvollista

#### **Suuret yritykset**

- yritystaso: verokantakohtainen tietovaatimus
  - 0,8 tuntia vuodessa
  - 22,6 euroa vuodessa
- kokonaiskustannustaso: 22 prosentin vero myynnistä
  - 439 688 € vuodessa
- populaatiokoko: 19 453 verovelvollista

## Yhteisömyynnin yhteenvetoilmoitus

Yhteisömyyntiä harjoittavia yrityksiä on Suomessa verohallinnosta saatujen tietojen mukaan yhteensä 11 486. Näiden jakautuminen yritys-koon sekä raportointitavan mukaan on esitetty taulukossa 6.

Yhteisömyynnin koontilistan täyttämiseen vaadittava aika riippuu yrityksessä käytettävissä olevan taloushallinnon ja kirjanpidon tietojärjestelmien lisäksi myös siitä, kuinka paljon asiakkaita eri maista yrityksellä on. Haastatteluaineiston perusteella pienten yritysten osalta on tehty oletus, että jokaisella yrityksellä on viisi asiakasta viidessä eri maassa ja suurilla yrityksillä on kymmenen asiakasta kymmenessä eri maassa. Koko tiedonantovelvoitteen täyttämiseen vaadittava aika yritystasolla sekä sen täyttämisestä aiheutuvat kustannukset on laskettu alla olevaan taulukkoon. Vaikka yritystasolla pienten yritysten kustannukset vuosittain ovat pienemmät kuin suurten yritysten, nousevat pienten yritysten kustannukset kokonaiskustannusten tasolla korkeammiksi pienten yritysten korkean populaatiokoon vuoksi.

Taulukko 6. Yhteisömyynnin yhteenvetoilmoituksen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset kuukausiraportoijille

Yhteenvetoilmoitus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/ yritys/ vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
Ulkoistaneet				
Pienet yritykset	4	240	2 068	496 320
Suuret yritykset	10	600	428	256 800
Sisäisenä työnä tekevät				Sis. postitus-kustannukset
Yhteenvetoilmoitus (pienet, manuaalisesti)	2,1	48,6	3 668	192 937
Yhteenvetoilmoitus (suuret, manuaalisesti)	3,7	106,4	2 661	297 891
Yhteenvetoilmoitus (suuret, digitaalisesti)	3,3	94,2	2 661	250 578
<b>Yhteensä</b>			<b>11 486</b>	<b>1 494 526</b>

Yhteisömyynnin yhteenvetoilmoituksen sisältämistä tietovaatimuksista työläimmäksi ja ajallisesti rasittavimmaksi osoittautuivat sekä pienten että suurten yritysten kohdalla asiakkaiden arvonlisätunnusten hakeminen ja täyttäminen. Haastattelutavat yritykset arvioivat, että usein asiakkaiden antamissa arvonlisätunnisteissa saattaa olla virheitä, mikä aiheuttaa paljon työtä ilmoituksen täyttämisenvaiheessa, kun oikeaa tunnusta aletaan etsiä. Manuaalisesti ja digitaalisesti lomakkeen täyttävien välillä eroja syntyy liittyen etenkin perustietojen täyttämiseen sekä koko yhteisömyynnin arvon täyttämiseen, jotka tulevat lomakkeeseen automaattisesti, mikäli se täytetään verohallinnon sähköisen palvelun kautta.

Ulkoistaneiden yritysten osalta kustannukset ovat jälleen hyvin paljon korkeammat. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomata, että ulkoistaneiden yritysten osalta käytettävä aika ei ole sidoksissa yritysten asiakkaiden lukumäärään, vaan se perustuu tilitoimistolta saatuun asiantuntija-arvioon.

Kokonaisuudessaan yhteisömyynnin tiedonantovelvoitteen täyttämisen kustannukset nousevat kokonaistasolla yli 1,49 milj. euroon, joka on kokonaisuutena huomattavasti alhaisempi kuin arvonlisäveroilmoituksesta aiheutuvat kustannukset. Tätä selittää sekä yksittäisten tietovaatimusten lukumäärä tämän tiedonantovelvoitteen osalta että populaation kokonaiskoko.

Taulukossa 7 on esitetty pienten yritysten osalta arviolaskelma hallinnollisista kustannuksista yhden yhteisöalueen kauppakumppanin kanssa. Tällöin pienten manuaalisesti raportoivien yritysten segmentissä vuositason kustannukset ovat vähän alle 65 000 euroa, joka on noin 128 000 euroa vähemmän vuodessa kuin yllä esitetty arviolaskelma.

Taulukko 7. Yhteisömyynnin yhteenvetoilmoituksen aiheuttamat kustannukset pienille yrityksille yhden EU-kauppakumppanin kanssa

Tiedonantovelvoite: Yhteenvetoilmoitus				
Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
Koko yhteisömyynnin arvo kohdekautena	0,20	4,7	3 668	17 239
Maatunnus	0,07	1,6	3 668	5 746
Asiakkaan arvonlisäverotunniste	0,07	1,6	3 668	5 746
Tavaramyynnin EU-maihin (= yhteisömyynnin) arvo	0,13	3,1	3 668	11 493
Koodi				
Perustiedot: (päiväys, allekirjoitus ja nimenselvennys, puhelinnumero, kohdekuukausi, Y-tunnus)	0,20	4,7	3 668	17 239
Postituskustannukset (euroissa)		2,0	3 668	7 336
<b>Yhteensä</b>	<b>0,67</b>	<b>15,7</b>		<b>64 801</b>

Mikäli EU-tavaramyyntiä harjoittavia yrityksiä tarkasteltaisiin erillisenä ryhmänä, nähdään myös, että näiden yritysten osalta hallinnolliset kustannukset kasvavat myös siksi, että ne joutuvat täyttämään koontilistan lisäksi myös arvonlisäveroil-

moituksessa tavaroiden myyntiä EU-maihin koskevat tietovaatimukset. Tällöin kustannukset EU-tavaramyyntiä harjoittavien yritysten osalta ovat noin 1,64 milj. euroa. Seuraavassa taulukossa on yksilöitynä yhteisömyynnin tietovaatimuksen hallinnolliset kustannukset arvonlisäveroilmoituksen yhteydessä.

Taulukko 8. Yhteisömyynnistä arvonlisäveroilmoituksella ilmoitettavien tietovaatimusten hallinnolliset kustannukset

EU-myyntit arvonlisäveroilmoituksessa	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/ vuosi
Tavaroiden myynti pienet	0,6	14,1	3 668	51 718
Tavaroiden myynti suuret	0,6	18,4	5 322	97 924
<b>Yhteensä</b>			<b>8 990</b>	<b>149 642</b>

### Perustamis- ja muutossilmoitukset

Patentti- ja rekisterihallinnon tietojen mukaan vuodessa perustetaan 26 875 vuosi-raportoinnin piirissä olevaa yritystä. Näistä yrityksistä estimoitiin, että 500 on suuria yrityksiä (yrityskauppojen ja sulautumisten perusteella syntyviä) ja loput 26 375 on pieniä yrityksiä. Suurista yrityksistä estimoitiin haastatteluaineiston perusteella, että 7 prosenttia eli 35 yritystä on ulkoistanut perustamisilmoitusten tekemisen ja loput 465 tekevät ilmoituksen itse. Vastaavan aineiston perusteella arviointiin, että pienten yritysten osalta 64 prosenttia eli 16 880 tekee perustamisilmoitukset itse ja loput 9 495 ovat ulkoistaneet perustamisilmoitusten täyttämisen.

Muutossilmoituksia tehdään Patentti- ja rekisterihallituksen tietojen mukaan vuodessa 60 000 kpl, joista arvioitiin 90 prosenttia olevan pienten yritysten täyttämiä verohallinnon verovelvollisten liikevaihdon kokoluokkien mukaisesti. Näistä yrityksistä arvioitiin 34 560 yrityksen (64 % koko pienten yritysten populaatiosta) tekevän muutossilmoitukset itse ja loput 2 110 on ulkoistanut niiden täyttämisen. Suurten yritysten osalta 5 580 yritystä (eli 93 % suurten yritysten muutossilmoituksista) tekee muutossilmoitukset itse ja loput 420 on ulkoistanut niiden täyttämisen.

Perustamisilmoitukset ovat kertaluonteisia, ja niiden tietovaatimusten täyttämiseksi kuluva aikaa menee ensisijaisesti lomakkeen täyttämiseen. Muutossilmoitusten osalta Patentti- ja rekisterihallituksen tietojen perusteella ei voinut saada täsmällistä tietoa siitä, mitä tietoja yritykset ilmoittavat muuttavansa. Tältä osin on otettu huomioon ensisijaisesti perustietoja koskevat muutokset, ja tiedonantovelvoitetta koskeva arvio saattaa olla tämän perusteella aliestimoitu.



Taulukko 9. Perustamis- ja muutosilmoituksista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset sisäisenä työnä

	Ajankäyttö (h)/yritys	Kustannukset (€)/yritys	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
<b>Perustamisilmoitus, pienet</b>				
Perustiedot	0,1	1,7	16 880	28 358
Ilmoittautuminen/hakeutuminen	0,03	0,6	16 880	9 917
Postituskulut				2 054
<b>Perustamisilmoitus, suuret</b>				
Perustiedot	0,1	2	465	925
Ilmoittautuminen/hakeutuminen	0,03	0,8	465	357
Postituskulut				232
<b>Muutosilmoitus, pienet</b>				
Perustiedot	0,03	0,7	34 560	24 192
Postituskulut				17 280
<b>Muutosilmoitus, suuret</b>				
Perustiedot	0,03	0,7	5 580	3 906
Postituskulut				2 790
<b>Yhteensä</b>				<b>90 911</b>

Asiantuntija-arvion mukaan ulkoistettuna perustamis- ja muutosilmoitusten täyttämiseen menee aikaa keskimäärin 17,5 minuuttia ilmoitusta kohden.

Taulukko 10. Perustamis- ja muutosilmoituksista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ulkoistettuna

	Ajankäyttö (h)/yritys	Kustannukset (€)/yritys	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
<b>Perustamisilmoitus</b>				
Pienet	0,29	17,5	9 495	166 163
Suuret	0,29	17,5	35	613
<b>Muutosilmoitus, pienet</b>				
Perustiedot	0,29	17,5	2 160	37 800
<b>Muutosilmoitus, suuret</b>				
Perustiedot	0,29	17,5	420	7 350
<b>Yhteensä</b>				<b>211 925</b>

Yhteensä tämän tiedonantovelvoitteen kokonaiskustannukset koko populaation osalta ovat vuodessa vähän yli 300 000 euroa.

## Laskutus

Laskutuksen tiedonantovelvoitteen aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia tarkastellaan tässä pilottiselvityksessä ainoastaan laskutusohjelmien aiheuttamien hankintakustannusten valossa, sillä oletuksena on, että normaalitehokas yritys käyttää liiketoiminnassaan sähköistä laskutusjärjestelmää.

Tässä selvityksessä laskutuksen kustannuksia tarkastellaan ainoastaan yrityksen sisäisenä työnä. Haastatteluaineiston pohjalta ei ollut edellytyksiä arvioida laskutuksen kustannuksia ulkoistettuna työnä. Haastatteluaineiston perusteella laskutusohjelmien kustannukset vaihtelevat yrityksen koon mukaan siten, että pienillä yrityksillä on käytössään suurempia yrityksiä huomattavasti edullisemmat ohjelmat. Suuryrityksissä taas ohjelmien hankintakustannukset sekä niiden vuosimaksut saattavat nousta hyvinkin korkeiksi. Tässä selvityksessä suurimpien yritysten eli liikevaihdoltaan yli 5 miljoonan euron yritysten laskutusohjelmien kustannukset erotellaan 1–5 miljoonan euron liikevaihdon yrityksistä, sillä haastatteluaineiston perusteella näiden suurimpien yritysten laskutusohjelmiston kustannukset ovat huomattavasti muiden yritysten kustannuksia korkeammat.

Laskutusohjelmien kustannukset on laskettu hankintakustannuksista sekä kuukausi- tai vuosilisenssien summasta. Laskutusohjelmat ovat useimmiten osana yritysten osto- ja myyntireskontran ohjelmistoja, minkä vuoksi yrityksiltä saatu kokonaishinta on jaettu kolmella. Kokonaisuudessaan laskutuksen tiedonantovelvoitteen täyttäminen maksaa alle 5 miljoonan euron liikevaihdon yrityksille noin 95,4 milj. euroa ja suurille yli 5 miljoonan euron liikevaihdon yrityksille noin 54,8 milj. euroa.

Taulukko 11. Laskutuksen tietovaatimuksista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset hankintahinnan mukaan määriteltynä

Laskutus	Vuotuiset kustannukset (€)/yritys	Populaatio	Kokonaiskustannukset (€)
Pienet yritykset	340	264 687	89 993 580
Suuret, 1–5 miljoonan euron liikevaihdon yritykset	340	15 806	5 374 040
Suuret, yli 5 miljoonan euron liikevaihdon yritykset	10 067	5 446	54 824 882
<b>Yhteensä</b>			<b>150 192 502</b>

Tämän aineiston valossa laskutuksen tiedonantovelvoitteen täyttäminen on arvonalisäverolainsäädännöstä johtuva kokonaisaineiston tasolla rasittavin tietovaatimus. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että joidenkin maiden tarkas-

teluissa, esimerkiksi Isossa-Britanniassa, hallinnollisia rasitteita mitattaessa ei ole otettu mukaan sellaisia tiedonantovelvoitteita, jotka yritykset suorittaisivat ilman lainsäädännön asettamaa velvoitetta. Laskutuksen tietovaatimus olisi tällä perusteella voitu jättää tarkastelun ulkopuolelle, mutta samalla on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yrityksen itsensä toimesta hoidettu laskutus saattaisi olla ilman normivelvoitteita suppeampaa, jolloin kustannusrasite yritykselle olisi vähäisempi.

### **(Arvonlisä)verotarkastus**

Suomessa suoritetaan kokonaisverotarkastuksia, eikä verohallinnosta tästä syystä saatu varsinaista populaatiota arvonlisäverotarkastuksille. Verotarkastuksia tehdään Suomessa keskimäärin 4 000 kappaletta vuodessa, joista kuukausiraportoi-jiin kohdistuvia tarkastuksia on yhteensä 2 968. Tällöin arvonlisäverotarkastuksen populaatioiksi saatiin verohallinnon verovelvollisia koskevien liikevaihtotietojen sekä haastatteluaineiston perusteella seuraavat:

- pienet yritykset, joissa tiedonantovelvoitteet täytetään sisäisenä työnä, yhteensä 1 710 yritystä
- suuret yritykset, joissa tiedonantovelvoitteet täytetään sisäisenä työnä, yhteensä 276 yritystä
- pienet, ulkoistaneet yritykset, yhteensä 962 yritystä
- suuret, ulkoistaneet yritykset, yhteensä 189 yritystä.

Yritysten ajankäyttö arvonlisäverotarkastuksille arvioitiin hyödyntämällä arvonlisäveron osuutta koko jälkiverotuksesta, mikä on 16,6 prosenttia. Seuraavissa taulukoissa on eritelty kuukausiraportoitujen segmentin osalta sekä sisäisenä työnään verotarkastuksen tiedonantovelvoitetta hoitavien kustannukset että ulkoistamisesta aiheutuvat kustannukset tämän tiedonantovelvoitteen osalta. Verotarkastuksessa tiedonantovelvoite koostuu laaja-alaisesti yrityksen toimintaa kuvaavan taloudellisen aineiston toimittamisesta veroviranomaisille sekä vastaamisesta lisäselvityspyyntöihin.

Taulukko 12. Arvonlisäveroa koskevan verotarkastuksen johdosta yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset sisäisenä työnä

Arvonlisäverotarkastus	Ajankäyttö (h)/yritys	Kustannukset (€)/yritys	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
Pienet	2,5	52,5	1 710	89 752
Suuret	18,6	390,4	276	107 767

Taulukko 13. Arvonlisäveroa koskevan verotarkastuksen johdosta yrityksille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ulkoistettuna

Arvonlisäverotarkastus	Ajankäyttö (h)/yritys	Kustannukset (€)/yritys	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
Pienet	18,75	1 125	962	1 082 250
Suuret	18,75	1 125	187	210 357

Arvonlisäveroa koskevasta verotarkastuksesta yrityksille aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä on edellä kuvatun perusteella vuositasolla yhteensä noin 1,49 milj. euroa, joka vastaa suuruudeltaan yhteenvetoilmoituksen tiedonantovelvoitteen kokonaiskustannuksia vuositasolla.

### **Kuukausiraportoitajien rasittavimmat tietovaatimukset ja tiedonantovelvoitteet**

Seuraavassa on tarkasteltu sekä pienten että suurten yritysten osalta tämän aineiston valossa kustannuksiltaan rasittavimpia tietovaatimuksia. Tarkastelu perustuu siihen yritysaineistoon, joka kattaa yrityksen sisäisenä työnä hoidetut hallinnolliset velvoitteet. Mittaustulosten perusteella laskutuksen tietovaatimusten täyttäminen, jota on tarkasteltu laskutusohjelmistojen hankintakustannuksina ja koko populaatiossa sisäisenä työnä, on yritystasolla hallinnollisesti rasittavin. Tämän jälkeen verotarkastus näyttäisi muodostuvan yrityksille hallinnollisesti toiseksi rasittavimmaksi velvoitteeksi. Seuraavaksi rasittavimmat hallinnolliset velvoitteet liittyvät yhteisömyyntien ja -ostojen tietovaatimusten täyttämiseen. Verokantoihin liittyvien kustannuserojen osalta verokantoja soveltavien populaatiokoot sekä suurten yritysten tuntitariffit selittävät näitä eroja.

Kokonaiskustannuskertymä tietovaatimuksittain selittyy suurelta osin populaation koolla. Esimerkiksi tästä johtuen kuukausiraportoitajien osalta kokonaiskustannustasolla kaikista merkittävien kulu syntyy 22 prosenttia verokannan mukaisista myynti-ilmoituksista.

Taulukko 14. Kuukausiraportoitujen segmentissä sisäisenä työnä suoritettavat hallinnollisilta kustannuksiltaan rasittavimmat tiedonantovelvoitteet ja tietovaatimukset

Tietovaatimus/ tiedonantovelvoite	Vuotuinen ajankäyttö/ yritys (h)	Vuotuinen kustannus (€)	Asian- omaisten yritysten lukumäärä	Kokonais- kustannus/ vuosi (€)	Kokonais- ajankulu- tus/vuosi (h)
Laskutus		525,3	285 939	150 203 757	
Arvonlisäveroa koskeva verotarkastus	4,7	99,5	1 986	197 607	9 334
Asiakkaan arvonlisäverotunniste	1,1	28,7	8 990	257 927	9 541
Tavarannmyynnin EU-maihin (=yhteisömyynnin) arvo	1,1	28,7	8 990	257 927	9 541
Vero tavaraostoista muista EU-maista	1,0	24,6	28 340	698 542	27 846
Tavarann myynti EU-maihin	0,6	16,6	8 990	149 644	5 394
Maatunnus	0,5	14,3	8 990	128 964	4 771
17 %	0,5	12,0	21 986	264 775	10 555
8 %	0,5	11,9	20 824	247 476	9 897
22 %	0,4	10,9	172 389	1 877 236	76 737
Vähennettävät verot	0,4	9,9	188 929	1 870 353	75 572
Perustiedot: (veroviraston nimi ja osoite, ilmoittajan nimi ja osoite, Y-tunnus, pankkitili, puhelin, päiväys, allekirjoitus)	0,6	7,3	188 930	1 374 251	113 358

Seuraavassa taulukossa on eriteltynä kuukausiraportoitujille syntyvät kokonaiskustannukset tiedonantovelvoitteiden tasolla. Näistä laskutuksen tietovaatimusten täyttäminen synnyttää merkittävimmät kustannukset ja sen jälkeen arvonlisäveroilmoituksen tietovaatimusten täyttäminen. Laskutuksen korkeita kustannuksia selittää ohjelmistojen hinnat. Tältä osin ei ole otettu muita kustannustekijöitä huomioon. Toisaalta vastaavissa tarkasteluissa on jatkossa syytä Ison-Britannian mallin mukaisesti ottaa huomioon se, että yritykset toteuttavat tiettyjä hallinnollisia toimenpiteitä lainsäädännöstä huolimatta. Laskutuksen voidaan katsoa olevan sellainen. Tosin laskutustiedot saattaisivat olla nykyistä suppeammat, ellei lainsäädäntö niin yksityiskohtaisesti ohjaisi laskutustietoja.

Taulukko 15. Kuukausiraportoitujille syntyvät kokonaiskustannukset arvonlisäverolainsäädännön tiedonantovelvoitteiden hoitamisesta

Tiedonantovelvoite	Kokonaiskustannus (€) vuodessa
Arvonlisäveroilmoitus	30 135 094
Yhteenvedoilmoitus	1 494 526
Perustamis- ja muutossilmoitukset	302 836
Laskutus	150 192 502
(Arvonlisä)verotarkastus	1 490 126
<b>Yhteensä</b>	<b>183 615 084</b>

### 3.2.2 Vuosiraportojille aiheutuvat kustannukset

Vuosiraportojilla tarkoitetaan tässä selvityksessä alkutuottajia. Tässä luvussa tarkastellaan ensin sisäisenä työnä alkutuottajille tietovaatimusten täyttämistä aiheuttavia hallinnollisia kustannuksia. Lopuksi tarkastellaan ulkoistamisen aiheuttamia kustannuksia.

Kaikki haastatellut, vuosiraportoinnin piirissä olevat yritykset sijoittuivat pienten yritysten (liikevaihto alle 1 miljoonaa) kategoriaan. Lisäksi kaikki kolme raportoinnin sisäisenä työnä tekevää alkutuottajaa tekivät raportoinnin manuaalisesti ja sovelsivat 22 ja 17 prosentin verokantoja. Näin ollen vuosiraportoitajat jakautuvat tarkastelussa vain ulkoisen ja sisäisen työn segmentteihin. Yhdelläkään haastatelluista yrityksistä ei ollut yhteisömyyntejä tai -hankintoja, joten vuosiraportoitajia koskevan aineiston pohjalta standardoidun normaalitehokkaan yrityksen avulla ei ole mahdollista arvioida näihin liittyvistä tiedonantovelvoitteista ja tietovaatimuksesta aiheuttavia hallinnollisia kustannuksia. Tilastojen mukaan vuosiraportointia soveltavat alkutuottajat tekevät jonkin verran yhteisöhankintoja, mutta määrä on kuitenkin huomattavan pieni (yhteensä 295 alkutuottajaa). Suuntaa-antavia arvioita EU-ostojen tai -myyntien kustannuksista tehtiin tässä selvityksessä pienten yritysten ajankäyttöä koskevien tulosten pohjalta. Kokonaispopulaatiomäärän ollessa näiden tietovaatimusten osalta hyvin pieni, ei tältä osin käytetyn aineiston katsota merkittävässä määrin vääristävän arvioinnin tulosta.

#### **Arvonlisäveroilmoitus**

Vuosiraportoinnin osalta kaikille arvonlisäverovelvollisille yrityksille yhteiset tietovaatimukset on listattu seuraavaan taulukkoon.

Taulukko 16. Arvonlisäveroilmoituksesta aiheutuvat kustannukset yleisessä ta-pauksessa vuosiraportoinnin piirissä oleville alkutuottajille

Tiedonantovelvoite: Arvonlisäveroilmoitus kalenterivuodelta				
Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
22 %	2,23	35,73	109 203	3 902 187
17 %	2,23	35,73	51 229	1 830 582
Kalenterivuoden suoritettavat verot yhteensä	0,17	2,67	226 021	602 722
Kalenterivuoden vähennettävät verot	2,23	35,73	226 021	8 076 483
Kalenterivuoden tilittävä vero	0,17	2,67	226 021	602 722
Maksettava vero	0,17	2,67	226 021	602 722
Maksetaan/palautetaan	0,17	2,67	226 021	602 722
Perustiedot: (veroviraston nimi ja osoite, ilmoittajan nimi ja osoite, Y-tunnus, pankkitili, puhelin, päiväys, allekirjoitus)	0,02	0,27	226 021	60 272
Postituskustannukset	0,00	0,50	226 021	113 010
<b>Yhteensä</b>	<b>7,4</b>	<b>118,6</b>		<b>16 393 427</b>

Haastatteluaineiston pohjalta standardoitu 22 ja 17 prosentin verokantoja sovelta-va normaalitehokas yritys, joka täyttää taulukossa esitetyt tietovaatimukset, käyt-tää kerran vuodessa tehtävään vuosiraportointiin vajaan työpäivän eli 7,4 tuntia.

Tarkastelussa on oletettu, että normaalitehokas yritys hoitaa verojen maksun ajal-laan, joten viivästymismaksua koskeva tietovaatimus rajautuu tarkastelun ulkopuo-lle. On myös tehty oletus, ettei edellisiltä vuosilta vähentämättä jäänyttä veroa ole.

Jos alkutuottajalla on yhteisöostoja ja hankintoja pienten yritysten liikevaihto-luokkaan sijoitettujen yritysten kohdalla tehtyjen oletusten mukaisesti, nousee pelkästään kotimaassa alkutuotantoa harjoittavan yrityksen raportointiin käyttämä aika kymmenellä minuutilla. Pienten yritysten kohdalla tehdyt yhteisömyynteihin liittyvät asiakkaiden ja kohdemaiden määriä koskevat oletukset eivät luultavasti ole realistisia alkutuottajien kohdalla. Yhteisömyyntiä tekevien alkutuottajien pie-nen määrän johdosta näillä oletuksilla kertyvät vuotuiset kokonaiskustannukset jäisivät kuitenkin vuosiraportoinnin yhteydessä häviävän pieniksi. Mikäli asiak-kaiden ja kohdemaiden määriä koskevat oletukset edelleen pikemminkin yli- kuin aliarvioivat todellisia lukuja, ei yhteisömyynnin puuttumisen vuosiraportoinnin kustannuksia koskevista arvioista pitäisi väristää lukuja merkittävästi.

Vuosiraportointiin 7,4 tuntia käyttävän normaalitehokkaan yrityksen raportoinnin vuotuinen kustannus on noin 118 euroa. Tässä tarkastelussa mukana olevien tieto-vaatimusten kokonaiskustannuksiksi saadaan noin 16,4 milj. euroa, mikäli alku-

tuottajien yhteisöhankeja ja -myyntejä ei oteta huomioon. Eniten aikaa vieviä vuosiraportoinnin tietovaatimuksia ovat vero kotimaan myynnistä verokannoit-tain sekä kalenterivuoden tilitettävät ja vähennettävät verot. Eniten aikaa, noin 40 prosenttia kokonaisajankäytöstä, menee laskelmien tekoon. Seuraavaksi eniten ai-kaa vieviä toimenpiteitä ovat tutkiminen ja tarkastaminen sekä olennaisten tietojen hakeminen kirjanpidosta.

Kaikki haastatellut alkutuottajat sovelsivat kahta verokantaa, joten kolmannen ve-rokannan vaikutusta ajankäyttöön ja kustannuksiin on aineiston pohjalta vaikea ar-vioida. Standardoinnissa aika, joka kuluu veron kotimaan myynnistä verokannoit-tain selvittämiseen ja raportointiin, jakautuu tasan kahden verokannan kesken. Mikäli kolmannen verokannan käsittelemiseen kuluisi saman verran aikaa kuin kahden muunkin, nousisi alkutuottajan raportointiin käyttämä aika kolmannen ve-rokannan myötä 9,6 tuntiin.

Taulukko 17. Arvonlisäveroilmoituksen alkutuottajalle aiheuttamat kustannukset vuotasolla kattaen kaikki tietovaatimukset

Tiedonantovelvoite: Arvonlisäveroilmoitus kalenterivuodelta				
Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/ vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
22 %	2,23	35,73	109 203	3 902 187
17 %	2,23	35,73	51 229	1 830 582
8 %	2,23	35,73	2 827	101 018
Vero tavaraostoista muista EU-maista	0,10	1,60	981	1 569
Kalenterivuoden suoritettavat verot yhteensä	0,17	2,67	226 021	602 722
Kalenterivuoden vähennettävät verot	2,23	35,73	226 021	8 076 483
Kalenterivuoden tilitettävä vero	0,17	2,67	226 021	602 722
Edellisiltä vuosilta vähentämättä jää-nyt vero	0			0
Maksettava vero	0,17	2,67	226 021	602 722
Veronlisäys maksun myöhästymisen johdosta	0,00			0
Maksetaan/palautetaan	0,17	2,67	226 021	602 722
Veroton liikevaihto	0,02	0,27	49 960	13 322
Tavaran myynti EU-maihin	0,05	0,80	286	228
Tavaraostot EU-maista	0,02	0,27	981	261
Ei alv-toimintaa kalenterivuoden aikana	0,02	0,27	67 113	17 896
Perustiedot: (veroviraston nimi ja osoite, ilmoittajan nimi ja osoite, Y-tunnus, pankkitili, puhelin, päiväys, allekirjoitus)	0,02	0,27	226 021	60 272
Postituskustannukset	0,00	0,50	226 021	113 010
<b>Yhteensä</b>	<b>9,8</b>	<b>157,6</b>		<b>16 527 724</b>



## Yhteisömyynnin yhteenvetoilmoitus

EU-myyntiä harjoittavia alkutuottajia on Suomessa verohallinnosta saatujen tietojen mukaan 295. Jos käytetään pohjana pienten yritysten koontilistojen tapauksessa käytettyjä oletuksia ja koontilistat manuaalisesti toimittavien pienten yritysten käyttämiä aikoja, käyttäisi alkutuottaja koontilistojen täyttämiseen ja toimittamiseen vuodessa noin kaksi tuntia. Yhteisömyyntejä tekevien alkutuottajien pienestä populaatiosta johtuen yhteisömyynnin koontilistojen talouden laajuinen kokonaiskustannus alkutuottajilla jää kuitenkin hyvin pieneksi.

Taulukko 18. Yhteenvetoilmoituksen tietovaatimusten aiheuttamat hallinnolliset kustannukset alkutuottajille

Tiedonantovelvoite: Yhteenvetoilmoitus				
Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
Koko yhteisömyynnin arvo kohdekautena	0,20	3,20	286	915
Maatunnus	0,33	5,33	286	1 525
Asiakkaan arvonlisäverotunniste	0,67	10,67	286	3 050
Tavaranmyynnin EU-maihin (= yhteisömyynnin) arvo	0,67	10,67	286	3 050
Koodi ei täytetä		0,00	286	0
Perustiedot: (päiväys, allekirjoitus ja nimenselvennys, puhelinnumero, kohdekausi, Y-tunnus)	0,20	3,20	286	915
<b>Yhteensä</b>	<b>2,07</b>	<b>33,07</b>		<b>9 457</b>

## Muutosilmoitukset

Haastatellut alkutuottajat olivat tehneet muutosilmoituksia tilan sukupolvenvaihdoksen yhteydessä. Haastateltujen arviot kuluneesta ajasta vaihtelivat yhden ja viiden työpäivän välillä. Kaksi enemmän aikaa käyttänyttä yrittäjää käyttivät molemmat yli 90 prosenttia ajasta tiedonantovelvoitteeseen perehtymiseen, kun taas päivässä selviytyneelle asiat olivat ennestään tutumpia. Maa- ja metsätalousministeriön tietojen mukaan sukupolvenvaihdoksesta johtuvia muutosilmoituksia tehdään vuositasolla runsaat 900 kpl.

Taulukko 19. Muutosilmoitusten alkutuottajille aiheuttamat kustannukset

Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
Perustiedot	0,2	2,7	923	2 461
Ilmoittautuminen/hakeutuminen/muutos näihin	21,4	342,7	923	316 281
Postituskulut		0,5	923	461
<b>Yhteensä</b>	<b>22</b>	<b>346</b>		<b>319 204</b>

### (Arvonlisä)verotarkastus

Yhdellekään haastatelluista alkutuottajista ei ollut tehty verotarkastusta, mutta nämä arvioivat tarvitun aineiston kokoamiseen ja toimittamiseen menevän yhden työpäivän. Kun tämä kerrotaan arvonlisäveron osuudella jälkiverotuksesta, saadaan arvonlisäveroa koskevan verotarkastuksen tiedonantovelvoitteen viemäksi ajaksi 75 minuuttia ja yrityskohtaiseksi kustannukseksi edelleen 20 euroa. Tarkastusten populaatio taloushallinnon ja kirjanpidon sisäisenä työnä tekevien alkutuottajien osalta on 1 001. Tällöin vuotuiseksi kokonaiskustannukseksi saadaan 20 020 euroa.

Taulukko 20. Verotarkastuksen alkutuottajille aiheuttamat hallinnolliset kustannukset

Tiedonantovelvoite: (Arvonlisä)verotarkastus				
Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi	Populaatio	Kustannukset (€)/vuosi
	75,0	20,0	1 001	20 020

### Laskutus

Koska vallitsevan käytännön mukaan ostajana toimivat yhtiöt hoitavat laskutuksen, ei laskutuksesta aiheudu alkutuottajille merkittävää raskautta. Kuluja on vain uusien ostajien rekisteröimisestä. Asiakassuhteet ovat kuitenkin vakiintuneita, ja uusia ostajia tulee todella harvoin, erään haastatellun mukaan yksi viidessä vuodessa, joten rekisteröintikulut ovat marginaalisia.

## Ulkoistamisen kustannukset

Tilitoimistojen ryhmähaastattelun perusteella estimoitiin arvonlisäverolainsäädännöstä aiheutuvien tiedonantovelvoitteiden hoitamisen ulkoistaneiden alkutuottajien lukumäärä. Tällä perusteella ulkoistaneiden osuudeksi saatiin 3 prosenttia alkutuottajista. Asiantuntijahaastattelun perusteella vuosiraportoijan arvonlisäveron vuosi-ilmoituksen tiedonantovelvoitteen ulkoistaminen maksaa noin 200 euroa (ilman alv) vuodessa. Kun lukuun lisätään muutosilmoitusten, verotarkastusten ja yhteisömyynti-ilmoitusten tiedonantovelvoitteet, voidaan arvioida perustuen vastaaviin lukuihin kuukausiraportoitijien osalta, että ulkoistamisen kokonaiskustannukset ovat noin 1 357 euroa. Tyypillisimmillään alkutuottajan ulkoistamiskustannukset syntyvät vuosiraportoinnista sekä muutosilmoitusten hoitamisesta.

### 3.2.3 Kokonaistasolla rasittavimmat tietovaatimukset ja lainsäädännön hallinnolliset kokonaiskustannukset

Hallinnollisesti rasittavimpia ja eniten verovelvollisille kustannuksia aiheuttavia tietovaatimuksia tarkastellaan seuraavassa myös kokonaisaineiston tasolla. Kuukausi- ja vuoriraportointivelvollisten kustannustiedot on integroitu painotetuin keskiarvoin. Kokonaiskustannukset on laskettu ainoastaan niiden tietovaatimusten osalta, jotka ovat yhteisiä molemmille segmenteille.

Kokonaistarkastelussa arvonlisäverotarkastuksesta aiheutuvat kustannukset näyttäisivät yritystasolla muodostuvan rasittavimmaksi tiedonantovelvoitteeksi. Verokannoista 17 prosentin verokannan tietovaatimuksen mukaisia korkeampia kustannuksia muihin verokantoihin verrattuna selittänee suurelta osin se, että kuukausiraportoitijista tuntitariffiltaan korkeampien suurten yritysten osuus tämän verokannan kohdalla muihin verokantoihin verrattuna on pienempiä yrityksiä suurempi. Tulosta selittää osin myös alkutuottajien selkeästi suurempi osuus tässä ryhmässä esimerkiksi 8 prosentin verokantaan verrattuna. Kokonaisaineiston tasolla myös asiakkaan arvonlisäverotunnistetta sekä yhteisömyynnin arvoa koskevat tietovaatimukset nousevat kustannuksiltaan rasittavimpien joukossa esille.

Taulukko 21. Kokonaisaineiston perusteella tietovaatimusten rasittavuus yritystasolla sisäisenä työnä tehtyinä

Tietovaatimus/tiedonantovelvoite	Vuotuinen kustannus (€) yritystasolla
22 %	20,5
<b>17 %</b>	<b>28,6</b>
8 %	14,7
Vero tavaraostoista muista EU-maista	23,9
Vähennettävät verot	24,0
Maksettava vero	3,7
Veroton liikevaihto	2,1
Tavaran myynti EU-maihin	16,2
Tavaraostot EU-maista	6,1
Ei alv-toimintaa	0,5
Perustiedot: (alv-ilmoitus)	3,5
Koko yhteisömyynnin arvo kohdekautena	5,2
Maatunnus	14,1
<b>Asiakkaan arvonlisäverotunniste</b>	<b>28,1</b>
<b>Tavaranmyynnin EU-maihin (= yhteisömyynnin) arvo</b>	<b>28,1</b>
Perustiedot: (yhteisömyynti)	5,2
Perustiedot (rekisteröityminen)	1,7
Ilmoittautuminen/hakeutuminen/muutos	18,9
<b>Arvonlisäverotarkastus</b>	<b>72,8</b>

Vastaavasti jos sisäisen työn perusteella tarkastellaan kokonaiskustannusten tasolla rasittavimpia tietovaatimuksia, niin rasittavimmaksi tietovaatimukseksi osoittautuu kohdekuukautta tai kalenterivuotta koskevien vähennettävien verojen tietovaatimus. Suurimmat kustannukset tältä osin syntyvät alkutuottajien ryhmässä. Toiseksi merkittävimmät kustannukset tämän aineiston perusteella syntyvät 22 prosentin mukaisen verokannan tietovaatimuksen täyttämisestä. Tätä selittää suu-relta osin tämän tietovaatimuksen laaja populaatiokoko.

Taulukko 22. Kokonaisaineiston perusteella rasittavimmat tietovaatimukset kokonaiskustannustasolla sisäisen työn perusteella

Tietovaatimus/tiedonantovelvoite	Vuotuinen kokonaiskustannus (€)
22 %	5 779 474
17 %	2 095 358
Vähennettävät verot	9 151 325
Maksettava vero	1 944 119
Perustiedot: (alv-ilmoitus)	1 902 115

Tiedonantovelvoitteittain tarkasteltuna kokonaisaineiston tasolla laskutuksen tiedonantovelvoite on arvonlisäverovelvollisille hallinnollisilta kustannuksiltaan raskainta. Toiseksi merkittävimmät kustannukset syntyvät arvonlisäveroilmoituksen tiedonantovelvoitteesta. Verotarkastuksesta, yhteisömyynnin yhteenvedoilmoituksesta sekä perustamis- ja muutosilmoituksista aiheutuvat kustannukset ovat kokonaiskustannuksina edellisiä selkeästi vähäisempiä, vaikka yritystasolla arvonlisäverotarkastuksesta aiheutuvat kustannukset ovatkin korkeat. Verotarkastuksen osalta kokonaiskustannusten merkittävästi alhaisempaa tasoa yrityskohtaisiin kustannuksiin verrattuna selittää vuosittaisten verotarkastusten määrä.

Taulukko 23. Arvonlisäverolainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset kustannukset tiedonantovelvoitteittain arvonlisäverovelvollisille

Tiedonantovelvoite	Kokonaiskustannus (M€) vuodessa
Laskutus	150,2
Arvonlisäveroilmoitus	48,1
Yhteenvedoilmoitus	1,5
(Arvonlisä)verotarkastus	1,5
Perustamis- ja muutosilmoitukset	0,6
<b>Yhteensä</b>	<b>201,9</b>

Taulukossa 26 on arvonlisäverolainsäädännöstä tämän mittauksen perusteella tuloksena saadut hallinnolliset kokonaiskustannukset. Vuositasolla hallinnolliset kokonaiskustannukset tässä selvityksessä sovellettua menetelmää käyttäen ovat vähän yli 201 milj. euroa. Verovelvollista kohti keskimääräiset vuosikustannukset ovat vähän alle 390 euroa. Jos kokonaiskustannuksissa otetaan huomioon arviolaskelma pienten yritysten yhteisömyynnin alemmasta volyyymistä, yritystasolla kokonaiskustannukset alenevat noin eurolla vuodessa.

Taulukko 24. Arvonlisäverojärjestelmän 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
<b>Kustannukset yhteensä</b>	<b>201 915 783</b>
Verovelvolliset yhteensä	518 950
<b>Yrityskohtainen kustannus</b>	<b>389</b>

### 3.3 Yhteenveto

Pilottiselvityksen valossa Suomessa vuosittaiset verovelvollisen keskimääräiset hallinnolliset kustannukset ovat suuruudeltaan vastaavantasoiset Ruotsin ja Norjan mittaustulosten kanssa. Kuten aiemmin on tullut esille, ei maiden välisiä vertailuja ole yksinkertaista tehdä johtuen monista menetelmän maakohtaista soveltamista koskevista rajoitteista. Toisekseen vaikka kustannukset olisivatkin samansuuruisia, voivat hallinnolliset kustannukset johtua aivan eri syistä kussakin maassa.

Suomen arvonlisäverolainsäädäntöä koskevien mittaustulosten perusteella Ruotsin pilottiselvityksen tavoin<sup>49</sup> yrityksille aiheuttaa selkeästi enemmän hallinnollisia kustannuksia useamman kuin yhden verokannan soveltaminen liiketoiminnassa. Toisekseen kuten jo aiemmin tuli esille, niin yritystasolla yhteisömyynnin yhteenvetoilmoitusten laatiminen sekä yhteisökauppaa koskevien tietovaatimusten täyttäminen myös arvonlisäveroilmoituksen yhteydessä lisäävät yritysten hallinnollista rasitetta.

Tiedonantovelvoitteiden tasolla tarkasteltuna merkittävimmät hallinnolliset rasitteet syntyvät laskutuksen tietovaatimusten täyttämisestä. Nämä kustannukset jäävät käytännössä yksinomaan kuukausiraportojien kannettaviksi. Yksittäisistä tietovaatimuksista vähennettävien verojen määrää koskeva tietovaatimus on aineiston perusteella ja molempia ryhmiä tarkastellen kokonaiskustannusten tasolla hallinnollisesti rasittavin. Kaikille yhteisten tietovaatimusten mukaisesti yritystasolla hallinnollisesti rasittavin on puolestaan arvonlisäveroa koskevien tietovaatimusten täyttäminen.

Tämän pilottiselvityksen puitteissa ei ollut mahdollisuutta tarkastella yksityiskohdaisesti yksittäisiä kohderyhmiä, joilla on sääntelystä johtuvia erityisvelvoitteita, ja niistä johtuvia erityisrasitteita. Kiinteistö- ja rakennusalan kahdelle yritykselle tehdyn haastattelun perusteella oli jo selkeästi havaittavissa, että arvonlisäveroilmoituksesta johtuvat hallinnolliset rasitteet näyttivän olevan tämän kohderyhmän yrityksissä selkeästi korkeammat muihin yrityksiin verrattuna.

Kokonaisuutena tarkastellen pienimmät yritykset kantavat kokonaiskustannusten tasolla suurimman osan arvonlisäverolainsäädännön aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Tämä johtuu pienten yritysten kokonaislukumäärästä. Jos siis arvonlisäverolainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia rasitteita haluttaisiin keventää, olisi tämän pilottiselvityksen tulosten valossa perusteltua kohdentaa lainsäädännön keventämistoimenpiteet juuri pieniin yrityksiin.

---

49 StandardKostnadsModellen – Metodutveckling och pilotmätning av mervärdesskattelagen (2004).

## 4 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks

### 4.1 Johtopäätökset

#### 4.1.1 Kustannusvaikutusten mittaaminen ja mittaamismenetelmä

Tämän pilottiselvityksen tavoitteena oli ensinnäkin testata yritysten hallinnollisten rasitteiden mittaamismenetelmää Suomessa sekä arvioida menetelmän käyttötarpeita ja -mahdollisuuksia tätä laajemmin erityisesti EU:n kehityksen valossa.

Pilottiselvityksessä testattiin lähtökohtaisesti SCM-menetelmää. Menetelmä on EU:n jäsenmaiden piirissä vakiintunein lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten rasitteiden mittaamisen ja arvioinnin menetelmä. Myös viimeisimmäksi lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden kustannusvaikutusten mittaamisen systematisoineissa maissa tämä menetelmä on otettu käyttöön. Menetelmän etuina ovat sen käytännönläheisyys sekä yksityiskohtaisuus ja kääntöpuolena mittaamismenetelmän korkeahkot tiedonhankintakustannukset EU SCM -menetelmään verrattuna. Mikään tarkastelluista maista ei ole ainakaan vielä päätenyt EU SCM -menetelmän hyödyntämiseen. Menetelmä on ollut nykymuodossaan kuvattuna maaliskuusta 2006 alkaen. Kokemusta menetelmän hyödyntämisestä on ensisijaisesti EU-tasolla.

Suomessa lainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten rasitteiden mittaaminen ja arviointi sekä näiden perusteella tehtävä lainsäädännön kehittämis- ja yksinkertaistamistyö ei ole ollut vastaavan poliittisen mielenkiinnon kohteena kuin tarkastelluissa maissa. Yritysten hallinnollisia rasitteita on ensisijaisesti pyritty vähentämään toisenlaisin tavoin, kuten sähköisiä asiointi- ja raportointiratkaisuja kehittämällä sekä integroimalla yritysten toimittamien tietojen saatavuutta eri viranomaisille ja siten poistamalla päällekkäistä tietojen toimittamisvelvollisuutta. Yleistä mielenkiintoa lainsäädännön kehittämiseen hallinnollisten kustannusten karsimiseksi on vähentänyt myös hyvin yleinen näkemys siitä, että suomalainen hallintojärjestelmä ja -kulttuuri on joustava eikä byrokraattinen. Vastikään valmistuneen selvityksen mukaan Suomi kuuluu Ruotsin ja Ison-Britannian ohella niihin EU-maihin, joissa hallinnollisten rasitteiden arvioidaan olevan unionin piirissä alhaisimmat, 1,5 prosenttia BKT:sta<sup>50</sup>.

---

50 Gelauff – Lejour (2006).

Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti komissio tulee vastaisuudessa entistä enemmän kiinnittämään huomiota sekä EU-sääntelyn että jäsenvaltioiden sääntelyn aiheuttamiin hallinnollisiin kustannuksiin ja pyrkii vähentämään EU-sääntelyn aiheuttamia hallinnollisia rasitteita. Komissio tulee myös entistä systemaattisemmin kiinnittämään huomiota jäsenvaltioiden oman sääntelyn aiheuttamiin kustannuksiin oletettavasti ainakin niillä sääntelyalueilla, jotka ovat sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla päällekkäisiä ja yhteisiä. EU-tasoinen kehitys edellyttää, että Suomi voi omalta osaltaan osallistua sääntelyn kustannusvaikutusten arviointiin. Ilman yhtenäistä menetelmää ja systemaattista toimintatapaa lainsäädännön kustannusvaikutusten arvioimiseksi osallistuminen EU-tason työskentelyyn jää hyvin hataralle pohjalle.

Lisäksi toistuvasti kansallisissa selvityksissä ja toimenpide-ehdotuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei kansallisen säädösvalmistelun yhteydessä riittävällä tavalla kiinnitetä huomiota sääntelyn vaikutuksiin.

Nämä molemmat näkökohdat huomioon ottaen Suomessa tulisi saada aikaiseksi yhtenäinen menetelmä ja mittaamistapa lainsäädännön aiheuttamien hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi ja arvioimiseksi. Vastaavaa poliittista painetta kuin tarkastelluissa maissa ei mittaamismenetelmän kehittämiseksi ole Suomessa. Kyse on enemmänkin valittavan menetelmän käytettävyydestä ja sovellettavuudesta. Lähtökohtaisesti Suomessa on valittavana toinen seuraavista menetelmistä: alkuperäinen, kansainvälinen SCM-menetelmä tai EU SCM -menetelmä.

Menetelmän valintaan vaikuttavat tiedonintressi, tavoiteltu vertailtavuuden taso sekä mittaamista koskevat tavoitteet. Lisäksi menetelmän hyödyntämisen ja soveltamisen kustannustekijät saattavat painaa menetelmävalinnassa. Lähtökohtaisesti kummatkin menetelmät tuottavat hallinnollisia rasitteita koskevia arvioita ja ovat mittaamisprosessin toteuttamisen näkökulmasta hyvin pitkälle samankaltaisia. Toisistaan poikkeavista kustannusmääritelmistä huolimatta molempia menetelmiä voidaan soveltaa hallinnollisten rasitteiden mittaamiseen sekä olemassa olevan lainsäädännön osalta että *ex ante* -tyyppisesti valmisteltaessa uutta lainsäädäntöä.

Mallien erot kulmineoivat kustannuskäsitteen määritelmään sekä mittaamisessa sovellettaviin tiedonhankinnan menetelmiin ja niiden aiheuttamiin kustannuksiin. SCM-mallin etuna on mittaamismenetelmän tosiasiallinen ulottaminen yritysten tai kulloinkin tarkasteltava olevien kohteiden todellisiin prosesseihin ja hallinnollisiin toimiin. Alkuperäistä SCM-mallia voidaan pitää tästä johtuen kustannuksiltaan kalliimpana EU SCM -malliin verrattuna. EU SCM -malli on lähtökohtaisesti tiedonhankinnan kustannuksiltaan kevyempi kuin alkuperäinen malli. Lisäksi EU SCM -malli on käyttökelpoinen haluttaessa eritellä lainsäädännön muutoksista johtuvia nettokustannuksia, ja tätä mallia hyödynnetäessä voidaan säästyä perustason mittausten uusimiselta tietyin väliajoin.



Tarkastelluissa maissa hallinnollisten rasitteiden mittaaminen on integroitu selkeisiin poliittisiin tavoitteisiin. Toisekseen jokaisessa maassa lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaaminen ja arviointi on vastuutettu jollekin ministeriölle, pääasiallisesti valtiovarain- tai kauppaa- ja teollisuus- tai elinkeinoministeriölle. Maa-kohtaisesti on havaittavissa eroja sen suhteen, miten lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaaminen on organisoitu eri ministeriöissä ja lainsäädäntöalueilla. Lähtökohtaisesti koordinaatioelin on tukenut muita ministeriöitä kustannusten määrittely- ja arviointityössä sekä luonut yhtenäisiä käytäntöjä mittaamisten toteuttamiseksi. Itse mittauksissa valtionhallinnon organisaatiot ovat eri maissa hyödyntäneet ulkopuolisia konsultteja paitsi Saksassa, jossa mittaukset suoritetaan valtiollisen tilastokeskuksen toimesta.

#### 4.1.2 Tiedonantovelvoitteiden, tietovaatimusten ja segmenttien määrittely

Tämän pilottiselvityksen mutta myös komission EU SCM -menetelmän kehittämisen yhteydessä tuli esille, että tiedonantovelvoitteiden määrittely muodostaa mittaamisen pohjan ja perustan. Tiedonantovelvoitteiden onnistunut määrittely edellyttää tarkasteltavana olevan lainsäädäntöalueen ja sen soveltamisen sekä mittausmenetelmän hyvää hallintaa ja osaamista. Nämä osaamisalueet yhdistäen voidaan päästä kustannusten mittaamisen kannalta tarkoituksenmukaisiin määrittelyihin. Täsmennetyt tiedonantovelvoitteet luovat pohjan tietovaatimusten määrittelylle.

Pilottiselvityksen aikana tuli selkeästi esille, että myös segmenttien määrittely ja täsmentäminen edellyttävät sekä lainsäädännön että menetelmän hyvää hallintaa. Segmenteissä yhdistyvät eri tiedonantovelvoitteet sekä niiden soveltamisen ja toimeenpanon muodot tarkastelluissa kohteissa. Lopulliset segmentit täsmentyvät yleensä viimeistään standardointiprosessin vaiheessa. Segmenttien määrän kasvassa myös tarve lisätä yrityshaastatteluja kasvaa hyödynnettäessä SCM-mallia.

#### 4.1.3 Tiedonhankinta mittausten suorittamiseksi

Riippumatta siitä, mihin mittaamismenetelmään Suomessa mahdollisesti päädytään, voidaan pilotoinnin perusteella todeta, että yritystason kustannusten ekstrapolointi edellyttää erityyppisten populaatiotietojen saatavuutta. Nyt näitä tilastoja jouduttiin tässä yhteydessä tuottamaan verohallinnon toimesta sekä hankkimaan eri tietolähteistä. Kaikilta osin luotettavia populaatiotietoja ei edes ollut saatavilla viranomaisten kirjaamiskäytäntöjen vuoksi. Myös kustannusparametrien määrittely edellytti yksityiskohtaista tiedonhankintaa.

Vaikka tässä selvityksessä rajauduttiin arvonlisäverolainsäädännön hallinnollisten rasitteiden tarkasteluun ja sen tietovaatimuskohtaisten populaatiotietojen määrittelyyn, niin muustakin sääntelystä on osoitettavissa normeja, jotka tulevat sovellettaviksi esimerkiksi yrityskoon mukaisesti eri tavalla. Myös tällöin tietovaatimuskohtaisten populaatiotietojen määrittely on haastavaa.

Pilotoinnin perusteella on syytä todeta, että systemaattinen ja johdonmukainen kustannusvaikutusten mittaaminen kannattaa integroida tietokantapohjaiseen populaatio- ja kustannustietojen tallentamiseen. On oletettavaa, että kertaalleen kerättyä populaatio- ja kustannustekijätietoa on mahdollista hyödyntää muiden vastaavien hankkeiden yhteydessä.

SCM-mallin mukainen tiedonhankinta edellyttää yritysten saamista ja tavoittamista haastateltaviksi. Tämän pilotoinnin valossa voidaan todeta, että haastateltavien saanti voi sinällään muodostua kriittiseksi tekijäksi mittausten toteuttamisessa alkuperäisen mallin mukaisesti.

Haastattelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa on syytä hyödyntää aina kyseisen lainsäädäntöalueen asiantuntijan mutta myös menetelmän hallitsevan asiantuntijamusta, jotta haastatteluissa pitäydytään vain ja ainoastaan tarkasteltavana olevasta lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten määrittelyyn.

Mikäli tiedonhankinnassa päädytään yrityshaastattelujen tekemiseen, on tulosten luotettavuuden varmentamiseksi aiheellista toteuttaa segmentti- ja kohderyhmäkohtaisesti riittävä määrä haastatteluja. Vain tällä tavoin voidaan luotettavalta pohjalta edetä standardointiprosessissa normaalitehokkaan yrityksen määrittelyyn.

#### 4.1.4 Mittaukset eri lainsäädäntöalueilla ja säädösvalmistelun yhteydessä

Kuten maakohtaisista tarkasteluista käy esille, hyvin useassa maassa on toteutettu olemassa olevan lainsäädännön perustason mittauksia SCM-menetelmää hyödyntäen. Mittausten tavoitteena on ollut kehittää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä siten, että sääntelyn aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia voidaan vähentää. Perustason mittausten lisäksi mallia on hyödynnetty säädösvalmistelun yhteydessä. Etenkin Hollannissa mallia on hyödynnetty monipuolisesti myös kansalaisille ja hallinnolle itselleen aiheutuvien hallinnollisten kustannusten mittaamiseen. Tietokantapohjaiset ratkaisut mittausten tukena ovat mahdollistaneet lainsäädännön valmistelun yhteydessä simuloinnin kustannusvaikutusten ja säädösvaihtoehtojen tarkastelemiseksi.

Pilotoinnissa toteutettujen yrityshaastattelujen yhteydessä tuli esille, että arvonlisäverolainsäädännön sijasta tai ohella yritykset kokevat ainakin osin tullilainsäädännön aiheuttamat hallinnolliset rasitteet arvonlisäverolainsäädäntöä merkittävimpinä. Tämän pilottiselvityksen valossa näyttäisi siltä, että mittauskohteita määriteltäessä saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa kiinnittää huomiota yhtä lainsäädäntöä laajempiin sääntelykokonaisuuksiin. Esimerkiksi arvonlisäverolainsäädäntö muodostaa vain yhden osan yrityksen koko taloushallinnon sääntelystä. Vastaisuudessa saattaisi olla mielekkäämpää tarkastella yhtä lakia ja sen muodostamia tiedonantovelvoitteita laajemmin yritysten liiketoimintaprosessien kokonaisuuksien kannalta eri lainsäädäntökokonaisuuksien muodostamaa kustannus- ja rasitekokonaisuutta. Tässä tapauksessa arvonlisäverolainsäädännön ohella olisi ollut mielekästä tarkastella myös kirjanpitolainsäädäntöä sekä tullilainsäädäntöä.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaaminen ei missään tarkastellussa maassa tai EU:ssa ole ollut tavoite sinänsä. Lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaamisella tulee aina olla selkeä yhteys lainsäädännön kehittämiseen ja yksinkertaistamiseen sekä sen aiheuttamien hallinnollisten rasitteiden vähentämiseen. Vaikka Suomessa lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaaminen ja arviointi ei ole ollut erityisen poliittisen mielenkiinnon kohteena, niin huomionarvoista on se, että Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa, joissa hallinnollisten rasitteiden on arvioitu olevan samalla tasolla Suomen kanssa, on päädytty lainsäädännön kehittämiseen tässä selvityksessä kuvatuista lähtökohdista.

#### 4.1.5 Tavoitteenasettelut ja indikaattorit

Kuten eri maita ja EU:ta koskevasta tarkastelusta on käynyt ilmi, lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden mittaaminen on liittynyt tiiviisti hallinnollisten rasitteiden vähennystavoitteisiin ja sääntely-ympäristön kehittämiseen sekä siten talouden kasvun tukemiseen. Maakohtaisesti on havaittavissa jonkin verran eroja sen suhteen, miten tavoitteet on asetettu. Ne ovat voineet olla kokonaistavoitteita ja/tai spesifejä ministeriö-, hallinnonala- tai säädösaluekohtaisia tavoitteita.

Seurantaindikaattorit ovat olleet ensisijassa taloudellisia ja tilastollisia. Erityisesti perustason mittausten ja mittauspäivitysten tuloksena syntyneet tunnusluvut ovat olleet euromääräisiä sekä suhteutettuja bruttokansantuotteeseen.

## 4.2 Kehittämissuosituksen

Seuraavassa esitettävät kehittämissuosituksen perustuvat kansallisille lähtökohdille. Niiden muotoilussa on otettu huomioon, että Suomessa näyttäisi ensisijaisesti

olevan kyse sopeutumisesta EU-tason kehitykseen. Toisekseen kansallisella tasolla tavoitteena on ollut jo pidempään lainsäädännön kustannusvaikutusten arvioinnin kehittäminen osaksi lainvalmistelua ja tähän tarkoitukseen sopivan mittaamismenetelmän aikaansaaminen.

- **Lainsäädännön kustannusvaikutusten arviointi**

Suomessa ei ole systemaattista eikä johdonmukaista tapaa eikä menetelmää lainsäädännön hallinnollisen taakan ja kustannusvaikutusten arvioimiseksi. EU-kehitys näyttäisi edellyttävän, että lainsäädännön kustannusvaikutusten arviointi tulisi saada kansallisesti organisoiduksi vuoteen 2008 mennessä. Kustannusnäkökulman omaksuminen säädösvalmistelun yhteyteen edellyttää hyvää perehtymistä ja ymmärrystä kustannusvaikutusten arvioinnista ja sen tuomista mahdollisuuksista säädösvalmistelijoiden keskuudessa ja lainsäätäjän taholla.

- **Kansalliset tavoitteenasettelut ja indikaattorit**

Sekä maakohtaisissa että EU-tason tarkasteluissa on tullut selvästi esille, ettei lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden mittaaminen ja arviointi ole tavoite sinänsä. Myös Suomessa hallinnollisia rasitteita koskevaan mittaamiseen tulisi liittyä selkeään tavoitteenasetteluun. Tavoitteet voidaan asettaa joko kansallisella, hallinnonala-tasolla tai sääntelykohtaisesti. Tarkastelluissa maissa ja EU:n piirissä tavoitteet ovat liittyneet hallinnollisten kustannusten vähentämiseen. Näiden määrällisten tavoitteiden rinnalla tai sijasta Suomessa voidaan painottaa myös laadullisia tavoitteita, kuten ylipäätään säädösvalmistelun laadun parantamista vaikutusarviointeja tekemällä myös niiden hallinnollisten rasitteiden ja kustannusten osalta.

Toisekseen tavoitteenasettelujen ja niiden seurannan tueksi on syytä asettaa indikaattorit. Hallinnollisten rasitteiden arvioinneissa sekä näitä koskevan kehityksen seurannassa on ensisijaisesti hyödynnetty taloudellisia ja tilastollisia tunnuslukuja (mm. hallinnollisten rasitteiden kustannuskertymä euromääräisesti, hallinnollisten rasitteiden kustannusten osuus BKT:sta). Tämän tyyppisten seuraintindikaattoreiden määrittely on luonnollisesti sidoksissa tavoitteenasetteluun. Suomessa voidaan hyödyntää vastaavia jo useissa maissa ja EU-tasolla käytössä olevia indikaattoreita, mikäli tavoitteet asetetaan vastaavalla tavalla. Laadullisina indikaattoreina esimerkiksi paremman säädösvalmistelun ja lainsäädännön osalta voidaan seurata sääntelyn kohteiden kokemusta ja tyytyväisyyttä sääntelyn osalta.

- **Mittaamismenetelmän valinta ja arvioitavien hallinnollisten kustannusten laajuus**

Lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden mittaamista koskevat tavoitteet vaikuttavat osin myös mittaamismenetelmän valintaa. Jos mittaamisessa halutaan pai-

nottaa nettokustannusten eli lainsäädännön yksinkertaistamistyöstä aiheutuvien kustannusmuutosten tarkastelua, on perustellumpaa hyödyntää EU SCM -mallia.

Tosin erot nykyisen EU SCM -mallin ja alkuperäisen SCM-mallin välillä eivät ole niin merkittäviä, etteikö siirtyminen mallista toiseen olisi mahdollista tai etteikö malleja voisi tarkoituksenmukaisuussyistä soveltaa rinnakkain. Tällöin vain on syytä olla tietoinen siitä, halutaanko tarkastelu fokusoida nettokustannusten tai ylipäättään lainsäädännöstä johtuvien hallinnollisten kustannusten tarkasteluun. Kuten edellä on jo useaan kertaan tullut esille, niin EU SCM -malli nimenomaan mittaa nettokustannuksia.

Lähtökohtaisesti olisi tärkeää saada mittausten tueksi tietoa tosiasiallisista hallinnollisista toimenpiteistä ja prosesseista yrityksissä tai muissa mittaushankkeissa, ja tällä perusteella alkuperäisen SCM-mallin hyödyntäminen on perusteltua. Mittaus- ja arviointikokemusten kumuloituessa voisi olla tiedonhankinnan menetelmien näkökulmasta perustellumpaa siirtyä alkuperäisestä mallista kohti toteutukseltaan kevyempää EU-mallia.

Riippumatta valittavasta mallista näyttäisi tämän pilottiselvityksen valossa olevan perusteltua, että mittauksissa keskityttäisiin vain ja ainoastaan hallinnollisten rasitteiden mittaamiseen. On epätarkoituksenmukaista laajentaa mittaukset koskemaan alkuperäisen SCM-mallin mukaisesti sellaisia hallinnollisia toimenpiteitä, joita yritykset mahdollisesti noudattavat aikaisemman ja jo poistetun lainsäädännön perusteella.

- **Lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaamisen organisointi ja ohjaus**

Muita maita koskevan kehityksen valossa sekä kansallisten arviointikäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi näyttäisi perustellulta, että Suomessa huolehdittaisiin tarkastellun toiminnan selkeästä vastuutuksesta ja koordinoinnista. Koordinoinnin ja ohjauksen tehtävät voisivat muodostua esimerkiksi osallistumisesta kansallisen tavoiteasetannan muotoilemiseen ja kansalliseen ohjaukseen, ministeriöiden välisestä koordinaatiosta, valittua mittaamisenmenetelmää koskevien oppaiden ja ohjeiden tuottamisesta, koulutuksen ja neuvonnan järjestämisestä sekä kansallisen tason yhteistyöstä ja koordinaatiosta komission suuntaan.

Vastaavasti jokaisella hallinnonalalla tulisi huolehtia siitä, että lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden mittaaminen ja arviointi olisi organisoitu ja vastuutettu selkeästi ao. hallinnonalalla. Kansallisen ja hallinnonalakohtaisen koordinaation tulisi olla yhteensovitettua.

Tähän mennessä ainoastaan Saksassa on päädytty siihen, että itse mittauksista vastaa valtion virasto. Muiden maiden tapaan Suomessa voisi olla perusteltua käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita mittauksen toteuttamisessa.

Lainsäädännön kustannusvaikutusten mittaaminen ja arviointi tulee nähdä osana muuta säädösten vaikutusarviointia ja integroida tiiviisti tähän sekä resursoida taroituksenmukaisella tavalla.

- **Tietokannan muodostaminen**

Muiden Pohjoismaiden mallin mukaisesti on hyvin perusteltua, että lainsäädännön hallinnollisia kustannuksia koskevat mittaukset ja mittaustulokset ovat saatavilla tietokantapohjaisen ratkaisun kautta verkossa. Yhteinen tietokanta osaltaan yhtenäistää mittaamista eri lainsäädäntöalueiden kesken ja helpottaa simulointia säädösvalmistelun yhteydessä.

Lisäksi mittauksissa hyödynnettävät populaatio- ja kustannustiedot saattavat olla käytettävissä eri mittaushankkeissa, ja näin ollen tietokanta myös osaltaan tehostaa suoritettavia mittauksia ja myös yhtenäistää mittauksia yhdenmukaisen tietopohjan kautta.

- **Systemaattiset menettelytavat keventämisehdotusten käsittelemiseksi**

Ison-Britannian mallin mukaisesti Suomessa voitaisiin organisoida elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien kanssa menettelytavat, joita voitaisiin hyödyntää lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden keventämisehdotusten käsittelemiseksi. Tämä järjestely olisi perusteltu etenkin, ellei Suomessa päädytä laajoihin ja systemaattisiin perustason mittauksiin.

- **Ex ante ja perustason mittaukset**

Muiden maiden kokemusten ja Suomea koskevan tilanteen valossa näyttäisi perustellulta, että valittua mittaamisen menetelmää lainsäädännön hallinnollisten rasitteiden arvioimiseksi sovellettaisiin ensisijassa uusien ja laajojen säädösvalmistelujen yhteydessä. Jos näillä säädöshankkeilla muutetaan olemassa olevaa lainsäädäntöä, voisi niiden yhteydessä olla tarkoituksenmukaisinta soveltaa EU SCM-mallia, joka tuottaa tietoa odotettavissa olevista kustannusmuutoksista.

Perustason mittauksia voitaisiin aiemmassa kohdassa esitetyn suosituksen valossa kohdistaa sellaiseen olemassa olevaan lainsäädäntöön, jota yritykset tai muut kohde- ja sidosryhmät pitävät hallinnollisesti erityisen raskaana. Perustason mittausten pohjalta olisi mahdollista asettaa määrällisiä vähentämistavoitteita lainsäädännön hallinnollisen rasittavuuden keventämiseksi.

## Lähteet

Aarnikka, M. – Hyrsky, K. – Kähönen, H. (2007). Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003–2007. Yrittäjyyden politiikkaohjelma – loppuraportti. KTM Julkaisuja 7/2007.

Brysselin Eurooppa-neuvosto 8. ja 9. maaliskuuta 2007. Puheenjohtajan päätelmät. Euroopan unionin neuvosto. 7224/07.

COM(2007) 23 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM(2007)23.

EU model – manual (2006). Assessing administrative costs imposed by legislation. Annex 10 to the impact assessment guidelines. European Commission.

Gelauff, G.M.M. – Lejour, A.M. (2006). Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets. CPB-document 104. CPB, Haag.

International comparison (2006). International comparison of measurements of administrative burdens related to VAT in the Netherlands, Denmark, Norway and Sweden. Contributed by Ministry of Finance, the Netherlands; Danish Commerce and Companies Agency; Ministry of Trade and Industry, Norway; Swedish Business Development Agency.

International Standard Cost Model Manual (2005). Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM Network.

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

Komission lehdistötiedote IP/07/294. Commission moves fast to cut administrative burdens for small business. Bryssel, 7.3.2007.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa I. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

SEC(2005) 175. Commission Staff Working Document – Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, Minimising administrative costs imposed by legislation, Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model, SEC(2005)175.

SEC(2005) 1329. Commission staff working document. Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April–September 2005). European Commission.

StandardKostnadsModellen – Metodutveckling och pilotmätning av mervärdesskattelagen (2004). Underlagsrapport.

## Liite 1

### **Haastatellut henkilöt**

#### **Haastatellut yritykset, alkutuottajat ja asiantuntijat**

Ahvenniemi Juha, Taloushallintoliitto  
Blomquist Ritva, Antiikkiliike Ritva Blomquist & Co Ky  
Elolampi Matti, Elolampi Matti Mty  
Hjelt Mari, Gaia Group Oy  
Johansson Henrik, Skanska Oy  
Kautiainen Jouko, Kotiapu Kaunisharju Tmi  
Koho Elina, Eliko Oy  
Koskelainen Maisa, Pre Press Data Oy  
Kytösalmi Pirjo, NetHawk Oyj  
Lahti Heidi, Hairmail Oy  
Lappalainen Juha, Lappalainen Juha Mty  
Leinonen Ulla, Cover Aluproductions Oy  
Lindfors Heikki, IRR-TV  
Mansikka-Mikkola Eva ja Vahteristo Tarja, Stockmann Oyj  
Myllylä Ilkka, Myllylän tila Mty  
Neimala Antti, kauppa- ja teollisuusministeriö  
Niinikoski Jaakko, Konserniverokeskus  
Olkkonen Timo, Olkkonen Timo Mty  
Sinisalo Soili, Verohallitus  
Suonsyrjä Timo, NCC Property Development  
Virtasalo Heli, Verotuskeskus

#### **Ryhmähaastatteluun osallistuneet**

Anttalainen Mika, Tilitsto Kaj Erlund Oy  
Huttunen Sanna, Laskenta- ja veropalvelu Tabula Oy  
Lindroth Tarja, Tilistar Oy  
Neimala Antti, kauppa- ja teollisuusministeriö



## Liite 2

# Tiedonantovelvoitteiden ja tietovaatimusten normipohja

Tiedonantovelvoite: Kuukausittainen arvonlisäveroilmoitus / Ennakonpalautushakemus	(AVL / EU:n kuudes alv-direktiivi 77/388/ETY)
<b>Tietovaatimus</b>	
Vero kotimaan myynnistä verokannoittain	
22 %,	162 § / Art. 22(4)(b)
17 %	162 § / Art. 22(4)(b)
8 %	162 § / Art. 22(4)(b)
Vero tavaraostoista muista EU-maista	162 § / Art. 22(4)(c),
Kohdekuukauden vähennettävä vero	162 § / Art. 22(4)(b),
Edellisen kuukauden negatiivinen vero	162 § / Art. 22(4)(b)*
Maksettava vero	162 § / Art. 22(4)(b)
Veroton liikevaihto	162 § / Art. 22(4)(b)
Tavaran myynti muihin EU-maihin	162 § / Art. 22(4)(c)
Tavaraostot muista EU-maista	162 § / Art. 22(4)(c)
Ei ALV-toimintaa (ajanjakso)	162 § / Art. 22(4)(a)**
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi),	162 § / Art. 22(4)(a)***
Tilikauden vähennettävät verot yhteensä (verovelvollisen arvio) (vain ennakonpalautushakemuksessa)	(AVL / EU:n kuudes alv-direktiivi 77/388/ETY)
Tilikauden myynnistä ja yhteisöhankesta suorittavat verot yhteensä (verovelvollisen arvio) (vain ennakonpalautushakemuksessa)	(AVL / EU:n kuudes alv-direktiivi 77/388/ETY)

\* Edellisen kuukauden ilmoituksesta siirrettävä ilmoitustekninen erä, jolla ei erillistä itsenäistä oikeudellista perustetta

\*\* Toiminnan keskeyttämisestä ilmoittaminen ei välittömästi perustu mainittuihin säännöksiin, vaan vapauttaa niiden mukaisesta ilmoittamisvelvollisuudesta ilmoitetuksi ajaksi.

\*\*\* Ei säännöksissä mainittu tietovaatimus, vaan yleinen edellytys sille, että ilmoitusvelvollisuus voidaan järkevällä tavalla täyttää

Tiedonantovelvoite: Arvonlisäveroilmoitus kalenterivuodelta	AVL / EU:n kuudes alv-direktiivi 77/388/ETY
<b>Tietovaatimus</b>	
Veroviraston nimi ja osoite	
Perustiedot: Ilmoittajan nimi ja osoite, Y-tunnus, Pankkitili, Puhelin (verovelvollinen tai asianhoitaja)	162 § / Art. 22(4)(a)*
Vero kotimaanmyynnistä verokannoittain	

22 %:n vero	162 § / Art. 22(4)(b)
17 %:n vero	162 § / Art. 22(4)(b)
8 %:n vero	162 § / Art. 22(4)(b)
Vero EU-tavaraostoista	162 § / Art. 22(4)(c),
Kalenterivuoden suoritettavat verot yhteensä	162 § / Art. 22(4)(b)
Kalenterivuoden vähennettävät verot	163 § / Art. 22(4)(b)
Kalenterivuoden tilittävä vero	164 § / Art. 22(4)(b)
Edellisiltä vuosilta vähentämättä jäänyt vero	165 § / Art. 22(4)(b)
Maksettava vero	162 § / Art. 22(4)(b)
Veronlisäys maksun myöhästymisen johdosta	
<b>MAKSETAAN/PALAUTETAAN</b>	
Veroton liikevaihto	162 § / Art. 22(4)(b)
Tavaran myynti EU-maihin	162 § / Art. 22(4)(c)
Tavaraostot EU-maista	162 § / Art. 22(4)(c)
Ei ALV-toimintaa kalenterivuoden aikana	162 § / Art. 22(4)(a)*

Tiedonantovelvoite: Yhteisömyynti-ilmoitus*	AVL / EU:n kuudes alv-direktiivi 77/388/ETY
---	---

#### Tietovaatimus

Koko yhteisömyynnin arvo kohdekautena	Art. 22(6)(b)
Maatunnus	Art. 22(6)(b)
Asiakkaan arvonlisäverotunniste	Art. 22(6)(b)
Tavaran myynnin EU-maihin (= yhteisömyynnin ) arvo	Art. 22(6)(b)
Koodi	Art. 22(6)(b)
Perustiedot: (päiväys, allekirjoitus ja nimenselvennys, puhelinnumero, kohdekuukausi, Y-tunnus)	165 § 1 mom

\*Yhteenvetoilmoituksen antamisvelvollisuus säädetään AVL 162b §:ssä. Yksityiskohtaisista tiedoista ei säädetä AVL:ssa, vaan ne perustuvat verohallituksen laatimaan lomakkeeseen. Allekirjoitusvaatimus perustuu kuitenkin 165§ 1 momenttiin. Eu-oikeudessa antamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvistä tietovaatimuksista säädetään yksityiskohtaisesti Artiklassa 22(6)(b).

Tiedonantovelvoite: Perustamis- ja muutossilmoitukset	AVL / EU:n kuudes alv-direktiivi 77/388/ETY
---	---

#### Tietovaatimus

ILMOITTAUTUMINEN *	161 § / Art. 22(1)
--------------------	--------------------

#### HAKEUTUMINEN

Kiinteistön käyttöoikeuden luovuttaja alkaen pvm /	AVL 30 § / Art. 13(C)(a)
Vähäisen liiketoiminnan harjoittaja, yleishyödyllinen yhteisö tai uskonnollinen yhdyskunta alkaen, pvm /	AVL 12 § 1 mom / Art. 24(6)
Ulkomainen elinkeinonharjoittaja alkaen, pvm /	AVL 12 § 2 mom
Ulkomainen kaukomyynti alkaen, pvm /	AVL 63a § 6 mom / Art. 28b(B)(3)

Yhteisohankkija (pv.kk.vvvv – pv.kk.vvvv) / AVL 26f §/ Art. 28a(1)(a), 3. kpl  
Alkutuottaja hakeutuu arvonlisäverovelvolliseksi alkaen, pvm / AVL 162 § 5 mom

\*Ilmoittautumisvelvollisuuteen liittyvät yksityiskohtaiset tietovaatimukset eivät seuraa laista tai EU-säännöksistä, vaan lomakkeiden sisällöstä.

Laskutus	AVL 209b § 2 mom / Art. 22(3)(b), AVL 209b § 2 mom / Art. 22(3)(a), 5. kpl
Pienet laskut	AVL 209c § 3 mom / Art. 22(9)(d)
Verotarkastus	AVL 169 §, 170 §

## Liite 3

# SCM-mallin ja EU SCM -mallin vaiheet ja osatehtävät

## SCM-mallin vaiheet ja osatehtävät

<b>Vaihe 0: Aloitus</b>		
Tutkimukseen sisällytettävästä yrityksiin kohdistuvasta sääntelystä päätetään ennen valmisteleavan analyysin aloittamista. Suurten analyysien tapauksessa järjestetään tapaaminen ministeriön, ohjausryhmän, konsulttien ja muiden asianosaisten kesken.		
<b>Vaihe 1: Valmisteleva analyysi</b>		
	Askel 1:	Tiedonantovelvoitteiden, tietovaatimusten ja hallinnollisten toimenpiteiden identifiointi ja luokittelu alkuperän mukaan
	Askel 2:	Näihin liittyvien säännösten identifiointi ja rajaaminen
	Askel 3:	Tiedonantovelvoitteiden luokittelu tyyppin mukaan (pakollinen askel)
	Askel 4:	Relevanttien yrityssegmenttien luokittelu
	Askel 5:	Populaatioiden, kertojen ja frekvenssien identifiointi
	Askel 6:	Yrityshaastattelut VS asiantuntija-arviot
	Askel 7:	Relevanttien kustannusparametrien identifiointi
	Askel 8:	Haastattelupohjan laatiminen
	Askel 9:	Askelten 1–8 asiantuntijatarkastelu
<b>Vaihe 2: Aikaa ja kustannuksia koskevan tiedon kerääminen ja standardisointi</b>		
	Askel 10:	Tyypillisten yritysten valitseminen haastateltaviksi
	Askel 11:	Yrityshaastattelut
	Askel 12:	Toimenpidekohtaisten aika- ja resurssiestimaattien täydentäminen ja standardisointi kullekin toimenpiteelle
	Askel 13:	Askelten 10–12 asiantuntijatarkastelu
<b>Vaihe 3: Laskelmat, täsmentäminen ja raportointi</b>		
	Askel 14:	Vahvistetun datan ekstrapolointi kansalliselle tasolle
	Askel 15:	Raportointi ja siirtäminen tietokantaan

## EU SCM -mallin vaiheet ja osatehtävät

<b>Vaihe 1: Valmisteleva analyysi</b>		
	Askel 1:	Tiedonantovelvoitteiden identifiointi ja luokittelu
	Askel 2:	Vaadittujen toimenpiteiden identifiointi
	Askel 3:	Luokittelu säädöksen alkuperän mukaan
	Askel 4:	Kohderyhmän (tai ryhmien) identifiointi, kutsutaan myös segmentoinniksi
	Askel 5:	Vaadittujen toimenpiteiden frekvenssien identifiointi
	Askel 6:	Relevanttien kustannusparametrien identifiointi
	Askel 7:	Datan lähteiden valinta, sekä tarvittaessa tiedonkeräysvälineiden kehittäminen
<b>Vaihe 2: Tiedon keräys ja standardisointi</b>		
	Askel 8:	Kyseessä olevien toimijoiden lukumäärän arviointi
	Askel 9:	Kunkin kohderyhmän normaalitehokkaan toimijan suoriutumisen arviointi ottaen huomioon kohdassa kuusi identifioidut kustannusparametrit
<b>Vaihe 3: Laskelmat ja raportointi</b>		
	Askel 10:	Vahvistetun datan ekstrapolointi EU-tasolle
	Askel 11:	Raportointi ja siirtäminen tietokantaan

## Liite 4

## Vertaileva tutkimus arvonlisäverolainsäädännön aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista eräiden maiden kesken

Liitetaulukko 1. Arvonlisäverolainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset kustannukset vertailumaissa

	Alankomaat	Tanska	Ruotsi	Norja
ALV:n vuotuiset kokonaiskustannukset	797 milj. euroa (sisältäen osin tullilainsäädännön)	50,9 milj. euroa	289 milj. euroa	111 milj. euroa
ALV:n vuotuiset yritys-kohtaiset kustannukset	807 euroa	180 euroa	344 euroa	430 euroa
ALV-rekisteröityjen yritysten määrä	987 000	282 723	836 141	258 370

## Liite 5

### Segmenttikohtaiset määrittelyt

#### Liikevaihto

Verovelvollisen liikevaihdon osalta muodostettiin tässä selvityksessä kaksi luokkaa kuukausiraportoitijien osalta:

- alle 1 milj. euron liikevaihto (ns. pienet yritykset)
- 1 milj. euroa ja sitä suurempi liikevaihto (ns. suuret yritykset).

Vuosiraportointivelvollisia tarkasteltiin yhtenä kokonaisuutena, sillä liikevaihdotaan suurimpia vuosiraportoitijia on vain noin parikymmentä verohallinnon tietojen mukaisesti.

#### Raportoinnin muoto

Sähköisellä raportoinnilla tässä tarkastelussa tarkoitetaan sitä, että verovelvollinen voi täyttää tiedonantovelvoitteensa sähköisesti ja myös tosiasiallisesti toimii sen mahdollisuuden mukaisesti, jos se on olemassa.

#### Suorittamistapa

Ulkoistettu työ tarkoittaa sitä, että verovelvollinen hankkii ulkopuolisia palveluja tiedonantovelvoitteidensa täyttämiseksi, ja vastaavasti sisäinen työ tarkoittaa sitä, että verovelvollinen hoitaa itse tiedonantovelvoitteensa. Tässä selvityksessä on tehty oletus saatavilla olevan aineiston pohjalta, että kaikki kuukausiraportoitijat huolehtivat myyntilaskutuksestaan itse. Vuosiraportoitijien kohdalla laskutukset tietovaatimusten täyttämisestä ei yleensä synny kustannuksia, koska ostajapuoli vastaa niistä.

#### Raportointitiheys

Suomen arvonlisäverolainsäädännön mukaisesti alkutuottajat ja kuvataiteilijat kuuluvat arvonlisäveroilmoituksen osalta ns. vuosimenettelyn piiriin sekä kaikki muut arvonlisäverovelvolliset kuukausimenettelyn piiriin. Menettelykohtaisesti tässä selvityksessä on näistä ryhmistä muodostettu omat segmenttinsä. Vuosiraportoitijien yhteydessä on tarkasteltu ainoastaan alkutuottajia, sillä verohallinnon tietojen mukaan vuosimenettelyn piirissä olevia kuvataiteilijoita on vain noin 400.

## Liite 6

### Laskennassa sovelletut kustannustekijät

#### Tuntitariffit eri ammattiryhmille (sisäinen tariffi)

Tuntitariffit eri ammattiryhmille saatiin tilastokeskuksen palkkatilastoista<sup>51</sup> (kirjanpidon assistentit ja toimistohenkilökunta, talouspäällikkö/yrityksen johto sekä pienessä yrityksessä yrittäjä) sekä Suomen Yrittäjien tekemän selvityksen<sup>52</sup> perusteella (yrittäjät, maataloustuottajat). Tuntitariffit pitävät talouspäälliköiden, yritysten johdon sekä kirjanpidon assistenttien ja toimistohenkilökunnan osalta sisälleen työnantajasivukulut (31,3 %), lomakorvaukset (4 %) sekä yleishallintokulut (25 %). Yrittäjien ja maataloustuottajien osalta on otettu huomioon kokonaistulot sekä lakisääteiset maksut. Tuntitariffit on yksilöity alla olevassa taulukossa.

Liitetaulukko 2. Kustannuslaskennassa hyödynnetyt tuntitariffit

Ammattiryhmä	Tuntitariffi (€)
Kirjanpidon assistentit ja toimistohenkilökunta	21
Taluspäällikkö/yrityksen johto	50
Yrittäjä	26
Maataloustuottaja	16

Kunkin tietovaatimuksen osalta tuntitariffit on haastatteluaineiston perusteella jaettu siten, että pienissä yrityksissä tietovaatimuksen täyttämiseen käytetty aika on jaettu tasaisesti yrittäjän sekä assistenttien ja toimistohenkilöstön kesken, ja suurissa yrityksissä tietovaatimuksesta riippuen 25–50 % käytetystä ajasta on kohdennettu taluspäällikölle tai yrityksen johdolle ja loput kirjanpidonassistentteille ja toimistohenkilöstölle.

#### Frekvenssit eri tietovaatimuksille

Frekvenssit eri tietovaatimuksille perustuvat arvonlisäveron kuukausi- ja vuosiraportoinnin sekä yhteisömyynnin yhteenvedoilmoitusten osalta lainsäädännön aset-

51 Tilastokeskuksen palkkatilastot vuodelta 2004.

52 Suominen (2006).



tamiin velvoitteisiin siitä, kuinka monta kertaa vuodessa kyseinen tietovaatimus tulee täyttää.

### *Kuukausiraportointi*

Kuukausiraportoinnin kaikkien muiden tietovaatimusten osalta frekvenssi on 12, paitsi siltä osin kuin kyse on ajanjaksosta, jolloin yritys ei ole harjoittanut arvonnäköalaveron alaista toimintaa. Ilmoituksen voi antaa kerrallaan kuudeksi kuukaudeksi. Verohallinnolta saatujen tilastojen mukaan voidaan pienten yritysten osalta nähdä tästä ilmoittavien yritysten määrän aina kohoavan vuoden alussa sekä uudestaan loppuvuodesta, mikä kertoisi ainakin osin tämäntyyppisen liiketoiminnan sesonkiluonteesta. Frekvenssiksi näiden yritysten osalta määriteltiin kaksi. Suurten yritysten osalta samanlaista sesonkiluontoisuutta ei ollut niin selkeästi nähtävissä. Suurten yritysten osalta päädyttiin käyttämään frekvenssinä yhtä ilmoituskertaa.

*Vuosiraportoinnin* kaikkien tietovaatimusten frekvenssi on yksi.

### *Yhteisömyynti-ilmoitukset*

Yhteisömyynnin koontilista annetaan neljännesvuosittain, ja siten sen frekvenssi on neljä. Koska yhteisömyynnin koontilistaan merkitään yhteisömyynnin arvo kunkin asiakkaan ja maan osalta, on haastatteluaineiston perusteella tehty oletus, että pienet yritykset vievät keskimäärin viiteen eri maahan viidelle eri asiakkaalle, kun taas suurten yritysten osalta vastaavat luvut ovat kymmenen.

### *Perustamis- ja muutosilmoitukset*

Perustamis- ja muutosilmoitusten frekvenssin oletetaan olevan yksi. Kunkin yrityksen oletetaan täyttävän perustamisilmoituksen kerran, ja toisaalta oletettiin, että yritys tekee muutosilmoituksen korkeintaan kerran vuodessa.

### *Verotarkastus*

Vuodessa yhden yrityksen osalta verotarkastuksia oletetaan tehtävän kerran, jolloin frekvenssiksi on määritelty yksi.

### *Laskutus*

Laskutukselle ei ole määritelty frekvenssiä, sillä laskutuksen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset määräytyvät ainoastaan ns. hankintakustannuksina. Sellaisia ovat esimerkiksi laskutusohjelman aiheuttamat kustannukset yrityksille. Laskutuksen osalta huomioon ei ole otettu laskun tulostamista ja lähettämistä. Laskun tulostamisen ja lähettämisen asiakkaalle on katsottu kuuluvan yrityksen normaaleihin liiketoimintaprosesseihin, ja niiden aiheuttamia kustannuksia ei ole otettu huomioon. Laskutuksen osalta on oletettu, että normaalitehokas toimija hyödyntää laskutuksessaan sähköistä laskutusjärjestelmää.

## Populaatiot

Suurin osa pilottiselvityksen populaatiotiedoista on saatu verohallinnosta. Tiedot perustuvat vuoden 2005 tilastoihin. Pilottiselvityksen puitteissa on tuotettu etenkin verohallinnon toimesta runsaasti uutta tilastoaineistoa. Lisäksi selvityksen toteuttajatiimi on tuottanut verohallinnon tilastoja yhdistelemällä uutta tilastomateriaalia. Selvityksen toteutuksen yhtenä suurena haasteena onkin ollut soveltuvan tilastoaineiston saaminen. Selvityksen aikana on käynyt ilmi, että SCM-mallin tai tältä osin vastaavatyypisen EU:n SCM-mallin hyödyntämiseen edellytettäviä tilastoja ei ainakaan vielä ole tuotettu, mikä saataisi olla hyvinkin suuri haaste, mikäli vastaavanlaisia selvityksiä laaditaan tulevaisuudessa.

### *Arvonlisäveroilmoitus*

- Populaatiotiedot verohallinnosta liikevaihtoluokittain ja verokannoitain.

### *Yhteisömyynti-ilmoitus*

- Populaatiotiedot verohallinnosta liikevaihtoluokittain ja verokannoitain.

### *Perustamis- ja muutosilmoitukset*

- Populaatiotiedot Patentti- ja rekisterihallituksen YTJ-järjestelmästä
- Täydentäviä populaatiotietoja maa- ja metsätalousministeriöstä sekä MTK:sta.

### *Verotarkastus*

- Tiedot populaatiosta verohallinnosta (arvonlisäverotarkastusten osuus kokonaisverotarkastuksesta laskettiin hyödyntämällä arvonlisäveron prosentuaalista osuutta koko jälkiverotuksessa, joka on 16,6 %).

### *Laskutus*

- Populaatiotiedot verohallinnosta. Pilottiselvityksessä on oletettu, että yritykset vastaavat itse laskutuksensa hoitamisesta lukuun ottamatta vuosiraportoijia.

Datamatriisiin on laskettu kunkin tietovaatimuksen osalta yritysten lukumäärä, jota kyseinen tietovaatimus koskettaa. Populaatiot on laskettu kaikista verovelvollisista eli mukaan on myös laskettu vapaaehtoisesti arvonlisäverovelvollisiksi ha-  
keutuneet eli esimerkiksi kolmas sektori.

## **Ulkoisen tariffi**

Ulkoisen tariffin laskemiseksi pilottiselvitykseen saatiin kaksi vaihtoehtoista mallia. Ensimmäisen mallin mukaan taloushallinnon ja kirjanpidon kustannukset ovat 5 prosenttia yrityksen kokonaisliikevaihdosta. Arvonlisäverolainsäädännön aiheuttamat kustannukset ovat tässä mallissa 1,25 prosenttia yrityksen kokonaisliikevaihdosta. Ensimmäisen mallin rinnalle saatiin toinen vaihtoehtoinen tapa, jossa arvonlisäverolainsäädännön aiheuttamat kustannukset veloitetaan yritykseltä kiinteään tuntihinnan mukaan. Tässä pilottiselvityksessä päädyttiin käyttämään kiinteää tuntihintaa, sillä se on myös lähempänä SCM-mallin alkuperää. Tuntihinnaksi määriteltiin 60 euroa (ilman arvonlisäveroä).

## **Muut kulut**

Manuaalisesti täytettävien ja toimitettavien tiedonantovelvollisuuksien osalta lisäkustannuksiksi on laskettu postituskulut 0,50 euroa yhtä postituskertaa kohti. Nämä kustannukset ovat ns. hankintakustannuksia. Muina hankintakustannuksina otettiin huomioon edellä mainittu laskutusohjelmiston hankinta.

## Liite 7

### **Hallinnolliset toimenpiteet EU SCM -mallin mukaisesti**

- perehtyminen tiedonantovelvollisuuteen
- jäsenten ja henkilöstön kouluttaminen tiedonantovelvollisuuteen liittyen
- olennaisten tietojen hakeminen olemassa olevista tiedoista
- olemassa olevien tietojen mukauttaminen
- uuden tiedon tuottaminen
- tiedotusmateriaalin suunnittelu (lehtisen laatiminen)
- lomakkeiden ja taulukkojen täyttäminen
- kokoontumisten järjestäminen (sisäiset ja ulkoiset kokoontumiset tilintarkastajan, asianajajan yms. kanssa)
- tutkiminen ja tarkastaminen (myös viranomaisten tutkimuksissa avustaminen)
- kopiointi (raporttien jäljentäminen, etikettien tai lehtisten valmistaminen)
- tietojen toimittaminen (niiden lähettäminen toimivaltaiselle viranomaiselle tms.)
- tietojen syöttäminen
- muut toimenpiteet.

## Liite 8

### **Standardoitu ajankäyttö toimenpiteiden mukaisesti**

(Ks. liitetaulukot 3–5 sivuilla 96–98)

## Liitetaulukko 3. Arvonlisäveroilmoitus

Kuukausiraportointi		Perhe- työ- donan- toivelli- suuteen	Jäsenten ja henkilöstön kouluttaminen tiedonantovi- ollisuuteen liittyen	Olemaisten tietojen ha- keminen olemassa olevista tie- doista	Olema- sa olevi- en tieto- jen mu- kauttami- nen	Uuden tiedon tuottami- nen	Tiedotus- materiaa- lin suun- nittelu	Lomak- keiden ja taulukko- jen täy- tänminen	Kokoonnutumisten järjestäminen (sis. ja ulk. kok. tilintarkastajan, asiainjohtajan yms. kanssa)	Tuikeminen ja tarkastami- nen (myös vi- ranomaisten tutkimuksissa avustaminen)	Kopiointi	Tietojen toimitta- minen (väh- enmal- selle)	Tietojen syöttämi- nen	Muut
Pienet yritykset														
201	22 %				6,1 %	6,1 %		57,6 %		30,3 %				
102	17 %													
203	8 %													
205	Vero tavaraostoista muista EU-maista							16,7 %		83,3 %				
206	Kohdekuukauden vähennettävä vero				6,1 %	6,1 %		57,6 %		30,3 %				
207	Edellisen kuukauden negatiivinen vero													
208	Maksettava vero				33,3 %			66,7 %						
209	Veroton liikevaihto													
210	Tavaran myynti muihin EU-maihin													
211	Tavaraostot muista EU-maista							100,0 %						
56	Ei ALV-toimintaa (ajanjakso)													
	Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi)							50,0 %				50,0 %		
Suuret yritykset														
201	22 %			36 %				13 %		48 %		3 %		
102	17 %													
203	8 %							21 %		2 %		77 %		
205	Vero tavaraostoista muista EU-maista			4 %	33 %			6 %		55 %		2 %		
206	Kohdekuukauden vähennettävä vero			4 %	30 %			6 %		59 %		1 %		
207	Edellisen kuukauden negatiivinen vero							76 %		1 %		23 %		
208	Maksettava vero							78 %				22 %		
209	Veroton liikevaihto			43 %				44 %				12 %		
210	Tavaran myynti muihin EU-maihin	30 %		4 %	20 %			6 %		39 %		1 %		
211	Tavaraostot muista EU-maista	85 %						12 %				3 %		
56	Ei ALV-toimintaa (ajanjakso)													
	Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi)							50 %					50 %	
212	Tilikauden vähennettävät verot yhteensä				80 %			20 %						
213	Tilikauden myymistä ja yhteisöhankeimmasta suorittettavat verot yhteensä				80 %			20 %						







## Liite 9

## Arvonlisäveroilmoituksen tiedonantovelvoitteesta johtuvien hallinnollisten kustannusten tarkasteluun liittyvät liitetaulukot

Liitetaulukko 6. Pienten yritysten kuukausittain antamasta arvonlisäveroilmoituksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset 22 % verokannan mukaisesti eriteltyinä

Tiedonantovelvoite:		
Kuukausittainen arvonlisäveroilmoitus – Pienet yritykset		
Tietovaatimus	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi
22 % (pienet yritykset)	0,4	9,4
Kohdekuukauden vähennettävä vero (pienet yritykset)	0,4	4,7
Edellisen kuukauden negatiivinen vero (pienet yritykset)	0,2	4,7
Maksettava vero (pienet yritykset)	0,2	4,7
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (pienet yritykset, manuaalisesti)	0,6	14,1
Postituskustannukset		6
<b>Manuaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>1,8</b>	<b>43,6</b>
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (pienet yritykset, digitaalisesti)	0,2	4,7
<b>Digitaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>1,4</b>	<b>28,2</b>

Liitetaulukko 7. Suurten yritysten kuukausittain antamasta arvonlisäveroilmotuksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset 22 % verokannan mukaisesti

Tiedonantovelvoite: Kuukausittainen arvonlisäveroilmotus – Suuret yritykset		
Suuret yritykset	Ajankulutus (h) vuodessa (yritys)	Kustannukset (€)/yritys/vuosi
22 % (suuret yritykset)	0,8	22,6
Kohdekuukauden vähennettävä vero (suuret yritykset)	0,4	14,2
Edellisen kuukauden negatiivinen vero (suuret yritykset)	0,2	7,1
Maksettava vero (suuret yritykset)	0,2	7,1
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (suuret yritykset, manuaalisesti)	0,6	18,4
Postikulut		6
<b>Manuaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>2,2</b>	<b>75,4</b>
Perustiedot: (yhteyshenkilö, puhelinnumero, Y-tunnus, kohdekuukausi) (suuret yritykset, digitaalisesti)	0,20	7,10
<b>Digitaalisesti täyttävät yhteensä</b>	<b>1,80</b>	<b>58,10</b>

<p>Författare</p> <p>Marja-Liisa Niinikoski, Nina von Hertzen, Ilpo Kauppinen / Net Effect Oy, Ramboll Management, KPMG Oy Ab</p>	<p>Publiceringstid April 2007</p> <p>Uppdragsgivare Handels- och industriministeriet</p> <p>Organets tillsättningsdatum</p>
<p>Titel</p> <p>Pilotstudie om administrativa kostnader som åsamkas företagen av mervärdesskattelagstiftningen Metod för mätning och uppskattning av administrativa kostnader</p>	
<p>Referat</p> <p>I denna pilotstudie testades den standardkostnadsmodell (Standard Cost Model, SCM) som används i flera EU-länder och EU:s standardkostnadsmodell (EU SCM) som kommissionen utvecklat för att mäta företagens administrativa börda. Modellerna testades på mervärdesskattelagstiftningen som har en stor betydelse för företagens verksamhetsbetingelser. Syftet var inte att klarlägga vilka starka respektive svaga sidor vårt mervärdesskattesystem har utan snarare att bedöma och testa hur bra mätningssmetoderna fungerar och på vilket sätt de skulle kunna utnyttjas i Finland.</p> <p>Vid utredningen användes den ursprungliga standardkostnadsmodellen och EU:s standardkostnadsmodell parallellt och de viktigaste skillnaderna mellan dem utreddes. I den ursprungliga standardkostnadsmodellen framhävs intervjuerna med företagen som en metod för kunskapsinhämtning mer än i EU:s standardkostnadsmodell som så långt som möjligt försöker utnyttja befintliga kunskapskällor och sakkunnigutlåtanden. En väsentlig skillnad är också att den s.k. nettoprincipen har en central roll i EU:s standardkostnadsmodell. Nettoprincipen innebär att från de nya kostnader som medförs av en viss författning avdras de kostnader som elimineras tack vare författningen antingen på EU-nivån eller på den nationella nivån.</p> <p>Ett systematiskt införande av ovan nämnda standardkostnadsmodeller i Finland skulle förutsätta uttryckliga beslut om saken. I utredningen konstateras att utvecklingen inom EU tycks förutsätta att mätningen av lagstiftningens kostnadseffekter organiseras nationellt före 2008. Om ett eventuellt fortsatt utvecklande av saken på det nationella planet konstateras att också i Finland bör mätningen av de administrativa bördorna ha en klar målsättning. Så är också fallet med alla de länder där mätningssarbetet redan har inletts – mätningen och bedömningen av de administrativa bördorna är inte något självändamål.</p> <p>Utredningen slår fast att det finns all orsak att sörja för ansvarsfördelningen för och samordningen av verksamheten, om metoden för mätning av de administrativa bördorna tas i bruk på en bredare front. Samordning och styrning behövs bl.a. för att metoden skall kunna utvecklas vidare, samarbetet mellan ministerierna organiseras, arbetet på den nationella nivån och EU-nivån sammanjämkas samt för att en gemensam databas som möjliggör simulering skall kunna inrättas.</p> <p>I slutledningarna konstateras att det för Finlands del skulle vara motiverat att tillämpa den mätningssmetod som eventuellt väljs i första hand på nya omfattande lagstiftningsprojekt. Mätningar på basnivå skulle kunna göras i samband med författningar som av mål- och intressentgrupperna upplevs som särskilt administrativt betungande.</p> <p>Kontaktperson på HIM: Staben / Antti Neimala, tel. +358 9 1606 3631</p>	
<p>Nyckelord</p> <p>företagens administrativa kostnader och bördor, mervärdesskattelagstiftningen, standardkostnadsmodell (SCM), EU:s standardkostnadsmodell (EU SCM)</p>	
<p>ISSN</p> <p>1459-9376</p>	<p>ISBN</p> <p>978-952-489-129-5</p>
<p>Sidoantal</p> <p>100</p>	<p>Språk</p> <p>Finska</p> <p>Pris</p> <p>17 €</p>
<p>Utgivare</p> <p>Handels- och industriministeriet</p>	<p>Förläggare</p> <p>Edita Publishing Ab</p>

<b>Authors</b>  Marja-Liisa Niinikoski, Nina von Hertzen, Ilpo Kauppinen; Net Effect Oy  with Ramboll Management and KPMG Oy Ab	<b>Date</b> April 2007  <b>Commissioned by</b> Ministry of Trade and Industry  <b>Date of appointment</b>
<b>Title</b> Pilot study on the administrative costs caused by value-added tax legislation for enterprises Methods of measurement and estimates on administrative costs	
<b>Abstract</b>  <p>The study tested the SCM model employed by several EU countries, and the EU SCM model, developed by the EU Commission, for measuring the administrative burden borne by enterprises. Both models were tested using value-added tax legislation, which is crucial in terms of the business operating environment. The purpose was to test and evaluate the performance of measuring methods and the possibilities for utilising them in Finland, rather than evaluating the strengths or weaknesses of our VAT system.</p> <p>The survey applies the original SCM model and the EU SCM model in parallel, analysing their key differences. Using the original SCM model, data acquisition focused more on company interviews than with the EU SCM model, which attempts to utilise existing information sources and expert views as far as possible. Moreover, a key difference is that the so-called net cost principle is highly significant for the EU SCM model. According to this principle, EU-level or member-state specific costs, which are eliminated due to the regulation in question, should be deducted from new costs caused by the same regulation.</p> <p>Systematic implementation of these models in Finland would require specific decisions on the matter. The survey states that developments within the EU would seem to require national organisation of the measurement of the cost impacts of legislation by 2008. As regards possible further national preparation of the issue, the survey states that the measurement of administrative burdens should be related to clear goal setting in Finland too, as has been the case in all countries that have already undertaken measuring. The measurement and evaluation of administrative burdens do not constitute a goal as such.</p> <p>According to the survey, the clear division of responsibilities for operations and the related co-ordination should be performed, if a method for measuring administrative burdens is adopted more extensively. Co-ordination and steering would be necessary for several reasons, such as the development of methods, arranging inter-ministry co-operation, the co-ordination of national and EU-wide work to the necessary extent, and for the purpose of creating a shared database facilitating simulations.</p> <p>The survey's conclusions state that, in light of the situation applicable to Finland, it would seem justified to apply the measuring method eventually selected, primarily in connection with new, extensive legislative drafting projects. Basic level measuring could be targeted at regulations considered particularly heavy in administrative terms by the target and stakeholder groups.</p> <p>MTI contact person: Special Advisers / Antti Neimala, tel. +358 9 1606 3631.</p>	
<b>Key words</b> Administrative costs and burdens of enterprises, value-added tax legislation, SCM model, EU SCM model	
<b>ISSN</b> 1459-9376	<b>ISBN</b> 978-952-489-129-5
<b>Pages</b> 100	<b>Language</b> Finnish  <b>Price</b> € 17
<b>Published by</b> Ministry of Trade and Industry	<b>Sold by</b> Edita Publishing Ltd

## Edelliset sarjassa ilmestyneet julkaisut

- 1/2007 High-Growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations
- 2/2007 Selvitys sähkö- ja maakaasumarkkinoiden kehityksestä sekä sähkö- ja maakaasumarkkinalakien soveltamisesta saaduista kokemuksista
- 3/2007 Alkavien innovaatioyritysten julkinen rahoitus Suomessa
- 4/2007 Luovien alojen yritystoiminnan hankkeet vuosina 2000–2006
- 5/2007 Ehdotus julkisin varoin tapahtuvan, ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun edistämisen tarpeista, toiminnan organisoimisesta sekä tarvittavista määräraha- ja muista resursseista
- 6/2007 Maahanmuuttajayrittäjyys Suomessa – Nykytilanne ja toimenpide-ehdotuksia
- 7/2007 Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003–2007. Yrittäjyyden politiikkaohjelma – loppuraportti
- 8/2007 Keskisuurten kasvuyritysten mahdollisuudet ja haasteet
- 9/2007 Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuodelle 2007
- 10/2007 Luovien alojen yrittäjyyden kehittämisstrategia 2015
- 11/2007 Entrepreneurship Policy during Prime Minister Matti Vanhanen's Term of Government 2003–2007. Entrepreneurship Policy Programme – Final Report
- 12/2007 Työvoima- ja elinkeinokeskusten tulostavoitteet vuodelle 2007
- 13/2007 Competition in Finland: Trends across Business Sectors in 1994–2004

## Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista

Pilottiselvityksen tarkoituksena on testata yritysten hallinnollisten kustannusten mittaamiseksi hyödynnettyjä menetelmiä ja arvioida niiden käyttömahdollisuuksia Suomessa.

Selvityksen kohteena ovat arvonlisäverolainsäädännöstä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Selvityksen tavoitteena ei ole arvonlisäverosäätelyn muutostarpeiden paikantaminen, vaan näiltä osin selvityksessä testataan mittaamismenetelmiä yhdellä yritystoiminnan kannalta keskeisellä alueella.

Selvityksessä esitetään kansainvälisen SCM-mallin (Standard Cost Model) ja EU SCM-mallin peruseriaatteet ja vertaillaan niitä Suomen näkökulmasta. Johtopäätöksissä ja kehittämissuosituksissa arvioidaan, kuinka muiden EU-maiden sekä EU:n käynnistämät toimintaohjelmat tulisi ottaa Suomessa huomioon.