

TEM raportteja

15/2012

Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä

Loppuraportti

Työelämä- ja markkinaosasto

2.5.2012



Tiivistelmä

Yrityksille lainsäädännöstä aiheutuvan hallinnollisen taakan *lähtötasoksi* on Suomessa arvioitu hieman alle 2 miljardia euroa vuodessa. Tämä sisältää sekä EU-lainsäädännöstä että kansallisesta sääntelystä yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan. Lähtötasoarvio perustuu kaikilla kansallisen taakan vähentämishankkeiden painopistealoilla toteutettuihin, työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimiin hallinnollisen taakan lähtötasoselvityksiin. Selvitykset toteutettiin yhteistyössä vastuuviranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Käsillä olevan selvityksen tarkoituksena oli tuottaa suuntaa-antava arvio hallinnollisen taakan kehityksestä *lähtötasomittausten jälkeen*.

Lainsäädännön yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka ei ole painopistealoilla tämän suuntaa-antavan selvityksen perusteella merkittävästi muuttunut taakan lähtötasoarvion tasosta (taulukko 1). Selvityksen mukaan taakka on vähentynyt noin prosentilla. On kuitenkin huomattava, että laskelmassa ei tietyiltä osin ole otettu huomioon sähköisen viranomaisasioinnin (esim. maataloustuet, ympäristöluvut, sähköinen hankintajärjestelmä) tai tilastoinnin yritystiedonkeruiden kehittämisen vaikutusta hallinnollisen taakan kehitykseen.

Hallinnollisen taakan kokonaiskehitys on sekä taakkaa vähentävien että sitä lisäävien toimenpiteiden seurausta. Taakan lähtötasomittauksen jälkeen hallinnollista taakkaa vähentäviä toimenpiteitä painopistealoilla ovat olleet esimerkiksi:

- pienyritysten pidennettyihin verokausiin ja verotilijärjestelmään siirtyminen
- kynnysarvojen nostaminen julkisissa hankinnoissa
- konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuuden poistaminen alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa sekä
- siirtyminen elintarvikehuoneiston hyväksymismenettelystä ilmoitusmenettelyyn.

Hallinnollista taakkaa lisääviä toimenpiteitä ovat selvityksen suuntaa-antavien arvioiden mukaan puolestaan olleet käännetyt arvonlisäverovelvollisuuden käyttöönotto ja sairausvakuutuslain muuttaminen työterveyshuollon korvaamiseen liittyviä tiedonantovelvoitteita koskien.

Painopisteala	Lähtötaso: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Työnantajana toimiminen	616 311 000	620 342 000	4 031 000	1 %
Verotus	446 500 000	440 926 000	-5 574 000	-1 %
Taloushallinnon raportointi	256 153 000	253 345 000	-2 808 000	-1 %
Elintarviketurvallisuus ja laatu	36 123 000	34 288 000	-1 835 000	-5 %
Julkiset hankinnat	21 004 000	16 156 000	-4 848 000	-23 %
Ympäristöluvut	179 077 000	179 077 000	0	0 %
Yhteensä	1 555 168 000	1 544 134 000	-11 034 000	-1 %

Taulukko 1 Arvio hallinnollisen taakan muutoksesta lähtötasomittauksesta (selvitykseen ei sisällynyt toimenpiteitä maataloustukien ja tilastoinnin painopistealoilta)¹

Suhteellisesti eniten hallinnollinen taakka on vähentynyt julkisten hankintojen painopistealalla. Tällä ei kuitenkaan ole suurta merkitystä kokonaistaakaan muutokseen, koska julkisten hankintojen osuus kokonaistaakasta on pieni.

Eniten hallinnollista taakkaa aiheuttavien painopistealojen eli työnantajana toimimisen ja verotuksen osalta hallinnollisessa taakassa ei ole nähtävissä suuria muutoksia. Työnantajavelvoitteiden osalta hallinnollinen taakka kasvanut vajaalla prosentilla sairausvakuutuslain muutoksen myötä, mutta hallinnollista taakkaa merkittävästi vähentäviä toimenpiteitä ei ole toteutettu lähtötasomittauksen jälkeen. Verotuksen saralla hallinnollista taakkaa on merkittävästi vähentänyt siirtyminen pienyritysten pidennettyihin verokausiin sekä verotilijärjestelmään. Hallinnollisen taakan kokonaismuutos verotuksen painopistealalla on kuitenkin jäänyt vähäisemmäksi käännetyt arvonlisäverovelvollisuuden taakkaa lisäävästä vaikutuksesta johtuen.

¹ Selvityksessä käännetyt arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi arvioitiin noin 26 miljardia euroa. Käännetyt arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta johtuen ei kuitenkaan ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osa näistä kustannuksista on jatkuvaluonteisia. Käännetyt arvonlisäverovelvollisuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan odottaa vähenevän tulevaisuudessa.

Selvityksessä käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi arvioitiin noin 26 miljoonaa euroa. On kuitenkin huomattava, että käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta johtuen ei ole mahdollista luotettavasti arvioida sitä, kuinka suuri osa näistä kustannuksista on jatkuvaluonteisia. Käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan odottaa vähenevän tulevaisuudessa. Ruotsissa käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka on ajan myötä laskenut alle puoleen alkuvaiheen kustannuksista.

Selvityksen tulos on *suuntaa-antava arvio* lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan kehityksestä. Selvitys toteutettiin yritys- ja asiantuntijahaastatteluin. Selvityksessä hyödynnettiin soveltuvin osin kansainvälistä SCM-menetelmää (Standard Cost Model). Menetelmän tarkoituksena ei ole tuottaa tarkkoja ja tilastollisesti päteviä mittaus tuloksia, vaan sen avulla pyritään esittämään arvioita siitä, kuinka paljon lainsäädännöstä aiheutuvan velvoitteen noudattaminen maksaa yrityksille vuodessa joko yrityksen omana työnä tai ulkoisten palveluiden käyttönä.

Hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita yrityksille aiheutuu, kun ne lainsäädännön velvoittamina tuottavat ja/tai toimittavat viranomaisille tai kolmansille osapuolille tietoa toiminnastaan tai tuotantotavoistaan. Kaikki *hallinnolliset kustannukset* eivät ole *hallinnollista taakkaa*, sillä yritys kerää, muokkaa ja säilyttää tietoja myös oman liiketoimintansa tarpeisiin. *Hallinnollinen taakka* on se osa hallinnollisia kustannuksia, joka syntyy toimenpiteistä, joita yritykset tekevät ainoastaan lainsäädännön velvoittamina, eivätkä omaehtoisesti oman liiketoiminnan tarpeista johtuen.

Tämän selvityksen laskennassa on hyödynnetty pääosin lähtötasomittauksissa ja -arvioissa määriteltyjä hallinnollisen taakan prosentuaalisia osuuksia kokonaiskustannuksista. Mikäli lainsäädännöstä on aiheutunut uusi velvoite, hallinnollista taakan osuutta on kartoitettu haastatteluissa viisiportaisella asteikolla (0-25-50-75-100 %).

Selvitys on SCM-menetelmän mukainen hallinnollisen taakan seurantamittaus vain verotiliä ja pienyritysten pidennettyjä verokausia koskien. Osan selvityksen kohteina olleiden toimenpiteiden vaikutusta hallinnolliseen taakkaan selvitettiin vain asiantuntijahaastatteluin yrityshaastatteluiden sijasta. Tällaiseen ratkaisuun päädyttiin esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa lainsäädännön voimaantulo oli tapahtunut hiljattain ja yrityksillä ei siten vielä odotettu olevan riittävästi kokemusta toimeenpannuista muutoksista. Yksi tällaisista toimenpiteistä oli käännetty arvonlisäverovelvollisuus.

Selvityksessä ei ole otettu kantaa säännösten tavoitteisiin, sisältöön tai tarkoituksenmukaisuuteen, vaan siinä tarkastellaan ainoastaan muutosten vaikutuksia yritysten tiedonantovelvoitteisiin ja niistä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

Sisällys

Sivu

Tiivistelmä	1
1 Johdanto	5
2 Selvityksen tausta ja tavoite	5
3 Selvityksen kohteena olevat säädös- ja menettelytapamuutokset	5
4 Selvityksen menetelmä ja lähestymistapa	6
4.1 Tutkimusmenetelmä ja keskeiset käsitteet.....	7
4.2 Tutkimustulosten laskentatapa	7
4.3 Tariffi ja työaika.....	8
4.4 Haastattelut.....	9
5 Katsaus hallinnollisen taakan lähtötasoon	9
6 Selvityksen tulokset	10
6.1 Julkiset hankinnat.....	10
6.1.1 Kansallisten kynnysarvojen nostaminen julkisissa hankinnoissa.....	11
6.1.2 Sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä julkisissa hankinnoissa.....	14
6.1.3 Hallinnollisen taakan muutos painopistealueella: julkiset hankinnat	16
6.2 Verotus	17
6.2.1 Verotilin ja pienyritysten pidennettyjen verokausien käyttöönotto	17
6.2.2 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus.....	23
6.2.3 Hallinnollisen taakan muutos verotuksen painopistealueella	26
6.3 Ympäristöluvut	27
6.3.1 Ympäristölupamenettelyjen keventämisen 1. vaihe	27
6.4 Elintarviketurvallisuus.....	29
6.4.1 Elintarviketurvallisuusriskien huomioon ottamisen lisääminen toimeenpanossa ja toimijoihin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentäminen	29
6.5 Työnantajavelvoitteet	33
6.5.1 Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen.....	33
6.5.2 Sairausvakuutuslain muuttaminen.....	35
6.5.3 Hallinnollisen taakan muutos painopistealalla: työnantajavelvoitteet.....	37
6.6 Taloushallinnon raportointi	38
6.6.1 Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuuden poisto alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa.....	38
6.6.2 Hallinnollisen taakan muutos painopistealueella: taloushallinnon raportointi	40
6.7 Painopistealojen ulkopuoliset toimenpiteet	41
6.7.1 Kemikaalilain muutos kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan CLP-asetuksen (EY1272/2008) vuoksi.....	41
6.7.2 Ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavat vaatimukset.....	42

6.7.3	Kulutusluottodirektiivin täytäntöönpano ja kuluttajaluottoja tarjoavien rekisteröinti	44
6.7.4	Maksupalveludirektiivin implementointi maksupalveluilla.....	45
7	Yhteenveto tutkimuksen keskeisistä tuloksista.....	46

Raportissa esitetyt taulukot

Taulukko 1	Arvio hallinnollisen taakan muutoksesta lähtötasomittauksesta (selvitykseen ei sisällynyt toimenpiteitä maataloustukien ja tilastoinnin painopistealoilta).....	1
Taulukko 2	Hallinnollisen taakan lähtötaso.....	9
Taulukko 3	Kansalliset kynnyksarvot.....	11
Taulukko 4	Vuoden 2010 kustannus- ja taakkalaskelmat.....	12
Taulukko 5	Kansalliset kynnyksarvot ylittävät hankinnat.....	12
Taulukko 6	HILMA:n tilastot vuosilta 2008-2011	13
Taulukko 7	Hankintaprosessin hallinnollinen taakka kansallisten kynnyksarvojen nostamisen jälkeen.....	13
Taulukko 8	Julkiset hankinnat:kynnyksarvojen nostamisen vaikutus hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan	14
Taulukko 9	Julkiset hankinnat:kynnyksarvojen nostamisen vaikutus hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan	17
Taulukko 10	Verojen ilmoittamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka.....	19
Taulukko 11	Verojen maksamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka.....	20
Taulukko 12	Verojen palauttamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka.....	20
Taulukko 13	Verojen korjaaamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka	21
Taulukko 14	Verotukseen liittyvän tiedonkulun yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka.....	22
Taulukko 15	Hallinnollisen taakan muutos viiden eniten hallinnollista taakkaa alentavan velvoitteen osalta	22
Taulukko 16	Verotilijärjestelmä ja pidennetyt verokaudet: eräiden verotuksen tehtävien hallinnollisen taakan muutos.....	22
Taulukko 17	Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttama hallinnollinen taakka	24
Taulukko 18	Verotilin ja käännetyn ALV:n vaikutus hallinnolliseen taakkaan	27
Taulukko 19	Verotus: hallinnollisen taakan muutos.....	27
Taulukko 20	Rekisteröintimenettelyn hallinnollinen taakka	28
Taulukko 21	Uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettely ja omavalvontasuunnitelman laatiminen.....	31
Taulukko 22	Elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen ilmoitusmenettely	32
Taulukko 23	Elintarviketurvallisuus: hallinnollisen taakan kehitys	32
Taulukko 24	Hallinnollisen taakan muutos: uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettely.....	32
Taulukko 25	Hallinnollisen taakan muutos: Elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen ilmoitusmenettely	32
Taulukko 26	Työnantajan kansaneläkemaksun poistamisen vaikutus hallinnollisen taakan muutokseen	34
Taulukko 27	Työkyvyn hallinnan toimintakäytäntöjen dokumentointivaatimukset.....	36
Taulukko 28	Sairasvakuutuslain muuttamisen vaikutus hallinnolliseen taakkaan.....	36
Taulukko 29	Työnantajana toimiminen: Uusien velvoitteiden vaikutus hallinnolliseen taakkaan.....	37
Taulukko 30	Työnantajana toimiminen: hallinnollisen taakan muutos	37
Taulukko 31	Kaupparekisteriin saapuneet konsernitilinpäätökset vuosina 2000-2011	39
Taulukko 32	Konsernitilinpäätöksen laatimisen uusi hallinnollinen taakka.....	40
Taulukko 33	Konsernitilinpäätöksen laatiminen: hallinnollisen taakan muutos.....	40
Taulukko 34	Taloushallinnon raportointi: hallinnollisen taakan muutos.....	40
Taulukko 35	Hallinnollisen taakan muutos lähtötasomittauksesta (selvityksessä ei mukana toimenpiteitä maataloustukien ja tilastoinnin painopistealoilta).....	47

Raportissa esitetyt kuvat

Kuva 1	Selvityksen kohteena olleet säädös- ja menettelytapamuutokset	6
Kuva 2	Selvityksen toteutus vaiheittain.....	6
Kuva 3	Hallinnollisten kustannusten laskentakaava.....	8
Kuva 4	Hallinnollisen taakan lähtötaso	10
Kuva 5	Elintarviketurvallisuuden lähtötasomittauksessa selvitetty hallinnollinen taakka.....	31
Kuva 6	Hallinnollisen taakan muutos lähtötasomittauksesta.....	47
Kuva 7	Selvityksessä tarkasteltujen säädös- ja menettelytapamuutosten pääasiallinen alkuperä.....	48

1 Johdanto

Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa suuntaa-antava arvio lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan kehityksestä lähtötasomittausten jälkeen. Selvitys toteutettiin yritys- ja asiantuntijahaastatteluin.

Selvityksessä hyödynnettiin soveltuvin osin kansainvälistä SCM -menetelmää (Standard Cost Model). Menetelmän tarkoituksena ei ole tuottaa tarkkoja ja tilastollisesti päteviä mittaustuloksia, vaan sen avulla pyritään esittämään arvioita siitä, kuinka paljon lainsäädännön tiedonantovelvoitteen noudattaminen maksaa yrityksille vuodessa.

Raportti on jaettu seitsemään lukuun. Johdantoluvun jälkeen luvuissa 2-4 on kuvattu selvityksen taustaa, selvityksen kohteena olleita toimenpiteitä sekä selvityksessä hyödynnettyä SCM -menetelmää. Luvussa 5 on kuvattu hallinnollisen taakan lähtötaso ja luvussa 6 on esitetty selvityksen yksityiskohtaiset tulokset. Luku 7 kokoaa yhteen selvityksen keskeisiä tuloksia ja päätelmiä.

Selvityksen toteutuksesta vastasi Deloitte Oy työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Selvityksen ovat laatineet Maria Magi ja Toni Oras. Verotilin ja pidennettyjen verokausien taakkavaikutusten arvioinnin osalta selvityksen rahoitukseen on osallistunut myös valtiovarainministeriö. Selvityksen ohjaukseen osallistui työ- ja elinkeinoministeriön ohella hankkeelle nimetty ohjausryhmä (yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen projektiryhmä), jossa on sekä vastuuviranomaisten että sidosryhmien edustus. Selvityksen sisällöstä ja tuloksista vastaavat kuitenkin sen tekijät.

2 Selvityksen tausta ja tavoite

Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi käynnistettiin Suomessa valtioneuvoston periaatepäätöksellä maaliskuussa 2009. Toimintaohjelman tavoitteeksi asetettiin, että yritysten hallinnollista taakkaa vähennetään vuoden 2006 tasoon verrattuna 25 prosenttia vuoden 2012 loppuun mennessä yritysten arjessa tuntuvin toimin.

Kansallinen toimintaohjelma keskittyy painopistealoihin (verotus, työnantajana toimiminen, taloushallinnon raportointi, ympäristölupamenettelyt, julkiset hankinnat, maataloustukihakumenettelyt, elintarviketurvallisuus ja laatu, tilastointi; sähköinen asiointi horisontaalisena painopisteenä).

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä jatketaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti. Tavoitteena on yritysten toimintaympäristön parantaminen ja sitä kautta kilpailukyvyyn ja kasvun edistäminen. Taakan vähennystoimia toteutetaan samanaikaisesti myös EU-tasolla (toimintaohjelma 2007-2012) ja muissa jäsenvaltioissa.

Selvityksen tavoitteena oli tuottaa yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen jatkotoimien valmistelun pohjaksi suuntaa-antava arvio siitä, miten lainsäädännöstä yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka on muuttunut lähtötasoarvioiden jälkeen. Selvityksessä ei ole otettu kantaa säännösten tavoitteisiin, sisältöön tai tarkoituksenmukaisuuteen, vaan siinä tarkastellaan ainoastaan muutosten vaikutuksia yritysten tiedonantovelvoitteisiin ja niistä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

3 Selvityksen kohteena olevat säädös- ja menettelytapamuutokset

Selvityksen pohjana on työ- ja elinkeinoministeriön virkatyönä kokoama seuranta-aineisto hallinnolliseen taakkaan vaikuttavista toimenpiteistä. Työ- ja elinkeinoministeriön seuranta-aineisto oli koottu erityisesti hallituksen esitysten ja eduskunnan kannanottojen systemaattisen kartoituksen pohjalta. Kartoituksessa olivat mukana hallinnollisen taakan lähtötasoselvitysten jälkeen valtiopäivävuoden 2010 loppuun mennessä tehdyt, yritysten taakkaan vaikuttavat toimenpiteet.

Selvitys kohdistuu niihin säädös- ja menettelytapamuutoksiin, jotka on toteutettu taakan lähtötasomittausten jälkeen. Selvitys kohdistuu *merkittäviin/erittäin merkittäviin toimenpiteisiin toimintaohjelman painopistealoilla ja erittäin merkittäviin toimiin painopistealojen ulkopuolella* (ks. kuva 1). Selvityksen ulkopuolelle rajattiin tilastoinnin kehittämisen ja joidenkin sähköisen asioinnin kehittämistoimien (mm. maataloustuet, ympäristöluvat, yritystietokanta ASKO) vaikutus hallinnolliseen taakkaan.

Säädös- tai menettelytapamuutos	Painopisteala	Ministeriö
1 Hankintalainsäädännön uudistus (TEM): kansallisten kynnyksarvojen nostaminen (2010)	Julkiset hankinnat	TEM
2 Hankintalainsäädännön uudistus (TEM): sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä (2011)	Julkiset hankinnat	TEM
3 Ekologisen suunnittelun ja energiamerkin vaatimukset (TEM, 2009 ja 2010)	Painopistealojen ulkopuolinen	TEM
4 Verotilin ja pienyritysten pidennettyjen verokausien käyttöönotto (VM, 2010)	Verotus	VM
5 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus (VM, 2011)	Verotus	VM
6 Ympäristölupamenettelyjen keventämisen 1. vaihe (YM, 2010)	Ympäristöluvat	YM
7 Elintarviketurvallisuusriskien huomioon ottamisen lisääminen toimeenpanossa ja toimijoihin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentäminen (MMM, 2011)	Elintarviketurvallisuus	MMM
8 Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen (STM, 2010)	Työnantajaveloitteet	STM
9 Sairausvakuutuslain muutos; työterveyshuollon kustannusten korvaaminen; kirjallisen suunnitelman laatiminen, tiedottaminen ja sairauspoissaolojen seurantajärjestelmä (STM, 2011)	Työnantajaveloitteet	STM
10 Kemikaalilain muutos kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan CLP asetuksen EY1272/2008 vuoksi (STM, 2009)	Painopistealojen ulkopuolinen	STM
11 Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuuden poisto alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa (OM, 2009)	Taloushallinnon raportointi	OM
12 Maksupalvelulaki (OM, 2010)	Painopistealojen ulkopuolinen	OM
13 Kulutusluottodirektiivin täytäntöönpano ja kuluttajaluottoja tarjoavien rekisteröinti (OM,2010)	Painopistealojen ulkopuolinen	OM

Kuva 1 Selvityksen kohteena olleet säädös- ja menettelytapamuutokset

4 Selvityksen menetelmä ja lähestymistapa

Selvityksen toteutus jakautui neljään vaiheeseen: selvitykseen mukaan otettavien säädös- ja menettelytapamuutosten valinta, toteutustavan täsmentäminen ja haastattelusuunnitelman laatiminen, haastatteluiden toteuttaminen ja muu tiedon kerääminen sekä tulosten analyysi ja yhteenveto. Kuvassa 2 on kuvattu selvityksen vaiheiden sisältöä lyhyesti.



Kuva 2 Selvityksen toteutus vaiheittain

4.1 Tutkimusmenetelmä ja keskeiset käsitteet

Selvityksen tavoitteena oli selvittää SCM (Standard Cost Model) -menetelmää hyödyntäen lainsäädännön yrityksille aiheuttaman *hallinnollisen taakan* muutosta lähtötasomittausten jälkeen.

Yrityksille aiheutuu lainsäädännön noudattamisesta erilaisia kustannuksia. Näitä ovat 1) suorat kustannukset (esim. verot, maksut), 2) lainsäädännön velvoitteiden toteuttamisesta aiheutuvat aineelliset kustannukset (esim. henkilöstön riittävä koulutus, tietojärjestelmiin investointi) sekä 3) lainsäädännöstä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset.

Hallinnolliset kustannukset ovat jatkuvaluonteisia kustannuksia, joita yrityksille aiheutuu, kun ne lainsäädännön velvoittamina tuottavat ja/tai toimittavat viranomaisille tai kolmansille osapuolille tietoa toiminnastaan tai tuotantotavoistaan. Tällaisia tietojen toimittamiseen liittyviä velvoitteita kutsutaan tässä selvityksessä tiedonantovelvoitteiksi.

Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisia kustannuksia, joka syntyy toimenpiteistä, joita yritykset tekevät ainoastaan lainsäädännön velvoittamina, eivätkä omaehtoisesti oman liiketoiminnan tarpeista johtuen. Hallinnollinen taakka syntyy siis yksinomaan lainsäädännön velvoitteiden olemassaolon seurauksena. Voidaan ajatella, että jos kyseinen tiedonantovelvoite poistettaisiin, yritykset eivät tuottaisi, analysoisi tai säilyttäisi kyseistä tietoa.

Tiedonantovelvoitteet ovat vaatimuksia tuottaa, arkistoida, lähettää ja säilyttää tietoa. Tiedonantovelvoitteisiin liittyy *tietovaatimuksia*, joilla tarkoitetaan tietoja, joita yritysten on tiedonantovelvoitteen nojalla toimitettava. Tietovaatimus siis yksilöi tiedonantovelvoitteen sisällön. Tiedonantovelvoitteisiin liittyvän tiedon tuottamiseksi yritykset joutuvat toteuttamaan erilaisia *hallinnollisia aktiviteetteja*. Näitä ovat esimerkiksi tiedonantovelvoitteisiin perehdyttäminen, tarpeellisen tiedon hakeminen, uuden tiedon tuottaminen, tiedon luominen, kaavakkeiden ja lomakkeiden täyttäminen jne.

Kaikki *hallinnolliset kustannukset* eivät ole *hallinnollista taakkaa*, sillä yritys kerää ja säilyttää tietoja myös oman liiketoimintansa tarpeisiin. Sitä osaa hallinnollisista kustannuksista, jotka yrityksille aiheutuisi ilman lainsäädäntöäkin, kutsutaan tavanomaisiksi liiketoiminnan kustannuksiksi (ns. business-as-usual -kustannukset, BAU).

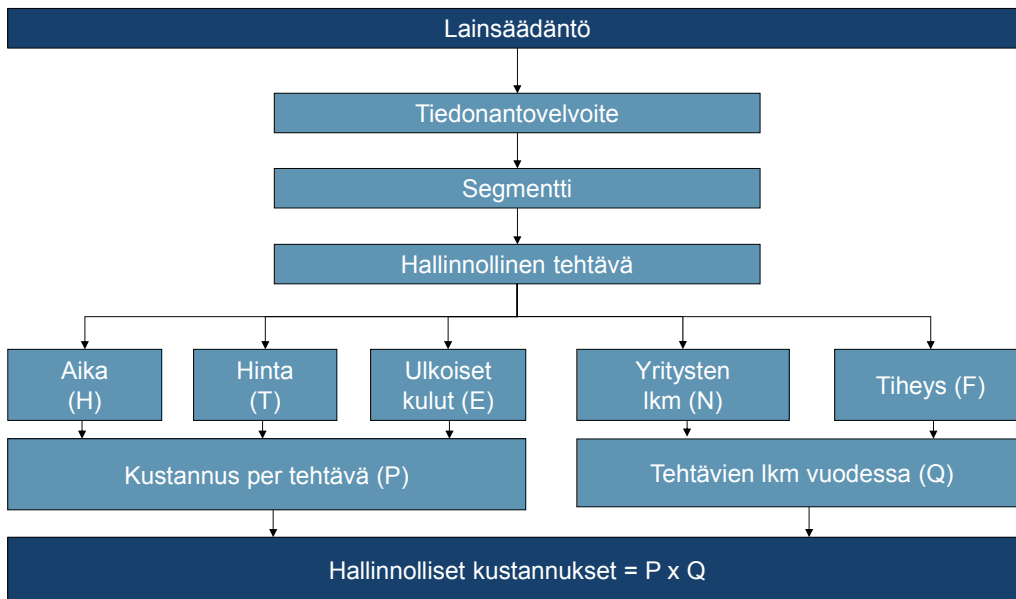
Tämän selvityksen laskennassa on hyödynnetty pääosin lähtötasomittauksissa määriteltyjä hallinnollisen taakan prosentuaalisia osuuksia hallinnollisista kokonaiskustannuksista. Mikäli lainsäädännöstä on aiheutunut uusi velvoite, hallinnollista taakkaa on kartoitettu kysymällä haastatteluissa, kuinka suuren osan tiedonantovelvoitteeseen liittyvästä työmäärästä yritykset tekevät oman liiketoimintansa tarpeita palvellakseen. Haastatteluissa yritykset ovat muodostaneet tästä arvion prosentteina neliportaisella asteikolla (0 %, 25 %, 50 %, 75 % ja 100 %).

4.2 Tutkimustulosten laskentatapa

Tutkimusaineiston analysointi, tulosten laskeminen ja raportointi on toteutettu SCM-mallia soveltaen niiltä osin, kuin se on ollut selvityksen tavoitteiden toteuttamiseksi mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Hallinnollisten kustannusten ja taakan laskenta on tehty arvioimalla yritysten lainsäädännön velvoitteiden täyttämiseen käyttämää aikaa ja sen aiheuttamia kustannuksia (tai ulkoisten palveluiden käytön kustannuksia). SCM -menetelmää käytetään laajasti hallinnollisten kustannusten mittaauksissa eri EU:n jäsenmaissa sekä EU:n toimintaohjelmassa hallinnollisen rasituksen keventämiseksi.

On korostettava, että SCM -menetelmän tarkoituksena ei ole tuottaa tilastollisesti päteviä mittaustuloksia, vaan pieniin näytteisiin perustuvia *arvioita* yrityksille syntyvistä kustannuksista. Menetelmässä asiantuntijat arvioivat haastatteluai-
neistojen perusteella sitä, millainen aika ns. normaalitehokkaalla yrityksellä kuluu tiedonantovelvoitteen vaatimien hallinnollisten aktiviteettien toteuttamiseen. Tämä perustuu usein haastattelujen pohjalta tehtävään asiantuntija-arvioon.

SCM-mallin mukaiset kustannukset lasketaan seuraavasti:



Kuva 3 Hallinnollisten kustannusten laskentakaava

Yritysten määrä kuvaa niiden yritysten määrää, joita tietty tietovaatimus koskee. Tiheys eli frekvenssi kertoo sen, miten usein tietty toimenpide toteutetaan vuosittain. Tiedon tuottamiseen vaaditaan yrityksessä erilaisia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden hinta muodostuu SCM-mallissa tuntihinnasta (T), jossa otetaan huomioon palkkakustannukset lisättyinä yleishallinnon kuluilla tai vaihtoehtoisesti käytetään ulkoistetun palvelutuottajan tuntihintaa. Ajalla (H) tarkoitetaan yksittäisen hallinnollisen toimenpiteen suorittamiseen käytettyä aikaa. Kunkin tehtävän suorittamisen tuntihinta on määritelty jo lähtötasomittauksissa ja näitä tietoja hyödynnetään tässä selvityksessä.

Uusien tiedonantovelvoitteiden kohdalla haastatteluissa kerätään tieto kuhunkin tiedonantovelvoitteeseen kuluva ajasta (Q) ja ulkoisista kustannuksista. Tämä aika standardoidaan haastatteluhavaintoihin ja asiantuntija-arvioihin perustuen. Standardointi tarkoittaa työvaihetta, jossa haastatteluaineistosta tunnistetaan asiantuntija-arvioina ns. normaalitehokkaan yrityksen tiedonantovelvoitteen suorittamiseen käyttämä aika. Standardointi ei siis tarkoita keskiarvojen tai hajonnan laskemista..

4.3 Tariffi ja työaika

SCM -menetelmän mukaisesti haastatteluissa selvitettiin yrityksissä tiedonantovelvoitteen noudattamiseen käytetty aika. Ajan kustannus määriteltiin käyttämällä tehtävän suorittavan henkilön keskimääräistä palkkakustannusta ja kertomalla se erikseen määritellyllä tariffilla. Tariffiin on laskettu tietty yleiskuluprosentti (overhead) sekä ns. palkan sivukulut.

Koska kyseessä on lähtötasoarvioiden jälkeen toteutettu hallinnollisen taakan kehitystä koskeva selvitys, laskennan perusteina käytettiin lähtötasomittauksissa tehtyjä valintoja populaatioiden, palkkakustannusten ja tariffin suhteen.

Työntekijän palkan määrittämisessä on tässä selvityksessä käytetty lähtötasomittauksissa hyödynnettyjä palkkatietoja, jotka perustuvat pääosin Tilastokeskuksen palkkatilastoon vuodelta 2008, jossa arvioidaan säännöllisen työajan ansion keskiarvoa kuukaudessa. Tilastokeskuksen tehtäväluokitus perustuu ISCO-88 -luokitukseen² ja on sama kuin esim. EU-tasolla tehtävissä mittauksissa.

Selvityksessä on lähtötasomittausten tapaan käytetty 25 %:n yleiskuluerrointa (ns. overhead – kerroin). Kerroin perustuu kansainvälisen SCM -verkoston suositukseen sekä yleisesti SCM -mittauksissa (erityisesti EU-mittauksissa) käytettyyn kertoimeen. Yleiskuluerroin on karkea arvio kustannuksista, jotka liittyvät yleisesti työn tekemiseen ja yrityksen yleishallinnon kuluihin. Tällaisia ovat esimerkiksi yrityksen toimitiloista, työvälineistä, siivouksesta, tietoliikenteestä ja työn johtamisesta aiheutuvat kustannukset.

² Kansainvälisen työjärjestön (ILO) laatima ja YK:n vahvistama ammattiluokitus (International Standard Classification of Occupations, ISCO) vuodelta 1988.

Tämän lisäksi on käytetty kansallisella tasolla määriteltävää 34,6 %:n palkan sivukuluja kuvaavaa kerrointa kuvaamaan loma-ajan palkan, työ- ja sosiaaliturvamaksujen sekä muiden palkasta aiheutuvien ylimääräisten maksujen osuutta. Sivukulukertomissa ei ole huomioitu lomarahoja eikä erikseen maksettavia tulospalkkioita, koska kyseiset erityiset peruspalkan lisät on rajattu niiden vaikean yleistettävyyden vuoksi sivukulun ulkopuolelle. EU-tasolla suoritetuissa tutkimuksissa ei ole myöskään huomioitu näitä erityisissä peruspalkan lisänä.

Kokonaiskerroin on tällöin ollut lähtötasomittauksissakin käytetty 1,596. Tämän kulukertoimen käyttö muuttaa sisäisesti kaikkia kustannuksia lineaarisesti suuremmiksi, mutta eri tiedonantovelvoitteiden väliset suhteelliset erot pysyvät ennallaan prosentista riippumatta.

Tariffin määrittely on kansallinen, eikä ole täysin vertailtavissa EU-tason tutkimuksiin.

4.4 Haastattelut

Haastatteluja suoritettiin yhteensä 50. Näistä noin puolet kohdistui verotuksen painopistealueelle. Lisäksi selvityksen tuloksia täsmentäviä kyselyitä lähetettiin mm. 20 taloushallinnon ja 20 julkisten hankintojen asiantuntijalle.

Asiantuntijoina haastatellut tahot on kuvattu säädös- tai menettelytapamuutosta käsittelevien tulosten yhteydessä. Haastattelut toteutettiin pääosin yksilöhaastatteluina.

5 Katsaus hallinnollisen taakan lähtötasoon

Yrityksille lainsäädännöstä aiheutuvan vuotuisen hallinnollisen taakan kokonaislähtötasoksi on Suomessa arvioitu yhteensä hieman alle 2 miljardia euroa vuodessa (noin 1,2 % bruttokansantuotteesta). Tämä pitää sisällään sekä EU-lainsäädännön että kansallisen lainsäädännön tiedonantovelvoitteiden aiheuttaman taakan. Kaikilla yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä koskevan toimintaohjelman painopistealoilla on toimintaohjelman käynnistyttyä toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimana hallinnollisen taakan lähtötasoselvitykset yhteistyössä vastuuviranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Selvitykset perustuivat yrityshaastatteluihin ja -kyselyihin. Selvitysten tulosten pohjalta laaditut taakka-arviot ovat suuntaa-antavia. Lähtötasolaskelmat ovat ensimmäiset arviot Suomessa eri säädösalojen lakisääteisten tiedonantovelvoitteiden yrityksille aiheuttamista kustannuksista.

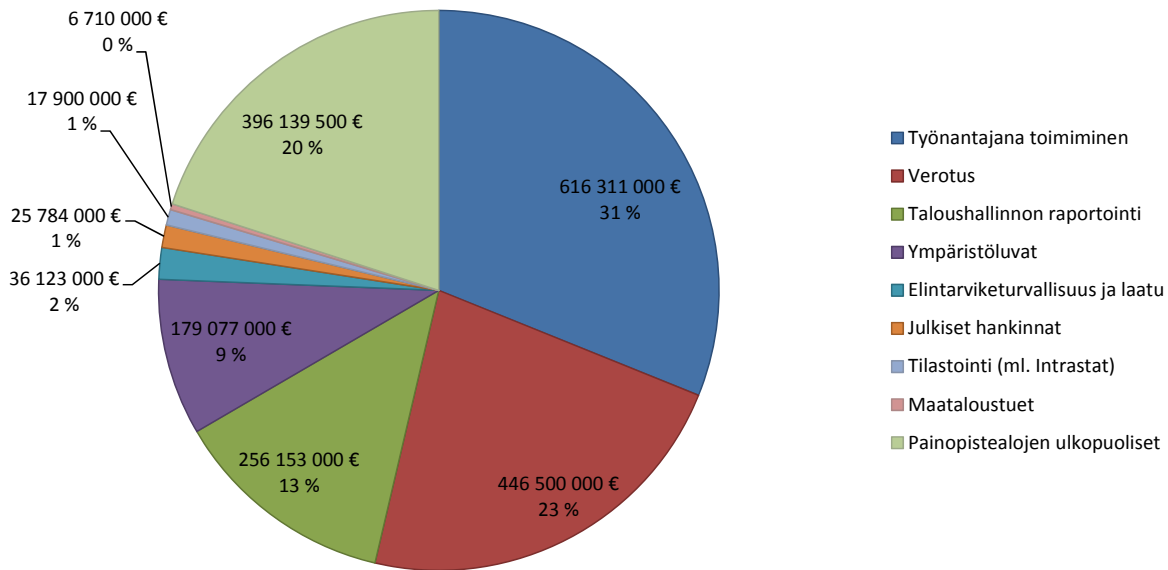
Taulukossa 2 on esitetty hallinnollisen taakan jakautuminen toimintaohjelman painopistealoittain.³ Työnantajana toimimiseen ja verotukseen liittyvät velvoitteet aiheuttavat yrityksille eniten hallinnollista taakkaa. Näiden painopistealueiden aiheuttama taakka on yhteensä yli 50 prosenttia kokonaistaakasta.

Painopisteala	Hallinnollisen taakan lähtötaso (€)
Työnantajana toimiminen	616 311 000 €
Verotus	446 500 000 €
Taloushallinnon raportointi	256 153 000 €
Ympäristöluvut	179 077 000 €
Elintarviketurvallisuus ja laatu	36 123 000 €
Julkiset hankinnat	25 784 000 €
Tilastointi (ml. Intrastat)	17 900 000 €
Maataloustuet	6 710 000 €
Painopistealojen ulkopuoliset	396 139 500 €
Yhteensä	1 980 697 500 €

Taulukko 2 Hallinnollisen taakan lähtötaso

Painopistealoilla tehtyjen selvitysten perusteella voidaan arvioida, että näiden alojen lakisääteisistä tiedonantovelvoitteista aiheutui yrityksille toimintaohjelman vertailuvuonna 2006 noin 1,6 miljardin euron hallinnollinen taakka. Toimintaohjelman kahdeksan painopistealan on laskennallisesti arvioitu muodostavan noin 80 prosenttia yrityksistä koskevan lainsäädännön yrityksille aiheuttamasta kokonaistaakasta.

³ Lähde: työ- ja elinkeinoministeriö.



Kuva 4 Hallinnollisen taakan lähtötaso

6 Selvityksen tulokset

6.1 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat -painopistealaa koskeva hallinnollisen taakan lähtötasomittaus on suoritettu TEM:in toimeksiannosta yhteistyössä Synocus Oy:n ja PTC Services Oy:n kanssa vuonna 2010.⁴ Tutkimuksessa tarkasteltiin julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007, jäljempänä hankintalaki) ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta julkisista hankinnoista (614/2007).

Tiedonantovelvoitetta koskevat lähtötasomittauksen tulokset

Vuoden 2010 selvityksessä oli tutkittu hallinnollisia kustannuksia ja taakkaa sekä yritysten että hankintayksiköiden näkökulmasta. Mitattavana olleiden julkisten hankintojen kansallisten velvoitteiden hallinnolliset kokonaiskustannukset yrityksille olivat noin 164 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakan osuus oli laskettu 21 miljoonaksi euroksi, mikä vastasi noin 13 prosenttia hallinnollisista kokonaiskustannuksista.⁵

Vuoden 2010 selvityksen mukaan yksittäisestä kilpailutuksesta aiheutui yrityksille 1460 euron hallinnolliset kustannukset, josta taakkaa oli 190 euroa. Hallinnolliset kustannukset ja taakka muodostuivat lähtötasomittauksessa seuraavista tiedonantovelvoitteista:

1. Kirjallisen tarjouksen laadinta ja jättäminen, sisältäen seuraavat tietovaatimukset:
 - Tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen ja/tai hintatekijöiden muotoilu
 - Hinnan muodostaminen

⁴ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista: Julkiset hankinnat. TEM:n julkaisu 10/2010 (TEM 10/2010). www.tem.fi/files/27456/TEM_10_2010_web.pdf

⁵ Tutkimuksessa selvitettiin myös pienhankintoihin eli hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen aiheuttamia kustannuksia. Pienhankinnan hallinnolliset kustannukset olivat tutkimuksen mukaan yksittäiselle yritykselle keskimäärin yhteensä noin 150 euroa ja hallinnollinen taakka 17 euroa.

- Tarjoajien soveltuvuuden vertailuun (esim. tekninen suorituskyky, taloudellinen asema, ammatillinen pätevyys) liittyvien asiakirjojen toimittaminen
 - Vaadittavien viranomaistodistusten hankinta
 - Tarjouksen muotoilu
 - Liikesalaisuuksien merkitseminen tarjoukseen
 - Tarjouksen toimittaminen
2. Tarjouksen täydentäminen pyydettyä, sisältäen tietovaatimuksena täydennyspyyntöihin vastaamisen
 3. Yrityksen arvio hankintapäätökseen mahdollisesti sisällytettävien tietojen julkisuudesta (liike- ja ammattisalaisuudet)
 4. Kirjallisen hankintasopimuksen laadinta ja hyväksyminen, sisältäen tietovaatimuksena kirjallisen hankintasopimuksen laadinnan ja hyväksynnän
 5. Poikkeuksellisen alhaisissa tarjouksissa kirjallisen selvityksen antaminen
 6. Pakollisiin ja muihin poissulkemisperusteisiin liittyvän dokumentaation toimittaminen pyydettyä

Selvityksen lähtökohdat

Nyt toteutetussa selvityksessä lähtökohdat ovat erilaiset kuin vuonna 2010. Tutkittavaksi on otettu kaksi muutoskokonaisuutta, jotka ovat 1) kansallisten kynnysarvojen nostaminen ja 2) sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä julkisissa hankinnoissa. Kysymys ei ole edellisen selvityksen mukaisten identifioitujen tiedonantovelvoitteiden seurantatutkimuksesta, vaan edellä mainittujen muutosten taakkavaikutusten tai taakkapotentiaal arvioinnista.

6.1.1 Kansallisten kynnysarvojen nostaminen julkisissa hankinnoissa

Hankintalaissa on direktiiveihin perustuvat säännökset EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailuttamisesta. EU-kynnysarvot alle jäävien sekä hankintalain liitteen B mukaisten toissijaisten palveluhankintojen hankintalain sisältö on ollut menettelysäännösten osalta kansallisesti päätettävissä.

Hankintalaissa on näin ollen erikseen säädetty kansallisista kynnysarvoista ja menettelysäännöksistä, joita on noudatettava kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja kilpailutettaessa. Vuoden 2010 selvitystä laadittaessa oli jo vireillä hankintojen oikeussuojauudistusta koskeva HE 190/2009 vp, jossa ehdotettiin hankintalain 15 §:ssä säädettyjen kansallisten kynnysarvojen kaksinkertaistamista.

Kansallisten kynnysarvojen muutokset tulivat voimaan 1.6.2010 lailla julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2009).

Kansalliset kynnysarvot ennen 1.6.2010		Kansalliset kynnysarvot 1.6.2010 alkaen	
Hankintalaji	Kynnysarvo (EUR)	Hankintalaji	Kynnysarvo (EUR)
tavarahankinnat	15 000	tavarahankinnat	30 000
palveluhankinnat	15 000	palveluhankinnat	30 000
liite B: terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	50 000	liite B: terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	100 000
rakennus- ja käyttöoikeusurakat	100 000	rakennus- ja käyttöoikeusurakat	150 000

Taulukko 3 Kansalliset kynnysarvot

Vuoden 2010 selvityksen TEM 10/2010 mukaan hallinnolliset kokonaiskustannukset ja taakka jakaantuivat hankintalajeittain seuraavasti:⁶

- tavarat: hallinnollinen kustannus 6,3 miljoonaa euroa (4 %) ja hallinnollinen taakka 1,7 miljoonaa euroa (8 %)
- palvelut: hallinnollinen kustannus 47,3 miljoonaa euroa (29 %) ja hallinnollinen taakka 10,0 miljoonaa euroa (48 %)
- urakat: hallinnollinen kustannus 108,1 miljoonaa euroa (66 %) ja hallinnollinen taakka 9,0 miljoonaa euroa (43 %).

Edellä mainitut vuoden 2010 selvityksen tiedot ovat tarkemmin alla olevassa taulukossa:

⁶ TEM 10/2010: Katso laskennassa käytetyistä populaatioista luku 3.3 ja tariffista sekä työajasta luku 3.4.

Hankintojen lukumäärä (kpl)	Kustannus per hankinta (€)	Taakka per hankinta (€)	Kustannus per vuosi (€)	Taakka per vuosi (€)
Kansallisen kynnyksarvon ylittävät palveluhankinnat				
40 936	1 159	245	47 445 000	10 029 000
Kansallisen kynnyksarvon ylittävät tavarahankinnat				
24 579	256	68	6 292 000	1 671 000
Kansallisen kynnyksarvon ylittävät rakennusurakat				
35 475	3 048	254	108 128 000	9 011 000
Kansallisen kynnyksarvon ylittävät yhteensä				
102 529	1 460	190	163 966 000	21 004 000

Taulukko 4 Vuoden 2010 kustannus- ja taakkalaskelmat⁷

Edellisessä selvityksessä TEM 10/2010 oli laskettu hankintojen määrät tarkastelujaksolta seuraavasti:

Hankintalaji	Määrä kpl	Arvo
Tavarat	5 462	379 728 157
Palvelut (sis. palveluiden käyttöoikeussopimukset)	5 117	2 873 100 214
*) joista sosiaali- ja terveyspalveluita sekä koulutuspalveluita	474	1 074 880 390
Rakennusurakat (sis. käyttöoikeusurakat)	3 225	2 777 363 693
Suunnittelukilpailut	228	34 038 590
YHTEENSÄ	14 032	6 064 230 654

Taulukko 5 Kansalliset kynnyksarvot ylittävät hankinnat⁸

Edellisessä tutkimuksessa TEM 10/2010 oli käytetty arviona tarjousten keskimääräisestä määrästä hankintalajeittain seuraavia lukuja:

- Kansallisen kynnyksarvon ylittävät tavarahankinnat: 4,5 tarjousta per hankinta
- Kansallisen kynnyksarvon ylittävät palveluhankinnat: 8 tarjousta per hankinta
- Kansallisen kynnyksarvon ylittävät urakat: 11 tarjousta per hankinta.

Selvityksen toteutus

Kansallisten kynnyksarvojen nostamisen taakkavaikutusten osalta kysymys on hankintojen frekvenssin muutoksesta. Tästä syystä selvitystä varten ei haastateltu erikseen julkisissa hankinnoissa tarjoajana toimineita yrityksiä, vaan alan asiantuntijoita, jotka edustivat mm. työ- ja elinkeinoministeriötä sekä julkiseen sektoriin erikoistuneita Deloitte Oy:n asiantuntijapalvelujen tarjoajia. Haastatelluilla asiantuntijapalvelujen tarjoajilla eli konsulteilla oli useamman vuoden kokemus julkisista hankinnoista tarjoajan ja kilpailutuskonsultin näkökulmasta. Konsulttien haastattelut toteutettiin pääasiassa sähköpostitse kyselytutkimuksena.

Asiantuntijahaastatteluiden lisäksi tietolähteenä käytettiin mm. HILMA:n tilastoja. Tutkimuksen alkuperäisenä tavoitteena oli selvittää tarkemmin, miten poisjäävät hankinnat kohdistuvat tavara-, palvelu- ja rakennusurakoihin ja laskea muuttuneet kustannukset uusilla populaatioluvuilla (palvelu-, tavara- ja rakennusurakoiden muuttuneet lukumäärät).

Tällä tavoin tuotettu karkea arvio voi antaa kuvan hallinnollisen taakan kehityksestä. Käytännössä on kuitenkin selvää, että kynnyksarvojen alle jäävien pienhankintojen lukumäärää ei ole helposti arvioitavissa ja tilastoihin vaikuttavat ensisijaisesti mm. hankintayksiköiden tarve toteuttaa kilpailutuksia, ei niinkään kynnyksarvojen muutos.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja velvoitteet

Selvityksessä tarkasteltiin sitä, miten laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2009) ja edellä kuvattu kansallisten kynnyksarvojen nostaminen on vaikuttanut hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen määrään.

⁷ TEM 10/2010, s. 11, taulukko 1. Tähän selvitykseen ei ole otettu mukaan edellisessä selvityksessä laskettuja hankintayksiköitä koskevia lukuja.

⁸ Luku perustuu HILMA:n tilastotietojen mukaan 1.1.2008 ja 31.12.2009 välisenä aikana ilmoitettuihin kansallisiin hankintailmoituksiin. Sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen osalta luvuissa on huomioitu myös EU-ilmoituksilla ilmoitetut hankinnat.

Hallituksen esityksen (HE 190/2009 vp) sisältämässä vaikutusarvioinnissa esitettiin, että kynnysarvojen noston myötä hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle siirtyisi vuosittain hankintoja noin 2300 kappaletta.⁹ Käytännössä tätä arvioita on käytetty laskettaessa tilastollista jakaumaa poisjäävien hankintojen kohdistamisessa.

Näin ollen kysymys ei ole ollut varsinaisesti velvoitteiden muuttumisesta sinänsä vaan frekvenssin muutoksesta.

Populaatioiden määrittely ja segmentointi

Selvityksen yhteydessä otettiin huomioon, että kynnysarvojen nostamista ei ole eristettävissä tilastoista sellaisenaan ilmoitusten lukumäärään vaikuttavana tekijänä. Yhtälöön vaikuttaa useampi muuttuja.

Selvityksen laatimisen aikaan on ollut tiedossa, että vuonna 2011 oli HILMA-järjestelmässä julkaistu kaikkiaan 4812 tavarahankintaa, 5716 palveluhankintaa ja 3755 rakennusurakkaa koskevaa hankintailmoitusta.¹⁰ Näiden osalta ei kuitenkaan toistaiseksi ollut saatavilla eriteltyä tilastointia siitä, miten edellä mainitut kohdistuivat kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin.

Asiantuntijahaastatteluiden perusteella ei toisaalta myöskään katsottu tarpeelliseksi selvittää vuoden 2011 hankintailmoitusten jakaumaa erikseen tätä selvitystä varten. Taustalla oli ensisijaisesti huomio, jonka mukaan ilmoitusmäärien muutos ei korreloi suoraan verrannollisesti kynnysarvojen muutokseen. Tarkan toteutuneen jakauman sijaan pidettiin tilastollisesti täsmällisempänä tutkia sitä, onko ilmoitusten jakautumisessa eri hankintatyyppien välille havaittavissa johdonmukaisuutta aikaisemmilta vuosilta. Tämän vuoksi laskelmien perusteena käytettiin lähtötasomittauksen jakaumaa, jonka käyttämistä tuki myös HILMA:n tilastollinen hankintojen jakauma eri hankintatyyppiä koskevien ilmoitusten välillä vuosien 2008 ja 2011 välisenä aikana.¹¹

Vuosi	Tavarahankinnat	Palveluhankinnat	Rakennusurakat	Yhteensä	Keskinäiset suhdeluvut
2008	6 694	6 411	3 473	16 578	40/39/21
2009	6 798	6 985	3 912	17 695	38/39/22
2010	5 559	6 360	3 842	15 761	35/40/25
2011	4 812	5 716	3 755	14 283	34/40/26

Taulukko 6 HILMA:n tilastot vuosilta 2008-2011

Edellisen perusteella katsottiin, että karkeaa arviota tehtäessä laskelmissa voidaan lähteä lähtötasomittauksen jakaumasta.

Selvityksessä mitattu uusi hallinnollinen taakka

Hallituksen esityksen ex ante -arvion perusteella kynnysarvojen noston myötä hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle siirtyisi vuosittain hankintoja noin 2300 kappaletta, ja selvityksen mukaan arviota voidaan pitää hallinnollisen taakan laskennassa perusarvona.

Alla on esitetty laskelma siitä, mikä vaikutus vastaavalla lukumäärällä olisi toteutuneena määränä vuodessa hallinnollisen kustannuksen ja taakan vähenemiseen. Laskelman muuttujina, kuten hankinnan kustannuksena ja tarjousten määränä hankintalajeittain, on käytetty lähtötasomittauksen lukuarvoja.

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Kustannus/hankinta (€)	Kokonaiskustannus/vuosi/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/vuosi/segmentti (€)
Julkisia hankintoja koskeva kilpailutus (Kansallisten kynnysarvojen nostaminen)	Palveluhankinnat	1159	38 801 000	8 148 000
	Tavarahankinnat	256	5 647 000	1 525 000
	Rakennusurakat	3048	81 040 000	6 483 000
Yhteensä			125 488 000	16 156 000

Taulukko 7 Hankintaprosessin hallinnollinen taakka kansallisten kynnysarvojen nostamisen jälkeen

⁹ Vertaa TEM 266:00/2008, muistio 2.7.2009 Vaikutusarvioselvitys – Julkisten hankintojen kansallisten kynnysarvojen muuttaminen, jossa vaikutus lukumäärään arvioitiin kokonaisuudessaan olevan n. 2700 hankintaa. Tuossa arviossa lähdettiin siitä, että rakennusurakoiden kynnysarvo olisi nostettu 200 000 euroon, jolloin hankintalain ulkopuolelle olisi siirtynyt arviolta n. 650 rakennusurakkaa.

¹⁰ http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2011.

¹¹ HILMA:n tilastot vuosilta 2008-2011, sisältäen kansallisella hankintailmoituksella, EU-jälki-ilmoituksella ja erityisalojen EU-jälki-ilmoituksella julkaistut tiedot. Ei sisällä suoraan hankintailmoituksella julkaistuja tietoja.

Taakan muutos suhteessa lähtötasomittauksiin

Selvityksen perusteella voidaan esittää, että kilpailutusprosessin hallinnollinen taakka on vähentynyt laskennallisen karkean arvion perusteella lähtötasomittauksesta kaikkiaan n. 23 prosenttia, ottaen huomioon edellä kuvatut hankintalajikohtaiset kustannuserot ja olettamalla, että 2300 hankintaa olisi siirtynyt hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Painopisteala	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Julkiset hankinnat (yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka)	21 004 000	16 156 000	-4 848 000	-23 %

Taulukko 8 Julkiset hankinnat:kynnysarvojen nostamisen vaikutus hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan

HILMA:n tilastollinen hankintailmoitusten kokonaislukumäärä on muuttunut samansuuntaisesti ajalta ennen kynnysarvojen nostamista vuodesta 2008 aina vuoteen 2011 asti.¹²

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Selvityksessä tiedusteltiin mm. kahdeltakymmeneltä julkisen sektorin palveluiden tarjonnasta vastaavalta asiantuntijalta, mitä vaikutusta kansallisen kynnysarvon nostamisella on ollut vuoden 2011 aikana markkinoilla. Arvioita ei kuitenkaan saatu siitä, miten paljon julkisia hankintoja on jäänyt julkisten hankintojen ja hankintalain mukaisen kilpailutuksen ulkopuolelle kynnysarvojen nostamisen jälkeen. Vaikutusta arvioitaessa on huomioon otettava monia muita tekijöitä, jotka vaikuttavat julkisten hankintojen lukumäärään. Yhtenä esimerkkinä asiantuntijat mainitsivat kuntien tilintarkastuksen kilpailutus, joka ajoittuu monen muun hankinnan tapaan sopimuskausien mukaan.

Huomionarvoisena pidettiin myös sitä, että pienhankintojen tilastoinnille ei ole käytännössä sellaista toteuttamistapaa, joka antaisi riittävästi informaatiota mielekkäille laskelmille. Kynnysarvon nostaminen on ollut myös omiaan nostamaan tarjouspyyntöjen ja tarjousten hintoja. Hankintoja suunnitellaan jatkuvasti pienempinä kokonaisuuksina, jotta kilpailutukselta vältyttäisiin. Laki julkisista hankinnoista tosin kieltää hankintojen keinotekoisien pilkkomisen.

Pienehköihin hankintoihin liittyviä kilpailutuksia on ollut asiantuntijoiden mukaan huomattavasti aiempia vuosia vähemmän. Selittävänä tekijä tälle pidettiin myös hankintojen mahdollista ohjautumista puitejärjestelyiden sisälle.

Asiantuntijoiden arvion mukaan hankintayksiköillä on nyt myös paremmat mahdollisuudet hankkia asiantuntijapalveluita heille aidommin hyödyllisissä kokonaisuuksissa erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankintaan liittyy aikataulupaineita.

6.1.2 Sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä julkisissa hankinnoissa

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011) tuli voimaan 1.10.2011. Lain tarkoituksena on mahdollistaa sähköisten menettelyjen käyttö julkisissa hankinnoissa. Samanaikaisesti muutettiin osittain myös lakia julkisista hankinnoista (348/2007), lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) sekä lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Edellä mainitut lakimuutokset perustuvat hallituksen esitykseen 182/2010 vp.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa esitettiin oletuksena, että sähköisten menettelyjen myötä hankintaprosessit yhdenmukaistuvat, ja että standardoitu sähköinen kilpailutus pyrkii ohjaamaan virheettömämpään ja automatisoituihin hankintaprosessiin. Sähköisten hankintamenettelyjen arvioitiin vähentävän menettelyyn osallistuvien hankintayksiköiden ja yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2010 valmistuneen taakan lähtötasoselvityksen mukaan (TEM 10/2010) mukaan perinteisessä tarjousprosessissa, joka ei sisällä sähköisiä toimenpiteitä, yritys käyttää aikaa keskimäärin 32 tuntia (vai-

¹² Kuriositeettina voi mainita, että vertaillaessa vuosia 2008 ja 2011 voidaan havaita, että kaikkien hankintalajien yhteenlaskettujen ilmoitusten lukumäärissä on tapahtunut vähentymistä kaikkiaan 2295 kappaletta. Tästä ei kuitenkaan voi tehdä mitään suoria johtopäätöksiä liittyen siihen, miten kansallisten kynnysarvojen nostaminen on vaikuttanut kansallisten hankintailmoitusten määrään ja onko hallituksen esityksessä ja lähtötasomittauksessa arvioitua 2300 hankintaa pidettävä oikeana määränä.

teluvälin ollessa 2-135 tuntia). Selvityksen mukaan yksittäisestä kilpailutuksesta yrityksille aiheutui keskimäärin 1460 euron hallinnolliset kustannukset.

Selvityksen toteutus

Yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuu hankintalainsäädännöstä lukuisia suoria tiedonantovelvoitteita. Näiden lisäksi julkisiin hankintoihin liittyy suorien tiedonantovelvoitteiden lisäksi useita epäsuoria tiedonantovelvoitteita. Epäsuoralla tiedonantovelvoitteella tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia tiedonantovelvoitteita, mitkä eivät ole johdettavissa suoraan lainsäädännöstä, vaan tiedonantovelvoite aiheutuu muusta syystä, kuten hankintayksikön hankintakäytännöistä.

Käytännössä edellä mainitun syyn vuoksi tutkimuksessa olisi voitu pitää sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän tarkasteltukulmana ensisijaisesti *hankintaprosessia* ja siihen liittyviä hallinnollisia aktiviteetteja sekä aktiviteettien aiheuttamaa taakkaa ja kustannuksia. Tässä tapauksessa lainsäädäntö on kuitenkin niin tuoretta, että ei ole pidetty mielekkäänä haastatella yrityksiä. Vaikutusta hallinnolliseen taakkaan selvitettyä yrityshaastattelut ovat keskeisiä, mutta lain myöhäinen voimaantulo suhteessa selvitysajankohtaan tarkoittaa sitä, että yrityksillä ei ole vielä kokemuksia taakan muutoksesta.

Vaikutus hallinnollisen taakan vähenemiseen riippuu siitä, miten sähköinen hankintajärjestelmä otetaan käyttöön hankintayksiköiden toimesta. Tästäkään ei ole vielä riittävästi kokemusperäistä tietoa.

Selvitys toteutettiin tältä osin haastattelemalla alan asiantuntijoita, jotka edustivat mm. työ- ja elinkeinoministeriötä sekä julkiseen sektoriin erikoistuneita Deloitte Oy:n asiantuntijoita. Haastatteluissa pyydettiin kommentoimaan hallituksen esityksessä (HE 182/2010) esitettyä arviota yritysvaikutuksista.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja velvoitteet

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011) tuli voimaan 1.10.2011. Koska lain tarkoituksena on mahdollistaa sähköisten menettelyjen käyttö julkisissa hankinnoissa ja lainsäädäntö on vasta tullut voimaan, on selvitys toteutettu arvioimalla yleisesti ottaen hankintamenettelyn sähköistämisen avulla saavutettavaa hallinnollisen taakan vähentämisen potentiaalia.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Komissio teetti vuonna 2004 direktiivivalmisteluun liittyen vaikutusarvioinnin sähköisistä julkisista hankinnoista (SEC(2004) 1639), jonka mukaan sähköisillä julkisilla hankinnoilla voidaan hankinnan kohteesta riippuen saavuttaa huomattavia kustannussäästöjä, jopa 10-50 prosenttia. Komission selvityksen esimerkitapauksissa säästöjä oli saavutettu mm. IT- hankintojen hankintahinnoissa noin 26-31 prosenttia. On huomattava, että nämä säästöt koskevat muita kuin hallinnollisia kustannuksia. Mitä tulee *hallinnolliseen taakkaan*, hallituksen esitykseen sisältyvässä vaikutusarvioinnissa on lähdetty siitä, että hankintamenettelyyn käytettävä aika vähenee sähköistämisen ansiosta 32 tunnista 20 tuntiin hankintaa kohden. Tämä karkea arvio on johdettu edellä mainitusta komission teettämästä vaikutusarvioista.

Taakan muutoksen potentiaali suhteessa lähtötasomittauksiin

Selvitystä varten tehtiin *potentiaalia kuvaava laskelma* siitä, miten hallituksen esityksen mukainen vaikutusarvio edellä kuvatusta ajankäytön muutoksesta voisi täysimääräisesti toteutuneena vaikuttaa yritysten hallinnolliseen taakkaan vuodessa. Laskelmat perustuvat lähinnä asiantuntijahaastatteluihin ja niiden pohjalta tehtyyn tilastolliseen karkean arvion laskentaan, jossa taustamateriaalina on käytetty myös lähtötasoselvitystä (TEM 10/2010).

Teoreettisen laskelman mukaan kustannukset laskisivat yrityksessä keskimäärin yhtä hankintaa kohden noin 550 eurola.¹³ Vuositasolla hallinnollisen kustannuksen teoreettinen ja täysimääräinen vähenemisen potentiaali olisi laskennallisesti noin 56 miljoonaa euroa. Hallinnollisen taakan osalta olisi vastaavasti edellisen perusteella laskettavissa noin 7,3 miljoonan euron vähenemisen potentiaali vuositasolla, kun taakkaprosenttina pidetään edellisen selvityksen mukaista 13 prosenttia.

¹³ Uudessa laskelmassa on käytetty lähtötaso selvityksen (TEM 10/2010) mukaista arviota, jonka mukaan yrityksille koituu julkisesta hankinnasta keskimäärin 1460 euron hallinnolliset kustannukset. Tässä laskelmassa oli huomioitu kansallisen kynnyksarvon ylittävät tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankinnat.

Lähtötasona hallinnolliselle kustannukselle ja taakalle on pidetty 1460 euron laskennallista hankintakohtaista kustannusta, jonka on arvioitu tässä yhteydessä laskevan samassa suhteessa kuin hankintaan käytetyn ajan hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa. Karkeaa arviota laskettaessa on perusteltua lähteä tästä arviosta, vaikka lähtötasomittauksen perusteella on esitettävissä, että hankintamenettelyn eri vaiheisiin liittyy eri määrä kustannuksia ja taakkaa.

Potentiaalinen laskennassa on myös oletettu, että kaikki hankintayksiköt ja sitä kautta myös yritykset hyödyntävät sähköistämisen mahdollisuuksia täysimääräisesti. Lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita tätä hankintayksiköitä.

Hankintamenettelyn sähköistämisen potentiaalia ei lasketa tässä selvityksessä mukaan julkisten hankintojen painopistealan hallinnollisen taakan muutokseen. Selvityksessä esitetty arvio hankintamenettelyn sähköistämisen potentiaalista on karkeasti suunta-antava, koska sähköisen hankintamenettelyn mahdollistanut lakimuutos on ollut tätä selvitystä laadittaessa voimassa vasta vähän aikaa, eikä hankintayksiköillä ja yrityksillä ei ole riittävästi kokemusta sen käytöstä.

Yhteenvedo laadullisesta palautteesta

Asiantuntijahaastattelussa saadun palautteen perusteella oletettavasti parhaat valmiudet dynaamisen hankintamenettelyn ja sähköisen huutokaupan käyttämiseen olisi toistaiseksi lähinnä IT-alan yrityksillä. Kyseisillä toimijoilla saattaa olla jo kokemusta sähköisestä huutokaupasta, koska selvityksen perusteella mm. tietotekniikan komponentteja hankitaan yksityisellä sektorilla tällä menettelyllä. Tämä on syytä ottaa huomioon arvioitaessa sähköistämisen tosiasiallista lähitulevaisuuden hallinnollisen taakan alentamispotentiaalia. Käytännössä mm. ohjelmatuotteiden ja tietojärjestelmien hankinnat edustavat määrällisesti vain murto-osaa koko julkisen hankinnan vuositason volyyymistä.¹⁴

Komission arvioista todettiin, että ne ovat ex ante -arvioita, jotka eivät luonnollisestikaan toteudu välttämättä sellaisenaan, vaikka arvioita varten on ollut käytettävissä eri maista useita lähteitä. Komission arvioissa on kysymys useammasta eri Euroopan maasta kootusta palautteesta, jolloin on otettava huomioon, että prosessit ovat käytännössä hyvin erityyppisiä riippuen jäsenvaltiossa noudatettavista menettelyistä liittyen mm. tarpeeseen käyttää julkista notaaria asiakirjojen tuottamisessa ja verifiointissa. Näin ollen sähköistämisen potentiaali ja käytännön vaikutukset hallinnolliseen kustannukseen ja taakkaan ovat myös jäsenvaltioissa suuruudeltaan erilaisia, ja voidaan perustellusti olettaa, että vaikutus olisi Suomessa joka tapauksessa vähäisempi edellä mainituista syistä.

Hankintayksikön näkökulmasta tarjousvertailuvaihe nopeutuu ja hallinnollinen taakka helpottuu. Erityisen huomionarvoista on, että yritysten näkökulmasta vaikutus on pienempi etenkin asiantuntijapalveluissa, joissa joudutaan joka tapauksessa laatimaan esim. työsuunnitelmakuvauksia menettelytavasta riippumatta. Sähköpostin ja sähköisen järjestelmän osalta ero nähtiin merkityksettömäksi ja joissain arvioissa sähköistä järjestelmää epäiltiin jopa raskaammaksi.

Tarjousvertailu on julkisissa hankinnoissa suuri taakkatekijä. Asiantuntijan arvion mukaan sähköinen huutokauppa saattaa kestää varsinaisena tapahtumana keskimäärin n. 30 minuuttia, ja sitä ennen hankintayksiköt tekevät alustavan kokonaisarvioinnin.

Isoissa yrityksissä on enemmän resursseja ja ne tulevat myös todennäköisesti sopeutumaan muutoksiin nopeasti. Dynaaminen menettely vaatii oikean ympäristön. Dynaamisen hankintajärjestelyn tehokas hyödyntäminen edellyttää hankinnan kohteelta sopivaa kokonaisuutta.

6.1.3 Hallinnollisen taakan muutos painopistealueella: julkiset hankinnat

Kilpailutusprosessin hallinnollinen taakka on vähentynyt laskennallisen karkean arvion perusteella lähtötasomittauksesta kaikkiaan n. 23 prosenttia vuositasolla kynnysarvojen nostamisen jälkeen. Koska hankintamenettelyn sähköistämisestä on tässä vaiheessa esitettävissä vain teoreettinen potentiaali optimaalisena toteutumana, ei painopistealueen hallinnollisen taakan muutoksen laskelmaan ole otettu mukaan ko. karkeaa arviota.

¹⁴ Hankintailmoituksissa käytetään hankinnan yksilöimiseksi CPV-koodeja (EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä, Common Procurement Vocabulary). CPV-koodit sisältävät 6 000 eri nimikettä. Esim. ohjelmatuotteita ja tietojärjestelmiä koskevia ilmoituksia oli HILMA:ssa vuonna 2011 yhteensä 118 ja tietoteknisiä palveluja (neuvonta, ohjelmistojen kehittäminen, Internet ja tuki) koskevia yhteensä 401.

Painopisteala	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Julkiset hankinnat (yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka)	21 004 000	16 156 000	-4 848 000	-23 %

Taulukko 9 Julkiset hankinnat:kynnysarvojen nostamisen vaikutus hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan

6.2 Verotus

Verotuksen yrityksille aiheuttama hallinnollinen lähtötasotaakka vuonna 2006 on karkeasti arvioitu olevan yhteensä noin 447 miljoonaa euroa.¹⁵

6.2.1 Verotilin ja pienyritysten pidennettyjen verokausien käyttöönotto

Verotilijärjestelmän käyttöönoton myötä verojen ilmoittamis- ja maksamisajankohdat sekä -menettelyt yhtenäistyivät. Lisäksi erillisten arvonlisäveron palautushakemusten tekeminen tuli tarpeettomaksi. Myös maksaminen helpottui niin, että veroja on mahdollista maksaa samalle Verohallinnon pankkitilille vakioviitteellä. Yrityksille tuli myös mahdollisuus suorittaa ennakolta maksuja tulevien verojen kattamiseksi ja mahdollisuus jättää palautettavia määriä verotilille. Verotilijärjestelmän on odotettu helpottavan verojen maksun suunnittelua ja vähentävän edestakaista rahaliikennettä. Verotilijärjestelmän avulla yrityksille tuli mahdolliseksi saada kellonajasta riippumatta omaa verotustaan koskevaa ajantasaista tietoa sähköisesti ja entistä parempi kuva oma-aloitteisten verojen kokonaistilanteesta. Verotilijärjestelmän yhteydessä otettiin käyttöön myös ns. pienyritysten pidennetyt verokaudet, mikä mahdollisti arvonlisäveron raportoinnin ja maksamisen kalenterivuositain sekä arvonlisäveron ja muiden verotiliverojen maksamisen neljänneskalenterivuositain.

Loppuvuonna 2009 käynnistettiin selvitys, jonka tarkoituksena oli verotilijärjestelmän ja pienyritysten pidennettyjen verokausien käyttöönottoon liittyen selvittää eräiden verotukseen liittyvien tehtävien (ilmoittaminen, maksaminen, palauttaminen, korjaaminen) yrityksille aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia. Selvitys keskittyi sellaisten verotukseen liittyvien tehtävien hallinnollisiin kustannuksiin, joihin vuoden 2010 alussa käyttöönotettu verotilijärjestelmä ja pienyritysten pidennetyt verokaudet aiheuttivat muutoksia. Nämä tehtävät liittyivät verotilijärjestelmän piiriin kuuluvien verojen ilmoittamiseen, maksamiseen, palauttamiseen ja korjaamiseen. Ennen verotilijärjestelmän käyttöönottoa selvityksen kohteeksi valittujen verotuksen tehtävien suorittaminen aiheutti yrityksille noin 61 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset vuodessa. Lähtötasomittaus ja käsillä oleva selvitys perustuu oletukseen siitä, että kaikki selvityksen kohteina olevat verotukseen liittyvät tehtävät (ilmoittaminen, maksaminen, korjaaminen, palauttaminen) ovat yrityksille puhdasta hallinnollista taakkaa.

Selvityksen toteutus

Käsillä olevan selvityksen yhteydessä suoritettiin edellä mainittujen verojen osalta hallinnollisen taakan seurantamittaus. Tämä tarkoitti sitä, että yhdessä valtiovarainministeriön ja keskeisten sidosryhmien kanssa määriteltiin, miten verotukseen liittyvät tehtävät ovat muuttuneet siirryttäessä Verotilijärjestelmään ja pienyritysten pidennettyihin ilmoitus- ja maksujaksoihin. Tämän jälkeen suoritettiin SCM-menetelmää noudattaen yrityshaastattelut, haastattelutulosten standardointi ja laskenta hallinnollisen taakan muutoksen selvittämiseksi. Tähän loppuraporttiin sisältyy seurantamittauksen alustavat tulokset. Seurantamittaus on tarkoitus saattaa loppuun kevään 2012 aikana, ja tuloksista laaditaan myös erillinen loppuraportti. Tuloksia tullaan tarkentamaan joidenkin populaatietietojen ja erityisesti korjausmenettelyiden osalta. Tämä selvitys antaa kuitenkin jo hyvän käsityksen taakkavaikutusten kokonaisarviosta.

Verotilimenettelyn piiriin kuuluvat arvonlisäveron ja työnantajasuoritusten lisäksi muun muassa vakuutusmaksuvero, lähdeverot sekä ennakonpidätykset pääomatulosta sekä eräistä muista tuloista. Näistä veroista aiheutuva hallinnollinen taakka jätettiin seurantamittauksessa huomioimatta. Verotilijärjestelmän ja pienyritysten pidennettyjä verokausia koskevan lähtötasomittauksen mukaan edellä mainittuihin veroihin liittyvistä tiedonantovelvoitteista aiheutunut vuotuinen hallinnollinen taakka oli noin 765 000 €, josta suurin osa kohdistuu pankkeihin ja vakuutusyhtiöihin.

¹⁵ lähde: työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö (2010)

Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin lähtötasomittauksen tavoin arpajaisvero (veroa maksetaan satunnaisesti) ja kalenterivuosiennusteissa olevat alkutuottajat ja taide-esineen tekijät (uudistus aiheuttaa vain vähän muutoksia tehtäviin).

Myös ns. satunnaiset työnantajat rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle, koska nämä eivät olleet mukana lähtötasomittauksessa.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja velvoitteet

SCM-menetelmällä toteutetuissa selvityksissä lähdetään liikkeelle lainsäädännön yksityiskohtaisesta kartoittamisesta tiedonantovelvoitteiden paikantamiseksi. Tämänkin selvityksen yhteydessä laadittiin luettelo lainsäädäntöön perustuvista tiedonantovelvoitteista. Tässä tutkimuksessa SCM-menetelmää sovellettiin lähtötasomittauksen tavoin siten, että yhdessä valtiovarainministeriön ja keskeisten sidosryhmien kanssa määriteltiin, miten verotukseen liittyvät tehtävät ovat muuttuneet siirryttäessä Verotilijärjestelmään ja pienyritysten pidennettyihin ilmoitus- ja maksujaksoihin. Eräissä tapauksissa mukaan otettiin myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät itsessään muuttuneet olennaisesti, mutta joiden osalta kustannukset saattaisivat muuttua uudistuksen kokonaisvaikutuksen seurauksena.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Lainsäädännön aiheuttamien velvoitteiden kustannukset saattavat vaihdella merkittävästi yritysten välillä. Yritysten koko (esimerkiksi liikevaihto) tai toimiala voivat vaikuttaa siihen työmäärään, jonka yritys joutuu tekemään vastataksien lainsäädännön velvoitteisiin.

Selvityksessä noudatettiin lähtötasomittauksen valintoja yritysten segmentointiin liittyen. Liikevaihdon perusteella muodostettiin neljä kokoluokkaa:

1. 0 - 25 000 €
2. 25 001 - 50 000 €
3. 50 001 – 1 000 000 €
4. 1 000 001 €–

Haastateltavien valintaan vaikutti keskeisesti tutkimuksen kohteena olevat tehtävät. Yritykset, jotka ovat vuoden 2010 alusta lukien oikeutettuja pidennettyihin ilmoitus- ja maksujaksoihin, otettiin erityisesti huomioon. Edellä mainittuihin ryhmiin sisältyi alarajahuojennukseen oikeutettuja yrityksiä. Haastatteluissa oli mukana myös toiminimiä, jotka ovat merkittävä osuus arvonlisäverovelvollista (ryhmä 1). Lisäksi haastatteluissa huomioitiin taloushallinnon ulkoistaneet yritykset ja sähköisesti/manuaalisesti ilmoituksia toimittavat yritykset.

Selvityksen luotettavuuden kannalta yksi oleellinen työvaihe oli populaatiotietojen estimointi. Selvityksessä käytetyt populaatiotiedot on saatu Verohallinnolta. Populaatiotiedot perustuvat pääasiassa lähtötasomittauksen populaatiotietoihin eli vuotta 2008 koskeviin tietoihin. Tässä selvityksessä ei ollut mahdollista arvioida verotilijärjestelmään siirtymisen vaikutuksia esimerkiksi korjaustoimenpiteiden lukumäärään. Vaikutus eri korjausmenettelyjen yksittäistapauksessa aiheuttamaan työmäärään oli sitä vastoin mahdollista arvioida. Korjausmenettelyjen hallinnollinen kokonaistaakka on laskettu lähtötasomittauksen populaatiotiedoilla.

Osa populaatiotiedoista on verovelvollisten lukumääriä (yritysjoukko, jota velvoite koskee) ja osa hakemusten tms. tehtävien lukumääriä vuodessa. Verohallinnon tietokannasta on saatu tietoja eri hakemusten lukumääristä ja myös selvityspyynnöistä, mutta esimerkiksi ilmoitukseen perustuvan korjaamisen osalta tietoja on ollut vähemmän.

Jos populaatiotietoa ei ole voinut perustaa suoraan Verohallinnon tietokantaan, tieto on tuotettu tai saatua tietoa on täydennetty arvioinnilla, jossa on käytetty hyväksi Verohallinnon tietokantoja ja asiantuntemusta.

Tiedonantovelvoitteita koskevat lähtötasomittauksen tulokset

Verotilijärjestelmää ja pidennettyjä verokausia koskevassa lähtötasomittauksessa verotuksen tehtävien yrityksille aiheuttaman hallinnollisen taakan kokonaiskustannuksiksi laskettiin noin 61 miljoonaa euroa. Tästä summasta muista verotiliveroista kuin arvonlisäverosta ja työnantajasuorituksista aiheutuvaa taakkaa oli noin 765 000 euroa. Arvonlisäverosta ja työnantajasuorituksista aiheutunut hallinnollinen taakka oli siis lähtötasoltaan noin 60 miljoonaa euroa.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Verotilijärjestelmää ja pidennettyjä verokausia koskevien verotuksen tehtävien uudeksi hallinnolliseksi taakaksi saatiin tässä selvityksessä noin 29 miljoonaa euroa. Hallinnollisen taakan vähennys on siis noin 31 miljoonaa euroa ja taakka noin 50 % vähemmän kuin vuonna 2009 toteutetun lähtötasoselvityksen taakka.

Hallinnollisen taakan väheneminen on käytännössä seurausta pienyritysten pidennetyistä verokausista ja niihin liittyvistä pidennetyistä maksukausista, verojen maksamisen yksinkertaistumisesta (erityisesti työnantajasuoritukset) ja sähköisen ilmoittamisen lisääntymisestä. Koska kyseessä on *lainsäädännön* yrityksille aiheuttaman hallinnollisen taakan selvittämisestä, kustannusten laskennassa on oletettu, että kaikki pidennettyihin verokausiin oikeutetut yritykset myös hyödyntävät tätä mahdollisuutta. Tässä selvityksessä pidennettyihin verokausiin oikeutettujen verovelvollisten lukumäärää perustuu ennen niiden käyttöönottoa Verohallinnon tilastotietojen perusteella tehtyyn arvioon, joten mittausta on tältä osin pidettävä ainoastaan suuntaa-antavana karkeana arviona. Käytännössä suuri osa pidennettyihin verokausiin oikeutetuista pienyrityksistä ilmoittaa ja maksaa verot edelleen joka kuukausi. Lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita tätä ko. yrityksiltä.

Koska kyseessä on *lainsäädännön* yrityksille aiheuttaman hallinnollisen taakan selvittämisestä, kustannusten laskennassa on myös oletettu, että verovelvolliset *ilmoittavat* arvonlisäveron ja työnantajasuoritukset yhdellä kertaa. Käytännössä useat verovelvolliset ilmoittavat tiedot erikseen eri lomakkeilla. Tässä selvityksessä ei sen sijaan ole ollut mahdollista olettaa, että verovelvolliset käyttäisivät laissa säädettyä mahdollisuutta *maksaa* arvonlisäveron ja työnantajasuoritukset yhdellä kertaa. Käytännössä useat verovelvolliset käyttävät tätä mahdollisuutta hyväkseen.

Verotuksen tehtävien hallinnollista taakkaa tarkastellaan seuraavassa tehtäväkokonaisuuksittain (ilmoittaminen, maksaminen, korjaaminen, palauttaminen, tiedonkulku).

Ilmoittaminen

Kausiveroilmoituksen laatiminen arvonlisäveron osalta on selvityksessä tarkastelluista verotuksen tehtävistä raskain. Se aiheuttaa yrityksille yhteensä noin 14 miljoonan euron hallinnollisen taakan vuosittain. Kausiveroilmoituksen täyttämisen työnantajasuoritusten osalta puolestaan aiheuttaa yrityksille noin 5 miljoonan euron hallinnollisen taakan.

Kausiveroilmoituksen laatimisen työmäärä on pysynyt ennallaan verotilijärjestelmään siirtymisen jälkeen. Hallinnollinen taakka näiden tehtävien osalta on kuitenkin vähentynyt pienyritysten pidennettyjen verokausien osalta.

Sähköisesti ilmoituksen toimittaville verovelvollisille ei aiheudu lainkaan kustannuksia ilmoituksen allekirjoittamisesta eikä toimittamisesta.

Verolaji	Verotukseen liittyvä tehtävä	Segmentti	Aika/tapaus (min)	Kustannus/tapaus (€)	Populaatio	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/kaikki yritykset (€)
Arvonlisävero	Kausiveroilmoituksen laatiminen alv.n osalta	0 - 25 000	15	10	107 846	1 084 000	13 458 000
		25 001 - 50 000	15	10	46 023	1 850 000	
		50 001 - 1 000 000	10	5	143 175	8 939 000	
		1 000 001 -	10	5	25 381	1 585 000	
Arvonlisävero	Kausiveroilmoituksen laatiminen alv.n osalta/Kohta 306	0 - 25 000	0,5	0,3	20 917	7 000	179 000
		25 001 - 50 000	0,5	0,3	4 387	6 000	
		50 001 - 1 000 000	0,5	0,3	45 028	141 000	
		1 000 001 -	0,5	0,3	8 008	25 000	
Arvonlisävero	Kausiveroilmoituksen laatiminen alv.n osalta/Kohta 312	0 - 25 000	0,5	0,3	13 598	5 000	116 000
		25 001 - 50 000	0,5	0,3	4 069	5 000	
		50 001 - 1 000 000	0,5	0,3	28 731	90 000	
		1 000 001 -	0,5	0,3	5 110	16 000	
Arvonlisävero	Kausiveroilmoituksen laatiminen alv.n osalta/Kohta 314	0 - 25 000	0,5	0,3	20 917	7 000	179 000
		25 001 - 50 000	0,5	0,3	4 387	6 000	
		50 001 - 1 000 000	0,5	0,3	45 028	141 000	
		1 000 001 -	0,5	0,3	8 008	25 000	
Työnantajasuoritukset	Kausiveroilmoituksen laatiminen työnantajasuoritusten osalta	0 - 25 000	10	7	11 974	321 000	5 282 000
		25 001 - 50 000	10	7	6 719	180 000	
		50 001 - 1 000 000	10	5	71 870	4 487 000	
		1 000 001 -	2	1	23 566	294 000	
Arvonlisävero Työnantajasuoritukset	Kausiveroilmoituksen allekirjoittaminen (postitse toimitettaessa)	0 - 25 000	0,5	0,3	15 098	5 000	88 000
		25 001 - 50 000	0,5	0,3	6 443	9 000	
		50 001 - 1 000 000	0,5	0,3	20 045	63 000	
		1 000 001 -	0,5	0,3	3 553	11 000	
Arvonlisävero Työnantajasuoritukset	Kausiveroilmoituksen toimittaminen postitse	0 - 25 000	5	3	15 098	51 000	1 015 000
		25 001 - 50 000	5	3	6 443	86 000	
		50 001 - 1 000 000	5	3	20 045	746 000	
		1 000 001 -	5	3	3 553	132 000	

Taulukko 10 Verojen ilmoittamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka

Maksaminen

Arvonlisäveron ja työnantajasuoritusten maksaminen aiheuttaa yrityksille yhteensä noin 2,9 miljoonan euron vuotuisen hallinnollisen taakan. Haastatteluiden mukaan arvonlisäveron maksamiseen liittyvä työmäärä on pysynyt ennallaan, mutta työnantajasuoritusten kohdalla maksamisen työmäärä on vähentynyt.

Käytännössä työnantajasuoritusten maksamisen työmäärä vastaa nykyisellään arvonlisäveron maksamisen työmäärää, koska yksityiskohtaiset viestitiedot ovat jääneet pois verotilijärjestelmään siirtymisen jälkeen. Maksamisen hallinnollinen taakka on vähentynyt merkittävästi myös pienyritysten pidennettyjen verokausien johdosta eli maksamisen frekvenssin harventumisesta johtuen.

Selvityksessä on oletettu, että verovelvolliset ilmoittavat arvonlisäveron ja työnantajasuoritukset yhdellä kertaa. Haastatteluiden perusteella suuri osa yrityksistä maksaa arvonlisäverot ja työnantajasuoritukset edelleen erillisinä suorituksina vaikka verotilijärjestelmän myötä näiden verojen maksaminen yhtenä eränä on mahdollista. Verojen maksaminen erikseen johtuu esimerkiksi yrityksen sisäisestä työnjaosta tai työtehtävien suunnittelusta (arvonlisäveroasioista ja työnantajasuorituksista vastaa eri henkilö tai näihin veroihin liittyvä raportointi valmistuu eri aikaan kuukaudesta).

Tässä selvityksessä ei ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osa yrityksistä maksaa kyseiset verot samalla kertaa. Verojen maksamiseen liittyvä laskenta perustuu siten erillisiin arvonlisäveron ja työnantajasuoritusten maksuihin.

Verolaji	Verotukseen liittyvä tehtävä	Segmentti	Aika/tapaus (min)	Kustannus/tapaus (€)	Populaatio	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/kaikki yritykset (€)
Arvonlisävero	Alv.n maksaminen	0 - 25 000	1	1	21 885	15 000	1 471 000
		25 001 - 50 000	5	3	64 127	213 000	
		50 001 - 1 000 000	2	1	989 665	1 030 000	
		1 000 001 -	2	1	204 850	213 000	
Työnantajasuoritukset	Työnantajasuoritusten maksaminen	0 - 25 000	1	1	11 974	32 000	1 394 000
		25 001 - 50 000	5	3	6 719	89 000	
		50 001 - 1 000 000	2	1	71 870	897 000	
		1 000 001 -	2	1	23 566	376 000	

Taulukko 11 Verojen maksamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka

Palauttaminen

Verojen palauttamiseen liittyvät menettelyt ovat keventyneet ja näiden aiheuttama hallinnollinen taakka on vähentynyt verotilijärjestelmään siirtymisen jälkeen. Ennakkopalautuksiin, ostoenukemmydestä johtuviin tilikausipalautuksiin sekä alarajahuojennukseen liittyvistä hakemusmenettelyistä luovuttiin verotilijärjestelmässä. Verotilijärjestelmässä palautukset perustuvat kausiveroilmoituksiin. Erityisesti ennakkopalautusten osalta menettely on keventynyt ja yksinkertaistunut. Ennakkopalautukseen aiemmin liittyneet liitetiedot ovat jääneet pois. Liitteiden poistuminen on vähentänyt hallinnollista taakkaa noin 2 miljoonaa euroa.

Verolaji	Verotukseen liittyvä tehtävä	Segmentti	Aika/tapaus (min)	Kustannus/tapaus (€)	Populaatio	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/kaikki yritykset (€)
Arvonlisävero	Kausiveroilmoituksen laatiminen ennakkopalautuksen osalta ja ilmoituksen toimittaminen	0 - 25 000	15	10	1 819	18 000	293 000
		25 001 - 50 000	15	10	776	8 000	
		50 001 - 1 000 000	10	6	2 415	14 000	
		1 000 001 -	10	6	428	2 000	
Arvonlisävero	Kausiveroilmoituksen laatiminen ennakkopalautuksen osalta ja ilmoituksen toimittaminen	0 - 25 000	15	10	11 173	112 000	117 000
		25 001 - 50 000	15	10	4 768	48 000	
		50 001 - 1 000 000	10	5	14 834	77 000	
		1 000 001 -	10	5	2 630	14 000	
Arvonlisävero	Alarajahuojennuksen hakeminen (kausiveroilmoituksella)	Huojennukseen oikeutetut yritykset	3	2	17 518	35 000	117 000
Arvonlisävero	Alarajahuojennuksen hakeminen	Huojennukseen oikeutetut yritykset	3	2	17 518	35 000	
Arvonlisävero	Alarajahuojennuksen hakeminen (kausiveroilmoituksella)	Huojennukseen oikeutetut yritykset	4	3	17 518	47 000	

Taulukko 12 Verojen palauttamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka

Korjaaminen

Haastatteluiden mukaan verotukseen liittyvät korjausmenettelyt ovat osittain hieman yksinkertaistuneet ja sen myötä vähentäneet yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Taulukosta 13 puuttuu joitakin korjaamisen kustannuksia, koska näiden osalta populaatietietoja ei ollut saatavissa. Taulukossa on kuitenkin esitetty kyseisten korjausmenettelyiden yksikkökustannukset.

Verolaji	Verotukseen liittyvä tehtävä	Segmentti	Aika/tapaus (min)	Kustannus/tapaus (€)	Populaatio	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/kaikki yritykset (€)
Arvonlisävero Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Tilikausipalautus: lisäilmoituksen laatiminen ja toimittaminen (sähköisesti)	0 - 25 000	15	10	2 083	21 000	60 000
		25 001 - 50 000	15	10	553	6 000	
		50 001 - 1 000 000	15	8	1 790	14 000	
		1 000 001 -	30	16	528	8 000	
Arvonlisävero Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Tilikausipalautus: lisäilmoituksen laatiminen ja toimittaminen (postitse)	0 - 25 000	20	13	339	5 000	449 000
		25 001 - 50 000	20	13	90	1 000	
		50 001 - 1 000 000	20	11	291	3 000	
		1 000 001 -	35	19	86	2 000	
Arvonlisävero Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Korjauksen tekeminen tilikauden myöhemmän verokauden veroilmoituksessa	0 - 25 000	1	1	64 614	43 000	155 000
		25 001 - 50 000	1	1	27 664	19 000	
		50 001 - 1 000 000	6	3	85 894	268 000	
		1 000 001 -	15	8	15 282	119 000	
Arvonlisävero Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen ja toimittaminen (sähköisesti)	0 - 25 000	15	10			51 000
		25 001 - 50 000	15	10			
		50 001 - 1 000 000	6	3			
		1 000 001 -	10	5			
Arvonlisävero Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen ja toimittaminen (postitse)	0 - 25 000	20	13			155 000
		25 001 - 50 000	20	13			
		50 001 - 1 000 000	11	6			
		1 000 001 -	15	8			
Työnantajasuoritukset Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Kalenterivuoden jälkeen tehtävän palautushakemuksen laatiminen ja toimittaminen	0 - 25 000	30	20	677	14 000	51 000
		25 001 - 50 000	30	20	381	8 000	
		50 001 - 1 000 000	35	18	4 064	74 000	
		1 000 001 -	55	29	1 329	38 000	
Työnantajasuoritukset Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Kalenterivuoden jälkeen tehtävän palautushakemuksen laatiminen ja toimittaminen	0 - 25 000	30	20	110	2 000	1 595 000
		25 001 - 50 000	30	20	62	1 000	
		50 001 - 1 000 000	35	19	662	12 000	
		1 000 001 -	55	29	216	6 000	
Työnantajasuoritukset Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Korjauksen tekeminen kalenterivuoden myöhemmän kohdekuukauden	0 - 25 000	1	1	1 438	1 000	737 000
		25 001 - 50 000	1	1	808	1 000	
		50 001 - 1 000 000	6	3	8 628	27 000	
		1 000 001 -	15	8	2 821	22 000	
Työnantajasuoritukset Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen ja toimittaminen sähköisesti (ilmoitetaan vain muuttuneet määrät)	0 - 25 000	11	7			737 000
		25 001 - 50 000	11	7			
		50 001 - 1 000 000	16	8			
		1 000 001 -	17	9			
Työnantajasuoritukset Liikaa ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen ja toimittaminen postitse (ilmoitetaan vain muuttuneet määrät)	0 - 25 000	16	11			1 424 000
		25 001 - 50 000	16	11			
		50 001 - 1 000 000	21	11			
		1 000 001 -	22	12			
Arvonlisävero Liian vähän ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen, toimittaminen sähköisesti ja puuttuvan veron maksaminen	0 - 25 000	16	11	57 901	621 000	737 000
		25 001 - 50 000	16	11	24 790	266 000	
		50 001 - 1 000 000	8	4	76 971	320 000	
		1 000 001 -	12	6	13 695	86 000	
Arvonlisävero Liian vähän ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen, toimittaminen postitse ja puuttuvan veron maksaminen	0 - 25 000	21	14	9 426	133 000	737 000
		25 001 - 50 000	21	14	4 036	57 000	
		50 001 - 1 000 000	13	7	12 530	91 000	
		1 000 001 -	17	9	2 229	21 000	
Työnantajasuoritukset Liian vähän ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen, toimittaminen sähköisesti ja puuttuvan veron maksaminen	0 - 25 000	12	8	6 871	55 000	737 000
		25 001 - 50 000	12	8	3 861	31 000	
		50 001 - 1 000 000	18	9	41 225	386 000	
		1 000 001 -	19	10	13 480	133 000	
Työnantajasuoritukset Liian vähän ilmoitetut ja maksetut verot	Lisäilmoituksen laatiminen, toimittaminen postitse ja puuttuvan veron maksaminen	0 - 25 000	17	11	1 118	13 000	737 000
		25 001 - 50 000	17	11	628	7 000	
		50 001 - 1 000 000	23	12	6 711	84 000	
		1 000 001 -	24	13	2 194	28 000	
Ta-suoritukset, lähdeverot, muut ennakonpidätykset kuin ta-suoritukset	Vuosi-ilmoituksen perusteella tehtävään selvityspyynnön vastaanminen (ta-suoritukset)	0 - 25 000	15	10	2 805	28 000	1 424 000
		25 001 - 50 000	15	10	1 577	16 000	
		50 001 - 1 000 000	120	62	16 836	1 051 000	
		1 000 001 -	115	60	5 505	329 000	

Taulukko 13 Verojen korjaamiseen liittyvien tehtävien yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka

Tiedonkulku

Selvityksen perusteella tiedonkulku yritysten ja verohallinnon välillä on pysynyt työmäärältään ennallaan verotilijärjestelmään siirtymisen jälkeen. Haastatteluiden mukaan yhteydenottojen/selvityspyynnöiden lukumäärä ei ole muuttunut. Myös yhteydenottoon/selvityspyynnöön liittyvä työmäärä on säilynyt ennallaan.

Verolaji	Verotukseen liittyvä tehtävä	Segmentti	Aika/tapaus (min)	Kustannus/tapaus (€)	Populaatio	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/kaikki yritykset (€)
Kaikki verolajit	Selvityspyyntöön vastaaminen (voi olla kirjallinen tai suullinen)	0 - 25 000	15	10	10 940	110 000	463 000
		25 001 - 50 000	10	7	5 531	37 000	
		50 001 - 1 000 000	15	8	28 788	225 000	
		1 000 001 -	20	10	8 702	91 000	
Kaikki verolajit	Yrityksen yhteydenotto veroviranomaiseen	0 - 25 000	15	10		-	-
		25 001 - 50 000	15	10		-	
		50 001 - 1 000 000	30	16		-	
		1 000 001 -	20	10		-	

Taulukko 14 Verotukseen liittyvän tiedonkulun yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka

Taakan muutos suhteessa lähtötasomittauksiin

Verotilijärjestelmää ja pidennettyjä verokausia koskevien verotuksen tehtävien hallinnolliseksi taakaksi saatiin tässä selvityksessä noin 29 miljoonaa euroa. Hallinnollisen taakan vähennys on siis noin 31 miljoonaa euroa ja taakka noin 50 % vähemmän kuin vuonna 2009 toteutetun lähtötasoselvityksen taakka.

Taulukko 15 esittää hallinnollisen taakan muutoksen seurantamittauksen viiden eniten hallinnollista taakkaa alentavan velvoitteen osalta. Näihin velvoitteisiin kuuluvat lähtötasomittauksen neljä raskainta velvoitetta. Taulukko havainnollistaa sen, että hallinnollisen taakan väheneminen on pitkälti seurausta pienyritysten pidennetyistä verokausista (kausiveroilmoituksen laatiminen alv:n ja työnantajasuoritusten osalta, maksamisen frekvenssin pienentyminen pidennettyjen verokausien johdosta). Myös verojen maksamisen yksinkertaistuminen (erityisesti työnantajasuoritukset) ja sähköisen ilmoittamisen lisääntyminen ovat vähentäneet taakkaa.

Verotilijärjestelmän käyttöönoton jälkeen kausiveroilmoituksen sähköisesti toimittavien määrä on kasvanut. Aiemmin valvontailmoituksen postitse toimittamisen kustannus oli noin 5 miljoonaa euroa. Nyt postituksen kustannukset ovat noin 1 miljoonaa, koska noin 86 % verovelvollisista toimittaa kausiveroilmoituksen sähköisesti.

Tiedonantovelvoite	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Kausiveroilmoituksen laatiminen alv:n osalta	30 347 000	13 458 000	-16 889 000	-56 %
Kausiveroilmoituksen laatiminen työnantajasuoritusten osalta	6 284 000	5 282 000	-1 002 000	-16 %
Kausiveroilmoituksen toimittaminen (postitse)	4 983 000	1 015 000	-3 968 000	-80 %
Työnantajasuoritusten maksaminen	4 599 000	1 394 000	-3 205 000	-70 %
Arvonlisäveron ennakopalautushakemuksen liitteiden laatiminen	1 973 000	0	-1 973 000	-100 %
Yhteensä	48 186 000	21 149 000	-27 037 000	-56 %

Taulukko 15 Hallinnollisen taakan muutos viiden eniten hallinnollista taakkaa alentavan velvoitteen osalta

Taulukko 16 kuvaa hallinnollisen taakan muutosta suhteessa verotiliä ja pienyritysten pidennettyjä verokausia koskevaan lähtötasomittaukseen. Lähtötasomittauksen kokonaistaakasta on vähennetty muista verotiliveroista kuin arvonlisäverosta ja työnantajasuorituksista aiheutunut taakka, koska näitä ei käsitelty seurantamittauksessa.

Aihealue	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Verotus: Verotilijärjestelmä ja pienyritysten pidennetyt verokaudet	59 955 000	28 526 000	-31 429 000	-52 %

Taulukko 16 Verotilijärjestelmä ja pidennetyt verokaudet: eräiden verotuksen tehtävien hallinnollisen taakan muutos

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Arvonlisäveroon ja työnantajasuorituksiin liittyvän ilmoittamisen työmäärä on säilynyt pääosin ennallaan. Pidennetyt verokaudet aiheuttavat hallinnollisen taakan keventymistä. On edelleen tavallista, että alv- ja työnantajasuoritukset ilmoitetaan ja maksetaan erikseen. Syynä tähän on usein yritysten sisäinen työnjako tai palkkahallinnon ulkoistaminen.

Osa haastateltavista koki verotilin helpottaneen verovelvoitteiden hoitoa kokonaisuutena (tyypillisesti suuremmat yritykset; tässä segmentit: liikevaihto alle tai yli miljoona euroa). Erityisesti pienille toimijoille (liikevaihto alle 50 000 euroa) verotili on haastatteluiden perusteella vieras järjestelmä. On tyypillistä, että tilitoimisto hoitaa näiden yritysten

kirjanpitoa ja verotukseen liittyviä tehtäviä. Nämä yritykset nostivat haastatteluissa esiin maksamisen yksinkertaistamisen positiivisena helpotuksena hallinnolliseen taakkaan. Haastatellut yritykset eivät kokeneet verotilijärjestelmän hankaloittaneet verovelvoitteiden hoitoa.

Ainoastaan muutama haastatelluista suuresta yrityksestä (liikevaihto yli miljoona euroa) oli asettanut palautusrajan verotilille. Nämä yritykset eivät kuitenkaan kokeneet, että palautusrajan käytöllä olisi ollut vaikutusta hallinnolliseen taakkaan tai että se olisi merkittävästi helpottanut verovelvoitteiden hoitoa. Palautusrajan ei myöskään arvioitu vaikuttaneen maksujen lukumäärään.

Osa haastatelluista yrityksistä (tyypillisesti liikevaihto yli miljoona euroa) oli käyttänyt mahdollisuutta vähentää arvonlisäveron palautettava määrä samanaikaisesti maksettavaksi tulevista työnantajasuorituksista (ns. kuittausmahdollisuus, jolloin maksaa vain palautuksen ja maksettavan määrän erotuksen). Nämä yritykset kokivat, että kuittausmahdollisuus on helpottanut verovelvoitteiden hoitoa. Haastatteluiden perusteella yritykset kokivat hyvänä asiana sen, että liikaa maksettua arvonlisävero on mahdollista saada heti käyttöön. Kuittausmahdollisuuden hyödyntäminen ei haastatteluiden perusteella kuitenkaan vaikuttanut suoritettavien maksujen lukumäärään.

Yritykset kokivat, että seuranta on helpottunut verotilijärjestelmässä. Toisaalta verotilin nähtiin vaativan enemmän seurantaa, jotta vältetään lainmukaisilta viivästyseuraamuksilta. Osassa haastatelluista yrityksistä seurattiin verotilin tapahtumia sähköisen tiliotteen avulla säännöllisesti. Sähköistä tiliotetta hyödyntävät yritykset kokivat seurannan helpottuneen tiliotteen myötä. Toisaalta muutamat yritykset kertoivat haastattelussa seuranneensa paperista tiliotetta, mutta lopettaneensa seurannan paperisen tiliotteen poistumisen myötä. Verotilipalveluun sisältyvää veroilmoitusten arkistoa ei puolestaan hyödyntänyt yksikään haastateltavista yrityksistä.

Haastatteluiden perusteella verotilipalvelulla ei ole ollut vaikutusta viranomaisen tarpeeseen pyytää lisäselvitystä verovelvolliselta. Verotilipalvelu ei ole aiheuttanut muutoksia myöskään yritysten veroviranomaisen yhteydenottotarpeisiin.

6.2.2 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus

Osana harmaan talouden torjuntatoimia valmisteltu laki rakentamispalvelujen käännetystä arvonlisäverosta tuli voimaan 1.4.2011 lailla arvonlisäverolain muuttamisesta (686/2010). Uusi lainsäädäntö muuttaa rakentamispalvelujen myyntien ja ostojen käsittelyä arvonlisäveron osalta huomattavasti. Keskeisin muutos on se, että jatkossa arvonlisäveron maksaa myyjän sijasta ostaja arvonlisäverolain tarkoittamien edellytysten täytyessä. Rakentamisessa aliurakoitsija veloittaa rakentamispalvelujen myynnin ilman arvonlisäveroa ja pääurakoitsija suorittaa arvonlisäveron koko rakennustyön arvosta.

Selvityksen toteutus

Käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta syntyvää hallinnollista taakkaa selvitettiin asiantuntijahaastatteluin. Hallinnollisen taakan muutosta koskevat laskelmat suoritettiin tiedustelemalla asiantuntijoilta kuinka paljon he arvioivat rakennus- ja muiden alojen yrityksiltä kuluvan aikaa käännetystä verovelvollisuudesta aiheutuvan tiedonvelvoitteen toteuttamiseksi. Selvityksessä haastateltiin asiantuntijoita mm. valtiovarainministeriöstä, Rakennusteollisuus RT ry:stä, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:stä ja Deloitte Oy:stä. Yrityshaastatteluja ei tämän selvityksen piirissä toteutettu, koska katsottiin, että yrityksillä ei vielä ollut riittävästi kokemusta käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden soveltamisesta siihen liittyvän hallinnollisen taakan arvioimiseksi.

Asiantuntijahaastatteluiden avulla selvitettiin yrityksille käännetystä verovelvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia. Yrityksille aiheutuvien kustannusten laskennassa huomioitiin 1) verojen ilmoittamisen ja maksamisen muutokset sekä 2) tulkintakysymykset käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden soveltamisesta (jälkimmäiset aiheuttavat lisätyötä rakennuspalvelun myymisen ja ostamisen yhteydessä). Asiantuntijahaastatteluilla pyrittiin myös määrittämään, mihin kaikkiin yrityksiin tai liiketoimintatyyppihin käännetty arvonlisäverovelvollisuus kohdistuu ja kuinka suuri yritysjoukko on muutoksen potentiaalisessa soveltamispiirissä.

Lähtötasoarvion mukaisesti käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden kohdalla on siis huomioitu se, että yritysten pitää laskutusta ja kirjanpitoa varten selvittää ja tietää, kuuluuko toimenpide käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden piiriin vai ei. Eri SCM-tutkimuksissa käytetyt, yritysten tiedonantovelvoitteisiin liittyvät aktiviteetit vaihtelevat hieman, mutta Suomessa ja Euroopan Unionissa hallinnollisen taakan laskelmiin on tavallisesti sisällytetty myös velvoitteisiin tutustumisen, perehdyttämisen ja koulutuksen aiheuttamat (jatkuvaluonteiset) kustannukset.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja veloitteet

Lainsäädännön muutoksen johdosta rakennuspalveluita tarjoavien yritysten tiedonantoveloitteet muuttuvat jonkin verran. Muutokset ovat teknisluontoisessa tarkastelussa pieniä, koska yritykset ovat käytännössä edelleen aikaisempaan tapaan velvollisia toimittamaan kausiveroilmoituksen verottajalle. Muutoksen johdosta myyjän on eriteltävä käännetyin verovelvollisuudet alaiset myynnit muista myynneistä ja ilmoitettava niiden yhteismäärä kausiveroilmoituksella. Ostajan on puolestaan eroteltava käännetyin verovelvollisuuden alaiset hankinnat muista hankinnoista ja ilmoitettava niiden yhteismäärä ja niistä suoritettava vero kausiveroilmoituksella. Myyjän on varustettava käännetyin verovelvollisuuden alaista myyntiä koskeva lasku laissa säädetyillä laskumerkinnöillä. Ostajan velvollisuudesta maksaa vero valtiolle myyjän sijasta ei voida katsoa aiheutuvan yrityssectorille kokonaisuudessaan lisää veron maksamiseen liittyvää taakkaa.

Lainmuutoksen seurauksena myös sellaiset yritykset, joita ei perinteisesti mielletä rakennuspalveluja tarjoavien yritysten joukkoon, joutuvat ottamaan muuttuneen arvonlisäveromenettelyn huomioon. Selvityksen toteutuksessa otettiin siksi huomioon myös se, mitä mahdollisia vaikutuksia lainsäädännöllä on perinteisen rakennusalan ydinalueen rajapinnassa.

Koska tämän selvityksen puitteissa ei ole kerätty tietoa suoraan yrityksiltä, ei esimerkiksi itse ilmoittamisen tekniseen suorittamiseen kuluva aika-arvioita ja niihin liittyviä hallinnollisia kustannuksia ja taakkavaikutuksia ole selvitetty erikseen yksityiskohtaisesti.

Yrityksille syntyy lainsäädännöstä suoria ja epäsuoria tiedonantovelitteita. Epäsuoralla tiedonantovelitteella tarkoitetaan tässä yhteydessä lain tulkintaan liittyviä selvityselviteita. Lain vaikutuspiiriin kuuluvien yritysten tulee käytännössä joka kerta liiketoimia suorittaessaan arvioida soveltuuko kyseiseen tapaukseen käännetty arvonlisäverovelvollisuus, eli onko kysymys lain tulkinnan mukaan kiinteistöön kohdistuvan rakentamispalvelun myymisestä laissa vaaditut edellytykset täyttävälle ostajalle.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Populaation määrittämisessä ja tulosten laskennassa on käytetty pohjana Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön ilmoitelmasta 5/2011 ”Käännetty arvonlisäverovelvollisuus rakennusalalla - lain vaikuttavuus” -väliraportin populaatiomääriä. Sen mukaan rakennusyrityksiä on 61 500 ja muita käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden vaikutuspiirissä olevia yrityksiä 10 000 ja 20 000 välillä. Suurin osa selvityksessä haastatelluista asiantuntijoista oli sitä mieltä, että käännetty arvonlisäverovelvollisuus koskee itse asiassa suurempaa joukkoa muita yrityksiä kuin rakennusyrityksiä. Tästä syystä tämän selvityksen laskennassa on käytetty populaationa Verohallinnon tilastolukuun perustuvan em. arvion yläpäättä eli 20 000 yritystä.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Selvityksen mukaan käännetyin arvonlisäveron huomioiminen myynnissä, laskutuksessa ja laskujen maksamisessa aiheuttaa yrityksille suuntaa-antavasti ja karkeasti arvioiden kaikkiaan noin 26 miljoonan euron hallinnollisen taakan vuodessa. Suurin osa tästä taakasta kohdistuu selvityksen perusteella muihin kuin vakituisesti rakennusalalla toimiviin yrityksiin.

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Kustannus/yritys /vuosi (€)	Hallinnollinen taakka/ segmentti/vuosi (€)	Hallinnollinen taakka/vuosi (€)
Käännetyin alv:n huomioiminen myynnissä, laskutuksessa ja laskujen maksamisessa	Rakennusalan ulkopuoliset (vähintään 5 hlöä)	4735	11 363 000	25 855 000
	Rakennusalan ulkopuoliset (1-4 hlöä)	735	12 931 000	
	Rakennusala	25	1 561 000	

Taulukko 17 Käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttama hallinnollinen taakka¹⁶

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kausiveroilmoituksen tiedon tuottamiseen (käytännössä tiedot haetaan taloushallinnon järjestelmästä), täyttämiseen ja toimittamiseen kuluu käytännössä aikaa yhtä paljon kuin ennenkin. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan merkittävä ajan ja kustannusten lisäys sitä vastoin syntyy tietojen tuottamisesta taloushal-

¹⁶ Selvityksessä käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi arvioitiin noin 26 miljoonaa euroa. Käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta johtuen ei kuitenkaan ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osa näistä kustannuksista on jatkuvaluonteisia. Käännetyistä arvonlisäverovelvollisuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan odottaa vähenevän tulevaisuudessa.

linnon järjestelmään, erityisesti sen selvittämisestä, soveltuuko käännetty verovelvollisuus kyseiseen myyntiin. Jatkuvia kustannuksia syntyy selvityksen perusteella käännetyin arvonlisäveron huomioimisesta myynnissä, ostamisessa, laskutuksessa ja laskujen maksamisessa.

Asiantuntijat ovat arvioineet, että perinteisten rakennusyritysten osalta kysymys käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden soveltumisesta ratkeaa toimintojen samankaltaisuudesta johtuen toiston jälkeen kohtuullisen helposti, jolloin aikaa kuluu keskimäärin 5 minuuttia kuukaudessa lähinnä kausiveroilmoituksen täyttämisen yhteydessä.

Sitä vastoin ongelmat lain soveltumisesta kohdistuvat muihin kuin perinteisiin rakennusyrityksiin. Suurin kustannus kohdistuu haastattelujen mukaan itse asiassa niihin yrityksiin, jotka eivät ole lain soveltamisen ydinalueella. Syy on lain termin ”rakentamispalvelu” lavea tulkinta, mistä johtuen yritykset joutuvat käyttämään huomattavan paljon aikaa ja taloudellisia resursseja varmuuden hankkimiseen siitä, soveltuuko käännetty arvonlisäverovelvollisuus kulloinkin kyseessä olevaan tapaukseen. Lisäksi kyseiset yritykset etenkin suuremmassa kokoluokassa käyttävät ulkopuolisia asiantuntijoita apunaan. Myös ostajan aseman arviointi voi olla haastavaa.

Lisäksi erityisesti yritysten kanssa suoraan yhteistyötä tekevien asiantuntijoiden haastattelujen perusteella on syytä mainita, että käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskeva sääntely on ainakin toistaiseksi edellyttänyt yrityksiltä myös sellaisia koulutus- ja tiedonhankintatoimenpiteitä, joita ei ole otettu huomioon taulukossa 17 kuvatuissa kustannus- ja taakkaluvuissa. Tällaisten kustannusten vuositason määrästä ja kerta- tai toistuvaisuudesta ei ole selvityksen perusteella esitettävissä täsmällisiä arvioita, mutta karkeissa arvioissa on esitetty, että kokonaiskustannukset voisivat tämän hetken tiedon mukaan jopa yli kaksinkertaistua verrattuna edellä mainittuun.

Suomen Yrittäjien, Finnvera Oyj:n sekä työ- ja elinkeinoministeriön pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja taloudellista toimintaympäristöä kuvaavan Pk-yritysbarometrin (kevät 2012) mukaan suuremmissa yrityksissä käännetyin arvonlisäverotuksen aiheuttaman hallinnollisen taakan katsotaan kasvaneen enemmän kuin pienissä. Lisäksi nuoremmassa yrityksissä muutoksen aiheuttaman lisätyön määrä on yritysbarometrin mukaan vähäisempi kuin vanhoissa yrityksissä.

Lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvat noudattamiskustannukset (kertaluontoiset kustannukset)

Kertakulujen osalta huomionarvoista on, että osa haastatelluista asiantuntijoista katsoi, että hallituksen lakiesityksen vaikutusarviossa esitetyt tietotekniikan päivittämiskustannukset (50 000 euroa) tulisi vähintään kolminkertaistaa yritysten osalta. Järjestelmän kehittämiskustannus ei kuitenkaan asiantuntijoiden arvion mukaan toisaalta realisoitu kuin suurimmassa kymmenyksessä rakennusyrityksiä. Kuitenkin kaikki rakennuspalveluita tarjoavat yritykset joutuvat uusimaan tai päivittämään kaikki sopimus-, tarjous- ja laskupohjat sellaisiksi, että niissä on huomioitu käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden mahdollinen vaikutus sopimussuhteissa.

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Varsinkin perinteisen rakennustoiminnan ulkopuolella toimintaa harjoittavat yritykset kokevat ongelmalliseksi sen, että lain termi ”rakentamispalvelu” on sisällöllisesti liian avoimeksi kirjattu, jolloin sen soveltuvuus kulloiseenkin yksittäistapaukseen on epäselvää. Nämä ovat myös vaikeimmat ja eniten lisätyötä edellyttävät ja näin myös kalleimmat ratkaisutavat kysymykset.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan lainmuutoksen vaikutuksen piiriin kuuluu varovaisimpienkin arvioiden mukaan enemmän perinteisten rakennusyritysten ulkopuolisia yrityksiä. Asiantuntijat arvioivat myös, että pelkästään rakennusteollisuuden osalta lainmuutoksen taustalla olevan hallituksen esityksen taloudellinen vaikutusarvio on todellista alhaisempi.

Yhtenä ratkaisuna soveltamisalan tulkintaan esitettiin, että tutkittaisiin voiko rakennuspalvelun hintaa suhteuttaa yrityksen liikevaihtoon, jolloin ns. merkityksettömät toiminnot eivät ”saastuttaisi” koko yritystä.

Haastattelujen perusteella yrityksiltä on saatu palautetta siitä, että yritykset joutuvat kautta linjan joka tapauksessa aina arvioimaan käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden soveltumista omaan toimintaansa. Käytännössä arvio on joissain tapauksissa tehtävä vielä useampaan otteeseen yksittäisen tapauksen yhteydessä esimerkiksi sen johdosta, että kaupan todellinen luonne ja osapuolten roolit eivät välttämättä ole täysin selvillä vielä kauppaa valmisteltaessa ja siitä sovittaessa. Tämän vuoksi yritykset katsovat, että mm. sähköisellä asioinnilla ei saada lisäarvoa tai helpotusta siihen perimmäiseen ja kaikkein suurimpaan rasisustekijään eli kysymykseen siitä, soveltuuko tiettyyn yksittäiseen tapaukseen ylipäätään käänteinen arvonlisäverovelvollisuus.

Haastattelujen perusteella suurin muutosvastarinta lainmuutosta kohtaan tulee muilta kuin rakennusyryyksiltä, jotka kokevat olevansa sijaiskärsijöitä, kun taas rakennusteollisuus ainakin varovaisesti hyväksyy lainmuutoksen, vaikka toisaalta samalla epäilee sen tehoa harmaan talouden torjuntakeinona.

Asiantuntijoilta saadun tiedon mukaan yritysten toiveena olisi, että Verohallinnon ohjeistusta saataisiin asiaan enemmän ja että mm. käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevat ennakkoratkaisupäätökset olisivat helpommin saatavilla. Lisäksi toivotaan, että lakia olisi mahdollista kohdentaa enemmän niille alueille, joille harmaan talouden ongelmat erityisesti kohdistuvat.

Haastattelujen mukaan erityisesti rakennusteollisuuden piirissä uskotaan muiden harmaan talouden torjuntaohjelmien purteen harmaaseen talouteen paremmin kuin mitä käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevalla sääntelyllä on saatu aikaan.

Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden merkitys verotuksen painopistealan hallinnolliseen taakkaan

Rakennusalan käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskien ilmoittamiseen liittyvästä taakasta ei ollut selvityksessä mahdollista tuottaa yksityiskohtaisia arvioita. Kyseessä on asiantuntijahaastatteluin tuotettu, suuntaa-antava ja karkea arvio käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.

Selvityksessä on otettu huomioon kustannuksia, jotka eivät nousseet esiin merkittävinä kustannuksina verotuksen lähtötasoarviossa. Käytännössä kysymys on arvonlisäverolainsäädännön soveltamiseen liittyvien tulkintaongelmien laskutukseen ja laskujen maksamiseen aiheuttamista kustannuksista, joita ei ole yksityiskohtaisesti huomioitu lähtötasoarviossa. Verotuksen lähtötasoarviossa laskutukseen liittyviä kustannuksia ei ole arvioitu erikseen liiketoimikohtaisesti, vaan arvio on tehty kokonaisarviona kansainvälisen vertailun (Euroopan komissio; Ruotsi) perusteella.

Käännettyyn arvonlisäverovelvollisuuteen liittyvät tulkintaongelmat ja siitä laskutukseen ja laskujen maksamiseen aiheutuva ylimääräinen työ on otettu tässä selvityksessä huomioon taakkaa lisäävänä kustannuksena. Asiantuntijahaastatteluissa tämä lisätyö nousi selkeästi esiin erityisesti rakennusalan ulkopuolisille yrityksille taakkaa aiheuttavana tekijänä.

On kuitenkin erityisesti huomattava, että rakennusalan käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta (1.4.2011-) johtuen tässä vaiheessa on vaikea luotettavasti arvioida sitä, mitkä selvityksen mukaan yrityksille aiheutuvia hallinnollisista kustannuksista ovat kertaluonteisia ja mitkä jatkuvaluonteisia. Tämä koskee erityisesti käännettyyn arvonlisäverovelvollisuuteen liittyvää koulutusta ja perehtymistä sekä em. tulkintaongelmia. Esimerkiksi Ruotsissa rakennusalan käännettyyn arvonlisäverotukseen liittyvät hallinnolliset kustannukset enemmän kuin puolittuivat, kun yrityksille kertyi enemmän kokemusta järjestelmän soveltamisesta (Tillväxtverket: Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet, 2008).

Käännetyn arvonlisäverotuksen taakkavaikutusten yksityiskohtaisempi ja luotettavampi arviointi on mahdollista toteuttaa vasta sitten, kun menettely on vakiintunut osaksi arvonlisäverojärjestelmää. Yksityiskohtainen arviointi edellyttää riittävää määrää yrityshaastatteluja SCM-menetelmän mukaisesti.

6.2.3 Hallinnollisen taakan muutos verotuksen painopistealueella

Selvityksen mukaan yritysten hallinnollinen taakka verotuksen painopistealueella on kaikkiaan vähentynyt noin 6 miljoonalla eurolla (ks. taulukko 19). Tämä tarkoittaa yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentymistä noin 1 prosentilla suhteessa lähtötasoon.

Verotuksen taakan kehitystä tarkasteltaessa on kuitenkin erityisesti otettava huomioon, että käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskien kyseessä on asiantuntija-arvioin tuotettu, suuntaa-antava arvio, jossa ei mm. vielä tässä vaiheessa voida erottaa sitä, mikä osa kustannuksista jää yrityksille jatkuvaluonteisiksi. Verotiliä ja pienyritysten pidennettyjä verokausia koskeva selvitys perustuu sitä vastoin SCM-menetelmällä toteutettuun seurantamittaukseen ja 18 yrityksen haastatteluun.

Tiedonantovelvoite	Hallinnollisen taakan muutos (€)
Verotili ja pidennetyt verokaudet	-31 429 000
Käännetyin alv:n huomioiminen myynnissä, laskutuksessa ja laskujen maksamisessa	25 855 000

Taulukko 18 Verotilin ja käännetyin ALV:n vaikutus hallinnolliseen taakkaan¹⁷

Painopisteala	Tiedonantovelvoitteet	Lähtötaso: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Verotus	Käännetty arvonlisäverovelvollisuus sekä verotili ja pidennetyt verokaudet	446 500 000	440 926 000	-5 574 000	-1 %
	Verotili ja pidennetyt verokaudet	446 500 000	415 071 000	-31 429 000	-7 %

Taulukko 19 Verotus: hallinnollisen taakan muutos

6.3 Ympäristöluvut

6.3.1 Ympäristölupamenettelyjen keventämisen 1. vaihe

Ympäristölupamenettelyjen keventämiseksi säädettiin laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta (253/2010), joka tuli voimaan 1.6.2010 (HE 100/2009 vp). Ympäristölupamenettely korvattiin ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemisellä toiminnassa sellaisessa toiminnassa, jonka ympäristönsuojeluvaatimukset on säädetty valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristönsuojelulain muutos mahdollisti ympäristövaikutuksiltaan pienien toimintojen siirtämien ympäristöluvan piiristä kevyemmän rekisteröintimenettelyn piiriin. Ympäristölupamenettely on korvattu toiminnan rekisteröinnillä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään ja jälkivalvonnalla. Kolme samalla päivämäärällä voimaan tullutta toimialakoh- taista ympäristönsuojeluasetusta tarkoittavat, että pääosa nestemäisten polttoaineiden jakeluasemista, asfalttiasemista ja polttoaineteholtaan 1–50 megawatin energiantuotantolaitoksista ei enää tarvitse toimintaansa ympäristölupaa, vaan ne ilmoitetaan rekisteröitäviksi edellä mainittuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Luonteeltaan rekisteröinti on kirjaamistoimenpide, jossa ei tehdä hallinnollista päätöstä eikä anneta määräyksiä.

Vertailtaessa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä ja ympäristölupamenettelyä keskenään selvityksessä havaittiin, etteivät lainsäädäntöön tehdyt muutokset ole käytännössä onnistuneet tavoitteessaan vähentää yritysten hallinnollisia kustannuksia. Ympäristönsuojelulain muutoksella ei ole taloudellisia tai ajankäytöllisiä vähentäviä vaikutuksia yritystoimintaan. Lähtökohtaisesti syynä tähän on menettelyjen samankaltaisuus: ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä ja ympäristölupamenettelyä varten yritysten on käytännössä toimitettava lähes samat tiedot.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja velvoitteet

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta (253/2010) mukaan muuttuneista yrityksille kohdistuneista velvoitteista tutkittiin selvityksessä uutta rekisteröintimenettelyä.

Toiminnasta, johon ei tarvita ympäristölupaa, on lain mukaan tehtävä ilmoitus kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä varten. Ilmoituksessa on oltava rekisteröintiä varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajasta, toiminnasta ja sen sijainnista sekä toiminnan vaikutuksista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmoituksen sisällöstä.

¹⁷ Selvityksessä käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi arvioitiin noin 26 miljoonaa euroa. Käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta johtuen ei kuitenkaan ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osa näistä kustannuksista on jatkuvaluonteisia. Käännetyistä arvonlisäverovelvollisuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan odottaa vähenevän tulevaisuudessa.

Lähtötaso ja selvityksen toteuttaminen

Suomen ympäristökeskus SYKE on tehnyt vuonna 2010 lähtötasoselvityksen ympäristölupien hallinnollisen taakasta. Selvitys noudattelee SCM-mittautustapaa ja on toteutettu kyselyllä, johon vastasi n. 15 % 682:sta kyselyyn valikoidusta kohderyhmän jäsenestä. Kohderyhmän määrittelyn perustana olivat valtion (alueellinen ympäristökeskus AYK, ympäristölupavirasto YLV) myöntämät ympäristölupapäätökset vuonna 2008.

Nyt tehdyn selvityksen tavoitteena oli arvioida tarkemmin, miten poisjäävät lupahakemukset jakautuvat pienten poltto-
laitosten, jakeluasemien ja asfalttiasemien kesken, mikä on populaatio ja selvittää, miten paljon nykyiseen rekisteröi-
miseen menee aikaa ja laskea muuttuneet kustannukset tuossa populaatiossa. Selvityksessä haastateltiin kolmea yritys-
tä, yhtä kustakin segmentistä (asfalttiasema, pieni polttolaitos, polttonesteiden jakeluasema). Lisäksi haastateltiin asian-
tuntijaa Suomen ympäristökeskuksesta SYKE:stä.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Laki ympäristönsuojelulain muuttamisesta säätää edellytyksistä ja tavoista, joilla tiettyjen toimialojen laitoksia voidaan poistaa luvanvaraisuudesta ja luvan hakemisen sijasta merkitä ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Keskeistä luvanvaraisuudesta poistamisesta ovat näille toimialoille säädettävät valtioneuvoston asetukset. Ympäristölupamenettelyjen keventämisen osalta tarkasteltavaksi otettiin erityisesti asfalttiasemat, polttonesteiden jakeluasemat sekä pienet poltto-
laitokset, joista valtioneuvoston asetukset on jo annettu.

Selvityksessä hyödynnettiin aineistoa, jonka Suomen ympäristökeskus SYKE oli kerännyt tietojärjestelmään merkitsemisen osalta. Vuonna 2011 tietojärjestelmään merkitsemisiä tehtiin yhteensä 490 kappaletta. Tietojärjestelmään merkitsemisistä asfalttiasemat (41) ja polttonesteiden jakeluasemat (118) muodostavat yhteenlaskettuna noin kolmanneksen kaikista merkitsemisistä.

Populaatiotiedot kerättiin lähtökohtaisesti alan asiantuntijajärjestöiltä toimialakohtaisesti. Infra ry on eritelty jäsenyritysten asfalttiasemien määrän. Polttonesteiden jakeluasemien osalta tiedot saatiin Öljy- ja kaasualan huoltoasemarekistereistä. Pienten polttolaitosten osalta saatiin arvio vuosittain rekisteröintimenettelyyn siirtyvien lupapäätösten lukumäärästä ympäristöministeriön laatimasta valmistelumuistiosta koskien ko. valtioneuvoston asetusta.¹⁸

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä haetaan silloin, kun siihen on perusteltu tarve. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei menettely toistu säännönmukaisesti eikä frekvenssi ole siten määriteltävissä.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitseminen aiheuttaa noin 69 000-506 000 euron hallinnollisen taakan asfalttiasemille, polttonesteiden jakeluasemille ja pienille polttolaitoksille vuosittain. Haastatteluiden perusteella rekisteröintimenettely onnistuminen eroaa tarkastelluissa segmenteissä. Polttonesteiden jakeluasemien rekisteröintimenettelyssä onnistumisprosentti oli 80, mutta asfalttiasemien ja pienten polttolaitosten kohdalla 0 prosenttia.¹⁹ Tämä tarkoittaa sitä, että taulukossa esitetty asfalttiasemille ja pienille polttolaitoksille rekisteröintimenettelystä aiheutuva taakka 11 000-217 000 euroa on lisättävissä sellaisenaan lähtötasomittauksen taakkaan. Toistaiseksi ei voida luotettavasti arvioida sitä, tulevatko rekisteröintimenettelyyn siirtymisen vaikutukset muuttamaan yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa pysyvästi. Tällä hetkellä näyttää siltä, että ratkaiseva tekijä on viranomaisten toiminnan kehittäminen eikä niinkään yritysten kyky oppia hyödyntämään menettelytapaa.

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Aika/yritys (h)	Kustannus/yritys (€)	Kokonaiskustannus/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)
Toiminnasta, johon ei tarvita ympäristölupaa, on tehtävä ilmoitus ympäristönsuojelun tietojärjestelmään rekisteröintiä varten	Asfalttiasemat	4-80	131-2 612	5 000-107 000	5 000-107 000
	Polttonesteiden jakeluasemat	15-75	490-2 449	58 000-289 000	58 000-289 000
	Pienet polttolaitokset	4-75	131-2 449	8000-147 000	6000-110 000
Yhteensä				71 000-543 000	69 000-506 000

Taulukko 20 Rekisteröintimenettelyllä hallinnollinen taakka

¹⁸ Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi polttoaineteholtaan alle 50 megawatin energiantuotantoyksiköiden ympäristönsuojeluvuorokausista, muistio 19.5.2010 (YM), s. 22: ”Vuosittain alle 50 MW:n laitoksista tehdään noin 70 lupapäätöstä. Näistä noin 60 siirtyisi vuosittain rekisteröintiin. Kokonaan uusia lupaharkintaan tulevia laitoksia olisi vuosittain alle 10 kappaletta.”

¹⁹ On huomattava, että tämän selvityksen otos oli pieni (yksi konserni tai muu merkittävä toimija alalla/segmentti).

Selvityksessä on päädytty haastattelujen ja muun tutkimusmateriaalin perusteella siihen, ottaen mm. huomioon selvityksessä saadun samansuuntaisen laadullisen palautteen, että tietojärjestelmään rekisteröinti ei ole vaikuttanut hallinnolliseen taakkaan nostavasti tai laskevasti. Käytännössä haastatteluissa on selvinnyt, että rekisteröintimenettely vastaa selvityksen kannalta relevantein aika- ja kustannustekijöihin hyvin pitkälti aikaisempaa lupamenettelyä. Koska kysymys on kuitenkin karkeasta arviosta ja varsin suppeasta otoksesta, on tulokseen suhtauduttava vain suuntaa antavana.

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Tietojärjestelmään merkitsemisen osalta toimialakohtaiset erot ovat huomattavia. Lähtökohtaisesti säännös saattaa soveltua hyvin esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemien toimintaan, koska niiden toiminta on vakiintunutta.

6.4 Elintarviketurvallisuus

6.4.1 Elintarviketurvallisuusriskien huomioon ottamisen lisääminen toimeenpanossa ja toimijoihin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentäminen

Elintarviketurvallisuutta koskeva hallinnollisen taakan lähtötasomittaus suoritettiin kyselytutkimuksena Eviran toimesta vuonna 2010. Hallinnollisen taakan lähtötasoksi arvioitiin tuolloin noin 36 miljoonaa euroa²⁰. Hallinnolliset kustannukset ja taakka muodostuivat lähtötasomittauksessa seuraavista tiedonantovelvoitteista:

1. Uuden elintarvikehuoneiston hyväksyminen²¹
2. Elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen hyväksyminen²²
3. Omavalvonnan kirjanpito.²³

Tarkasteltava lainsäädäntö ja veloitteet

Syyskuussa 2011 voimaantullut laki elintarvikelain muuttamisesta (352/2011) muutti yrityksiä koskevia tiedonantovelvoitteita siten, että uutta elintarvikehuoneistoa ja sen muutosta koskeva hyväksymismenettely poistettiin. Lakimuutoksen ulkopuolelle jäivät eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistavat laitokset, joiden on edelleen noudatettava uuden elintarvikehuoneiston tai elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen hyväksymismenettelyä.

Hyväksymismenettelyjen sijasta yritykset ovat nykyisin veloitettuja noudattamaan ilmoitusmenettelyä sekä uutta elintarvikehuoneistoa perustettaessa että elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen yhteydessä. Seuraavassa on esitetty yhteenveto muuttuneista tiedonantovelvoitteista:

1. Elintarvikehuoneistojen hyväksymismenettelystä luovutaan (lukuun ottamatta laitokset). Hyväksymismenettelyn tilalle ilmoitusmenettely
2. Merkittävän muutoksen hyväksymismenettelystä luovutaan (lukuun ottamatta laitokset). Hyväksymismenettelyn tilalle ilmoitusmenettely
3. Omavalvontasuunnitelmien etukäteisestä hyväksymisestä luovutaan. Omavalvontasuunnitelma tulee kuitenkin edelleen laatia
4. Omavalvonnan kirjanpito säilyy ennallaan
5. Elintarvikealan toimijat alkutuotannon toimijoita lukuun ottamatta veloitetaan julkistamaan elintarvikevalvontaviranomaisen antama elintarvikehuoneiston tarkastuskertomus (velvoite voimaan vuonna 2013).

Omavalvontasuunnitelmien etukäteisestä hyväksymisestä luopumisen odotetaan keventävän ja järkeistävän suunnitelmien laatimiskäytäntöjä. Lisäksi tavoitteena on keventää omavalvonnan kirjanpitoa suuntaamalla sitä ns. riskiperusteiseen omavalvontaan.

²⁰ Elintarviketurvallisuuden hallinnolliset kustannukset arvioitiin olevan yhteensä noin 191 000 000 ja hallinnollisen taakan osuus kustannuksista noin 19 prosenttia.

²¹ Mitatut tietovaatimukset: 1) Hakemuksen täyttäminen, 2) Omavalvontasuunnitelman laatiminen, 3) Hakemuksen muiden liitteiden hankinta, 4) Hakemuksen täydentäminen ja 5) Viranomaiskäynti.

²² Mitattu tietovaatimus: Hakemuksen täyttäminen.

²³ Mitatut tietovaatimukset: 1) Omavalvontakohteiden kirjanpito, 2) Omavalvonnan näytteenotto ja analysointi ja 3) Omavalvontaan liittyvä koulutus ja neuvonta.

Selvityksen toteutus

Elintarviketurvallisuutta koskevan hallinnollisen taakan kehitystä selvitettiin asiantuntijahaastatteluin. Selvityksessä haastateltiin asiantuntijoita eri organisaatioista, kuten Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:stä, Päivittäistavarakauppa ry PTY:stä, Elintarviketeollisuusliitto ry ETL:stä ja maa- ja metsätalousministeriöstä. Hallinnollisen taakan muutosta koskevat laskelmat suoritettiin lähtötasomittauksen tietojen pohjalta.

Lainmuutoksen myötä lähtötasomittauksen piirissä olleet tiedonantovelvoitteet vähenivät. Vähentyneet kustannukset voitiin laskea suoraan lähtötasomittauksen perusteella (uuden elintarvikehuoneiston ja olennaista muutosta koskevan hyväksymismenettelyn poistuminen).

Haastatteluiden avulla selvitettiin hyväksymismenettelyt korvanneiden ilmoitusmenettelyjen kustannuksia. Haastateltavien mukaan ilmoitusmenettelyyn (lomakkeen täyttäminen ja toimittaminen) kuluu aikaa noin 30 minuuttia yhtä tapauskohden. Ilmoitusmenettelyn kustannukset on laskettu käyttämällä lähtötasomittauksen populaatiotietoja (uuden elintarvikehuoneiston hyväksymishakemusten määrä ja olennaista muutosta koskevien hakemusten määrät).

Asiantuntijahaastatteluilla pyrittiin myös selvittämään omavalvontasuunnitelman laatimiskäytäntöjen kevenemisen vaikutusta hallinnolliseen taakkaan. Haastatteluissa keskusteltiin lisäksi omavalvonnan kirjanpidosta ja kirjanpidon käytäntöjen mahdollisesta kevenemisestä.

Haastatteluissa kerättiin myös muuta laadullista palautetta tiedonantovelvoitteisiin ja elintarviketurvallisuuden hallinnolliseen taakkaan liittyen.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Selvityksessä hyödynnetyt populaatiotiedot ja noudatettu yritysten segmentointi olivat samoja kuin lähtötasomittauksessa.²⁴ Lähtötasomittauksessa määriteltiin yhteensä kuusi segmenttiä, jolle laskettiin tiedonantovelvoitteista aiheutuva hallinnollinen taakka:

1. Eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistava laitos
2. Elintarvikkeiden tukkukauppa, varastointi ja kuljetus
3. Ravintola
4. Myymälä
5. Suurtalous
6. Muut.

Tiedonantovelvoitteita koskevat lähtötasomittauksen tulokset

Elintarviketurvallisuutta koskevassa lähtötasomittauksessa lainsäädännön yrityksille aiheuttaman hallinnollisen taakan kokonaiskustannuksiksi laskettiin noin 36 miljoonaa euroa (kuva 1). Tästä summasta uusien elintarvikehuoneistojen hyväksymismenettely aiheutti noin 2 miljoonan euron taakan, elintarvikehuoneistojen muutoksen hyväksymismenettely noin 0,5 miljoonan euron taakan ja omavalvonnan kirjanpito noin 33,7 miljoonan euron hallinnollisen taakan.

²⁴ SCM-menetelmän mukaisesti hallinnollisen taakan kehitystä seurattaessa populaatio- ja hintatiedot pidetään yhtenäisenä lähtötasomittauksen kanssa (ellei lainsäädännön muutoksella ole suoraa vaikutusta populaatioon). Tällöin saadaan selville muuttuneen työmäärän vaikutus hallinnolliseen taakkaan eikä muutos esimerkiksi yritysten määrässä tai palkkakustannusten nousussa vaikuta tuloksiin.

Tiedonantovelvoite	Hallinnollinen kokonais- kustannus/tiedonantovelvoite €	Hallinnollinen taakka/ tiedonantovelvoite €	Taakka%
Uudet elintarvikehuoneisto- hyväksyntähakemukset	2 948 045	1 955 233	66
Elintarvikehuoneiston muutoshakemukset	493 578	493 578	100
Omaavonnan kirjanpito	188 003 777	33 674 442	18
Yhteensä	191 445 400	36 123 253	19

Kuva 5 Elintarviketurvallisuuden lähtötasoittauksessa selvitetty hallinnollinen taakka

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Elintarviketurvallisuutta koskevaksi uudeksi hallinnolliseksi taakaksi saatiin tässä selvityksessä noin 34 miljoonaa euroa. Hallinnollisen taakan vähennys on hieman alle 2 miljoonaa euroa ja taakka noin 5 % vähemmän kuin lähtötasomittauksen taakka.

Hallinnollisen taakan väheneminen on käytännössä seurausta uusien elintarvikehuoneistojen ja elintarvikehuoneistojen olennaista muutosta koskevan menettelyn muuttumisesta hyväksymismenettelystä ilmoitusmenettelyyn.

Omaavontasuunnitelman kevenemisen vaikutusta ei tässä selvityksessä kyetty luotettavasti arvioimaan, koska suunnitelman laatimiskäytännöt eivät ole vielä muuttuneet. Käytännössä Elintarviketurvallisuusviraston (myöhemmin Evira) ohjeistus muuttuneen säädöksen tulkinnassa tulee määräämään pitkälti sen, miten menettelytavat ja työmäärä muuttuvat. Ohjeistuksen laatiminen on tällä hetkellä työn alla Evirassa. Omaavontasuunnitelman laatimisen hallinnollinen lähtötasotaakka on noin 300 000 euroa. Muutaman haastateltavan mukaan taakka voisi vähentyä kolmanneksella laatimiskäytäntöjen keventyessä. Tämä tarkoittaisi hallinnollisen taakan vähenemistä noin 100 000 eurolla.

Omaavonnan kirjanpito aiheuttaa suurimman osan yrityksille kohdistuvasta, elintarviketurvallisuutta koskevasta hallinnollisesta taakasta. Omaavonnan kirjanpidon hallinnolliseksi taakaksi laskettiin lähtötasomittauksessa noin 33,7 miljoonaa euroa. Omaavonnan kirjanpidon osuus elintarviketurvallisuuden kokonaistaakasta oli noin 93 %.

Taulukko 21 esittää uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettelyn hallinnolliset kustannukset ja taakan. Uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettelyn ja omaavontasuunnitelman laatimisen yhteenlaskettu hallinnollinen taakka on noin 500 000 euroa. On huomattava, että omaavontasuunnitelman laatimisen ja eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistavien laitosten hallinnollinen taakka on pysynyt ennallaan.²⁵

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Kustannus/ tapaus (€)	Kokonaiskustannus/ segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka (€)
Uuden elintarvikehuoneiston hyväksyminen	Itse tekevät				128 000
	Eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistava laitos	1934	65 000	37 000	
	Ostopalveluita käyttävät				74 000
	Eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistava laitos	11700	125 000	91 000	
Ilmoitus uudesta elintarvikehuoneistosta	Itse tekevät (kaikki)	Tukku, varastointi ja kuljetus	27	4 000	4 000
		Ravintola	27	26 000	26 000
		Myymäla	27	12 000	12 000
		Suurtalous	27	20 000	20 000
		Muut	27	11 000	11 000
Omaavontasuunnitelman laatiminen	Itse tekevät	Tukku, varastointi ja kuljetus	215	31 000	12 000
		Ravintola	269	259 000	98 000
		Myymäla	376	160 000	20 000
		Suurtalous	269	193 000	24 000
		Muut	645	248 000	94 000
	Ostopalveluita käyttävät	Tukku, varastointi ja kuljetus	4339	71 000	27 000
		Ravintola	1009	18 000	7 000
		Myymäla	2374	94 000	12 000
		Suurtalous	6649	154 000	19 000
		Muut	1113	28 000	10 000
Yhteensä			1 518 000		526 000

Taulukko 21 Uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettely ja omaavontasuunnitelman laatiminen

²⁵ Kustannukset sisältävät kaikki lähtötasomittauksen tietovaatimukset, ml. omaavontasuunnitelman laatimisen.

Elintarvikehuoneiston olennaista muutosta koskevasta ilmoitusmenettelystä aiheutuva hallinnollinen taakka on noin 88 000 euroa (Taulukko 22). Tässäkin on huomattava, että eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistavia laitoksia koskeva taakka on säilynyt ennallaan.

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Kustannus/ tapaus (€)	Kokonaiskustannus/ segmentti (€)	Hallinnollinen taakka/segmentti (€)	Hallinnollinen taakka (€)
Elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen hyväksyminen	Itse tekevät	859	8 000	8 000	46 000
	Ostopalveluita käyttävät	3 246	38 000	38 000	
Ilmoitus elintarvikehuoneiston olennaisesta muutoksesta	Itse tekevät (kaikki)	Tukku, varastointi ja kuljetus	27	2 000	2 000
		Ravintola	27	15 000	15 000
		Myymäla	27	7 000	7 000
		Suurtalous	27	11 000	11 000
		Muut	27	6 000	6 000
Yhteensä			88 000		88 000

Taulukko 22 Elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen ilmoitusmenettely

Hallinnollisen taakan muutos suhteessa lähtötasomittauksiin

Elintarvikeeturvallisuutta koskevaksi uudeksi hallinnolliseksi taakaksi saatiin tässä selvityksessä noin 34 miljoonaa euroa. Hallinnollisen taakan vähennys on hieman alle 2 miljoonaa euroa ja taakka noin 5 % vähemmän kuin lähtötasomittauksen taakka (Taulukko 23). Omavalvonnan kirjanpidon hallinnollinen taakka on säilynyt toistaiseksi lähtötasomittauksen tasolla.²⁶ Lähtötasomittauksen mukaan kirjanpito aiheutti yrityksille noin 33,7 miljoonan euron hallinnollisen taakan.

Painopisteala	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Elintarvikeeturvallisuus	36 123 000	-1 836 000	-5 %

Taulukko 23 Elintarvikeeturvallisuus: hallinnollisen taakan kehitys

Taulukko 24 ja Taulukko 25 kuvaavat uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettelyn ja olennaista muutosta koskevan ilmoitusmenettelyn vaikutusta yrityksille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan. Uusien elintarvikehuoneistojen ilmoitusmenettelyyn siirtyminen (hyväksymismenettelyn sijasta) vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa noin 75 prosenttia ja noin 1,5 miljoonaa euroa.

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos
Uuden elintarvikehuoneiston hyväksyminen	Eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistava laitos	128 000	128 000	0 %
Ilmoitus uudesta elintarvikehuoneistosta ja omavalvontasuunnitelman laatiminen (ent. hyväksymismenettely)	Tukku, varastointi ja kuljetus	126 000	43 000	-66 %
	Ravintola	645 000	131 000	-80 %
	Myymäla	236 000	44 000	-81 %
	Suurtalous	441 000	63 000	-86 %
	Muut	380 000	116 000	-70 %
Yhteensä		1 955 000	526 000	-73 %

Taulukko 24 Hallinnollisen taakan muutos: uuden elintarvikehuoneiston ilmoitusmenettely

Vastaavasti siirtyminen elintarvikehuoneiston olennaista muutosta koskevaan ilmoitusmenettelyyn vähentää hallinnollista taakkaa noin 82 prosenttia eli noin 400 000 euroa.

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos
Elintarvikehuoneiston muutoksen hyväksyminen	Eläimistä saatavia elintarvikkeita valmistava laitos	46 000	46 000	0 %
Ilmoitus elintarvikehuoneiston olennaisesta muutoksesta (ent. muutoksen hyväksymismenettely)	Tukku, varastointi ja kuljetus	55 000	2 000	-96 %
	Ravintola	165 000	15 000	-91 %
	Myymäla	83 000	7 000	-92 %
	Suurtalous	97 000	11 000	-88 %
	Muut	48 000	6 000	-87 %
Yhteensä		494 000	88 000	-82 %

Taulukko 25 Hallinnollisen taakan muutos: Elintarvikehuoneiston olennaisen muutoksen ilmoitusmenettely

²⁶ Taulukko 23 luvut sisältävät omavalvonnan kirjanpidon yrityksille aiheuttaman hallinnollisen lähtötasotaakan.

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Siirtyminen uusien elintarvikehuoneistojen ja elintarvikehuoneistojen muutoksen hyväksymismenettelystä ilmoitusmenettelyyn on vähentänyt yrityksille lainsäädännöstä aiheutuvaa byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa. Pääosin yritystahoja edustavat haastateltavat näkivät ilmoitusmenettelyyn siirtymisen myönteisenä kehityksenä, joka helpottaa työmäärää uutta yritystä perustettaessa.

Lakimuutoksen myötä erityisesti ravintola-alalla toimivat yritykset näkevät mahdollisuuksia liikkua käytännöllisempään suuntaan: laaditaan vähemmän kirjallisia dokumentteja ja tehdään asiat paremmin keittiössä. Vastaavasti kaupan näkökulmasta nyt tehdyt muutokset ovat pieni asia elintarviketurvallisuuden hallinnollisen taakan kokonaisuudessa.

Maa- ja metsätalousministeriön tavoitteena on yhdessä Eviran kanssa keventää omavalvontasuunnitelman ja omavalvonnan kirjanpidon menettelyitä ja sitä kautta yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Muutokset erityisesti omavalvonnan kirjanpidon käytännöissä voisivat vähentää yritysten hallinnollista taakkaa merkittävästi. Eviran on tarkoitus ohjeistaa yrityksiä muuttuviin käytäntöihin liittyen. Eviran ohjeistus tulee haastateltavien mukaan määräämään pitkälti sen, miten menettelytavat ja työmäärä muuttuvat. Muutama haastateltavista arvioi, että käytäntöjen muuttuessa omavalvontasuunnitelman laatimiseen käytetty työaika voisi vähentyä noin 30 prosenttia nykyisestä. Omavalvonnan kirjanpidon keventymisen muutosta ei haastateltavien mukaan ollut mahdollista arvioida edes karkealla tasolla. Haastateltavien mukaan kuntien tarkastuskäytäntöjen ja -vaatimusten muuttuminen on Eviran ohjeistuksen ohella edellytys omavalvonnan kirjanpidon sisällön ja työmäärän muuttumiselle. Haastateltavat näkivät, että valvonnan ja tarkastusten vaatimusten yhtenäistäminen eri kuntien välillä helpottaisi yritysten toimintaa.

Syyskuussa 2011 voimaantullut laki elintarvikelain muuttamisesta (352/2011) toi mukanaan maininnan yrityksille vuoden 2013 alusta aiheutuvasta uudesta tiedonantovelvoitteesta. Vuoden 2013 alusta lähtien yritykset ovat velvoitettuja julkistamaan elintarvikehuoneistonsa tarkastuskertomuksen. Evira tulee ohjeistamaan tarkemmin siitä, miten velvoite käytännössä toteutetaan (OIVA-järjestelmä; todennäköisesti tarkastuskertomus tulee laittaa esille yrityksen nettisivuille ja toimitiloihin). Uusi velvoite on aiheuttanut huolta erityisesti ravintoloissa. Huoli ei aiheudu niinkään hallinnollisen taakan lisääntymisestä vaan julkistamisen sisällöstä ja vaikutuksesta yrityksen asiakasmääriin. Yritykset ovat kokeneet, että tarkastusarvion sisältö voi olla sattumanvaraista: Suomen puhtain ravintola voi saada huonon arvion asiakirjan puutteesta tms. johtuen. Kuluttaja ei välttämättä ymmärrä arvosanan sisältöä ja tulkitsee huonon arvosanan johtuvan elintarviketurvallisuuden laiminlyönnistä tms.

6.5 Työnantajavelvoitteet

6.5.1 Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen

Työnantajan kansaneläkemaksun poistamisen tavoitteena oli elvyttää yritysten kilpailukykyä ja sitä kautta työllisyyttä. Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen ei synnytä yrityksille lisävelvoitteita. Ennen lakia kansaneläkelain muuttamisesta (934/2009) kaikki työnantajayritykset olivat velvollisia suorittamaan työnantajan sosiaaliturvamaksu -nimistä maksua, joka muodostui sekä kansaneläkemaksusta että sairausvakuutusmaksusta.

Huolimatta lakimuutoksesta ei maksun nimi muuttunut, millä jo osaltaan pyrittiin vaikuttamaan alentavasti muutoksen kustannusvaikutuksiin yrityksille. Maksun nimen säilyttämiselle oli myös muita teknisiä syitä, jotka liittyvät mm. perinnän yhdenmukaistamiseen. Yrityksille kohdistuvien ilmoitusvelvollisuuksien lukumäärä on edelleen sama ja työnantajan sosiaaliturvamaksu hoidetaan ennakonpidätyksen yhteydessä.

Työnantajien kansaneläkemaksun määrä määräytyi aiemmin kolmen eri maksuluokan mukaan, jotka määräytyivät yrityksen poistojen ja maksettujen palkkojen mukaan. Käytännössä arviolta 90 % yrityksistä kuului alimpaan maksuluokkaan. Työnantajien kansaneläkemaksun poistuttua yritysten verosuunnittelun mahdollisuus kapeni merkittävästi.

Selvityksen toteutus

Työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta syntyvää hallinnollisen taakan keventymistä selvitettiin asiantuntija- ja yrityshaastatteluin. Selvityksessä haastateltiin asiantuntijoita sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä ja Deloitte Oy:stä.

Hallinnollisen taakan muutosta koskevat laskelmat suoritettiin tiedustelemalla yrityksiltä kuinka paljon vähemmän niiltä kuluu aikaisempaan verrattuna aikaa velvoitteiden toteuttamiseen. Yritysten mukaan lakimuutoksesta huolimatta niiden tiedonantovelvoitteet pysyivät entisellään. Vähentyneet kustannukset voitiin laskea yrityksiltä säästyvän ajan perusteella, joka kohdistuu verosuunnittelumahdollisuuden poistumiseen sotumaksuluokkien osalta tilinpäätöksen yhteydessä.

Haastatteluiden avulla selvitettiin yrityksiltä säästyviä hallinnollisia kustannuksia, kun yritysten ei enää tarvitse maksaa työnantajan kansaneläkemaksua. Haastateltavien mukaan työnantajan sosiaaliturvamaksun²⁷ maksamiseen ja laskemiseen kuluu aikaa aivan yhtä paljon kuin ennenkin. Säästyvä kustannus on laskettu käyttämällä haastattelujen perusteella kerran vuodessa säästyvää 15 minuutin aikaa ja Tilastokeskuksen mukaista kaikkien työnantajayritysten määrää vuonna 2010.

Asiantuntijahaastatteluilla pyrittiin verifioimaan lakimuutoksen tavoiteltuja vaikutuksia suhteessa yrityshaastatteluiden tuloksiin, sähköisen asioinnin potentiaalia kyseisellä hallinnonalalla ja kevenemisen vaikutusta hallinnolliseen taakkaan. Lisäksi haastatteluissa kerättiin myös muuta laadullista palautetta liittyen tiedonantovelvoitteisiin ja työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta syntyvään hallinnolliseen taakkaan.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja velvoitteet

Yritysten velvollisuus laskea ja suorittaa työnantajan sosiaaliturvamaksu on voimassa laki kansaneläkelain muuttamisesta (934/2009) huolimatta. Lakimuutos vähensi korkeampien maksuluokkien rajoilla olleiden yritysten mahdollisuutta verosuunnitteluun ja samalla näiden yritysten verosuunnittelusta vastaavien henkilöiden työtä vastaavasti.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Selvityksessä on käytetty populaatietietona Suomen työnantajayritysten lukumäärää viimeisimmän tilastotiedon mukaan vuonna 2010, eli noin 150 000 yritystä. On huomattava, että vaikka lainsäädännön muutos koskee kaikkia työnantajayrityksiä samalla tavalla, selvityksen mukaan muutos on vähentänyt erityisesti korkeampien maksuluokkien rajoilla olleiden yritysten verosuunnitteluun kuluva aikaa. Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että myös muissa kuin em. yrityksissä on aiemmin jouduttu käyttämään aikaa kansaneläkemaksujen suorittamisen suunnitteluun.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Kansaneläkemaksun poistumisen myötä verosuunnitteluun kuluva aika vähenee yrityksissä noin 15 minuuttia vuodessa. Yritysten hallinnolliset kustannukset vähenevät yhteensä noin 3 miljoonaa euroa vuodessa. Hallinnollisen taakan osuus kustannuksista on kuitenkin nolla, koska verosuunnittelu ei ole lainsäädäntövelvoitteeseen perustuva toimenpide.

Tiedonantovelvoite	Aika/yritys (min)	Kustannus/yritys (€)	Kokonaiskustannus/ kaikki yritykset (€)	Hallinnollinen taakka (€)
Työnantajan sosiaaliturvamaksun määrän laskeminen ja suorittaminen (kansaneläkemaksu poistunut)	-15	-10	-1 003 000	0

Taulukko 26 Työnantajan kansaneläkemaksun poistamisen vaikutus hallinnollisen taakan muutokseen

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Muutosta on arvioitu hyvin kohdennetuksi. Toisaalta erityisesti työvoimavaltaisissa yrityksissä rekrytoinnit tai irtisanomiset eivät ole millään tavoin olleet sidoksissa kyseiseen muutokseen. Suurissa pääomavaltaisissa yrityksissä maksuluokkajaon porrastuksien poistumisella sitä vastoin on saattanut olla vaikutuksia myös työllistämiseen.

Lainmuutos on koettu positiiviseksi sen johdosta, että erilliset maksuluokat eivät innostaneet yrityksiä investoimaan, mikäli yritys oli maksuluokkien rajalla. Nyt kyseistä maksuluokkaloukkua ei enää ole, joten investoinnit voi tehdä ilman huolta korkeammista kansaneläkemaksuista.

²⁷ Maksu, joka sisälsi sekä työnantajan kansaneläkemaksun ja sairausvakuutusmaksun. Maksun nimi on säilynyt samana kuin aikaisemmin ennen ko. lainmuutosta.

Muutoksen seurauksena yritysten talouspäälliköille ja vastaavissa tehtävissä toimiville henkilöille kuuluvista tehtävistä on voitu karsia yrityskohtaisesti kerran vuodessa noin 15 minuuttia pois, koska sosiaaliturvapoistojen ”suunnittelemisen” tarvetta ei enää tältä osin ole.

6.5.2 Sairausvakuutuslain muuttaminen

Sairausvakuutuslakia muutettiin lailla sairausvakuutuslain 13 luvun 5 § muuttamisesta (1056/2010), ja muutos tuli voimaan 1.1.2011.

Muutoksen seurauksena työnantajan oikeus saada KELA:n korvaamana 60 prosenttia ennaltaehkäisevän työterveyshuollon kustannuksista edellyttää, että työpaikalla ja työterveyshuollossa on yhteiset tavoitteet ja yhteistyössä kirjallisesti sovitut käytännöt joiden mukaisesti työkyvyn hallintaa, seurantaa ja varhaista tukea toteutetaan. Lisäksi työpaikoilla on oltava sovittuna sairauspoissaolojen seurantajärjestelmä. Mikäli näitä ei ole järjestetty, on korvaus ennaltaehkäisevän työterveyshuollon kustannuksista 50 prosenttia.

Lainmuutoksen seurauksena ilman sairauspoissaolojen seurantajärjestelmää ja kirjallista suunnitelmaa KELA:n korvaus siis käytännössä alennettiin 50 prosenttiin. On huomattava, että ennen lainsäädännön muutosta työnantaja sai automaattisesti 60 prosentin korvauksen KELA:lta ennaltaehkäisevän työterveyshuollon kustannuksista.

Lainmuutosta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 67/2010) todettiin, että pieniltä *alle 20 hengen työpaikoilta* ei ollut tarkoitus edellyttää erillisen kirjallisen toimintatavan kuvausta. Näillä työpaikoilla varhaisen tuen toimintatavoista oli ehdotettu sovittavan työpaikkaselvityskäynnin ja työterveyshuollon toimintasuunnitelman laatimisen ja vuosittaisen tarkistamisen yhteydessä. Työpaikalla toteutettavat käytännöt ja yhteistyö työkyvyn hallinnan, seurannan ja varhaisen tuen toteuttamiseksi kirjataan työpaikkaselvitysraporttiin sekä työterveyshuollon hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaiset toimenpiteet työkyvyn tuen antamisessa ja työkykyongelmien ehkäisyssä toimintasuunnitelmaan.

Yrittäjälle tai muulle omaa työtä tekeville työterveyshuollon kustannusten korvaamisessa oli samassa yhteydessä esitetty noudatettavaksi soveltuvien osin työnantajille ennalta ehkäisevän työterveyshuollon korvaamiseen asetettuja edellytyksiä. Vastaavasti kuten pienten työpaikkojen osalta, yrittäjältä ei HE 67/2010 mukaan ollut tarkoitus edellyttää erillisen kirjallisen toimintatavan kuvausta, vaan yrittäjän tulisi sopia työterveyshuollon kanssa, miten hänen osaltaan voidaan tukea työkyvyn hallintaa, seurantaa ja varhaista tukea. Yhteistyössä sovittu menettely oli esityksen mukaan kirjattava työterveyshuollon toimintasuunnitelmaan. Näin ollen yksinyrittäjien tai omaa työtä tekevien osalta lakimuutoksesta johtuva lisätyön määrä ei ole merkittävä ja se on luonteeltaan kertaluontoista, koska työterveyshuolloilla on usein valmis menettelytapa siitä miten menettely kirjataan työterveyshuollon toimintasuunnitelmaan.

Selvityksen toteutus

Sairausvakuutuslain muuttamisesta johtuvaa hallinnollista taakkaa selvitettiin asiantuntija- ja yrityshaastatteluin. Asiantuntijoita kuultiin sosiaali- ja terveysministeriöstä. Asiantuntijahaastatteluiden avulla selvitettiin uudet tiedonantovelvoitteet ja yrityshaastatteluissa niiden toteuttamiseen kuluva arvioitu aika. Koska kysymys on lainsäädännön näkökulmasta uusista tiedonantovelvoitteista, voitiin lisääntyneet hallinnolliset kustannukset laskea suoraan niiden toteuttamiseen kuluvan ajan mukaan. Haastatteluissa kerättiin myös laadullista palautetta tiedonantovelvoitteisiin ja hallinnolliseen taakkaan liittyen.

Haastatteluissa oli mukana vain muutama yritys, ja otoksen pieni koko on otettava huomioon selvityksen tuloksia arvioitaessa. Myös lainmuutoksen voimaantulo hiljattain, vuoden 2011 alusta, aiheuttaa sen, että tämän selvityksen kustannusarvioita on pidettävä vain karkeina ja suuntaa-antavina.

Käytännössä hallinnollisten kustannusten kannalta merkittäväksi tekijäksi sairausvakuutuslain mukaisen kirjallisen suunnitelman laatimisessa ja päivittämisessä nousi selvityksessä haastatteluissa yrityksissä erityisesti *työhön osallistuvien henkilöiden määrä*, ei niinkään yrityksen yksittäisen henkilön käyttämä aika. Suunnitelman laatimista ja päivittämistarvetta koskevan käsittelyn yhteydessä kuluva ajasta saatiin haastatteluissa tieto, että vaikka yrityksen yksittäisellä henkilöllä suunnitelman laatimiseen kuluvaa työaikaa voidaan pitää suurempana kuin suunnitelman päivittämistarpeen arviointiin ja päivittämiseen menevää aikaa, on asian käsittelyyn osallistuvien muiden henkilöiden lukumäärä kuitenkin sama. Tämä on omiaan nostamaan päivityksen vaatimaa kokonaisaikaa ja siten päivityksen hallinnollisia kustannuksia. Selvityksessä on tällä perusteella oletettu kirjalliseen suunnitelmaan liittyvät arvioidut hallinnolliset kustannukset jatkuvaluonteisiksi.

Selvityksessä ei ole tutkittu tai arvioitu sitä, miten lainsäädännön tavoitteisiin on päästy, eli miten lainmuutoksella on onnistuttu työterveysyhteistyön parantamisessa työkyvyn edistämiseksi ja työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi työpaikoilla, tai miten työterveyshuollon mahdollisuuksia on kyetty paremmin hyödyntämään työkyvyn hallinnassa ja varhaisen tuen toteuttamisessa. Vaikutukset työterveyshuollon tehostumiseen ja lainsäädännön mukaisten korvausten taloudelliset kannustinvaikutukset työkyvyn edistämiseksi ovat selvityksen ulkopuolella eikä niitä ole arvioitu tässä yhteydessä.

Tarkasteltava lainsäädäntö ja velvoitteet

Yrityksiä koskevat lailla sairausvakuutuslain 13 luvun 5 § muuttamisesta (1056/2010) muuttuneet velvoitteet edellyttävät, että työnantaja laatii työterveyshuollon kanssa suunnitelman, jonka olemassaoloa KELA tiedustelee korvauslomakkeella korvauksia haettaessa, muttei vaadi sitä nähtäväkseen. KELA voi jälkikäteen vaatia suunnitelmaa nähtäväkseen. Lainmuutoksen jälkeen työkyvyn hallinnan toimintakäytäntöjen dokumentointivaatimuksia voi kuvata seuraavasti.

Työpaikalla \geq 20 henkilöä	Työpaikalla alle 20 henkilöä	Yrittäjät ja muut omaa työtä tekevät
Työpaikan toimintakäytännöstä on laadittava erillinen kirjallinen kuvaus.	Työpaikan toimintakäytäntö on kuvattava työterveyshuollon työpaikkaselvitysraporttiin.	
Työterveyshuollon vastuut ja tehtävät on kuvataan työterveyshuollon toimintasuunnitelmassa.	Työterveyshuollon vastuut ja tehtävät kuvataan työterveyshuollon toimintasuunnitelmassa.	Työterveyshuollon toimintasuunnitelmassa on kuvattu sekä yrittäjän että työterveyshuollon tehtävät ja vastuut.

Taulukko 27 Työkyvyn hallinnan toimintakäytäntöjen dokumentointivaatimukset²⁸

Yrityksen on luotava sairauspoissaolojen seurantajärjestelmä jotta tieto sairauspoissaoloista voidaan toimittaa edelleen työterveyshuollolle, sen seuraamiseksi mikä yrityksen todellinen työkyky on.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Koska lakimuutos koskee kaikkia työnantajayrityksiä samalla tavoin, selvityksessä käytetty populaatio on sama kuin vuonna 2009 toteutetussa työnantajana toimimisen hallinnollista taakkaa selvittäneessä tutkimuksessa, eli yhteensä 100 500. Segmenttejä koskevat laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen tietoihin, joiden mukaan vähintään 20 henkilöä työllistäviä yrityksiä oli hieman alle 10 prosenttia kaikista työnantajayrityksistä. Vastaavasti alle 20 henkeä työllistäviä yrityksiä on reilut 90 prosenttia kaikista työnantajayrityksistä.

Selvityksessä ei ole huomioitu yrittäjiä ja muita omaa työtä tekeviä. Yksinyrittäjien tai omaa työtä tekevien osalta lakimuutoksesta johtuva lisätyön määrä ei ole merkittävä ja se on luonteeltaan kertaluontoista, koska työterveyshuolloilla on usein valmis menettelytapa siitä miten menettely kirjataan työterveyshuollon toimintasuunnitelmaan.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Tiedonantovelvoite	Segmentti	Aika/yritys/vuosi (h)	Kustannus/yritys/vuosi (€)	Kokonaiskustannus/segmentti/vuosi (€)	Hallinnollinen taakka/segmentti/vuosi (€)
Kirjallisen suunnitelman tekeminen ja sen päivittäminen	Vähintään 20 henkilöä työllistävät yritykset	15	599	5 103 000	1 276 000
	Alle 20 henkilöä työllistävät yritykset	3	120	11 019 000	2 755 000
Sairauspoissaolojen seuranta	Kaikki työnantajayritykset	12	392	39 381 000	0
Yhteensä				55 503 000	4 031 000

Taulukko 28 Sairausvakuutuslain muuttamisen vaikutus hallinnolliseen taakkaan

Tarkasteltujen tiedonantovelvoitteiden hallinnollista taakkaa on kartoitettu tässä selvityksessä samalla tavalla kuin työnantajavelvoitteiden lähtötasomittauksessa vuonna 2009. Haastatteluissa yrityksiltä on kysytty, kuinka suuren osan tiedonantovelvoitteeseen liittyvästä työmäärästä yritykset tekevät oman liiketoimintansa tarpeita palvellakseen. Haastatteluissa yritykset ovat muodostaneet tästä arvion prosentteina viisiportaisella asteikolla (0 %, 25 %, 50 %, 75 % ja 100 %).

²⁸ Lähde: KELA (<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/011211161319SP?OpenDocument>, viitattu 22.2.2012).

Kaikkien työterveyshuollon korvaamiseen liittyvien tiedonantovelvoitteiden osalta kustannuksia pidettiin suurelta osin sellaisina, että yritykset tekisivät ne joka tapauksessa, koska yritysten mukaan velvoitteiden noudattaminen edistää niiden omaa liiketoimintaa. Selvityksessä tehtyjen haastattelujen perusteella yritykset arvioivat kuitenkin, että kirjallisen suunnitelman tekeminen ja sen päivittäminen lakisääteisenä velvollisuutena sisältää hallinnollista taakkaa noin 25 prosenttia hallinnollisista kokonaiskustannuksista. Taulukon 28 laskelmassa on käytetty tätä taakkaprosenttia.

Yhteenvedo laadullisesta palautteesta

Haastattelujen perusteella poissaoloja on seurattu yrityksissä joka tapauksessa, joten sikäli lakimuutos ei ole merkittävä. Sairauspoissaolojen seurannan toteuttaminen koettiin yrityksissä suhteellisen vähän aikaa vieväksi normaaliksi toiminnaksi. Merkittävimmät ja eniten aikaa vievät osat tässä muutoksessa ovat kirjallisen suunnitelman laatiminen ja suunnitelman vuosittaiset päivitykset.

Käytännössä asiaan osallistuvien henkilöiden lukumäärä oli omiaan nostamaan kustannuksia ainakin suuremmissa yrityksissä. Toisaalta etenkin isommissa yrityksissä palvelujen ulkoistaminen ja siihen liittyvät sopimukset veloitusperiaatteista voivat vaikuttaa osaltaan kokonaiskustannuksiin.

Haastateltavien mukaan hallinnollisen taakan poistamiseen tähtäävä hanke on hyvä, mutta viranomaisten pitäisi tunnistaa nykytilanne. Yritykset pyrkivät keventämään omaa hallinnollista taakkaansa erityisesti ulkoistamalla, jolloin kaikessa suunnittelussa pitäisi huomioida, että mukana voi olla myös kolmas osapuoli. Tämä tulisi ottaa huomioon erityisesti täytäntöönpanossa. Monesti valtuutusmenettelyiden mahdollisuus sähköisessä asiointissa on jäänyt täysin hoitamatta, jolloin yhden luukun periaatetta noudattaen luukulle voi ilmoittaa monta asiaa (verottaja, eläkkeet, yms.), mutta huomiomatta on jäänyt, että myös saman luukun toisella puolella voi operoida monta tahoja.

6.5.3 Hallinnollisen taakan muutos painopistealalla: työnantajavelvoitteet

Työnantajavelvoitteiden yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka on lisääntynyt lähtötasomittauksesta karkeasti arvioiden noin 4 miljoonalla eurolla. Painopistealan hallinnollinen taakka on siten kasvanut noin 1 prosentin (0,7 %) lähtötasomittaukseen verrattuna.

On kuitenkin korostettava sitä, että tämä selvityksessä tehty arvio on karkea ja suuntaa-antava. Hallinnolliseen taakkaan vaikuttaneet tiedonantovelvoitteet (työterveyshuollon kirjallisen suunnitelman laatiminen ja päivittäminen) ovat olleet voimassa vasta noin vuoden, ja selvityksessä haastateltujen yritysten määrä oli pieni.

Tiedonantovelvoite	Hallinnollisen taakan muutos (€)
Työnantajan sosiaaliturvamaksun määrän laskeminen ja suorittaminen (kansaneläkemaksu poistunut)	0
Kirjallisen suunnitelman tekeminen ja sen päivittäminen	4 031 000
Sairauspoissaolojen seuranta	0
Yhteensä	4 031 000

Taulukko 29 Työnantajana toimiminen: Uusien velvoitteiden vaikutus hallinnolliseen taakkaan

Painopisteala	Lähtötaso: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Työnantajana toimiminen	616 311 000	620 342 000	4 031 000	1 %

Taulukko 30 Työnantajana toimiminen: hallinnollisen taakan muutos (mukaan lukien työterveyshuollon kirjallisen suunnitelman laatiminen ja päivittämisen aiheuttama, suuntaa-antavasti arvioitu taakan muutos)

6.6 Taloushallinnon raportointi

6.6.1 Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuuden poisto alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa

Laki osakeyhtiölain 5 luvun 19 §:n ja 8 luvun 9 §:n muuttamisesta (1214/2009) tuli voimaan 31.12.2009 (HE 238/2009 vp). Ennen muutosta voimassa olleen osakeyhtiölain mukaan konsernin emoyhtiön oli aina laadittava konsernitilinpäätös, jos se jakoi varoja osakkeenomistajilleen tai oli julkinen yhtiö.

Yrityksiä koskevat muuttuneet velvoitteet

Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuus koski monitasoisen konsernin kaikkien tasojen emoyhtiöitä niiden jakaessa varoja. Kansallinen säännös oli tiukempi kuin vastaavat säännökset Euroopan yhteisön konsernitilinpäätösdirektiivissä tai kansalliset säännökset useimmissa muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Konsernin emoyhtiö joutui aikaisemmin käytännössä aina laatimaan erillisen konsernitilinpäätöksen normaalien kirjanpitosäännösten mukaisesti silloin, kun varoja päätettiin jakaa kesken tilikauden. Tämä edellytti tiedonhankintaa konserniyrityksiltä konsernitilinpäätöksen laatimiseksi emoyrityksessä liitetietoineen sekä myös konsernitilinpäätöksen tilintarkastusta. Tästä muodostui taloudellisesti ja hallinnollisesti merkittäväksi arvioitua kustannusta ja taakkaa. Monitasoiseen konserniin kuuluvien suomalaisten alakonsernien konsernitilinpäätösten laatimisesta ja tilintarkastuksesta aina varojenjakotilanteessa aiheutui yhtiöille lisäkustannuksia. Säännöstä on taloushallinnon asiantuntijoiden toimesta kritisoitu, koska osakeyhtiölaissa ei ole varsinaista säädöstä konsernitilinpäätöksen merkityksestä varojen jaolle.

Kirjanpitolain (KPL) 6 luku 1 § koskee konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuutta. Konsernitilinpäätös saadaan jättää laatimatta mm. silloin, jos sekä päättyneellä tilikaudella että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on emoyrityksen ja sen tytäryritysten osalta yhteenlaskettuna ylittynyt enintään yksi 3 luvun 9 §:n 2 momentissa säädettyistä rajoista: 1) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto 7 300 000 euroa; 2) taseen loppusumma 3 650 000 euroa; tai 3) palveluksessa on keskimäärin 50 henkilöä.

Osakeyhtiölain muutoksen johdosta alemman tason konsernin emoyhtiön ei tarvitse enää laatia konsernitilinpäätöstä varojenjako varten, jos tällainen emoyhtiö on KPL 6:1 § 4 mom. poikkeussäännöksen perusteella vapautettu velvollisuudesta laatia konsernitilinpäätös. Näin on, jos yhtiön ETA-emoyhtiö omistaa osakkeista vähintään 90 prosenttia ja sen tilinpäätös yhdistellään tämän omistajayhtiön konsernitilinpäätökseen, ja em. kirjanpitolain pykälän muut, soveltuvat edellytykset täyttyvät.

Varoja voidaan jakaa sekä säännönmukaisen tilikauden jälkeen että myös osatilikauden jälkeen laadittavan tilinpäätöksen perusteella, joiden tilanteesta riippuen mahdollisesti tulee sisältää konsernitilinpäätös. Varojen jaossa on aina otettava huomioon myös yhtiön maksukyky.

Selvityksen toteuttaminen

Lainmuutosta koskeneen hallituksen esityksen HE 238/2009 nykytilan arviointia koskevan osan mukaan konsernirakenteiden käyttämisen ja muuttamisen yleisyyttä oli aikoinaan selvitetty Patentti- ja rekisterihallituksen alaisen kaupparekisterin, Verohallituksen, Konserniverokeskuksen ja Tilastokeskuksen tietojen avulla sekä oikeusministeriön muistiosta järjestettyyn lausuntokierrokseen liittyneellä kyselyllä. Myös tämän selvityksen yhteydessä olennaiseksi tehtäväksi muodostui lainsäädännön muutoksesta hyötyvien yritysten lukumäärän arviointi.

Konserniyhtiöiden ja alakonserniyhtiöiden lukumäärää on erittäin vaikea arvioida, vaikka käytettävissä on useampi tilastolähde. Tilastot eivät sisällä tietoja monitasoisten alakonsernien muodostumisesta. Ottaen edelleen huomioon sen, että konsernirakenteet muuttuvat normaalissa liiketoiminnassa erilaisten yritysjärjestelyjen myötä jatkuvasti, on tyydyttävä hyvin karkeisiin arvioihin siitä, kuinka monta konsernitilinpäätöstä lainmuutoksen myötä on jäänyt tekemättä.

Kaupparekisteriin viime vuosina toimitettujen konsernitilinpäätösten lukumäärässä ei ole ainakaan toistaiseksi havaittavissa sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka olisivat suoraan seurausta lainsäädännön muutoksen vaikutuksista.²⁹

²⁹ Lähde: kaupparekisteri (2012). Luku kertoo sen kuinka moneen kyseisenä vuonna saapuneeseen tilinpäätökseen on liittynyt konsernitilinpäätös. Luku ei ota kantaa siihen, mikä on yhtiön tilikausi. Käytännössä on niin, että jos yhtiö on esim. toimittanut vuonna 2010 vuotta 2008 koskevan tilinpäätöksen, on tilinpäätös mukana vuoden 2010 luvussa.

Vuosi	Kaupparekisteriin saapuneet konsernitilinpäätökset (kpl)	Vuosi	Kaupparekisteriin saapuneet konsernitilinpäätökset (kpl)
2000	2521	2006	3692
2001	2740	2007	3719
2002	3017	2008	3802
2003	3250	2009	3343
2004	3387	2010	3164
2005	3482	2011	3624

Taulukko 31 Kaupparekisteriin saapuneet konsernitilinpäätökset vuosina 2000-2011

Yllä taulukossa 31 esitetyt luvut sisältänevät pakolliset konsernitilinpäätökset, mutta on epävarmaa, missä määrin lukuihin sisältyy osatilikaudelta laadittuja konsernitilinpäätöksiä, jotka on laadittu vain varojen jakotilanteissa. Konserni-en lukumäärästä tiedot ovat vain viitteellisiä, koska ne konsernit, jotka on vapautettu konsernitilinpäätösten laatimisesta, luonnollisesti puuttuvat.

Vertailun vuoksi voi todeta, että Tilastokeskuksen ylläpitämän yritysrekisterin vuositilaston mukaan vuonna 2010 tiedot kerättiin 6 608 konsernista.³⁰

Selvityksen toteuttamiseksi haastateltiin asiantuntijoita mm. oikeusministeriöstä. Lisäksi erityisesti populaation arvioimiseksi lähetettiin tiedustelu kahdellekymmenelle taloushallinnon raportoinnin kokeneelle asiantuntijalle, jotka olivat pääasiassa KHT- ja HTM-tilintarkastajia ja mm. erikokoisten konserniyritysten lakisääteisestä tilintarkastuksesta vastaavia henkilöitä tai yhteisötilintarkastajan edustajina.

Populaatiotietojen, frekvenssin ja kustannusten määrittely

Selvityksessä asiantuntijoiden arviot siitä, kuinka monessa tapauksessa lainmuutoksen sallimaa kevennystä olisi ainakin teoreettisesti mahdollista käyttää, vaihtelivat useista sadoista muutamaan tuhanteen. Vaihteluväliä perusteltiin mm. sillä, että potentiaalisilla yrityksillä voi olla vielä useassa tasossa alakonserneja, koska isommassa konsernissa muodostuu aina myös alakonserneja. Vastausten perusteella selvityksen tekijät päätyivät populaation osalta lukuun 1500, johon tulee suhtautua vain karkeana arviona.

Perustilanne frekvenssin osalta on, että tilinpäätös laaditaan kerran vuodessa. Asiantuntijoiden mukaan konserniyhtiöissä ei laadita erikseen konsernitilinpäätöstä pelkästään varojenjakotarkoituksessa kovinkaan usein, ainakaan jos konsernitilinpäätöksen laatiminen ei ole pakollista (esim. jos kyseessä on pieni konserni tai jos konsernitilinpäätöksen laatii emoyhtiö toisessa ETA maassa; KPL 6 luku 1 § 4 mom.). Mikäli konsernitilinpäätös on laadittava ja kysymys on pelkästään ylimääräisestä varojenjakotarkoitukseen perustuvasta laatimisesta, yhtenä arviona oli, että yksittäinen konserni laatii tällaisen konsernitilinpäätöksen keskimäärin kerran kolmessa, neljässä vuodessa.

Konsernitilinpäätöksen kustannusten todettiin olevan täysin riippuvaisia konsernin koosta ja työn monimutkaisuudesta. Laskelmissa on käytetty taloushallinnon raportoinnin hallinnollisen taakan lähtötasomittauksen mukaista konsernitilinpäätöksen kustannusta 5795 euroa (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 8/2010). Tätä kustannuksen muuttumattomuutta voidaan pitää perusteltuna mm. siitä näkökulmasta, että tilintarkastusala on vahvasti kilpailtu ja yritysten ulkoisten kustannusten veloituserusteissa ei ole tapahtunut kokonaisuutena arvioiden merkittäviä muutoksia. Kustannusten jäädyttämistä puoltaa myös tulosten vertailukelpoisuus lähtötasoon nähden.

Tiedonantovelvoitetta koskevat lähtötasomittauksen tulokset

Lähtötasomittaus on suoritettu vuonna 2010 (TEM 8/2010). Sen mukaan konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta on yrityksille hallinnollista taakkaa yhteensä 10 800 000 euroa taakkaprosentin ollessa 33 prosenttia.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Hallinnollisen taakan muutosta on laskettu edellä kuvatulla karkealla arviolla populaatiosta ja lähtötasoselvityksessä käytetyllä kertakustannuksella. Frekvenssinä on pidetty yhtä kertaa vuodessa.

³⁰ SVT, Tilastokeskus, Yritysrekisterin vuositilasto (ISSN=1798-6214. 2010 / Katsaus yrityksiin, toimipaikkoihin ja konserneihin, viitattu 26.1.2012). http://www.stat.fi/til/syr/2010/syr_2010_2011-11-25_kat_001_fi.html.

Tiedonantovelvoite	Aika/yritys/ vuosi (h)	Kustannus/yritys/ vuosi (€)	Kokonaiskustannus/ vuosi (€)	Hallinnollinen taakka/ vuosi (€)
Konsernitilinpäätöksen laatiminen (laadintavelvollisuuden poisto alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa)	146	5 795	24 217 000	7 992 000

Taulukko 32 Konsernitilinpäätöksen laatimisen uusi hallinnollinen taakka

Edellä oleva laskelma kuvaa konsernitilinpäätöksen laatimisesta yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa vuositasolla lainmuutoksen jälkeen. Taakkaprosentti on sama kuin lähtötasomittauksessa eli 33 prosenttia.

Taakan muutos suhteessa lähtötasomittauksiin

Tiedonantovelvoite	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Konsernitilinpäätöksen laatiminen (laadintavelvollisuuden poisto alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa)	10 800 000	7 992 000	-2 808 000	-26 %

Taulukko 33 Konsernitilinpäätöksen laatiminen: hallinnollisen taakan muutos

Taulukossa 33 kuvatussa laskelmassa yritysten hallinnollisen taakan muutoksesta on kysymys karkeasta, suuntaantavasta arviosta. Lainmuutoksen merkitys yksittäiselle yritykselle on kuitenkin joka tapauksessa huomattava, jos lainmuutoksen antama mahdollisuus on käytettävissä.

6.6.2 Hallinnollisen taakan muutos painopistealueella: taloushallinnon raportointi

Selvityksen mukaan hallinnollinen taakka taloushallinnon raportoinnin painopistealalla on vähentynyt noin 3 miljoonaa euroa. Selvityksessä mitattu uusi hallinnollinen taakka on siis noin 1 prosenttia pienempi kuin lähtötasomittauksen taakka.

Painopisteala	Lähtötasomittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Taloushallinnon raportointi	256 153 000	253 345 000	-2 808 000	-1 %

Taulukko 34 Taloushallinnon raportointi: hallinnollisen taakan muutos

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Asiantuntijoiden mukaan pääosa konserneista on sellaisia, joissa konserniavustus toimii. Tämä vähentää osaltaan osinjonjaon tarvetta. Käytännössä useat yritykset, joihin säännös soveltuu, laatisivat joka tapauksessa ainakin epävirallisen konsernitilinpäätöslaskelman alakonsernin avuksi emoyhtiön emon konsernitilinpäätökselle, mutta eivät ehkä täydellistä konsernitilinpäätöstä liitetietoineen. Helpotus koskee käytännössä lähinnä isojen konsernien alakonserneja, joissa on vähemmistöosakkaita.

Oikeusministeriön mukaan ehdotuksen ei ollut tarkoitus vaikuttaa yhtiöiden taloushallinnon ja toimintojen ohjaukseen ja valvontaan sinänsä. Hallinnolliseen taakkaan ja yrityksen velvollisuuksiin voidaan tehokkaasti puuttua sääntelyn keinoin. Potentiaalia on kuitenkin vaikea toteuttaa, koska velvollisuuksien vähentämisellä puututaan usein valta- ja valvontarakenteisiin.

Haastatteluissa arvioitiin, että yritykset suhtautuvat myönteisesti raportointivelvollisuuksien vähentämiseen, mutta että erityisesti valvontaviranomaiset saattaisivat vastustaa yrityksiensä hallinnollisen taakan alentamista, koska silloin puututaan raportoitavien asioiden määrään tai tapaan.

6.7 Painopistealojen ulkopuoliset toimenpiteet

Tässä selvityksessä painopistealojen ulkopuolisten toimenpiteiden osalta ei ole pyritty määrällisiin arvioihin ja niiden vertaamiseen hallinnollisen taakan lähtötasoon. Toisaalta selvityksen perusteella voidaan todeta, että tarkastelun kohteiksi valitut toimenpiteet eivät näyttäisi aiheuttavan yrityksille jatkuvaluonteista hallinnollista taakkaa. Sen sijaan toimenpiteet ovat joiltakin osin aiheuttaneet yrityksille merkittäviäkin kertaluonteisia mukauttamiskustannuksia (esim. tietojärjestelmien päivitykset).

6.7.1 Kemikaalilain muutos kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan CLP-asetuksen (EY1272/2008) vuoksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1272/2008 kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskeva asetus, ns. CLP-asetus (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures), hyväksyttiin EU:ssa joulukuussa 2008. CLP-asetus tuli voimaan 20.1.2009 ja siirtymäaikojen jälkeen se korvaa EU:n nykyisen asiaa koskevan lainsäädännön. Asetusta on muutettu komission asetuksilla (EY) N:o 790/2009 (1. tekninen mukautus) ja (EU) N:o 286/2011 (2. tekninen mukautus).

Toista teknistä mukautusta on sovellettava aineisiin viimeistään 1. päivästä joulukuuta 2012 ja seoksiin 1. päivästä kesäkuuta 2015. CLP-asetuksesta on julkaistu ajantasainen eli ns. konsolidoitu versio, joka sisältää 1. ja 2. teknisen mukautuksen muutokset.

Kemikaalilakia (L 408/2009, laki kemikaalilain muuttamisesta) muutettiin edellä mainitun kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan CLP-asetuksen (EY1272/2008) vuoksi. Lainmuutos tuli voimaan 15.6.2009 ja se koskee kaikkia kemikaalien valmistajia ja maahantuoja, jotka tuovat EU-alueelle EU:n ulkopuolisesta maasta.

Yrityksiä koskevat muuttuneet velvoitteet

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan toiminnanharjoittajia koskevat velvoitteet ja muutokset johtuvat jo CLP-asetuksesta, jolloin kemikaalilain muutos ei aiheuta kuin kertaluonteisia lisävelvoitteita toiminnanharjoittajille. Kemikaalilain muutos koskee lähinnä EU:n CLP-asetuksen valvontaa ja muita viranomaisten tehtäviin liittyviä viranomaisvelvoitteita.

Käytännössä yrityksille suurimpana muutoksena on, että kemikaalien luokituskriteerit ja merkintävaatimukset muuttuvat. Tämän johdosta kaikkien kemikaalien varoitusetiketit ja käyttöturvallisuustiedotteet joudutaan uusimaan siirtymäajan kuluessa.

Selvityksen toteutus

Selvitys toteutettiin haastatteleamalla asiantuntijaa sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä perehtymällä viranomaisten ylläpitämiin tietokantoihin.

Selvityksen tulokset

Muutokseen liittyy kustannuksia, jotka aiheutuvat mm. kouluttamisesta ja opettelusta. EU:n CLP:stä johtuvan muutoksen osalta kustannuksia synnyttäväksi tekijöiksi arvioitiin uuteen järjestelmään siirtymisen kouluttamisen kertakustannukset.

Elinkeinonharjoittajan kansallisena veloitteena on tehdä Tukesille ilmoitus, kun se saattaa Suomessa markkinoille tai käyttöön vaarallisen kemikaalin. Jo aikaisemmin yritysten laadittavaksi määrätty kemikaali-ilmoitus vastaa tiedoiltaan pääosin käyttöturvallisuustiedotetta, joka on toimitettava EU:n REACH-asetuksessa säädetyllä tavalla. Näin ollen mitään varsinaista lisävelvoitetta ei näiltä osin ole syntynyt.

Siirryttäessä uuteen järjestelmään, jossa kemikaaleja koskevat merkinnät muuttuvat, tulee yrityksillä olla valmis prosessi merkintöjen muuttamiseksi. Vaikka asiasta ei olisikaan lainsäädäntöä, tulisi yritysten jo omien kaupallisten etujensa vuoksi joka tapauksessa vaarallisia kemikaaleja myydessään merkitä kemikaalien vaara-aste asiallisesti. Käytännössä uusien kemikaalimerkintöjen tekeminen tarkoittaa kertaluonteista muutosta. Kysymys on teknisesti kemikaalin luokituksen muuttamisesta uuden CLP-asetuksen mukaiseksi sekä varoitusmerkin ja vaara- ja turvalausekkeiden päivittämi-

sestä. Asiantuntijan mukaan yritysten tähän käyttämä aika on suoraan riippuvainen kulloinkin kyseessä olevan yrityksen markkinoille saattamien kemikaalien määrästä.

Yhteenvedo laadullisesta palautteesta

Yleisenä huomiona kemikaalilain muutokseen liittyen on syytä mainita, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) ylläpitää neuvontapalvelua, joka perustuu sähköiseen nk. ”yhden luokun” periaatteen mukaiseen palveluun. Palvelujen sähköistämistä, keskittämistä sekä kattavien ohjeiden laatimista ja yritysten käyttöön saattamista on pidetty yritysten näkökulmasta merkittävänä toimenpiteinä hallinnollisen taakan vähentämisessä.

6.7.2 Ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavat vaatimukset

Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008, niin kutsuttu ekosuunnittelulaki) tuli voimaan 1.1.2009. Ekosuunnittelulaille on pantu täytäntöön kaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä eli niin kutsutut ecodesign-direktiivi³¹ (2009/125/EY) ja energiamerkintädirektiivi (2010/30/EU). Ecodesign-direktiivin nojalla tuotteille asetetaan ekologisen suunnittelun vaatimukset. Jos tuote ei täytä sille asetettuja vaatimuksia, sitä ei saa tuoda EU:n markkinoille. Energiamerkintädirektiivin nojalla säädetään puolestaan tuotteeseen kiinnitettävästä energiamerkinnästä, joka auttaa loppukäyttäjää valitsemaan energiatehokkaan tuotteen.

Ekosuunnittelulakia muutettiin 1.12.2010 alkaen vastaamaan uudistettujen ecodesign-direktiivin ja energiamerkintädirektiivin sisältöä. Ekosuunnitteluasetus (1043/2010) annettiin kokonaan uudelleen. Tietyt velvoitteet koskien energiamerkin kiinnittämistä ja tiedonantovaatimuksia markkinoinnissa (18 § 2 mom. ja 18 a §) tulivat voimaan 20.7.2011.

Lain merkittävin yksittäinen muutos liittyy uuden soveltamisalan implementointiin. Aikaisemmin laki koski energiaa käyttäviä tuotteita. Nykyinen soveltamisala on laajentunut koskemaan energiaan liittyviä tuotteita. Ekosuunnittelulain säännökset koskevat kuitenkin vain niitä tuoteryhmiä, joille EU on asettanut tuoteryhmäkohtaiset vaatimukset ecodesign-direktiivin tai energiamerkintädirektiivin nojalla.

Lain lopullinen vaikutus yrityksille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan on riippuvainen komission antamista asetuksista. Tätä selvitystä laadittaessa Ecodesign-asetuksia oli 12 ja valmistelussa oli yli 30 tuoteryhmää. Energiamerkintäasetuksia oli puolestaan 9 ja valmistelussa vajaat 20 tuoteryhmää.

Yrityksiä koskevat velvoitteet

Energiaan liittyvän tuotteen vaatimustenmukaisuuden arviointi ja tähän liittyvä vakuutuksen antaminen aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa. Vaatimustenmukaisuuden arviointi osoitetaan erillisen liitteen mukaisella sisäisen suunnittelun valvontamenettelyllä tai vaatimustenmukaisuuden arvioinnin hallintajärjestelmällä tai muulla vastaavalla tavalla. Vaatimustenmukaisuuden arviointi koskee niitä energiaan liittyviä tuotteita, joille on olemassa tuoteryhmäkohtaiset vaatimukset. Komponentteja ja osakokoonpanoja koskeva tiedonantovelvollisuus velvoittaa valmistajaa tai tämän edustajaa antamaan energiaan liittyvän tuotteen valmistajalle tarvittavat tiedot komponentin tai osakokoonpanon materiaalin koostumuksesta ja energian, materiaalin tai muiden resurssien kulutuksesta, jos tällä on merkitystä ekologisen suunnittelun kannalta. Energiaan liittyvän tuotteen valmistajan, tämän valtuutetun edustajan, maahantuojan ja elinkeinonharjoittajan on pyynnöstä esitettävä tekniset tiedot sähköisessä muodossa valvontaviranomaiselle tai Euroopan komissiolle kymmenen työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Energiaan liittyvien tuotteiden yksittäisten mallien kaikessa mainonnassa on energia- tai hintatietojen yhteydessä mainittava tuotteen energiatehokkuusluokka. Etämyynnin yhteydessä kuluttajalle on annettavat hyvissä ajoin ennen sopimuksen tekemistä energiamerkkiin ja tuoteselosteeseen sisällytettävät tiedot.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Ekosuunnittelulaki koskee lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittajia, jotka valmistavat tai saattavat markkinoille energiaan liittyviä tuotteita. Suomessa ei ole kattavaa tuottajarekisteriä, joka sisältäisi tiedot kaikista energiaan liittyvien tuotteiden valmistajista ja markkinoille saattajista. Selvityksen perusteella kattavimmaksi rekisteriksi osoittautui Pirkanmaan ELY-

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/125/EY, joka on annettu 21 päivänä lokakuuta 2009 energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista.

keskuksen ylläpitämä sähkö- ja elektroniikkaromurekisteri³². Sähkö- ja elektroniikkaromurekisteriin oli rekisteröitynyt yhteensä 1194 elinkeinonharjoittajaa.

Selvityksen toteutus

Selvitys toteutettiin haastattelemalla kolmea yritystä ja yhtä asiantuntijaa Teknologiateollisuus ry:stä.

Selvityksessä mitattu hallinnollinen taakka

Yrityksen koko, toimiala, kilpailutilanne ja alan yleinen innovaatioherkkyys vaikuttavat voimakkaasti siihen, kuinka paljon uusia tuotteita saatetaan markkinoille. Tästä johtuen tyypillistä vuotuista frekvenssiä on vaikea määrittellä. Hallinnollisen taakan selvittämiseksi haastateltavia pyydettiin arvioimaan ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavien vaatimusten vuosittaista kustannusta tiedonantovelvoitekohtaisesti. Seuraavassa on eritelty suuntaa-antavat tulokset tiedonantovelvoitteiden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.

Tuotteen valmistukseen ja markkinoille saattamiseen liittyvän tiedon tuottaminen ja säilyttäminen aiheuttaa yrityksille noin 3,2 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset vuodessa. Haastatteluiden mukaan tästä työstä noin puolet eli 50 prosenttia on hallinnollista taakkaa. Yrityksille aiheutuva vuotuinen hallinnollinen taakka on siis noin 1,6 miljoonaa euroa.

Energiaan liittyvän tuotteen vaatimustenmukaisuuden arviointi ja vaatimuksenmukaisuusvakuutus aiheuttaa yrityksille noin 11 miljoonan euron vuotuiset hallinnolliset kustannukset. Tästä summasta hallinnollista taakkaa on haastatteluiden mukaan noin 25 prosenttia eli 2,7 miljoonaa euroa.

Komponentteja ja osakokoonpanoja koskeva tiedonantovelvollisuus puolestaan aiheuttaa yrityksille noin 600 000 euron vuotuiset hallinnolliset kokonaiskustannukset. Haastatteluiden perusteella koko tämä työ on myös hallinnollista taakkaa. *Energiamerkin, tuoteselosteen ja teknisen tietoaineiston laatiminen* aiheuttaa yrityksille noin 1 miljoonan hallinnolliset kustannukset vuodessa. Hallinnollista taakkaa tästä on noin 50 prosenttia eli noin 500 000 euroa.

Markkinointiin liittyvät tiedonantovelvoitteet (tiedon tuottaminen markkinointia varten, taustoitus) ovat haastatteluiden mukaan sellaisia, jotka yritykset tekisivät ilman lainsäädännön velvoittavuutta. Nämä velvoitteet eivät siis aiheuta hallinnollista taakkaa. Velvoitteiden vuotuiset hallinnolliset kokonaiskustannukset ovat haastatteluiden mukaan noin 150 000 euroa. *Etämyynnin yhteydessä kuluttajille annettavat tiedot* aiheuttavat yrityksille noin 85 000 euron vuotuiset hallinnolliset kustannukset. Haastatteluiden mukaan koko tämä summa on myös hallinnollista taakkaa.

Edellä lueteltujen tiedonantovelvoitteiden yrityksille aiheuttamat hallinnolliset kokonaiskustannukset vuodessa ovat noin 16 miljoonaa euroa. Tästä summasta hallinnollista taakkaa on selvityksen perusteella *noin 5,5 miljoonaa euroa*.³³

Yhteenveto laadullisesta palautteesta

Ekosuunnittelulain muutos ei vaikuta merkittäväällä tavalla alalla jo aiemmin toimineisiin valmistajiin ja maahantuojiin. Mikäli elinkeinonharjoittajalla ei ole kokemusta lain soveltamisesta, tiedonantovelvoitteisiin tutustuminen ja noudattaminen aiheuttavat haastattelujen perusteella merkittävästi hallinnollista kustannusta ja taakkaa.

Valmistajat ovat pääasiassa ottaneet vastuun lain tiedonantovelvoitteisiin tutustumisesta ja niiden noudattamisesta. Maahantuojat pitivät haastattelujen perusteella valmistajia markkinoilla pääasiallisesti vastuullisina velvoitteiden kohteena. Osa haastatelluista maahantuojista ei esim. tuntenut lain tiedonantovelvoitteiden sisältöä.

Vastaaajasta riippuen tiedonantovelvoitteiden hallinnollisen taakan osuus hallinnollisista kustannuksista vaihteli 25-50 prosentin välillä. Hallinnollisen taakan osuutta laskivat yrityksen sisäiset laaduntarkkailuvelvoitteet ja laatulupaukset sekä energiatehokkuuteen liittyvät edut markkinoinnissa.

Hallinnollisen taakan osalta vaikutusta on myös sillä, kuinka monta eri tuoteryhmää yrityksen tuoteportfoliossa on.

³² Lähde: Teknologiateollisuus ry.

³³ Populaatio: 1194 yritystä. Lähde: Teknologiateollisuus ry ja Pirkanmaan ELY-keskus: sähkö- ja elektroniikkaromun tuottajarekisteri: 1194 rekisteröitynyttä yritystä (noin 90 % kaikista elektroniikka- ja sähkötuotteista)

6.7.3 Kulutusluottodirektiivin täytäntöönpano ja kuluttajaluottoja tarjoavien rekisteröinti

Laki kuluttajansuojalain muuttamisesta (746/2010) uudisti kulutusluottoja koskevan kuluttajansuojalain 7 luvun ja tuli voimaan 1.12.2010. Muutoksella pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kulutusluotoista.

Yrityksiä koskevat muuttuneet velvoitteet

Ennen luottosopimuksen tekemistä luotonantajan tai luotonvälittäjän on hyvissä ajoin annettava tiedot "Vakiomuotoiset eurooppalaiset kuluttajaluottotiedot" -lomaketta käyttäen laissa määritellyistä asioista.

Ennen luottosopimuksen tekemistä luotonantaja on velvollinen arvioimaan kuluttajan luottokelpoisuuden riittävien tietojen perusteella. Kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi toteutetaan aina luottosopimuksia laadittaessa.

Lisäksi voidaan mainita, että nykyisen lain mukaan kuluttajalla on milloin tahansa luottosopimuksen aikana oikeus saada luotonantajalta lyhennystaulukko maksutta. Lakiin on otettu myös säännös kuluttajan oikeudesta maksaa koko luoton sijasta vain osia luotosta ennen sen erääntymistä.

Uusi tiedonantovelvoite on myös laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä 3 § mukainen (747/2010) rekisteröintivelvollisuus, joka koskee kuluttajansuojalain 7 luvussa tarkoitettuja luottoa tarjoavia luotonantajia.

Selvityksen toteutus

Selvitys toteutettiin pääasiassa haastattelemalla asiantuntijaa mm. Keskuskauppakamarista sekä muutamaa alan yrityksen edustajaa. Tämän painopistealueen ulkopuolisen toimenpiteen osalta päädyttiin erityisesti laadullisen palautteen keräämiseen.

Selvitykseen ei saatu mukaan sellaisia kuluttajaluottoja tarjoavia elinkeinonharjoittajia, joita olisi koskenut uusi rekisteröintivelvollisuus.

Selvityksen tulokset

Selvityksen perusteella laki kuluttajansuojalain muuttamisesta aiheutti yrityksille erityisesti kertaluonteisia mukauttamiskustannuksia järjestelmähankintojen, koulutusjärjestelyiden ja luottosopimusten ehtojen uudistamisen ja postittamisen myötä.

Lainmuutoksella on myös erityyppisiä vaikutuksia eri toimijoihin. Velvoitteet vaikuttivat raskaammilta pienlainoja antaville ja kuluttajaluottosopimuksia tarjoaville elinkeinonharjoittajille sekä muille perinteisen pankkitoiminnan ulkopuolella vaikuttaville toimijoille.

Pankkien luotonantoon direktiivin täytäntöönpano aiheutti vähemmän muutoksia, koska pankit olivat noudattaneet osaa uusista säännöksistä jo aikaisemmin osana hyvää pankkitapaa. Aikaisempaa yksityiskohtaisemmista tiedonantovelvoitteista kuluttajille aiheutui kuitenkin uudistustarpeita pankkien tietojärjestelmiin ja siten merkittäviä kertaluonteisia kustannusvaikutuksia.

Haastattelujen perusteella lähes kaikki tiedonantovelvoitteen muutokset toteutettiin järjestelmiin tehdyillä muutoksilla ja kertaluonteisilla luottosopimusten uudistamisilla. Lakimuutos ei selvityksen mukaan lisännyt yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Yhteenvedo laadullisesta palautteesta

Selvitykseen osallistuneet pankkitoimintaa harjoittaneet yritykset kertoivat, että tiedonantovelvoitteiden implementointiin on käytetty runsaasti resursseja. Kustannukset koostuivat lähes puhtaasti järjestelmien uusimisesta ja muokkaamisesta sekä muista kertaluonteisiksi jääneistä kustannuksista.

Suhteellisesti suurimmat muutospaineet kohdistuvat selvityksen mukaan mm. luottosopimuksia tarjoaviin vähittäiskauppoihin. Kyseiset palveluntuottajat joutuivat haastattelujen mukaan järjestämään työntekijöilleen esim. perusteellisia koulutuspaketteja. Asiantuntija-arvioissa katsottiin, että lainmuutos tuli suhteellisesti kalliimmaksi pienemmille toimijoille.

6.7.4 Maksupalveludirektiivin implementointi maksupalveluilla

Maksupalvelulaki (290/2010) tuli voimaan 1.5.2010 yhtenäistäten maksupalveluja, nopeuttaen maksamista EU- ja ETA-maissa sekä parantaen osaltaan kuluttajansuojaa. Maksupalveludirektiivin³⁴ III ja IV osan säännökset pantiin täytäntöön maksupalveluilla, joka kumosi tilisiirtolain.

Yrityksiä koskevat muuttuneet velvoitteet

Puitesopimukseen liittyvien tietojen antamisen osalta palveluntarjoajan on hyvissä ajoin ennen puitesopimuksen tekemistä toimitettava maksupalvelun käyttäjälle pysyvällä tavalla lain 11-15 §:ssä eriteltyt tiedot.

Palveluntarjoajan on annettava laissa eriteltyt tiedot puitesopimuksen piiriin kuuluvista maksutapahtumista sekä maksajalle että maksunsaajalle. Palveluntarjoajan velvollisuus antaa tietoja erillistä maksutapahtumaa koskevasta sopimuksesta sekä maksajalle ja maksunsaajalle annettavat tiedot erillisestä maksutapahtumasta. Valuutan muuntamisesta ja maksuvälineen käyttämisestä johtuvat lisäkulut ja alennukset on annettava myös tiedoksi.

Selvityksen toteutus

Selvitys toteutettiin haastatteleamalla muutamaa asiantuntijaa ja yritystä. Selvitystä laadittaessa on kuultu mm. oikeusministeriötä. Tämän painopistealueen ulkopuolisen toimenpiteen osalta päädyttiin erityisesti laadullisen palautteen keräämiseen.

Populaatioiden määrittely ja yritysten segmentointi

Kertaluontoisten kustannusten osalta selvityksessä on huomioitu haastatelluilta yrityksiltä saatu palaute, jonka perusteella on myös tehty suuntaa-antavia karkeita arvioita näiden kustannusten kokoluokasta.

Maksupalvelulain soveltamisalaan kuuluvat mm. tilisiirrot, suoraveloitukset ja pankki- ja luottokorttimaksut sekä eräitä mobiilimaksuja. Soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajat ovat hyvin erityyppisiä. Maksupalvelulain alaisten elinkeinonharjoittajien tiedot käyvät ilmi Finanssivalvonnan verkkosivuilta³⁵, ja populaatio on täydennettävissä Kuluttajavirastosta saatavilla tiedoilla. Yhdistämällä viranomaisten tiedot voidaan arvioida, että maksupalvelulain muutokset aiheuttivat erilaisia toimenpiteitä yhteensä 344 elinkeinonharjoittajalle.

Koska valtaosa valvottavista on kuitenkin osa konsernia, maksupalvelulain aiheuttamien muutosten implementointi on suoritettu kootusti konsernitasona. Siten käytetty populaatio ei kerro yhteisökohtaista kokonaiskuvaa tehdyistä muutoksista ja niiden vaikutuksista yksittäiseen toimijaan. Esimerkiksi pankkipalvelut ovat keskittyneet voimakkaasti muuttamaan suurimman konsernin hoidettaviksi. Edellä mainitun johdosta tässä selvityksessä ei esitetä kertaluontoisten kustannusten osalta kaikkia yrityksiä koskevista kokonaiskustannuksista edes karkeaa arviota, koska laskemista varten ei ole riittävästi tietoa edes populaatiosta.

Maksupalvelulain aiheuttamat muutokset olivat lähes yksinomaan kertaluonteisia. Haastateltavat arvioivat, että n. 90 % kaikista maksupalvelulain muutoksista toteutettiin tietojärjestelmien mukauttamistoimenpiteillä. Järjestelmämuutosten aiheuttamat kustannukset vaihtelivat kuitenkin merkittävästi vastaajien koon, tietojärjestelmien käytettävyyden ja henkilöstön mukaan. Mitä suurempi palveluntuottaja oli, sitä pienemmät suhteelliset kustannukset maksupalvelulain implementoinnista aiheutuivat.

Yrityksille aiheutuvat lainsäädännön noudattamiskustannukset (kertaluontoiset kustannukset)

Kuten kuluttajansuojalain 7 luvun uudistamisen yhteydessä todettiin, myös maksupalvelulain muutoksen kohdalla merkittävimmät yrityskohtaiset muutokset ja kustannukset aiheutuivat selvityksen perusteella yritysten järjestelmäpuolella. Lisäksi asiakassopimusten ehtojen muutokset työllistivät osaa henkilöstöstä. Lain soveltamisalan piirissä on miljoonia asiakassopimuksia, joita on päivitetty koneellisesti vastaamaan lain sisältöä.

³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta on annettu 13 päivänä marraskuuta 2007.

³⁵ <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Fiva/Valvottavat/Pages/Valvottavat.aspx>.

Lähtökohtaisesti lähes kaikki maksupalvelulaista johtuvat tiedonantovelvoitteet hoidetaan eri järjestelmien kautta. Maksupalvelulaki ei ole siten aiheuttanut pitkäaikaisia vaikutuksia yritystoimintaan. Kustannukset rajautuivat pääasiassa kertaluonteisiksi sopeuttamistoimiksi. Tässäkin on yrityskohtaisia eroja.

Selvityksen perusteella voidaan esittää karkeana arviona, että yrityskohtaiset (konsernikohtaiset) kertaluontoiset kustannukset maksupalvelulain muutoksen johdosta ovat olleet satoja tuhansia euroja, ja joissain tapauksissa haastattelujen perusteella jopa miljoonaluokkaa. Toisaalta muutoksia mm. tietojärjestelmä- ja toiminnanohjausjärjestelmiin on saattanut olla mahdollista yhdistää muiden muutostarpeiden toteutuksen yhteyteen. Toimihenkilöiden kouluttaminen ja asiakassopimusten uudistaminen aiheuttivat myös merkittäviä kustannuksia.

Yhteenvedo laadullisesta palautteesta

Finanssivalvonnan alaisiin toimijoihin maksupalvelulain implementointi ei aiheuttanut toiminnan tasolla juuri muutoksia. Pääasiassa käytännöt olivat jo hyvin lähellä lain asettamia vaatimuksia. Implementointi aiheutti pääsääntöisesti kertaluonteisia kustannuksia.

Palveluntarjoajien sähköinen palvelukehitys nähtiin haastatteluissa tärkeänä. Valtaosa tiedonantovelvoitteista on sellaisia, joiden yhteydessä pystytään hyödyntämään tehokkaasti tietoverkkoja. Tiedonantovelvoitteiden osalta maksupalvelulain säännöksiä pidettiin vaikeaselkoisina.

7 Yhteenvedo tutkimuksen keskeisistä tuloksista

Lainsäädännön yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka ei ole tämän suuntaa-antavan selvityksen perusteella merkittävästi muuttunut taakan lähtötasomittauksen tasosta (Taulukko 35). Selvityksen mukaan taakka on kaikkiaan vähentynyt noin prosentilla. Hallinnollisen taakan kokonaiskehitys on sekä taakkaa vähentävien että sitä lisäävien toimenpiteiden seurausta.

Taakan lähtötasomittauksen jälkeen hallinnollista taakkaa painopistealoilla vähentäviä toimenpiteitä ovat olleet esimerkiksi pienyritysten pidennettyihin verokausiin ja verotilijärjestelmään siirtyminen (- noin 31 miljoonaa euroa), kynnyksarvojen nostaminen julkisissa hankinnoissa (- noin 5 miljoonaa euroa karkeasti arvioituna), konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuuden poistaminen alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa (- noin 3 miljoonaa euroa karkeasti arvioituna) sekä siirtyminen elintarvikehuoneiston hyväksymismenettelystä ilmoitusmenettelyyn (- noin 2 miljoonaa euroa).

Hallinnollista taakkaa painopistealoilla lisääviä toimenpiteitä ovat selvityksen mukaan puolestaan olleet käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden käyttöönotto (+ noin 26 miljoonaa euroa karkeasti arvioituna) ja sairaskorvauslain muuttaminen (+ noin 4 miljoonaa euroa karkeasti arvioituna). Siirtyminen ympäristölupamenettelystä rekisteröintimenettelyyn tiettyjen yritysryhmien osalta ei puolestaan käytännössä ole merkittävästi vaikuttanut hallinnolliseen taakkaan.

Selvityksen kohteiksi valikoituneet, painopistealojen ulkopuoliset toimenpiteet eivät selvityksen perusteella juuri lisää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Näistä toimenpiteistä on kuitenkin aiheutunut merkittäviä kertaluontoisia noudattamiskustannuksia yrityksille (esim. muutokset tietojärjestelmiin, kertaluontoinen tiedottaminen ja koulutus).

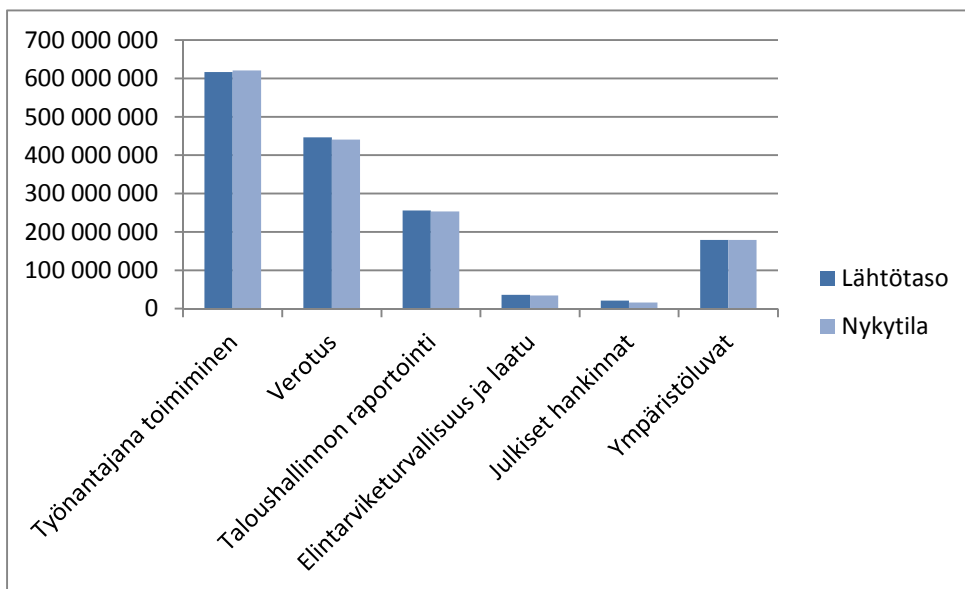
Painopisteala	Lähtötaso: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Työnantajana toimiminen	616 311 000	620 342 000	4 031 000	1 %
Verotus	446 500 000	440 926 000	-5 574 000	-1 %
Taloushallinnon raportointi	256 153 000	253 345 000	-2 808 000	-1 %
Elintarviketurvallisuus ja laatu	36 123 000	34 288 000	-1 835 000	-5 %
Julkiset hankinnat	21 004 000	16 156 000	-4 848 000	-23 %
Ympäristöluvat	179 077 000	179 077 000	0	0 %
Yhteensä	1 555 168 000	1 544 134 000	-11 034 000	-1 %

Taulukko 35 Hallinnollisen taakan muutos lähtötasomittauksesta (selvityksessä ei mukana toimenpiteitä maataloustukien ja tilastoinnin painopistealoilta)³⁶

Suhteellisesti eniten hallinnollinen taakka on vähentynyt julkisten hankintojen painopistealueella (-23 %). Tällä ei kuitenkaan ole suurta merkitystä kokonaistaakan muutokseen, koska julkisten hankintojen osuus kokonaistaakasta on pieni. Eniten hallinnollista taakkaa aiheuttavien painopistealueiden eli työnantajan toimimisen ja verotuksen osalta hallinnollisessa taakassa ei ole nähtävissä suuria muutoksia.

Työnantajavelvoitteiden osalta hallinnollinen taakka on selvityksen suunta-antavan arvion mukaan hieman kasvanut sairausvakuutuslain muutoksen myötä, mutta hallinnollista taakkaa merkittävästi vähentäviä toimenpiteitä ei ole vielä toteutettu lähtötasomittauksen jälkeen. Verotuksen saralla hallinnollista taakkaa on merkittävästi vähentänyt siirtyminen pienyritysten pidennettyihin verokausiin sekä verotilijärjestelmään. Hallinnollisen taakan kokonaisuutos painopistealalla on kuitenkin jäänyt vähäisemmäksi käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden taakkaa lisäävästä vaikutuksesta johtuen.

Selvityksessä käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi arvioitiin suunta-antavasti noin 26 miljoonaa euroa. On kuitenkin huomattava, että käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta johtuen ei ole mahdollista luotettavasti arvioida sitä, kuinka suuri osa näistä kustannuksista on jatkuvaluonteisia. Käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan odottaa vähenevän tulevaisuudessa. Ruotsissa käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka on ajan myötä laskenut alle puoleen alkuvaiheen kustannuksista.



Kuva 6 Hallinnollisen taakan muutos lähtötasomittauksesta

³⁶ Selvityksessä käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi arvioitiin noin 26 miljoonaa euroa. Käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden lyhyestä soveltamisajasta johtuen ei kuitenkaan ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osa näistä kustannuksista on jatkuvaluonteisia. Käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan odottaa vähenevän tulevaisuudessa.

Selvityksessä tarkastellut säädös- ja menettelytapamuutokset olivat pääasiassa lähtöisin kansallisista tarpeista. Kuvassa 7 on esitetty tarkasteltujen säädös- ja menettelytapamuutosten alkuperä. Säädösten alkuperää koskeva jaottelu on tehty seuraavasti:

- A. Puhtaasti EU-lähtöinen lainsäädäntö
- B. EU-lähtöinen lainsäädäntö, jossa on mahdollistettu merkittävä kansallinen liikkumavara
- C. Kansallinen lainsäädäntö

Säädös- tai menettelytapamuutos	Pääasiallinen alkuperä	Ministeriö
1 Hankintalainsäädännön uudistus (TEM): kansallisten kynnysarvojen nostaminen (2010)	C	TEM
2 Hankintalainsäädännön uudistus (TEM): sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä (2011)	A	TEM
3 Ekologisen suunnittelun ja energiamerkinnän vaatimukset (TEM, 2009 ja 2010)	A	TEM
4 Verotilin ja pienyritysten pidennettyjen verokausien käyttöönotto (VM, 2010)	C	VM
5 Käännetty arvonlisäverovelvollisuus (VM, 2011)	C	VM
6 Ympäristölupamenettelyjen keventämisen 1. vaihe (YM, 2010)	C	YM
7 Elintarviketurvallisuusriskien huomioon ottamisen lisääminen toimeenpanossa ja toimijoihin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentäminen (MMM, 2011)	B	MMM
8 Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen (STM, 2010)	C	STM
9 Sairausvakuutuslain muutos; työterveyshuollon kustannusten korvaaminen; kirjallisen suunnitelman laatiminen, tiedottaminen ja sairauspoissaolojen seurantajärjestelmä (STM, 2011)	C	STM
10 Kemikaalilain muutos kemikaalien luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan CLP asetuksen EY1272/2008 vuoksi (STM, 2009)	A	STM
11 Konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuuden poisto alakonsernin emoyhtiön varojenjakotilanteessa (OM, 2009)	B	OM
12 Maksupalvelulaki (OM, 2010)	A	OM
13 Kulutusluottodirektiivin täytäntöönpano ja kuluttajaluottoja tarjoavien rekisteröinti (OM,2010)	B	OM

Kuva 7 Selvityksessä tarkasteltujen säädös- ja menettelytapamuutosten pääasiallinen alkuperä

Selvitys toteutettiin SCM-mallia soveltaen siten, kuin se oli selvityksen tavoitteiden osalta mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Selvitys on täysin SCM-menetelmän mukainen hallinnollisen taakan seurantamittaus vain verotiliä ja pienyritysten pidennettyjä verokausia koskien. Osa selvityksen kohteina olleiden toimenpiteiden vaikutuksista hallinnolliseen taakkaan selvitettiin vain asiantuntijahaastatteluin yrityshaastatteluiden sijasta. Tällaiseen ratkaisuun päädyttiin esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa lainsäädännön voimaantulo oli tapahtunut hiljattain ja yrityksillä ei siten vielä odotettu olevan riittävästi kokemusta toimeenpannuista muutoksista. Yksi tällaisista toimenpiteistä oli käännetty arvonlisäverovelvollisuus.

Tuloksia tarkasteltaessa on huomattava, että selvityksessä ei ole tarkasteltu joidenkin sähköisen asioinnin (esim. maataloustuet, ympäristöluvat, yritystietojärjestelmä ASKO) tai tilastoinnin kehittämistoimien vaikutusta hallinnollisen taakan kehitykseen. Jotta saavutettaisiin tarkempi kuva hallinnollisen taakan kehityksestä lähtötasomittauksen jälkeen, olisi paikallaan toteuttaa tätä selvitystä täydentävä tutkimus sähköisen asioinnin vaikutuksesta yritysten taakkaan. Sähköisen asioinnin kehittämistoimien vaikutusten selvittäminen edellyttää kuitenkin sitä, että uudet menettelytavat ovat olleet käytössä jonkin aikaa, jotta yrityksille on kertynyt kokemusta niiden toimivuudesta ja vaikutuksista.

Selvityksessä ei ole otettu kantaa säännösten tavoitteisiin, sisältöön tai tarkoituksenmukaisuuteen. Tarvittavia jatkotoimia sekä hallinnollisten velvoitteiden keventämistarpeita ja -mahdollisuuksia arvioidaan selvityksen tulosten perusteella vastuuministeriöiden ja keskeisten intressiryhmien yhteistyönä.