

Pienyritysvaiikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Kilpailukyky
21/2011



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

ANNU KOTIRANTA – MARIA MAGI – TONI ORAS – MIKKO WENNBORG

Pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu

Kilpailukyky

21/2011

Tekijät Författare Authors Annu Kotiranta ja Mikko Wennberg, Ramboll Management Consulting Maria Magi ja Toni Oras, Deloitte Oy	Julkaisuaika Publiceringstid Date Huhtikuu 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa	
Tiivistelmä Referat Abstract Selvitys on taustaselvitys käytännönläheisten ohjeiden ja työvälineiden luomiseksi 1) pienyritysvaikutusten arviointiin (ns. pienyritystesti) ja 2) yritysten hallinnolliseen taakkaan liittyvien vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa. Selvitys kytkeytyy lainsäädännön vaikutusarvioinnin, erityisesti yritysvaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Selvitys liittyy myös yritysten hallinnollisen taakan vähentämistavoitteeseen, josta on annettu valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 2009. Selvitykseen sisältyy aineistoanalyysi ja kansainvälisten hyvien käytäntöjen kartoitus. Ministeriöiden ja sidosryhmien haastatteluilta sekä yhteisellä työpajalla kartoitettiin pienyritys- ja taakkavaikutusten arvioinnin nykytilaa ja kehitystarpeita sekä erilaisten arviointimenetelmien soveltuvuutta säädösvalmisteluun. Selvityksessä esitetään arvioita erilaisten käytännön työvälineiden (sidosryhmien kuuleminen, testipaneelit ja työryh- mät; prosessiohjeet ja tarkistuslistat; laskentamallit ja laskurit) hyödynnettävyydestä Suomessa. Selvityksessä esitetään myös seuraavat suositukset pienyritys- ja taakkavaikutusten arvioinnin kehittämiseksi: <ul style="list-style-type: none">- Vaikutusarviointien toteutus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.- Keskittyminen merkittävimpiin lainsäädäntöhankkeisiin hallituskausittain.- Yritysten kuulemismenettelyt arvioinnin välineeksi.- Lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen yritysvaikutusten tunnistamiseksi.- Yrityspaneelein tai muun yritysrekisterin muodostaminen ja ylläpitovastuun määrittelemine.- Pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arviointityökalujen pilotointi hallituskauden merkittävimmässä lainsäädäntöhankkeissa.	
Työ- ja elinkeinonministeriön yhdyshenkilö: työelämä- ja markkinaosasto/Liisa Lundelin-Nuortio, puh. 010 606 2137	
Asiasanat Nyckelord Key words lainsäädäntö, yritysvaikutukset, pienyritykset, hallinnollinen taakka	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-535-6
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 73	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publication Published in electronic format only

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on edistää yrittäjyyttä ja yritysten kilpailukykyä tukevaa lainsäädäntöympäristöä. Pienyrityksiin kohdistuvien vaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi on osa lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia, joka osaltaan on omiaan parantamaan valmisteltavien säädösten laadukkuutta.

Lainvalmisteluhankkeiden yritysvaikutusten arvioinnissa on viime vuosina tapahtunut pieniä edistysaskeleita, mutta arvioinnissa on usein edelleen merkittäviä puutteita. Arviointien laadun paraneminen edellyttää toimivien vaikutusarvioinnin menettelytapojen ja ohjeiden lisäksi sitä, että säädösvalmistelijoiden käytettävissä on käytännön menetelmiä ja työvälineitä arvioinnin tekemiseen. Tämän selvityksen tavoitteena on tarjota malleja tällaisten työvälineiden kehittämiseksi pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointiin. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee hyödyntämään selvitystä ja siihen sisältyviä suosituksia säädösvalmistelun yritysvaikutusten arvioinnin kehittämisessä ja tukemisessa.

Selvityksen ovat työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta laatineet Mikko Wennberg ja Annu Kotiranta Ramboll Management Consultingista sekä Maria Magi ja Toni Oras Deloitte Oy:stä. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lämpimät kiitokset selvityksen tekijöille. Samoin kiitämme selvityksen ohjausryhmää sekä selvitykseen liittyneisiin haastatteluihin ja työpajaan osallistuneita.

Helsingissä 29.4.2011
LIISA LUNDELIN-NUORTIO
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö

Sisältö

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	9
2 Katsaus pienyritysvaiikutusten ja hallinnollisen taakan arvioinnin nykytilaan Suomessa.....	10
2.1 Katsaus olemassa olevaan ohjeistukseen ja selvityksiin.....	10
2.2 Vaikutusarvioinnin nykytila ja kehittämistarpeet: Yhteenveto ministeriöiden ja sidosryhmien haastatteluista.....	19
2.2.1 Arvio nykytilasta.....	19
2.2.2 Keskeisimmät haasteet.....	20
2.2.3 Tunnistetut kehitystarpeet.....	20
3 Kansainväliset vaikutusarvioinnin menetelmät.....	22
3.1 Tarkastelun kohteet.....	22
3.2 Testipaneelit, työryhmät ja sidosryhmien kuuleminen.....	29
3.2.1 The Burden Hunters -projekti, Tanska.....	29
3.2.2 Small Firms Impact Test ja sidosryhmät (SFIT), Iso-Britannia.....	32
3.2.3 Tanskalaiset yrityspaneelit.....	33
3.2.4 Arviointimenetelmien yhteenveto sekä soveltuvuus Suomeen: kuulemiset, testipaneelit ja fokusryhmät.....	38
3.3 Prosessiohjeet ja tarkistuslistat.....	39
3.3.1 Lainvalmistelijan tarkistuslista, Ruotsi.....	39
3.3.2 Simplex - tarkistuslista pienyritysvaiikutusten arviointiin, Ruotsi.....	40
3.3.3 Yrityksille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointi (Business effect check, Hollanti).....	42
3.3.4 Prosessi lainsäädännön pienyritysvaiikutusten etukäteisarviointiin (SFIT), Iso-Britannia.....	43
3.3.5 Pieniin yrityksiin kohdistuvien säädösvaiikutusten arviointi (Small Business Regulatory Impact Assessment), Australia.....	45
3.3.6 Tarkistuslista lainsäädännön etukäteisarviointiin (SFIT), Iso-Britannia.....	50
3.3.7 PK-yritystesti, Euroopan komissio.....	51
3.3.8 Arviointimenetelmien yhteenveto sekä soveltuvuus Suomeen: prosessiohjeet ja tarkistuslistat.....	53
3.4 Laskentamallit ja laskurit.....	55
3.4.1 Yrityskustannusten laskuri (Business Cost Calculator, BBC), Australia.....	55

3.4.2	Standard cost model (SCM), Euroopan komissio.....	57
3.4.3	Arviointimenetelmien yhteenveto sekä soveltuvuus Suomeen: laskentamallit ja laskurit.....	60
4	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	62
4.1	Yleistä	62
4.2	Kuulemiset vaikutusarvioinnin välineenä: Yrityspaneeelit ja fokusrhmät.....	63
4.3	Prosessiohje ja tarkistuslistat vaikutusarvioinnin tukena	64
4.4	Hallinnollisen taakan arviointi: SCM-malli ex ante -arvioinnin työkaluna	65
5	Suosituksset.....	66
	Lähteet.....	68
	Liite 1. Haastatellut henkilöt.....	70
	Liite 2. Selvityksen ohjausryhmä.....	71

1 Johdanto

Selvitys on työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) toimeksiannosta laadittu taustaselvitys käytännönläheisten ohjeiden ja työvälineiden luomiseksi

- 1) pienyritysvaikutusten arviointiin (ns. pienyritystesti) ja
- 2) yritysten hallinnolliseen taakkaan liittyvien vaikutusten arviointiin säädosvalmistelussa.¹

Selvitys kytkeytyy säädosvalmisteluun liittyvän vaikutusarvioinnin ja erityisesti yritysvaikutusten arvioinnin kehittämiseen sekä yritysten hallinnollisen taakan vähentämistavoitteeseen, josta on annettu valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 2009. Vaikutusarvioinnin kehittäminen ja yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen ovat olleet osa hallituksen paremman sääntelyn toimia.² Paremman sääntelyn tavoitteena on edistää yritysten kilpailukykyä ja kansalaisten hyvinvointia. Hallitusohjelman yritysoliittisten linjausten mukaisesti hallitus on myös tehostanut toimia yrittäjyyden edellytysten parantamiseksi ja entistä suotuisamman yritys ympäristön luomiseksi. Osana yritysoliittikkaa on vähennetty yrittäjyyteen liittyvää byrokratiaa ja jatkettu lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin kehittämistä (ns. SÄVY-hanke).

Selvityksen taustoitukseen sisältyy dokumenttianalyysin lisäksi kansainvälisten hyvien käytäntöjen kartoitus koskien pienyritysvaikutusten arviointia ja yritysten hallinnolliseen taakan arviointia uuden lainsäädännön valmistelussa. Tässä tarkastelussa on mukana ohjeistuksia ja käytäntöjä Euroopan komissiosta, Ruotsista, Tanskasta, Hollannista, Iso-Britanniasta ja Australiasta. Lisäksi keskeisten ministeriöiden ja sidosryhmien haastatteluilla sekä yhteisellä työpajalla on kartoitettu pienyritys- ja taakkavaikutusten arvioinnin nykytilaa ja kehitystarpeita sekä erilaisten arviointimenetelmien soveltuvuutta ja hyödynnettävyyttä säädosvalmistelun käytäntöön.

Selvitys on laadittu Ramboll Management Consultingin ja Deloitte Oy:n yhteistyönä. Selvitystä on ohjannut työ- ja elinkeinoministeriön nimeämä ohjausryhmä, jonka kokoonpano on esitetty liitteessä 3.

1 Säädosvalmistelun yritysvaikutusarvioinnin kehittämisestä ks. <http://www.tem.fi/savy> ja yritysten hallinnollisen taakan vähentämisestä <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3076>.

2 Paremman sääntelyn toimista yleisesti ks. <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely>.

2 Katsaus pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arvioinnin nykytilaan Suomessa

Tässä luvussa esitellään säädösvalmisteluun liittyvä pienyritysvaikutusten ja taakkavaikutusten arvioinninkin kehittämisen lähtökohtana toimiva kansallinen säädösvalmistelua koskeva ohjeistus, säädösvalmisteluun ja vaikutusarviointiin liittyvät menettelytavat valtioneuvostossa sekä vaikutusarvioinnin kehittämishankkeita. Lisäksi käydään läpi myös esimerkiksi vaikutusarviointien seurantaan liittyviä selvityksiä ja yritysten hallinnollisen taakan vähentämishankkeen aineistoja.

Pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arvioinnin nykytilan täsmentämiseksi raportin laatimisvaiheessa haastateltiin ministeriöiden ja sidosryhmien edustajia. Samassa yhteydessä selvitettiin kansainvälisesti käytössä olevien arviointityökalujen ja menetelmien soveltuvuutta Suomeen. Haastattelujen tuloksia on käsitelty tämän luvun lopussa sekä raportin luvussa 4.

2.1 Katsaus olemassa olevaan ohjeistukseen ja selvityksiin

LAINLAATIJAN OPAS, 1996

Oikeusministeriön julkaisemassa Lainlaatijan oppaassa (osa 1, v. 1996) on esitetty ne periaatteet, joita säädösehdotuksia laadittaessa on noudatettava. Kyseinen opas on luonteeltaan lakitekniikan käsikirja, jossa on rajoitettu säädösehdotuksiin ja niiden osalta lähinnä lakitekniikkaa, voimassa olevan lainsäädännön huomioon ottamista ja lakikieltä koskeviin kysymyksiin. Kyseistä opasta laadittaessa päädyttiin varovaisten uudistusten linjaan, jota pidettiin yhtenä edellytyksenä sille, että opas saatiin aikoihin julkisuuteen.

Oppaassa esiteltiin mm. yksinkertaistettu tarkistuslista, nk. ”lainlaatijan huoneentaulu”, jonka avulla lainsäätäjä voi pyrkiä varmistamaan sen, että valmisteltavana oleva hallituksen esitys on valmis ja täyttää riittävät laatuvaatimukset. Ohjeen mukaan hallituksen esityksen voidaan katsoa täyttävän vähimmäisvaatimukset, jos sen osalta voidaan vastata myöntävästi seuraavaan viiteen kysymykseen:

- 1) Saavutetaanko sillä halutut tavoitteet ja onko se paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi?
- 2) Onko ehdotettu laki oikeudellisesti moitteeton sekä lakiteknisesti ja kielellisesti viimeistelty?
- 3) Onko esitys perusteltu riittävästi muttei liian laveasti ja vastaavatko perustellut lakiehdotusta?

- 4) Onko esityksen vaikutukset asianmukaisesti ja riittävästi selvitetty?
- 5) Täyttääkö esitys myös muutoin Hallituksen esitysten laatimisohjeiden ja Lainlaatijan oppaan vaatimukset?

Asetusehdotusten ja päätösehdotusten osalta edellä esitetty testi on tiivistetty kolmeksi kysymykseksi, pois lukien edellä mainitut kohdat 3) ja 4).

Lainlaatijan huoneentaulun vaikutusarviointia koskevaa kohtaa 4) ei kuitenkaan oppaassa tarkemmin avata. Lainlaatijan opas ei ota kantaa yritysvaikutusten arviointiin, puhumattakaan yritysten hallinnollisen taakan vaikutusten arvioinnista. Lainlaatijan oppaan III-luvun osio, joka käsittelee lainlaatijan lainoppia, on edellä mainitun lainlaatijan huoneentaulun kohdan 4) ohella lähinnä aihetta koskeva oppaan jakso, rajoittuen sekin tältä osin vain lähinnä esitettyyn mainintaan yleisten oikeusperiaatteiden noudattamisesta, joista ei käytännössä saada mitään ohjetta tai tukea vaikutusarviointiin.

HALLITUKSEN ESITYKSEN LAATIMISOHJEET, 2004

Vuonna 2004 annetuissa Hallituksen esityksen laatimisohjeissa kehoitetaan lyhyeen ehdotettujen säädösten vaikutusten arviointiin, jonka yhteydessä tulisi mainita myös vaikutusarvioinnin tapa. Ohjeistuksessa painotetaan etukäteisvalmistelun tärkeyttä, jonka lisäksi myös jälkikäteen seuraamisen tarpeellisuus mainitaan.

Itse vaikutusarviointi tulee esittää seuraavan jaottelun mukaisesti:

1. Taloudelliset vaikutukset.
2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan.
3. Ympäristövaikutukset.
4. Yhteiskunnalliset vaikutukset.

Kohdassa "taloudelliset vaikutukset" tulee arvioida myös vaikutusten kohdistumista erisuuruisiin yrityksiin. Lisäksi ohjeistetaan antamaan vaikutukset ensisijaisesti euromääräisinä. Mikäli tämä ei onnistu, tulee ohjeistuksen mukaan käyttää suuruusluokkaa tai muita tunnuslukuja (esimerkiksi suorite- tai asiakasmääriä). Lisäksi ohjeissa määrätään kuvaamaan vaikutusarvioinnin perusteet, olettamukset sekä siihen liittyvät epävarmuustekijät. Jos taloudellisten vaikutusten arviointi määrällisesti ei onnistu, on niiden muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mittaluokkaa kuitenkin kuvattava laadullisesti.

Hallituksen esityksen laatimisohjeissa ei ole erillistä mainintaa pienyritysvaikutusten arvioinnista, hallinnollisesta taakasta tai tarkempaa esittelyä yritysvaikutusarvioinnin menetelmistä.

KIANDER – LAINSÄÄDÄNNÖN YRITYSVAIKUTUKSET JA NIIDEN ARVIOINTI, 2006

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hankkeen toimeksiannosta laatimassa raportissa käsitellään lainsäädännön yritysvaikutuksia ja niiden arviointia yleisesti, ei erityisesti pienyritysten tai taakkavaikutusten näkökulmasta. Raportti pyrkii vastaamaan suuntaa antavasti siihen, miten sääntelyn yritysvaikutuksia tulisi arvioida.

Raportti lähtee siitä, että lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin tulisi olla systemaattista. Raportti ohjeistaakin hyödyntämään vaikutusten arvioinnissa tarkoitukseen sopivaa tarkistus- tai kysymyslistaa. Lisäksi raportissa kannustetaan hyödyntämään aiempia samantyyppisiä kokemuksia (kotimaiset ja ulkomaiset esimerkit) arvioinnin tukena. Raportin liitteeseen 1 on listattu yritysvaikutusten tunnistamista auttavia kysymyksiä ja osa-alueita. Kysymyksiin vastaaminen edellyttää valmistelijalta hyvää toimintaympäristön, yrityskehityksen ja yritystoiminnan tuntemusta.

Yrityksille lainsäädännöstä aiheutuva hallinnollinen taakka nostetaan raportissa esiin yhdeksi valmisteltavan lainsäädännön mahdollisista yritysvaikutuksista. Hallinnollinen taakka mainitaan raportissa merkittäväksi kulueräksi erityisesti pienten yritysten näkökulmasta. Raportti suosittaa, että säädöksiä valmisteltaessa hallinnolliseen taakkaan tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Raportti kuvaa selkeästi, mutta yleisellä tasolla, mitä hallinnollinen taakka on ja millaisista asioista sitä muodostuu. Raportti ei ohjeista lainvalmistelijaa hallinnollisen taakan arvioimisessa.

Raportin mukaan normaalisti säädösvalmistelu sekä siihen liittyvät työryhmät ja lausuntomenettelyt tuottavat riittävästi materiaalia yritysvaikutusten arviointia varten. Vaikeammissa tapauksissa, kuten verouudistusten yhteydessä, raportti ohjeistaa turvautumaan laajempaan arviointitutkimukseen.

SELVITYS VAIHTOEHTOJEN HYÖDYNTÄMISESTÄ ERITYISESTI YRITYKSIIN VAIKUTTAVAN LAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELUSSA, 2007

Myös sääntelyn vaihtoehtoja koskeva selvitys toteutettiin osana KTM:n SÄVY-hanketta. Sen tavoitteena oli

1. edistää vaihtoehtojen hyödyntämistä lainvalmistelutoiminnassa lisäämällä tietoa niistä ja kannustamalla lainvalmistelijoita harkitsemaan nykyistä aktiivisemmin ja järjestelmällisemmin eri toimintavaihtoehtoja,
2. parantaa lainsäädäntöä koskevan päätöksenteon tiedollista pohjaa ja
3. tukea säädösehdotusten nykyistä parempaa vaikutusarviointia tarkastelemalla eri toimintavaihtoehtoja.

Selvityksessä esitellään eri vaihtoehtojen hyödyntämiseen tarvittavaa tiedollista ja käsitteellistä välineistöä ja erityyppisiä konkreettisia, erityisesti yritystoiminnan sääntelyyn vaikuttavia toimintavaihtoehtoja. Siinä ei kuitenkaan esitellä erilaisia yritysvaikutusarviointien välineitä tai oteta kantaa erityisesti pienyritysvaikutusten arviointiin tai hallinnolliseen taakkaan.

SÄÄDÖSVALMISTELUN YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTIHANKE SÄVY:N LOPPURAPORTTI, 2007

Vuosina 2004-2007 kauppaja teollisuusministeriössä osana Vanhasen I hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaa toteutetun SÄVY-hankkeen tavoitteena oli edistää yritysvaikutusten arvioinnin perusteellisempaa toteutusta. Hankkeen keskeisenä tehtävänä oli toimia ministeriöiden yhteisenä asiantuntijayksikkönä säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Konkreettisesti tämä tarkoitti mm. asiantuntijatuen tarjoamista pilottikohteiksi valituissa (yhteensä 11 säädöshanketta eri ministeriöiden hallinnonaloilta) ja muissa säädöshankkeissa sekä menetelmien kehittämistä.

Osana SÄVY-hanketta toteutettiin seuraavat selvitykset:

- Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi; Jaakko Kiander, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2006
- Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Mittaamisen menetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot; Marja-Liisa Niinikoski, Nina von Hertzen, Ilpo Kauppinen, Kauppaja teollisuusministeriö, KTM Julkaisuja 14/2007
- Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointi - Case-selvitys; Tuomas Aho, Tom Björkroth, Aki Koponen, Annina Lehtonen, Kauppaja teollisuusministeriö, KTM Julkaisuja 15/2007
- Selvitys lainsäädännön vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa, Jyrki Tala, Turun Yliopisto 2007
- Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille - raskaimmat säädösalueet, Aki Kangasharju ja Timo Rauhanen, Työ- ja elinkeinoministeriö 2008

Hankkeen loppuraportissa todetaan yritysvaikutusten arvioinnin kehittyneen myönteisesti hankkeen aikana. Varsinaista kvantitatiivista analyysia yritysvaikutusarvioinneissa todetaan olevan varsin niukasti, mutta määrällisten tietoja on sisällytetty yhä useampiin hallituksen esityksiin. Loppuraportin mukaan yritysvaikutusten arvioinnin korostaminen hallituksen esityksissä saattaa lisätä myös eduskunnan aktiivisuutta vaikutusarvioinnin tarkastelussa.

OHJEET SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA, 2007

Uudet, yhtenäiset ohjeet säädösvalmistelun vaikutusarvioinnista annettiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä loppuvuodesta 2007. Oikeusministeriön työryhmässä valmisteltujen ohjeiden pohjana olivat aiemmat, eri vaikutusalueita koskeneet ohjeet, kuten vuonna 1999 annetut ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Lisäksi hyödynnettiin mm. käytännön säädöshankkeista saatuja kokemuksia, joiden mukaisesti pyrittiin laatimaan vähemmän teoreettinen ja yhtenäisempi ohjeistus.

Ohjeiden mukaan yritysvaikutusten arviointi tulee toteuttaa osana taloudellisten vaikutusten arviointia ja sillä tarkoitetaan erityisesti

- vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin
- vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen
- vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, yrittäjyyteen ja yritysten kasvumahdollisuuksiin
- vaikutuksia yritysten investointeihin ja innovaatiotoimintaan
- vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn.

Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista kehottavat lainsäätäjää tarkastelemaan ehdotuksen vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin. Ohjeissa avataan hallinnollisten kustannusten käsitettä sekä mainitaan, että niitä voidaan mitata standardikustannusmallin avulla, joka perustuu tiedonantovelvoitteiden noudattamiseen yrityksissä käytetyn työajan ja sen kustannusten sekä ostopalveluiden kustannusten arviointiin. Lisäksi ohjeissa todetaan, että hallinnolliset kustannukset kohdistuvat yleensä suhteellisesti raskaimmin pieniin yrityksiin ja toimintaansa aloittaviin yrityksiin.

Lisäksi osana yritysvaikutusten arviointia pyydetään arvioimaan, onko ehdotuksella vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin. Ohjeissa mainitaan, että esimerkiksi vuonna 2005 pk-yrityksiä oli 99,8 % kaikista yrityksistä. Lisäksi todetaan, että monissa säädöshankkeissa vaikutukset tuntuvat suhteellisesti voimakkaimpina erityisesti pienissä yrityksissä, joiden toimintaan vaikuttaa useimmiten verotukseen, työsuhteisiin, työnantajasuorituksiin, yritysmuotoihin sekä erilaisiin rekistereihin, tilastoihin ja muihin hallinnollisiin velvoitteisiin liittyvä sääntely ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Ohjeissa taloudellisia vaikutuksia kehoitetaan arvioimaan euromääräisinä, esimerkiksi juuri mitattaessa hallinnollisia kustannuksia. Vaikutusarvioinnin välineinä mainitaan olemassa olevan tietopohjan ja tilastotiedon hyödyntäminen, kyselyihin perustuvia tiedot, asiantuntija-arviot, oman hallinnon alan ja sen virastojen ja laitosten asiantuntemuksen hyödyntäminen, elinkeinoelämän järjestöillä ja yrityksillä olevan tietopohjan hyödyntäminen sekä taloudelliset analyysimenetelmät (esimerkiksi numeeriset tasapainomallit, ekonometriset mallit, kustannus-hyötyanalyysi).

Sädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeiden liitteenä on tarkistuslista, jossa yritysvaikutusten arvioinnin tueksi on laadittu kymmenen kysymyksen lista alakysymyksineen. Kohdassa "Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin?" pyydetään arvioimaan, aiheutuuko erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä yrityksille hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi kohdassa "Onko ehdotuksella vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin?" pyydetään arvioimaan, kohdistuvatko ehdotuksen vaikutukset suhteellisesti voimakkaammin pieniin yrityksiin sekä sitä, että edistääkö tai estääkö ehdotus yrittäjyyttä ja yritysten kasvuedellytyksiä.

YRITYSTEN HALLINNOLLISEN TAAKAN VÄHENTÄMISEN TOIMINTAOHJELMA, 2009

Suomen hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma liittyy Euroopan komission tammikuussa 2007 julkaisemaan toimintaohjelmaan yritysten hallinnollisen taakan keventämisestä. Toimintaohjelman tavoitteena on vähentää EU-lainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Samassa yhteydessä Eurooppa-neuvosto pyysi jäsenvaltioitaan asettamaan vuoteen 2008 mennessä omat vastaavantasoiset kansalliset tavoitteensa.

Hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliset perusteet löytyvät hallituksen vuoden 2007 strategia-asiakirjasta, johon sisältyvässä lainsäädäntösuunnitelmassa linjataan, että laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Myös osana työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmaa linjataan seuraavaa: ”Politiikkaohjelma seuraa yrittäjyyteen liittyvän byrokratian vähentämistä ja verotusmenettelyihin liittyvien seuraamusmaksujen kohtuullisuutta. Laaditaan ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ohjelma perustuu valikoiduilla lainsäädännöaloilla toteutettuun hallinnollisen taakan määrän mittaukseen. Lisäksi osana säädöshuollon tehostamista toteutetaan yksinkertaistamiseen tähtäviä toimia ja eri oikeusalojen kokonaisuudistuksia. Tähän liittyen laaditaan ja toteutetaan prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi.”³

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti vuonna 2008 ohjausryhmän, jonka tehtävänä on tukea ja koordinoita yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvän kansallisen toimintaohjelman valmistelua, toteuttamista ja seurantaa. Ohjausryhmän ehdotuksiin perustuen hallitus teki maaliskuussa 2009 periaatepäätöksen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelmasta⁴.

Toimintaohjelman tavoitteena on yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen Suomessa 25 prosentilla vuoden 2006 tasosta vuoden 2012 loppuun mennessä. Vähentämistavoite kohdistuu kansalliseen lainsäädäntöön ja viranomaismenettelyihin. Hallinnollista taakkaa kevennetään yksinkertaistamalla voimassa olevia säädöksiä ja niiden sisältämiä tiedonantovelvoitteita sekä kehittämällä viranomaismenettelyjä. Uuden lainsäädännön valmistelun osalta toimintaohjelmassa linjataan, että

- 1) valmisteleva ministeriö vastaa yritysten hallinnollisten kustannusten arvioinnista, kuten yleensäkin vaikutusarvioinnista
- 2) oikeusministeriön tarkastustoimisto seuraa vaikutusarvioinnista annettujen ohjeiden noudattamista säädösvalmistelussa,
- 3) työ- ja elinkeinoministeriö tukee hallinnollisten kustannusten arviointia sekä järjestää valtiopäivävuodesta 2009 alkaen uusiin hallinnollisiin kustannuksiin kohdistuvan hallituksen esitysten seurannan täydentämään oikeusministeriön toteuttamaan yleistä seurantaa.

3 Hallituksen strategia-asiakirja 2007, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007

4 Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012

Lisäksi toimintaohjelmassa linjataan prioriteettialat, arvioidaan ohjelman kustannuksia ja siitä saatavia hyötyjä sekä kuvaillaan toimintaohjelman seuranta. Siinä ei anneta ohjeistusta vaikutusarvioinnin menetelmistä tai hallinnolliseen taakkaan liittyvien vaikutusten arvioinnista.

KUULEMINEN SÄÄDÖSVALMISTELUSSA, 2010

Säädösvalmistelun yhteydessä toteutettavaan kuulemiseen liittyvän ohjeen pääasiallinen tarkoitus on edistää kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmuukaista käyttöä säädösvalmistelussa ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiksi ohjeissa nimetään esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset.

Ohjeissa mainitaan, että laaja osallistuminen säädösvalmisteluun pyritään varmistamaan käyttämällä erilaisia menetelmiä, jollaisina mainitaan mm. monijäseniset valmisteluelimet, kirjalliset lausunnot, keskustelutilaisuudet, neuvottelut, epävirallinen yhteydenpito, kyselyt ja verkkokeskustelut. Ohjeiden mukaan erityisesti vakiintuneessa yhteistyössä järjestöjen ja yritysten kanssa voidaan käyttää epävirallisia yhteydenottoja, kun taas yksittäisten kansalaisten tavoittaminen onnistuu parhaiten Internetin kautta. Laajoissa säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia tulisi ohjeiden mukaan järjestää jo ennen varsinaisen säädösehdotuksen valmistumista.

Ohjeen liitteenä olevassa muistiossa kerrotaan, että lainsäädäntösuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista arvioitiin hallituksen strategia-asia-
kirjan seurannassa hallituskauden puolivälissä. Tällöin todettiin, että laajapohjainen valmistelu laajoissa tai merkittävässä säädöshankkeissa on useimmissa ministeriöissä vakiintunutta. Yleisin sidosryhmien kuulemisen menetelmä oli kirjallisten lausuntojen pyytäminen. Muistion mukaan kuulemisen tulokset kirjattiin kuitenkin vaihtelevasti.

Ohjeissa tai niiden liitteenä olevassa muistiossa ei oteta kantaa pienyritysvaikutusten tai hallinnollisen taakan arviointiin.

SELVITYKSET YRITYKSILLE AIHEUTUVISTA HALLINNOLLISISTA KUSTANNUKSISTA JA HALLINNOLLISESTA TAAKASTA, 2010

Osana hallituksen toimintaohjelmaa yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä vastuuministeriöiden ja sidosryhmien kanssa toteuttanut useita hallinnollisten kustannusten ja taakan lähtötasoselvityksiä. Selvitykset ovat pohjana taakan kehityksen seurannalle. Selvitykset on toteutettu standardikustannusmalliin (SCM) perustuvina yrityshaastattelututkimuksina tai kevyempinä yrityskyselyinä. Valtaosa selvityksistä on valmistunut vuonna 2010.

Toteutetut yritysten hallinnollisten kustannusten lähtötasoselvitykset:

Verotus

- Arvio verotuksen hallinnollisesta taakasta.
- Verotilijärjestelmän piiriin kuuluvien tehtävien hallinnolliset kustannukset.
- Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista (kauppa- ja teollisuusministeriö 2007).

Työnantajana toimiminen

- Selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista - Työnantajavelvoitteet.
- Palkkatuen hakemisen ja tilitysten hallinnolliset kustannukset ja taakka.
- Täydentävä selvitys keskeisten työnantajavelvoitteiden pienyrityksille aiheuttamasta taakasta.

Julkiset hankinnat

- Arvio julkisten hankintojen taakasta.
- Selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista - Julkiset hankinnat.

Taloushallinnon raportointi

- Selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista - Taloushallinnon raportointi.

Ympäristöluvut

- Selvitys ympäristölupien hallinnollisesta taakasta.

Elintarviketurvallisuus ja laatu

- Selvitys elintarviketurvallisuuden hallinnollisesta taakasta.

Tilastointi

- Tilastoinnin hallinnollinen taakka.

Maataloustuet

- Selvitys maataloustukien hallinnollisesta taakasta.

Hallinnollisen taakan lähtötasoselvitykset ovat yksi parhaimpia apuvälineitä valmisteilla olevan lainsäädännön hallinnollisen taakan arviointiin. Useimmista lähtötasoselvityksistä (mm. työnantajana toimiminen, taloushallinnon raportointi ja julkiset hankinnat) kuvataan käytetty SCM-menetelmä ja sen vaiheet yksityiskohtaisesti siten, että myöhempi tarkistusmittaus tulisi olla suhteellisen helppo toteuttaa

esimerkin mukaisesti. Lisäksi lähtötasomittausten loppuraporteista löytyvät laskennassa käytetyt tariffit (esimerkiksi työntekijöiden keskimääräiset tuntihinnat) ja yrityspopulaatiot uudelleen käytettäviksi. Raporteissa on myös kuvattu menetelmän keskeiset käsitteet sekä yritysten segmentointi perusteluineen.

Palkkatuen hakemisen ja tilitysten hallinnolliset kustannukset ja taakka -raportin liitteessä 1 on esimerkki kyselytutkimuksena suoritettun SCM-tutkimuksen kysymyslomakkeesta. Tätä lomaketta voidaan käyttää esimerkkinä ja lähtökohtana kyselytutkimuksen suorittamisessa.

Osassa lähtötasomittauksista mikroyritykset ja pienet yritykset on otettu huomioon yrityspopulaation segmentoinnissa. Yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan ja kustannusten arvioinnissa onkin syytä erottaa pienimmät yritykset erikseen tarkasteltaviksi aina silloin, kun se on mahdollista.

YRITYSTEN HALLINNOLLISEN TAAKAN KEHITYS VUONNA 2009 -SELVITYS, 2010

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman selvityksen tarkoituksena oli laatia arvio valtiopäivävuonna 2009 annettujen hallituksen lakiesitysten sekä niihin liittyvien asetusten ja määräysten vaikutuksesta yritysten hallinnollisiin kustannuksiin ja hallinnolliseen taakkaan. Lisäksi selvityksen tavoitteena oli tehdä työ- ja elinkeinoministeriön oman yrityksiin vaikuttavien hallituksen esitysten seuranta-aineiston pohjalta tarkempia laadullisia arvioita hallinnollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan kehityksestä. Selvitys koskee vain yritysten hallinnollisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, eikä siinä tarkastella lainsäädännön muita yritysvaikutuksia.

Selvitys toteutettiin luonteeltaan ex ante -arviointina, jossa asiantuntijanäkemuksiin ja olemassa olevaan seurantatietoon sekä asiantuntijahaastatteluihin pohjautuen pyrittiin ennakolta hahmottamaan lainsäädännön muutosten vaikutuksia hallinnollisiin kustannuksiin. Selvitys toimiikin yhtenä esimerkkinä SCM-menetelmään perustuvasta ex ante -vaikutusarvioinnista. Raportissa on yksityiskohtaisesti kuvattu selvityksen toteuttaminen ja sen vaiheet.

Raportissa todetaan, että ex ante -tyyppistä arviointia tulisi vastaisuudessa paremmin hyödyntää lakien valmisteluvaiheessa. Arviointi voidaan suorittaa raportissa esitetyllä tavalla ilman yrityshaastatteluja. Toisaalta yritysten näkemysten koskien lainsäädännön vaikutuksia on havaittu usein eroavan valmistelijoiden näkemyksistä. Tulosten laadun kannalta hallinnollisen taakan ex ante -arviointien yhteydessä olisi suositeltavaa haastatella yrityksiä.

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUS, 2010: VAIKUTUSTEN ARVIOINTI VUODEN 2009 HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus lainvalmistelun laadusta ja vaikutusten arvioinnista vuoden 2009 hallituksen esityksissä on osa keväällä 2011 valmistuvaa tutkimushanketta ”Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi”, jossa tarkastellaan

usean osahankkeen avulla, millä tavalla hallitus on toteuttanut ohjelmaansa sisältyvää Paremman sääntelyn toimintaohjelmaa.

Tutkimuksessa on analysoitu kaikki hallituksen lakiesitykset vuodelta 2009 sekä kuvattu ja arvioitu, miten esitysten perusteluissa on selostettu lakiehdotusten vaikutuksia. Vaikutusarvioinnit oli tutkimuksessa jaettu 14 vaikutuslajiin. Vaikutuksia yrityksiin arvioitiin 39 %:ssa esityksistä. Vain kymmenesosa yritysvaikutusten arvioinneista sisälsi vähintään yhden määrällisen lukuarvon.

Selvityksen mukaan yritysvaikutusten arviointi on lisääntynyt viidentoista vuoden aikana 26 prosenttiyksikköä. Päätelmänä selvityksessä on, että yritysvaikutusten arvioinnin lisääntyminen osoittaa hallituksen esitysten tarkkailemisen, lainvalmistelijoiden kouluttamisen ja julkisen keskustelun voivan todella lisätä vaikutusten arvioinnin määrää.

2.2 Vaikutusarvioinnin nykytilä ja kehittämistarpeet: Yhteenveto ministeriöiden ja sidosryhmien haastatteluista

Selvityksen yhteydessä toteutettiin sarja keskeisten ministeriöiden ja sidosryhmien haastatteluja, joilla kartoitettiin pienyritys- ja taakkavaikutusten arvioinnin nykytilaa ja kehitystarpeita sekä erilaisten arviointimenetelmien soveltuvuutta ja hyödynnettävyyttä säädösvalmistelun käytäntöön. Haastatellut henkilöt ja tahot on lueteltu liitteessä 2.

2.2.1 Arvio nykytilasta

Yritysvaikutusten arvioinnin voidaan nähdä kehittyneen positiivisesti pitkällä aikavälillä, mutta tästä huolimatta tehtyihin arviointeihin ei useinkaan voida olla tyytyväisiä. Arvioinnit ovat usein suppeita ja suoritetaan olemassa olevasta ohjeistuksesta huolimatta hallituksen esityksen valmisteluun kuuluvana pakollisena osiona valmisteluvaiheen lopussa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että arvioinneilla ei aina ole vaikutusta valmisteltavan esityksen sisältöön, eikä vaikutusarvioinneilla kerättyä tietoa hyödynnetä tosiasiallisesti valmistelutyössä. Tällaista yleistystä ei tietenkään voi tehdä kaiken lainvalmistelun osalta. Osa arvioinneista tehdään valmistelun alkuvaiheessa ja aidosti siksi, että ne ohjaisivat valmisteltavan esityksen jatkotyöstöä. Vaikutusarviointi on myös joissakin tapauksissa tunnistettu jatkuvaksi, avoimuutta ja proaktiivisuutta edellyttäväksi prosessiksi, jonka lopputuloksen kirjaamisen ajankohta ajoittuu valmisteluvaiheen loppuun.

Valmistelu- ja arviointikulttuureissa on tältäkin osin ministeriöiden ja yksiköiden välisiä eroja. Voidaan kuitenkin todeta, että vaikutusten arviointi tulisi aloittaa varhain valmistelun alkuvaiheessa, jotta arvioinneilla olisi vaikutusta valmisteltavan esityksen sisältöön. Tämä edellyttää muutosta valmistelukulttuuriin.

Yritysvaikutuksiin kohdistuvan arvioinnin voidaan nähdä keskittyvän erityisesti sellaisiin ministeriöihin, joiden toimivaltaan kuuluu suoraan yrityksiä koskeva

lainsäädäntö (esim. osakeyhtiölaki tai muu yrityslainsäädäntö). Usein hallituksen esitysten yhteydessä suoritettavat vaikutusarviointit painottuvatkin kyseessä olevan ministeriön asiantuntijuuteen kuuluvaan sektoriin. Kaikissa ministeriöissä ei kuitenkaan ole käytössä menetelmiä tai käytäntöjä yritysvaikutusten arviointiin ja arviointia tehdään vähän. Myös hallinnolliseen taakkaan liittyvät arviointit ovat harvinaisia. Säädösvaikutusten arviointia tekevät henkilöt eivät tunne kovin hyvin hallinnollisen taakan arvioinnin menetelmiä ja käsitteistöä.

Lainsäädännön yritysvaikutuksista on olemassa myös elinkeinoelämän järjestöjen toteuttamaa arviointia. Järjestöjen vaikutusarviointit luovat omalta osaltaan painetta yritysvaikutusten arviointiin myös hallinnossa.

2.2.2 Keskeisimmät haasteet

Pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arvioinnin kehittämisen yhtenä haasteena on ”kilpailu” muiden vaikutusarvioinnin osa-alueiden kanssa (ympäristövaikutukset, sukupuolivaikutukset tms.). Ministeriöt tuntevat omaa alaansa hyvin ja oma asiantuntijuus näyttää usein ohjaavan vaikutusarviointeja: oman alan vaikutuksia on helpompi arvioida. Lisäksi haastatellut lainvalmistelijat totesivat, ettei kaikilla valmistelijoilla ole riittäviä valmiuksia sinällään muusta säädösvalmistelutyöstä poikkeavan, tutkimuksellisen vaikutusarvioinnin tekemiseen.

Myös työn lisääntyminen ja kustannusten kasvu arviointivaatimusten lisääntyessä (yritysvaikutukset, ympäristövaikutukset, sukupuolivaikutukset jne.) on nähty ongelmana. Yritysvaikutusarvioinnin suhde muihin arviointeihin tulisi määrittellä, jotta vähät resurssit voidaan kohdistaa oikein (ts. mikä on eri vaikutusten arvioinnin keskinäinen suhde tai tärkeysjärjestys, jos kaikkia arviointeja ei ole mahdollista suorittaa?).

Yritysvaikutukset ovat haastattelujen perusteella yleisesti melko vieras asia ja tästä syystä yrityksiin liittyvää tietoa tulisi olla helpommin saatavilla (tieto esim. yritysmääriin, yritysten kokoon, markkinoihin tms. liittyen). Tietoa yrityksistä on olemassa (esimerkiksi etujärjestöillä), mutta jostain syystä sitä ei osata kysyä tai etsiä oikeista paikoista. Ongelmana on myös se, että yritysvaikutuksia ei tunnisteta lainkaan erityisesti sellaisia säädöksiä valmisteltaessa, jotka eivät suoraan vaikuta yrityksiin ja joissa vaikutukset ovat välillisiä tai sivuvaikutuksen luonteisia.

Haasteena koettiin myös lainvalmisteluun liittyvät poliittiset päätökset, jolloin säädösvalmistelijan työksi jää käytännössä jo tehdyn päätöksen kirjoittaminen lainoppillisesti oikeaan muotoon. Erityisesti tällöin lainvalmistelijat totesivat, että motivaatio toteuttaa vaikutusarviointia eri vaihtoehtojen välillä säädösvalmistelutyöhön ryhtyessä tai toteutettavaksi päätetyn toimintamallin osalta on vähäinen.

2.2.3 Tunnistetut kehitystarpeet

Hallituksen esityksiä eri ministeriöissä valmistelevat virkamiehet eivät usein koe omaavansa valmiuksia pienyritysvaikutusten tai hallinnollisen taakan arviointiin.

Lisäksi valmistelutyötä luonnehtii usein tiukka aikataulu ja päällekkäisyys muiden tehtävien kanssa. Vaikutusarviointien parantamiseksi lainvalmistelijat toivoivatkin, että valmistelutyön tulisi tapahtua usean henkilön yhteistyönä siten, että juristien ohella valmistelutiimissä olisi yritysvaikutusarviointiin perehtyneitä henkilöitä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin miettiä yritysvaikutusarvioinnin yhteistyötä hallinnossa ja voitaisiin perustaa toimija, joka tarjoaisi neuvoa ja opastusta yritysvaikutusarviointien tekemiseen tai joka toteuttaisi vaikutusarvioita kaikkien ministeriöiden tarpeisiin. Järjestöissä puolestaan oltiin yhtä mieltä siitä, että niiden erinomaisia yrityskontakteja voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin vaikutusarviointeja toteutettaessa.

Vaikutusarvioinnin kehittämiseksi myös merkitykseltään erilaisilta hankkeilta voitaisiin edellyttää laajuudeltaan erilaista yritysvaikutusarviointia. Esimerkiksi suurten ja merkittävien lainsäädännön kokonaisuudistusten yhteydessä voitaisiin edellyttää yksityiskohtaisempia ja haastatteluin toteutettuja arviointeja ja laskelmia pienyrityksiin ja hallinnolliseen taakkaan liittyen. Yksittäisissä lainsäädännön muutoksissa ja merkitykseltään vähäisemmissä hankkeissa arvioinnit ja selvitykset voisivat olla suppeampia ja perustua esimerkiksi asiantuntija-arvioihin.

Tällä hetkellä useissa ministeriöissä vaikutusarviointi on pitkälti yksittäisestä virkamiehestä kiinni. Jos tämä halutaan muuttaa, ministeriön johdosta tai poliittiselta tasolta pitäisi tulla vaatimus ja tarve yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arviointien toteuttamiseksi. Vaikutusarvioiden hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa lisäisi niiden tekemistä.

On myös tapauksia, joissa yritysvaikutusarviointia ja arviointia yleensä on tehty hallituksen esityksen valmistelun alkuvaiheessa punnittaessa erilaisia mahdollisia toteutusvaihtoehtoja, mutta arvioinnin vaiheita tai eri vaihtoehtoja ei ole kirjattu esitykseen. Tällöin ongelmaksi muodostuukin vaikutusarvioinnin läpinäkyvyys.

Hallituksen esitysten valmistelijat totesivat haastatteluissa tarpeen mm. käytännöllisille ja helppokäyttöisille tarkistuslistoille ja mallidokumenteille. Nykyistä vaikutusarviointiohjetta on kritisoitu yleisluontoisuudesta, koska ohjeessa sanotaan mitä tulisi tehdä, mutta ei tarkemmin ohjeisteta miten arviointi tulisi suorittaa.

Myös vaikutusarviointiprosessi voitaisiin kuvailla tarkemmin. Tämä kuvaus sijoituisi loogisesti nyt oikeusministeriössä valmisteilla olevan lainvalmistelun malliprosessin rinnalle. Oikeusministeriössä valmisteilla olevaan lainvalmistelun malliprosessiin ei sisälly yksityiskohtaista vaikutusarvioinnin prosessikuvausta, vaan tällainen kuvaus olisi tehtävä erikseen.

3 Kansainväliset vaikutusarvioinnin menetelmät

Seuraavassa esitetty kansainvälisten hyvien käytäntöjen kartoitus koskee pienyritysvaikutusten arviointia ja yritysten hallinnolliseen taakkaan liittyvien vaikutusten arviointia uuden lainsäädännön valmistelussa. Tässä tarkastelussa ovat mukana Euroopan komission, Ruotsin, Tanskan, Hollannin, Australian ja Iso-Britannian parhaat ohjeistukset ja käytännöt.

3.1 Tarkastelun kohteet

Tässä kappaleessa on esitetty lyhyt kuvaus tarkastelun kohteena olevien maiden sekä Euroopan Unionin vaikutusarvioinnin tilanteesta sekä arvioinnin institutionaaliseen toteutukseen ko. kohteissa.

ISO-BRITANNIA

Iso-Britannian vaikutusarviontien kehityshistoria on ajoitettu mm. OECD:n vuoden 2009 raportissa⁵ alkavaksi vuoden 1985 raportista ”White Paper: Lifting the Burdens”. Iso-Britanniaa pidetään OECD:n piirissä tehokkaana mutta pirstaloituneena paremman sääntelyn kehittäjänä.

Keskeinen kansallinen hallinnon toimija vaikutusarvioinnin kannalta on nykyisin ministeriö Department for Business, Innovation and Skills (BIS), jonka edeltäjänä toimi Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (BERR). Käytännön ohjaavasta toiminnasta vastaa vuonna 2006 perustettu ministeriön alainen osasto Better Regulation Executive (BRE)⁶. BRE johtaa uudistushanketta kohti parempaa sääntelyä koordinoiden sekä jakaen tietoa hallinnollisen verkoston keskuksena. BRE ylläpitää mm. Better Regulation -palvelua verkkosivuillaan.

Vaikutusarvioinnin valvonnasta vastaa mm. Regulatory Policy Committee (RPC)⁷, joka on itsenäinen neuvoa-antava, BIS:n tukema toimielin sekä Reducing Regulation Ministerial Sub-Committee (RRC). National Audit Office raportoi viime kädessä toiminnan tehokkuudesta parlamentille.

Iso-Britannian kansallinen yritysten hallinnollisen taakan vähentämishjelma perustuu Standard Cost Model (SCM) -metodologiaan. Työkaluja ja ohjeita yleisesti ottaen vaikutusarviointiin ovat mm. Impact Assessment Toolkit (2010), Impact Assessment Guidance (2010), Impact Assessment template, Impact Assessment Quick Start guide ja Admin Burdens Calculator.⁸ Lisäksi BRE-kehitysehdotusten

5 Better regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better Regulation in the United Kingdom, OECD 2009.

6 <http://www.bis.gov.uk/bre>.

7 <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/rpc/>

8 <http://www.bis.gov.uk/ia>

antamiseen on perustettu mm. verkkosivustopalvelu⁹. Palvelun tarkoituksena on antaa asiasta kiinnostuneille henkilöille ja yhteisöille mahdollisuus lähettää BRE:lle ehdotuksiaan sääntelyn kehittämiseksi. Erityisesti pienyritysvaikutuksia varten kehitettyjä työkaluja ja ohjeita käsitellään tarkemmin jäljempänä omista kappaleissaan.

RUOTSI

Ruotsissa lainsäädännön yritysvaikutusarvioinnin keskiössä on pitkään ollut elinkeinoministeriö (Näringsdepartementet), joka on avustanut erityisesti muita ministeriöitä yrityksiin liittyvän lainsäädännön vaikutusarviointityössä. Ministeriön alainen Tillväxtverket on sen sijaan tarjonnut vaikutusarviointiapua valtion virastoille yhdessä kansallisen finanssiviranomaisen (ESV) kanssa.¹⁰

Kuten useimmissa muissakin OECD-maissa, ministeriöt ja virastot ovat Ruotsissa hajautetusti vastuussa säädösvalmistelusta sekä niihin liittyvästä vaikutusarvioinnista. Tätä perinteistä rakennetta vahvistettiin vuonna 2008 perustamalla paremman sääntelyn neuvosto, Regelrådet.

Regelrådet käy läpi sekä ministeriöiden että virastojen säädösehdotukset. Kaikilla ministeriöillä sekä virastoilla on määräys toimittaa sellaiset säädösehdotukset, joilla arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia yritysten toimintaan, kilpailukykyyn tai muihin olosuhteisiin Regelrådetin arvioitavaksi. Käytännössä paremman sääntelyn neuvosto on toistaiseksi käynyt läpi pääasiassa selvitystyöryhmien loppuraportteja sekä virastojen laatimia ehdotuksia. Puhtaasti virkamiestyönä laadittuja säädösehdotuksia on OECD:n raportin mukaan arvioitavaksi tuotu vain vähän. OECD:n raportin mukaan tämä johtuu pitkälti aikataulusyistä.

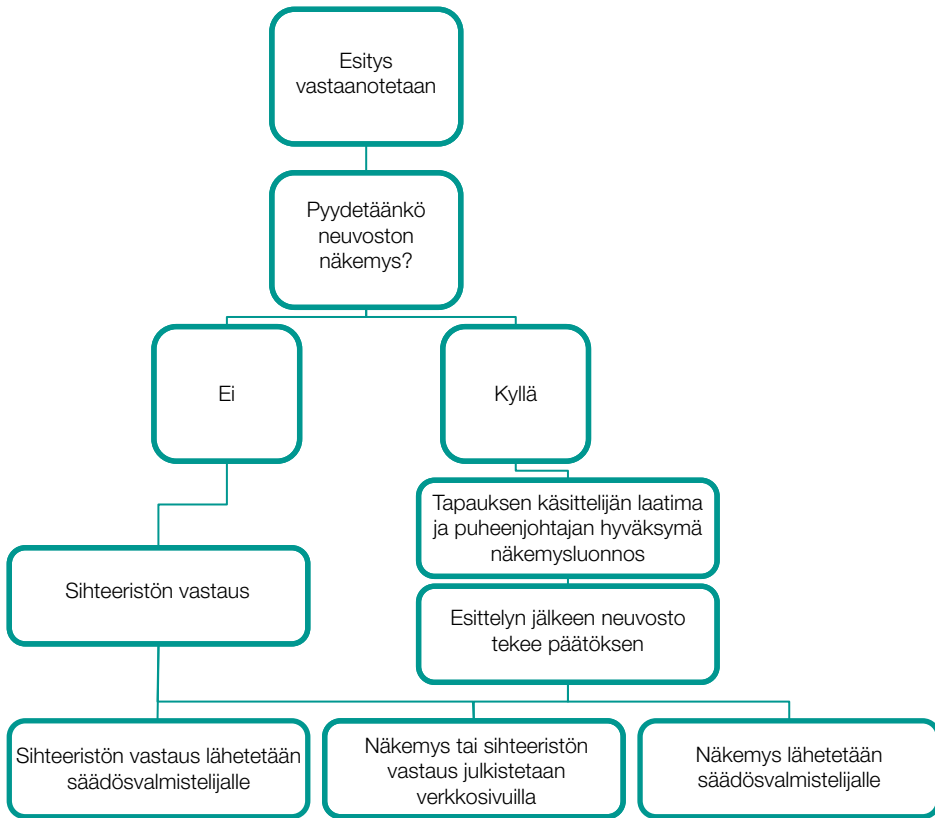
Paremman sääntelyn neuvosto ei pääasiassa ota kantaa sosiaalisiin tai ympäristönäkökulmiin. Vuosittain Regelrådet tarkistaa noin 400 säädösehdotusta.

Kaikki neuvoston päätökset ovat julkisia ja nähtävissä sen kotisivuilla (www.regelradet.se). Neuvoston antamat päätökset eivät kuitenkaan sido säädöstä valmis-televaa tahoja, vaan ne ovat ainoastaan neuvoa-antavia.

⁹ <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1084699441&lang=en&type=PIP>.

¹⁰ Better regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better Regulation in Sweden, OECD 2010

Kuvio 1. Regelrådetin prosessikuvaus¹¹



Säädosvalmistelun tukena toimii myös elinkeinoministeriön markkina- ja kilpailuosasto. Se koordinoi hallituksen virastojen edustajista koostuvaa paremman sääntelyn verkostoa, elinkeinoministeriön johtamaa ministeriöiden välistä virkamiesryhmää sekä valtiosihteereistä koostuvaa paremman sääntelyn ohjausryhmää, jonka johtajana toimii elinkeinoministeriön valtiosihteeri. Lisäksi elinkeinoministeriöllä, kuten kaikilla yhteistyössä toteutettavaan säädosvalmisteluun osallistuvilla ministeriöillä, on mahdollisuus estää lainsäädäntöehdotuksen eteneminen, mikäli osasto toteaa vaikutusarvioinnin riittämättömäksi tai säädösehdotuksen tuoman hallinnollisen taakan liian raskaaksi. Lisäksi markkina- ja kilpailuosasto on kehittänyt ohjeistuksia vaikutusarvioinnin oikeaoppisen toteutuksen tueksi.

Uuden vaikutusarviointisäädöksen mukaisesti vaikutusarvioinnin metodologisesta kehityksestä, kouluttamisesta, neuvonnasta ovat vastuussa Tillväxtverket ja ESV. Lisäksi Tillväxtverket on vastuussa vaikutusarvioinnin koordinoinnista. Tillväxtverket ei kuitenkaan enää vastaanota yksittäisiä vaikutusarviointeja ja sen tär-

11 Lähde: Regelrådetin vuosikertomus vuodelta 2009

kein rooli onkin kouluttaa virkamiehiä käyttämään vaikutusarvioinnin välineitä käytännön säädösvalmistelutyössä.

TANSKA

Vuonna 1998 Tanskaan perustettiin talousministeriön alaisuudessa toimiva paremman sääntelyn yksikkö sekä vuonna 2001 Tanskan kauppaja- ja yritysviraston (Danish Commerce and Companies Agency, DCCA) alaisuudessa toimiva yritystaakan vähentämisen yksikkö. Nämä ovat OECD:n maaraportin mukaan merkittävästi parantaneet Tanskan mahdollisuuksia suoriutua sen itselleen asettamista vaativista tavoitteista paremman sääntelyn alalla.¹²

Maaliskuussa 2009 Tanskan hallitus julkaisi uuden byrokratian vähentämishjelman¹³, jossa asetetaan tavoitteet ja keinot hallinnon byrokratian vähentämiseen tuleville vuosille. Ohjelman tavoitteena on yksinkertaistaa toimintatapoja sekä vähentää byrokratiaa ja luoda tätä kautta yrityksille paremmat mahdollisuudet kasvuun. Ohjelmassa on lueteltu 33 valittua aloitetta, jotka on jaettu neljään ryhmään:

- Paremmat toimintaedellytykset aloittaville sekä toiminnassa oleville yrityksille.
- Helposti saavutettavat sääntelyviranomaiset.
- Vähemmän ja yksinkertaisempaa raportointia.
- Tehokkaat ja kohdennetut tarkastukset.

Tanskan tähtäimessä onkin Euroopan Unionin tehokkain yrityslainsäädäntö, joka tarjoaa yrityksille mahdollisuuden keskittyä kasvuun hallinnollisten velvoitteiden sijaan.

HOLLANTI

Hollanti on perinteisesti yksi yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioinnin ja vähentämisen edelläkävijämaista. Hollannissa on ollut käynnissä laaja yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuodesta 2000 alkaen.¹⁴ Ohjelman puitteissa on suoritettu mm. kattavat pohjamittaukset (baseline measurement) lainsäädännön yrityksille aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta. Näitä pohjamittauksia hyödynnetään hallinnollisen taakan ex ante -arvioinneissa. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä ministeriöt ovat Hollannissa velvoitettuja arvioimaan ja laskemaan yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Actal (the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens)

Ministeriöiden hallinnollista taakkaa koskevia laskelmia valvoo ja tarkastaa Actal (the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens). Actal on itsenäinen,

12 Better regulation in Europe: an assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better Regulation in Denmark, OECD 2009.

13 <http://www.dcca.dk/graphics/publikationer/Administrative%20lettelser/Afbureaukratiseringsplan%20%28Eng%29.pdf>

14 Yrityksille aiheutuvan taakan ohella Hollannissa on toimintaohjelma koskien kansalaisten hallinnollista taakkaa. Myös viranomaisille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan on kiinnitetty huomiota.

neuvoa-antava elin, joka neuvoo Hollannin hallitusta hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvissä asioissa ja toimii hallinnollisen taakan kehitystä valvovana elementinä. Actalin tehtävänä on valvoa mm. valmisteilla olevan lainsäädännön hallinnollisen taakan arviointia ja kehitystä (Advice procedure; lakiehdotusta valmisteleva ministeriö vastaa hallinnollisen taakan arvioimisesta ja Actal tarkistaa laskelmat sekä tekee parannusehdotuksia). Actalin tehtävänä on toimintakulttuurin muuttaminen hallinnossa (cultural shift). Actalin valvonta on nivottu osaksi lainsäädännön valmisteluprosessia ja se nähdään yhtenä hyvän hallinnon (good governance) edellytyksistä. OECD:n tutkimuksen¹⁵ mukaan vaikutusarviointi kuitenkin toteutetaan usein lainsäädäntöprosessin liian myöhäisessä vaiheessa, jolloin sen tulokset eivät enää vaikuta päätöksentekoon.

Actalin tehtävänä on myös tukea ministeriöitä hallinnollisen taakan ex ante -arvioimisessa. Tätä tarkoitusta varten Actal tarjoaa ministeriöiden käyttöön toteutettujen pohjamittausten tulokset sekä SCM-käsikirjan ja ohjeistuksen SCM-mallin käyttöön. Erillisiä tarkistus- tai kysymyslistoja ei ole käytössä. Actal tukee ministeriöiden työtä myös verkkosivuston avulla.¹⁶ Hallinnollinen taakka on ollut Hollannissa jo vuosia esillä, ja se näkyy esimerkiksi siinä, että useat ministeriöistä sisällyttävät aiheen uusien virkamiesten koulutusohjelmaan.

Ministeriöillä on velvollisuus toimittaa laatimansa säädösehdotuksia koskevat laskelmat Actalin tarkistettaviksi. Actalilla itsellään on käytössä selkeä testijärjestelmä ministeriöiden laskelmien tarkastukseen. Ministeriöiden lakiehdotuksia ja laskelmia tarkastettaessa käydään läpi seuraavat kysymykset:

1. Onko odotettu hallinnollinen taakka laskettu oikein ja riittävällä tarkkuudella?
2. Onko valmistelussa kiinnitetty tarpeeksi huomiota sellaisiin vaihtoehtoihin, jotka aiheuttaisivat vähemmän hallinnollista taakkaa (ml. nollavaihtoehto)?
3. Onko uuden lainsäädännön tavoitteet huomioiden valittu vähiten hallinnollista taakkaa aiheuttava vaihtoehto?
4. Onko valittu vaihtoehto, joka aiheuttaa vähiten täytäntöönpanosta ja valvonnan aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia?

Actal antaa virallisen lausunnon hallitukselle tarkistamistaan säädösehdotuksista ja niihin liittyvistä laskelmista. Tähän tarkoitukseen Actal käyttää neljän lausunnon kategorian:

1. Säädösehdotus esitetään hyväksyttäväksi sellaisenaan ("kyllä").
2. Säädösehdotus esitetään hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun Actalin ehdotukset on huomioitu/arvioitu ("kyllä, jos").
3. Säädöstä ei esitetä hyväksyttäväksi, jos Actalin ehdottamia muutoksia ei ole otettu huomioon ("ei, ellei").
4. Säädöstä ei esitetä hyväksyttäväksi ("ei").

15 OECD (2010): Better regulation in Europe: Netherlands

16 Saatavilla hollanniksi: www.minderadministratievelasten.nl

Actal ohjeistaa lausunnon saanutta ministeriä liittämään Actalin lausunnon säädösehdotukseen siinä vaiheessa, kun ehdotus toimitetaan ministerineuvostoon (The Council of Ministers). Tällä tavalla ministerineuvostolla on mahdollisuus arvioida, onko säädösehdotusta esittävä ministeri huomionnut Actalin kommentit riittävästi. Lopullisen päätöksen ehdotettavasta lainsäädännöstä tekee valtioneuvosto (The Council of State). Valtioneuvosto tekee päätöksensä säädösehdotuksen, Actalin lausunnon ja ministerineuvoston kannan perusteella.

IAK - uusi menettely lainsäädännön etukäteiseen arviointiin¹⁷

OECD:n mukaan¹⁸ Hollanti tarvitsee kuitenkin kipeästi uusia menetelmiä ja prosesseja lainsäädännön etukäteisarvioinnin parantamiseksi. Raportin mukaan Hollannissa ei ole käytössä riittävää järjestelmää tietoon pohjautuvan lainvalmistelun toteuttamiseksi (evidence-based development of new regulations). Tämä on raportin mukaan keskeinen heikkous Hollannissa, koska se vähentää hallituksen vaikutusmahdollisuuksia uuden hallinnollisen taakan syntymisen estämiseksi. Raportin mukaan kehitystyötä tarvitaan koulutukseen, menetelmiin ja yhtenäiseen prosessiin liittyen. Lisäksi raportin mukaan julkinen kuuleminen tulisi liittää osaksi valmisteluprosessia.

Hollannissa on kokeiluasteella uusi ja aiempaa kattavampi menettely lainsäädännön etukäteiseen arviointiin (IAK, Integraal Afwegingskader). Menetelmän tai prosessin tavoitteena on yhtenäistää ja laajentaa lainsäädännön valmistelun yhteydessä toteutettavaa vaikutusarviointia koko hallinnossa. Lisäksi menetelmällä pyritään hallituksen esitysten laadun yhtenäistämiseen ja parantamiseen. Menetelmän tavoitteena on tuoda vaikutusarviointi mukaan lainsäädännön valmistelun alkuvaiheeseen. Käytännössä uusi prosessi näyttäisi kuitenkin tarkoittavan olemassa olevien arviointikeinojen kokoamista yhteen (ohjeet, kysymyslistat ja mittarit) ja yhteiseen digitaaliseen alustaan¹⁹.

Vuonna 2010 jokaisella ministeriöllä oli kokeilun piirissä kaksi lakihanketta, jotka laadittiin yhtenäisen IAK-menettelyn mukaisesti. Saatujen kokemusten perusteella hallitus tekee päätöksen siitä, otetaanko IAK käyttöön lakien ja politiikan valmistelun yhtenäisenä ja kattavana rakenteena.

Arviointimenettely sisältää useita näkökulmia mukaan lukien yrityksille aiheutuvat taloudelliset vaikutukset (Business effect check, kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.3). Tämä painottuu hallinnollisen taakan (administrative burden) arviointiin.

AUSTRALIA

Australiassa paremman sääntelyn viranomainen (The Office of Best Practice Regulation, OBPR)²⁰ tukee hallituksen tavoitetta parantaa sääntelyn tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. OBPR:n tehtävänä on tukea ministeriöitä ja virastoja

17 Rijksoverheid (2010): Comprehensive Impact Assessment for policy and legislation

18 OECD (2010): Better regulation in Europe: Netherlands

19 Hollanninkielinen demo osoitteessa: <http://afweging.kc-wetgeving.nl/demo/dossier/bedrijven>

20 <http://www.finance.gov.au/obpr>

vastaamaan vaikutusarviointiin liittyviin velvoitteisiin esimerkiksi järjestämällä koulutusta ja ohjeistusta (RIS-ohjeistus, Business Cost Calculator-laskurin käyttö, kustannushyötyanalyysi, riskianalyysi). Lisäksi OBPR valvoo vaikutusarvioinnin toteutumista ja raportoi siitä hallitukselle.

Niistä hallituksen esityksistä, joilla on todennäköisiä vaikutuksia yrityksiin tai kolmanteen sektoriin, on laadittava vaikutusarviointi (Regulatory Impact Statement RIS). Vaikutusarvio on laaja sisältäen säädöksen taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset yleisesti sekä yrityksiin kohdistuvat vaikutukset yksityiskohtaisemmin (kustannus-hyöty- ja riskianalyysit, hallinnollinen taakka, vaikutukset pienyrityksiin). Pienyritysvaikutusten (yrityksessä alle 20 vakituista työntekijää) arviointiin on luotu oma prosessiohje, jota kuvataan tarkemmin tämän raportin luvussa 3.3.5.

EUROOPAN KOMISSIO

Euroopan unionin lainsäädäntö pyrkii edistämään taloudellista kehitystä, ympäristönsuojelua sekä ylläpitämään ja edistämään sosiaalisia standardeja. Pyrittäessä edistämään näitä tavoitteita tehokkaasti on EU-lainsäädännön valmistelun laadukkuuden todettu olevan ensisijaisen tärkeää.

EU:n Lissabonin strategian keskiössä olivat erityisesti kasvu ja työpaikat. Yhtenä tähän liittyvänä toimenpiteenä Euroopan komissio lanseerasi kattavan paremman sääntelyn strategian. Sen tavoitteena oli varmistaa se, että myös lainsäädäntö edesauttaa asetettujen työllisyys- ja kasvutavoitteiden saavuttamista sekä myötävaikuttaa sosiaalisten standardien ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ja ylläpitoon. Komission johdolla toteutettava EU:n paremman sääntelyn politiikka tähtääkin olemassa olevan lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja parantamiseen sekä siihen, että uudessa lainsäädännön valmistelussa painotetaan säädösten tehokkuutta sekä yleistä suhteellisuusperiaatetta.

Nykyinen komissio jatkaa paremman sääntelyn työtä. Uudessa Eurooppa 2020 -strategiassa²¹ lanseerataan käsite ”järkevä sääntely” (smart regulation), jonka roolia korostetaan strategian toteutuksessa poikkihallinnollisena teemana.

Komission järkevän sääntelyn tiedonannossa²² todetaan paremman sääntelyn ohjelman saavuttaneen merkittäviä muutoksia komission politiikan laatimis- ja sääntelytavoissa. Tiedonannossa todetaan, että tulevaisuudessa tulee painottaa järkevää sääntelyä. Järkevällä sääntelyllä komissio tarkoittaa seuraavaa:

1. Järkevä sääntely koskee koko poliittista prosessia aina lain suunnittelusta sen täytäntöönpanoon, soveltamiseen, arviointiin ja tarkistamiseen. Lisäksi kaikkien tulee tiedostaa, että voimassaolevan lainsäädännön toimeenpano on yhtä tärkeää kuin uuden lainsäädännön laatiminen.
2. Euroopan unionin toimielimillä ja jäsenvaltioilla on yhteisvastuu järkevistä sääntelystä.

21 Communication from the commission: Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010

22 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle; Järkevä sääntely Euroopan unionissa, Bryssel 8.10.2010

3. Keskeinen rooli järkevässä sääntelyssä on niillä, joihin sääntely eniten vaikuttaa. Sidosryhmien osallistaminen politiikan laadintaan on ensisijaisen tärkeää järjeistettäessä sääntelyä.

3.2 Testipaneelit, työryhmät ja sidosryhmien kuuleminen

Seuraavassa on esitelty tarkasteluista maista poimittuja pienyritys- ja taakkavaikutusarvioinnin menetelmiä. Niissä hyödynnetään erilaisia testipaneeleja, työryhmiä ja/tai sidosryhmien kuulemista. Kustakin menetelmästä on laadittu lyhyt kuvaus, jonka lisäksi on pohdittu sen vahvuuksia ja heikkouksia. Viimeisessä alaluvussa on analysoitu kaikkien käsiteltyjen menetelmien hyvät ja huonot puolet sekä pohdittu menetelmien soveltuvuutta käyttöönotettavaksi Suomessa.

3.2.1 The Burden Hunters -projekti, Tanska

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

The Burden Hunters -projekti on osa Tanskan hallituksen yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentämishjelmaa. Sen tavoitteena oli koota näkemyksiä sekä parannusehdotuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvaan hallinnolliseen taakkaan liittyen. Käytetty menetelmä huomioi yrityksissä käytetyn ajan lisäksi myös erityisen ärsyttävänä koetut liiketoimintaa sääntelevät tekijät sekä antaa yrityksille itselleen mahdollisuudet vaikuttaa erityisen raskaina koettuihin velvollisuuksiin. Lisäksi tavoitteena oli lisätä hallinnon tietämystä siitä, miksi tietty sääntely koetaan raskaaksi.

Projektin tavoitteena oli tunnistaa 10–15 aloitetta, joilla yritysten itsensä tunnistamia raskaimmiksi koettuja käytäntöjä voitaisiin keventää. Lisäksi tavoitteena oli kehittää menetelmä, jonka avulla yritysten näkökulmasta raskaimman taakan tunnistaminen olisi mahdollista myös tulevaisuudessa.

MENETELMÄN KUVAUS JA PROSESSI

Burden hunters -projekti organisoitiin talous- ja elinkeino-, finanssi- ja veroministeriön yhteistyönä, ja sitä ohjasi näiden ministeriöiden edustajista koottu 15-henkinen ohjausryhmä. Projektin toteutti kehitysyhtiö MindLab. MindLab on näiden kolmen ministeriön omistama, erityisesti kansalaisten ja yritysten osallistamiseen keskittyvä kehitysyhtiö, jonka tehtävänä on pääasiassa toteuttaa kysyntä- ja käyttäjälähtöistä ajatusmaailmaa sen omistajaministeriöiden projekteissa. Burden hunters -projektissa apuna käytettiin lisäksi ulkopuolisia konsultteja.

Vuosien 2007–2008 toteutettu projekti voidaan jakaa neljään vaiheeseen.

1. Projektin kohdejoukon määrittely

Projektin pääasiallisena kohderyhmänä olivat pienet ja keskisuuret yritykset. Mukaan hankkeeseen valittiin yrityksiä kuudelta eri toimialalta (rahoitus,

rakennusala, palveluala, ravintola, hotellit ja kahvilat, teollisuus ja kaupan ala). Mukaan valittiin erityisesti yrityksiä, joiden liikevaihto oli kasvanut viimeisten vuosien aikana. Kussakin mukaan valitussa yrityksessä työskenteli 5-100 työntekijää.

2. Käyttäjiin perehtyminen

Kahdesta kolmeen projektitiimin virkamiestä sekä konsultti tapasivat 24 yritystä puolen päivän tapaamisissa. Tapaamisten tarkoituksena oli tutustua yritysten käytäntöihin, kartoittaa yritysten suhteita julkishallintoon sekä kartoittaa yrityssääntelyyn liittyviä kytköksiä ja haasteita.

Jo projektin alkuvaiheessa havaittiin, että suurena haasteena oli sopivien yritysten löytäminen sekä erityisesti näiden mukaan suostuttelu. Itse haastatteluissa haasteita asettivat tarpeet perehtyä samanaikaisesti syvällisesti tiettyjen vaatimusten toteuttamiseen ja näihin liittyviin yritysten käytäntöihin, sekä se, miten yritykset käsittelivät useita samanaikaisia lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Tähän haasteeseen pyrittiin vastaamaan keskittymällä muissa haastatteluissa kahdeksaan vaatimukseen, jotka nousivat erityisesti esille hankkeen alkupään haastatteluissa.

3. Analyysi

Aineiston analyysi toteutettiin julkishallinnon käyttäjälähtöisen innovaatiomallin mukaisesti. Siinä keskityttiin yleiskuvan antamiseen yksittäisistä säädösalueista sekä tunnistamaan, millaiset kokemukset asioinnista julkishallinnon kanssa aiheuttivat yrityksissä erityistä ärtymystä. Tapaamisissa kerätty laaja aineisto analysoitiin myös tilasto-ohjelman avulla.

Lopputuloksena tunnistettiin 28 taakka-aluetta sekä 9 erityistä ärtymystä aiheuttavaa tekijää. Analyysin tulokset koottiin matriisiin, jossa esitettiin eri taakka-alueilla esiintyvät haasteet sekä niihin liittyvät ärsytystekijät.

Kuvio 2. Taakkamatriisi

	Ärsytys- tekijä 1	Ärsytys- tekijä 2	Ärsytys- tekijä 3	...
Tilastopyynnöt	X			
Lomarahat		X	X	
Palkkahallinto		X		
...				
...	X		X	

Taakka-
aluekohtaiset
taakkavaikutukset

Ärsytystekijäkohtaiset
taakkavaikutukset

Lähde: The Burden-Hunter technique, A user-centric approach to cutting red tape, MindLab 2008

4. Konseptin kehittäminen - aloitteita byrokratian vähentämiseen

Taakkamatriisia käytettiin yleiskuvan saamiseen yksittäisestä säädösalueesta sekä yhdeksän tunnistetun ärsytystekijän kuvaamiseen. Lopputuloksena tunnistettiin sata eritasoista mahdollisuutta byrokratian vähentämiseen. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita mm. tilastoaineistojen toimittamisen määräaikojen sovittaminen yritysten yleisiin aikatauluihin ja esimerkiksi kesälomien huomioiminen sekä joustamattomuus käsiteltäessä erikokoisia yrityksiä.

Seuraavassa vaiheessa aiemmin kootut sata mahdollisuutta yhdisteltiin uudelleen siten, että saatiin konkreettisia toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet jaettiin kolmeen ryhmään

- 1) Ratkaisuja yksittäisille viranomaisille.
- 2) Projekteja, jotka koskettavat useita viranomaisia.
- 3) Konsepteja, jotka koskevat koko julkista sektoria.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Menetelmän etu on yrityslähtöinen lähestymistapa, jossa päästään tunnistamaan yritysten näkökulmasta raskaimmaksi koettuja sääntelyn aloja ja löytämään samanaikaisesti ratkaisuja tarpeettoman byrokraattisten menettelyjen keventämiseksi. Käytetty yrityslähtöinen menetelmä noudattaa kysyntä- ja käyttäjälähtöisten innovaatiopolitiikan periaatteita. Kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys on yksi neljästä Suomen kansallisen innovaatiostrategian strategisista tavoitteista²³. Yrityslähtöisen lähestymistavan ehdottomana etuna on pureutuminen yritysten näkökulmasta merkittävintä taakkaa ja ärsytystä aiheuttaviin säädöksiin. Tällöin luodaan mahdollisuus päästä vähentämään sekä laskennallista hallinnollista taakkaa että yritysten kokemaa hallinnollista taakkaa.

Tanskasta saatujen kokemusten perusteella yritysten saaminen mukaan tämänkaltaiseen hankkeeseen on kuitenkin haastavaa. Lisäksi haastatteluita toteutettaessa Tanskassa huomattiin, että keskustelu, jossa pyritään samanaikaisesti kartoittamaan erilaisten velvollisuuksien kytköksiä toisiinsa sekä selvittämään sitä, miten erilaisia velvollisuuksia käytännössä noudatetaan, on haastavaa. Näiden kahden näkökulman yhteensovittaminen ratkaistiin Tanskassa keskittymällä kahdeksaan, ensimmäisen kolmen haastattelun aikana esiin nousseeseen erityisen raskaaseen velvoitteeseen.

23 Esko Aho et al. (2008): Kansallinen innovaatiostrategia sekä Valtioneuvoston innovaatiopolitiittinen selonteko eduskunnalle (2008)

3.2.2 Small Firms Impact Test ja sidosryhmät (SFIT), Iso-Britannia

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Iso-Britanniassa pakolliseen lainsäädännön vaikutusarviointiin (impact assessment, IA) kuuluu nk. Small Firms Impact Test (SFIT)²⁴. Kyseinen prosessi on kuvattu tarkemmin selvityksen kohdassa 3.3.4.

SFIT-testin ensimmäisiin vaiheisiin ("Development and Options stage" ja "Consultation stage") kuuluu selvitystyön tekeminen, lakiehdotuksen kehittäminen ja vaihtoehtojen läpikäynti valittujen sidosryhmien kanssa. Tätä kuvataan tarkemmin seuraavassa.

MENETELMÄN KUVAUS

BIS-ministeriön alainen Enterprise Directorate vastaa SFIT-arvionnin suorittamisen seurannasta sekä koordinoi ja ohjaa kuulemismenettelyä ylläpitäen tietokantaa kehitystyöstä kiinnostuneista yrittäjistä, joita lainsäädännön valmistelija voi pyytää testipaneeleihin ja työryhmiin mukaan.²⁵ Pienyrittäjät voivat ilmoittautua tietokantaan vapaasti toimialansa ja kiinnostuksensa perusteella. Vuoden 2010 lopussa tietokantaan kuului noin 4000 pienyrittäjää.

Kerättävä tieto on pääasiassa laadullista (mielipiteitä ja näkemyksiä), ei niinkään mitattavaa, määrällistä informaatiota. Laskelmat hallinnollisesta taakasta tehdään pääsääntöisesti erikseen. Testipaneleissa pääpaino on tunnustelussa, vuorovaikutuksessa ja ideoinnissa.

PROSESSI

BIS:n Enterprise Directorate avustaa tarvittaessa SFIT:n valmistelujen suunnittelussa. Osallistujien valikoinnin jälkeen yhteys otetaan soveliaisiin yrityskandidaateihin, jotka edustavat mm. oikeaa toimialaa tai sijaintia. Virallisen SFIT-ohjeistuksen²⁶ mukaan toteutuksessa suositellaan käytettäväksi tarpeen mukaan ulkopuolisen ammattilaisen apua. Sidoryhmiin voi kuulua pienyritysten omistajien ja johdon ohella muita asiantuntijoita ja edustus- sekä edunvalvontaorganisaatioiden edustajia.

Ohjeistuksessa on hyvin seikkaperäinen liite D, "Tips and Suggestions on Running Focus Groups and Test Panels". Ihanteelliseksi yritysyhmäkooksi on määritelty 7-15 osallistujaa, jotka muodostavat edustavan otoksen ja jotka eivät tunne entuudestaan toisiaan keskustelun tasapuolisuuden takaamiseksi. Ryhmiä voi olla useampia eri näkökulmien varmistamiseksi. Ryhmäkeskusteluihin valmistellaan "punainen lanka" ja valmiit, avoimet kysymykset, joiden tarkoituksena on herättää kes-

24 <http://www.bis.gov.uk/sfit>.

25 <http://www.bis.gov.uk/policies/enterprise-and-business-support/business-environment/small-firms-consultation-database>.

26 Small Firms Impact Test, Guidance for Policy Makers; BIS, January 2009.

kustelua, ei ohjata sitä. Ohjeistuksessa on korostettu mm. ajankäytön tehokkuutta, ja tapaamisten suositeltu pituus on 1,5–2 tuntia.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Hyvin organisoitu vapaaehtoisten yritysten tietokanta edesauttaa saamaan korvaamatonta tietoa ja näkemystä juuri niiltä tahoilta, joihin yritysvaikutukset kohdistuvat. Lainsäädännön valmistelu on vuorovaikutteista, osallistavaa ja avointa.²⁷ Realistiset vaihtoehdot tulevat suuremmalla todennäköisyydellä tosiasiallisesti harkituiksi.

Ongelmalliseksi sidosryhmien kuulemisessa on kokemusten perusteella todettu järjestelyjen toteuttaminen ja etenkin yrittäjäpuolen edustajien sitouttaminen. Tietokannan perustaminen kiinnostuneista kandidaateista ei poista tätä ongelmaa. Kiinnostus vaikuttamiseen omilla asioissa ei välttämättä takaa sitä, että kiireiset pienyrittäjät myös käytännössä olisivat valmiita olemaan käytettävissä. Sopivan edustavan otoksen määrittäminen ja koolle saaminen on hankalaa. Lisäksi käytännön toteutus vaatii joko hallinnon omaa kokemusta ja resursseja tai ulkopuolista asiantuntija-apua, jota tosin Iso-Britanniassa on saatavilla hyvin.

Sidosryhmien kuuleminen on käytännöllinen tapa parantaa yritysvaikutusten arviointia. Kyselyjen käyttämisestä on myös Suomessa muutamia aikaisempia suppeamman mittakaavan ja organisoitumisen tason kokemuksia.

Menetelmän edellä kuvattujen huonojen puolien minimoinnissa edesauttaisivat vapaaehtoisten tietokannan perustaminen ja riittävän toteutusosaamisen ennakkolinen varmistaminen.

3.2.3 Tanskalaiset yrityspaneelit

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Tanskassa käytetään yhteensä kolmenlaisia testipaneeleja, joiden tarkoituksen on tarjota välineitä uuden lainsäädännön yritysvaikutusten arviointiin. Testipaneelisiin osallistuvilla yrityksillä on myös mahdollisuus tehdä ehdotuksia siitä, miten ehdotettua lainsäädäntöä voitaisiin muuttaa siten, että sen yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa saataisiin vähennettyä. Yrityspaneeleita käytettiin Tanskassa pääasiassa vuosina 1996–2004, jonka jälkeen standardikustannusmenetelmä (SCM; tarkemmin luvussa 3.4.2) korvasi yrityspaneelit vaikutusarviointityössä.

MENETELMÄN KUVAUS

Yrityspaneelit

Tanskan talous- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimiva Danish Commerce and Companies Agency (DCCA) perusti ensimmäisen yrityspaneelin vuonna 1996. Yrityspaneelissa oli 500 satunnaisesti valittua yritystä, ja se oli koottu siten, että sen

²⁷ Sidosryhmiltä voi tässä yhteydessä edellyttää myös salassapitoa, mikäli se on perusteltavissa.

rakenne vastasi Tanskan yrityskentän todellista rakennetta. Paneeliin valittiin kuitenkin vain yrityksiä, joiden vuosittain liikevaihto oli vähintään 150 000 Tanskan kruunua (n. 20 000 €). Tätä pienempien yritysten ei katsottu olevan aktiivisia toimijoita vaan holding-yhtiöitä tai osa-aikaisia yrityksiä, jotka taas eivät ole hallinnollisen taakan vähentämisen kohderyhmää. Kaikki yritykset olivat paneelissa vapaaehtoisesti, eikä niille maksettu siihen osallistumisesta erillisiä korvauksia.

Mukaan pyydytetyt yritykset arvottiin Tanskan yritysrekisteristä ja niille lähetettiin kutsu. Kutsuja lähetettiin yritysrekisteristä arvoituille yrityksille siihen asti, kun 500 yrityksen paneeli oli saatu valmiiksi. Mikäli jollekin esimerkiksi jonkin toimialan yrityksistä ilmoittautui mukaan yliedustusta, laitettiin nämä yritykset odotuslistalle, jolta poimittiin yrityksiä täydentämään paneelia tilanteessa, jossa paneeliin valitut yritykset jättäytyivät pois.

Yrityspaneeli saavutti pikaisesti suuren suosion, sillä hallinnon, poliitikkojen ja sidosryhmien tarve lainsäädännön ex ante -vaikutusarvioinnille oli suuri. Vapaaehtoisen testipaneelin yritysten väsyttämisen välttämiseksi perustettiin vielä kaksi samoin periaattein koottua testipaneelia. Tämä mahdollisti useampien kyselyiden tekemisen, sillä kullekin paneelille lähetettiin vuodessa vain 4-6 kyselyä.

Hallinnollisen taakan arviointiin kehitetyn SCM -mallin käyttöönottovuoteen 2004 mennessä Tanskassa oli toteutettu yhteensä 42 erilaista yrityspaneeleille lähetettyä kyselyä. Testipaneeleita käytettiin pääasiassa arvioimaan säädöksiä, jotka koskivat kaikkia yrityksiä. Käytännössä tämä tarkoitti keskittymistä verotukseen sekä yritys- ja työlainsäädäntöön.

Fokuspaneelit

Vuonna 1998 Tanskan yrityspaneeleita täydennettiin aina tiettyä tarvetta varten koottuilla fokuspaneeleilla. Fokuspaneeleiden tarkoitus oli samankaltainen kuin yrityspaneeleidenkin, mutta niitä käytettiin mittaamaan tietyn lainsäädännön osan vaikutuksia tarkemmin määriteltyyn yritysryhmään. Fokuspaneeleita koottiin mm. alle 10 henkeä työllistävästä maataloista, ja paneelin koko oli tavallisimmin noin 250 kohderyhmän yritystä, joille lähetettiin kutsu vastata kyselyyn. Yritykset arvottiin viranomaisen rekistereistä. Kun kyseessä oli esimerkiksi tietyt luvanhaltijat, käytettiin sen viranomaisen rekisteriä, joka piti kirjaa luvanhaltijoista. Myös fokuspaneeleihin osallistuminen oli vapaaehtoista, eikä niihin osallistuneille yrityksille maksettu korvausta.

SCM-mallin käyttöönottovuoteen 2004 mennessä Tanskassa oli toteutettu yhteensä 114 erilaista fokuspaneeleille lähetettyä kyselyä. Koska fokuspaneeleita käytettiin arvioimaan vaikutuksia aina tietyn yritysjoukon näkökulmasta, kyselyt sisälsivät säädöksiä useilta eri hallinnonaloilta.

Fokusryhmät

Vuonna 2001 Tanskan fokuspaneeleita täydennettiin fokusryhmillä, joissa tyypillisimmin 10-15 tietyn lainsäädännön vaikutuspiirissä olevaa yritystä kutsuttiin muutamien tuntien mittaiseen pyöreän pöydän keskusteluun tietyn lainsäädännön

vaikutuksista. Koolle kutsuja oli DCCA, ja kutsuttavat valittiin satunnaisotannalla relevantista rekisteristä. Osallistuminen oli vapaaehtoista eikä siitä maksettu matkakulukorvausten lisäksi erillisiä osallistumispalkkioita.

Fokusryhmiä käytettiin niiden ongelmien tarkempaan selvittämiseen, jotka olivat nousseet esille fokuspaneelilla kerätyissä tuloksissa. Tyypillisessä tapauksessa fokuspaneelille lähetetyssä kyselyssä oli noussut esiin raskaita hallinnollisia taakkoja, muttei selkeitä keinoja taakan vähentämiseen. Fokusryhmissä käsiteltiin myös monimutkaisia säädöksiä, joiden käsittely fokuspaneelien avulla oli vaikeaa.

Keskusteluissa yrityksiä pyydettiin kuvailemaan ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia niiden toimintaan sekä antamaan ehdotuksia siitä, miten hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää. Tarvittaessa mukana oli myös ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka auttoivat tosiasiallisten seurausten määrittämisessä. Keskusteluihin osallistui myös hallinnonalan ministeriö, joka kokosi näkemykset, joiden avulla pyrittiin lainsäädännön parantamiseen.

Vuoteen 2004 mennessä Tanskassa oli toteutettu kuusi fokusryhmätapaamista.

PROSESSI

Kun DCCA oli määritellyt sen lainsäädännön osan, jonka yritysvaikutuksia haluttiin arvioida, se valmisteli kyselyyn tarvittavan materiaalin. Materiaali sisälsi lyhyen, noin 1–2 sivun mittaisen selvityksen lainsäädännön sisällöstä ja sen mahdollisista yritysvaikutuksista. Vaikka selvityksestä pyrittiin tekemään mahdollisimman lyhyt, sen tuli kuitenkin olla täsmällinen, jotta vastaajaryityksillä oli riittävät tiedot lainsäädännön hallinnollisista vaikutuksista. Lisäksi DCCA valmisteli usein standardimuotoisen kysymyslomakkeen. Samaa kysymyslomaketta hyödynnettiin tarvittaessa myös kasvotusten toteutetuissa fokusryhmissä.

Kysymyslomakkeessa vastaajia pyydettiin arvioimaan tarvittavien tietojen keräämiseen kulunut aika ja/tai virallisten lomakkeiden täyttämiseen kuluva aika. Vaihtoehtoisesti vastaajia pyydettiin tunnistamaan lainsäädännön tuomat rahalliset sekä ajalliset säästöt. Yrityksiltä pyydettiin arviota sekä kertaluonteisista että toistuvista muutoksen tuomista kustannuksista. Kyselylomake muodostui tyypillisesti seuraavista kohdista, ja mittaa sillä oli alle 2 sivua:

- vaikuttaako säädös yritykseen
- millaisia hallinnollisia aktiviteetteja säädösmuutos toisi yritykselle
- lisäisikö vai vähentäisikö säädös yrityksen hallinnollista taakkaa
- luoko säädösmuutos tarpeita ulkopuoliseen apuun (esim. asianajajat, kirjapitäjät)
- luoko säädösmuutos tarpeita ostaa uusia välineitä (esim. tietokoneohjelmistoja)
- luoko lainsäädäntö tarpeita lähettää työntekijöitä koulutuksiin, jotta näillä olisi mahdollisuus vastata uuden lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin.

Kysymyspatteristossa oli mukana myös tarkentavia kysymyksiä, joiden avulla pyrittiin selittämään vaihteluita hallinnollisissa vaikutuksissa (esimerkiksi kuinka monta

rekka-autoa yritys omisti tms.). Ennen kyselyn lähettämistä yrityksille se hyväksyttiin ko. hallinnonalan ministeriöllä.

Tapauksissa, joissa lainsäädäntöä arvioitiin testipaneelin avulla, koottu materiaali lähetettiin yhdelle kolmesta testipaneelista.

Jos lainsäädäntö arvioitiin fokuspaneelin avulla, määritettiin valintakriteerit ennen varsinaisen kyselyn muodostamista. Käytännössä tämä tarkoitti, että otos relevanteista yrityksistä valittiin asianmukaisesta rekisteristä tai viranomaisten tietokannasta. Joissakin tapauksissa otoskokoa kasvatettiin tavanomaisesta 250 yrityksestä aina 400 yritykseen. Tällä pyrittiin varmistamaan riittävä vastausmäärä.

Samanlaista menetelmää käytettiin myös fokusryhmien kanssa. Tyypillisesti DCCA tunnisti noin 30–40 lainsäädäntömuutoksen näkökulmasta relevanttia yritystä. DCCA soitti yrityksille kutsuakseen ne osallistumaan sekä kertoakseen lainsäädännön taustoista. Kun riittävä määrä yrityksiä suostui, DCCA lähetti osallistujille tapaamista varten valmistellun materiaalin. Usein ryhmätapaamisten paikan ja ajan sopiminen muodostui haastavaksi, erityisesti jos fokusryhmissä oli pieniä yrityksiä tai kauppiaita. Ne eivät halunneet pitää vapaata päivisin tai matkustaa pitkiä matkoja osallistuakseen fokusryhmiin. Tästä syystä fokusryhmät järjestettiin usein iltaisin ja niihin kutsuttiin ainoastaan tietyn alueen yrityksiä.

AINEISTON KERÄYS

Yrityspaneeleissa yrityksille annettiin yleensä noin kaksi viikkoa aikaa vastata kyselyyn postitse. Fokuspaneeleita varten yrityksiä haastateltiin puhelimitse. Koska yritykset eivät olleet ilmoittautuneet vapaaehtoisiksi fokuspaneeliin, koettiin aktiivisempi ote tarpeelliseksi.

Paneeleiden vastausprosentille asetettiin tavoitteeksi 65 %. Mikäli tätä tavoitetta ei saavutettu, DCCA otti yhteyttä yrityksiin henkilökohtaisesti tiedustellakseen syitä siihen, miksi ne eivät olleet vastanneet. Yleisesti vastausprosentti kuitenkin ylitti 65 %, sillä yritykset olivat lupautuneet vastaamaan ryhtyessään vapaaehtoisesti yrityspaneeelin jäseniksi.

Fokuspaneeleissa tavoitteena oli haastatella ainakin sataa yritystä, joihin lainsäädäntö vaikutti. Mikäli tavoitteeseen ei päästy, DCCA arpoi uuden otoksen ja prosessi toistettiin. Vastausprosentit fokuspaneelien vastaajaryhmissä olivat kuitenkin perinteisesti erittäin hyviä ja ylittivät vastaavien kaupallisten kyselyiden vastausprosentit.

Kyselyitä toteutettaessa opittiin paljon siitä, miten sekä vastausprosentit että vastaajien motivaatio saatiin pidettyä korkeina. Tärkeää oli, ettei testipaneelin yrityksiä hyödynnetty liikaa. Osallistuminen useampaan kuin yhteen kyselyyn joka toinen kuukausi ylityöllisti vastaajia, jotka sitten jättäytyivät helposti kokonaan testipaneelien ulkopuolelle. Yhtä tärkeää oli kuitenkin paneelien osallistaminen. Ajanjaksoina, jolloin paneeleille ei lähetetty kyselyitä, paneelien jäsenet turhautuivat, sillä niihin ei otettu yhteyttä tarpeeksi useasti. Lisäksi merkitystä oli selvityksellä, joka yrityksille toimitettiin ennen kyselyyn vastaamista tai fokuspaneeliin osallistumista. Jos selvitys lainsäädännön keskeisestä sisällöstä ja vaikutuksista oli liian monimutkainen,

jäivät vastausprosentit heikoiksi. Ongelmia syntyi myös silloin, jos arvioitavana oleva lainsäädäntö oli yritysten näkökulmasta liian vähämerkityksellinen.

AINEISTON ANALYSOINTI

DCCA kokosi yritys- ja fokuspaneelien avulla kerätyn aineiston. Samassa yhteydessä äärihavainnot poistettiin otoksesta ja mikäli mahdollista, äärihavainnon tuotaneeseen yritykseen otettiin yhteyttä sen selvittämiseksi, miksi havainto poikkesi merkittävästi muun yritysjoukon antamista näkemyksistä.

Aineisto analysoitiin tietokoneohjelmiston avulla, joka tuotti määrämuotoisen raportin aineistosta sisältäen mm. luottamustason ja yritysten antamat ehdotukset siitä, miten ei-toivottuja vaikutuksia voitaisiin välttää. DCCA:n henkilökunta kirjoitti tähän lähinnä numeeriseen tietoon perustuen lyhyen raportin, jossa tulkittiin tietokoneen tekemää raporttia ja annettiin suositukset siitä, miten hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää. Samanlainen raportti kirjoitettiin myös fokusryhmien perusteella. Kaikki kerätty aineisto lähetettiin asianomaiselle ministeriölle ja tulosten yhteenveto lisättiin osaksi lakiluonnosta. Lisäksi materiaali julkistettiin DCCA:n verkkosivuilla.

Tyypillisesti testi- tai fokuspaneelien toteuttamiseen kului noin neljä viikkoa. Tästä ensimmäinen viikko käytettiin taustamateriaalin ja kyselyn laatimiseen yhdessä vastaavan ministeriön kanssa. Kaksi viikkoa kului aineiston keräämiseen ja yksi aineiston raportointiin. Fokusryhmät toteutettiin tyypillisesti nopeammin, noin kahdessa viikossa.

Testipaneelit ja fokusryhmät toteutettiin kokonaan DCCA:n oman henkilökunnan toimesta, kun taas fokuspaneelien yritysten valitsemisen ja aineiston keräämisen toteuttivat ulkopuoliset konsulttiyritykset. Yhden fokuspaneelin toteuttaminen ulkopuolisella konsulttiyrityksellä maksoi keskimäärin noin 10 000 euroa.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Yrityspaneeleilla on lukuisia hyötyjä. Toteutuksen vaatima infrastruktuuri on kohtalaisen helppo järjestää, minkä lisäksi juoksevat kustannukset ovat varsin vähäiset. DCCA:lla oli keskimäärin 4-5 työntekijää, jotka työskentelivät täysipäiväisesti yrityspaneelien kanssa. Vuosibudjetti oli noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa. Yrityspaneeleita voidaankin pitää erittäin kustannustehokkaana tapana osallistaa yrityksiä lainsäädäntöprosessissa.

Yrityspaneeleit voidaan toteuttaa joko keskitetyn yksikön tai yksittäisten ministeriöiden toimesta. Kun tavoitteena on kerätä tasalaatuista ja metodologisesti yhteneväistä dataa, on suositeltavaa, että toteuttajana on aina sama organisaatio. Kun toteuttajana on yksittäinen ministeriö, taataan kuitenkin parempi tulosten huomiointi lopullisessa lainsäädäntötyössä.

Hallinnollisen taakan mittaaminen on kuitenkin aina haastavaa, kun kyseessä on vasta lainsäädäntöluonnos, jonka täytäntöönpanosta yrityksillä ei ole käytännön kokemusta. Tästä johtuen samantapaisilla yrityksillä voi olla toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, millaista hallinnollista takkaa lakiehdotus aiheuttaa. Tämä ongelma toistuu kuitenkin käytettäessä kaikkia menetelmiä, joiden avulla pyritään mittaamaan

tulevan lainsäädännön vaikutuksia. Käytettäessä kyselyiden kautta toteutettavia aineistonkeruumenetelmiä voidaan aineiston avulla kuitenkin laskea tuloksen luotettavuus. Toisinaan tuloksissa on niin suurta hajontaa ja siitä seuraavaa epävarmuutta, että niitä ei ole mahdollista käyttää poliittisen päätöksentekoprosessin tukena.

3.2.4 Arviointimenetelmien yhteenveto sekä soveltuvuus Suomeen: kuulemiset, testipaneelit ja fokusryhmät

Menetelmä	Vahvuudet	Heikkoudet
The Burden Hunters -projekti, Tanska Yritysten näkökulmasta raskaimpien taakka- ja ärsytysvaikutusten tunnistamiseen käytettävä menetelmä	+ Bottom up- lähestymistavan avulla päästään kiinni yritysten näkökulmasta raskaimpiin velvoitteisiin + Tarjoaa välineitä järjestelmän tarkasteluun ja taakan vähentämiseen kokonaisuuden tasolla	- Vaatii runsaasti resursseja osallistuvilta yritykseltä - vapaaehtoisten yritysten löytäminen vaikeaa - Vaatii myös edellä mainitusta syystä resursseja myös toteuttajalta. - Ei tarjoa välineitä yksittäisen säädösmuutoksen valmistelun tueksi
Tanskalaiset yrityspaneeelit Sähköisestä kyselystä sekä erilaisista pyöreän pöydän keskusteluista koostuva yrityspaneeelisto	+ Helposti toteutettava ja kustannustehokas menetelmäpakki + Tarjoaa sekä laadullista että tilastollista tietoa säädösvalmistelun tueksi	- Vaatii käytännössä keskitettyä toimintaa ja resursseja - Yritysten näkemyksissä luonnosvaiheessa olevasta lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista voi olla runsaastikin hajontaa
SFIT, Iso-Britannia Pienyritystestien liittyvä yritysten kuuleminen	+ Mahdollistaa avoimen ja läpinäkyvän prosessin, jolloin lopputulos on lähtökohtaisesti paremmin hyväksyttävissä + Mahdollisuus saada tietoa vaikutusten kohteilta suoraan	- Vaatii käytännössä keskitettyä toimintaa ja asiantuntemusta järjestelyjen toteuttamiseen - Ryhmien edustajien sitouttaminen arviointivaiheeseen mukaan on joka tapauksessa haastavaa

Kentälle kohdistuvat kyselyt ja kuulemiset nähtiin tässä selvityksessä toteutetuissa ministeriöiden ja sidosryhmien haastatteluissa pääosin hyvänä lähtökohtana vaikutusarviointien tekemiselle. Kuulemiset ja kyselyt nähtiin valmistelijan työtä helpottavana tekijänä, jotka myös ikään kuin turvaavat valmistelijan selustaa.

Yritysrekisteri tai tietokanta yrityksistä, jotka vapaaehtoisesti voisivat osallistua hallituksen esityksen vaikutusarviointiin, nähtiin haastatteluissa hyvänä työkaluna. Haastattelujen mukaan pienyrityksiä on vaikea tutkia huonon saavutettavuuden takia, ja suuriin yrityksiin on sitä vastoin helpompi ottaa yhteyttä esimerkiksi toimialajärjestöjen kautta. Vapaaehtoisista yrityksistä koostuva rekisteri madaltaisi kynnystä kontaktoida ja kuulla pienyrityksiä. Haastatteluissa tuli esiin myös näkökulma, jonka mukaan mahdolliset yritysvaikutuksia koskevat kuulemiset tai kyselyt tulee kohdistaa tarpeeksi laajalle yritysjoukolla. Tällä vältettäisiin se, että yritykset ajavat omaa yhteistä etuaan kyselyissä tai paneeleissa.

Vaikka haastatteluissa vastaavanlaisten yrityspaneeleiden ja keskusteluryhmien kokoaminen nähtiinkin kannatettavana, esitettiin useaan kertaan epäily

halukkaiden yritysten löytämisestä. Useat asiantuntijat nostivat esiin vaikeudet värvätä yrityksiä Euroopan komission European Business Test -paneeliin, mikä on Suomessa osoittautunut erittäin haastavaksi.

Etujärjestöjen nykyistä parempi hyödyntäminen vaikutusarvioinnin toteuttamisessa nähtiin toteuttamisen arvoisena ideana. Myös järjestöt ilmaisivat kiinnostuksensa osallistua tiiviimmin vaikutusarvioinnin tukemiseen, muun muassa tarjoamalla mahdollisuuksia hyödyntää kattavia jäsenrekistereitään. Käytännössä kuitenkin etujärjestöjä kuullaan usein vasta säädösvalmisteluhankkeen loppupuolella, jolloin todelliset vaikutusmahdollisuudet jäävät vähäisiksi. Järjestöjä voitaisiin kuulla paremmin valmistelun aikana ja vaikutusarvioinnin laatimisen tukena. Lisäksi toivottiin mahdollisuuksia keskustella erilaisten toteutusmahdollisuuksien hyvistä ja huonoista puolista jo ennen varsinaiseen säädösvalmisteluun ryhtymistä.

3.3 Prosessiohjeet ja tarkistuslistat

Seuraavassa on esitelty tarkastelluista maista poimittuja prosessiohjeita ja tarkistuslistoja, joilla pyritään tarjoamaan tukea säädösvalmisteluun ja yritysvaikutusten arviointiin. Kustakin prosessiohjeesta tai tarkistuslistasta on laadittu lyhyt kuvaus, minkä lisäksi on pohdittu sen vahvuuksia ja heikkouksia. Viimeisessä alaluvussa on analysoitu käsiteltyjen menetelmien hyvät ja huonot puolet sekä pohdittu niiden soveltuvuutta käyttöön otettavaksi Suomessa.

3.3.1 Lainvalmistelijan tarkistuslista, Ruotsi

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Vuonna 1995 esitellyn lainvalmistelijan tarkistuslistan tarkoituksena on tarjota vaikutusarvioinnin perusta kaikille lainvalmistelutyöhön osallistuville virkamiehille. Siihen on koottu tärkeimpiä kysymyksiä, joita tulisi pohtia lainvalmistelutyössä. Listan on laatinut pääministerin kanslia, joka on muodollisesti vastuussa sekä lainsäädännön oikeudellisesta että kielellisestä laadusta.

PROSESSI

Lainlaatijan tarkastuslista tulee huomioida kaikessa lainsäädäntötyössä. Tarkistuslistan noudattamista säädösvalmistelussa valvoo kunkin ministeriön sisällä toimiva lakiosasto. Edellä kuvattu Reglerådet ei valvo tämän tarkistuslistan noudattamista.

Jokaista listan kysymyksistä seuraa joukko alakysymyksiä sekä ohjeita, joita sääntillisesti noudatettaessa saadaan selville yksityiskohtaista tietoa siitä, tulisiko lainsäädäntötyöhön ryhtyä ja jos, niin miten.

MENETELMÄN KUVAUS²⁸

Käytännössä lainlaatijan tarkistuslista koostuu yhdeksästä pääkohdasta, jotka on kuvattu alla. Se ei keskity ainoastaan yritysvaikutusarviointiin, vaan tähtää rytmittämään säädösvalmistelutyötä yleisemmin.

1. Ongelman kuvaus.
2. Onko toimenpide kansainvälisestä yhteistyöstä kumpuava vaatimus?
3. Vaaditaanko toimenpidettä muista syistä?
4. Onko toimenpide julkinen sitoumus?
5. Onko mahdollisuutta käyttää muita, vaihtoehtoisia instrumentteja? Mitä?
6. Mikä tulee olemaan vaikutusarvioinnin tulos ja mitä valvontainstrumentteja tullaan lopulta valitsemaan?
7. Miten seuranta ja uudelleenarviointi tullaan toteuttamaan?

Lisäksi listassa on kaksi kohdennettua kysymystä liittyen käytettäviin instrumentteihin:

8. Miten lakisäätteiset ongelmat tulisi ratkaista?
9. Miten säännöksiä tullaan käytännössä soveltamaan?

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Tarkistuslistan käyttö yhdistettynä Regelrådetin lähinnä yritysvaikutuksiin keskittyvään tarkistukseen tarjoaa mahdollisuuden huolelliseen, asiantuntevaan sekä yhdenmukaiseen ministeriötason vaikutusarviointijärjestelmään, joka huomioi erityisesti pienyritykset erinomaisesti. Vaikutusarvioinnin taso ja systeemin yhdenmukaisuus riippuu kuitenkin vahvasti yksittäisten ministeriöiden sitoutumisesta korkealaatuiseen vaikutusarviointiin.

3.3.2 Simplex - tarkistuslista pienyritysvaikutusten arviointiin, Ruotsi²⁹

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Simplex -lista on osa vuonna 1998 säädettyä Simplex-asetusta, jossa säädetään pakollisesta pienyritysvaikutusten arvioinnista sekä valmisteltaessa uutta että muuttettaessa vanhaa lainsäädäntöä. Listan tarkoituksena on alleviivata pienyritysvaikutusten arvioinnin tärkeyttä lainsäädäntötyössä, minkä lisäksi huomiota pyritään kiinnittämään hallinnollisten aktiviteettien lisääntymiseen sekä ylimääräisiin pienyrityksille syntyviin kustannuksiin.

Vuoteen 2007 saakka pienyritysvaikutusten arviointiin keskittyvä Simplex -tarkistuslista oli ainoa pakollinen osa lainsäädäntötyön yritysvaikutusten arviointia.³⁰ Vuoden 2008 alusta Simplex-asetus korvattiin yleisemmällä vaikutusarviointiasetuksella

28 Lähde: Swedish Cabinet Office (1995), Control by Regulation. Check-list for Legal Drafters, Stockholm

29 Simplex -säädos, 1998

30 OECD Reviews of regulatory reform, Regulatory reform in Sweden: Government capacity to assure high quality regulation in Sweden, OECD 2007

(Regulatory Impact Assessment -asetus). Samassa yhteydessä myös Simplex -tarkistuslistan pakollisuus poistui.

PROSESSI

Tarkistuslistan toimeenpanoa, käyttöä ja työn laatua valvoo itsenäinen, hallituksen asettama paremman sääntelyn neuvosto (Regelrådet). Sen tehtävänä on lisäksi tarjota tukea ja neuvoa tarkistuslistan käytössä. Käytännössä yksikkö käy läpi kaikissa ministeriöissä valmistellut lakiehdotukset joilla katsotaan olevan merkittävää vaikutusta yritystoimintaan ja varmistaa, että vaikutusarviointi on toteutettu asianmukaisesti vaikutusarviointiohjeistusta noudattaen.

MENETELMÄN KUVAUS

Käytettäessä Simplex -tarkistuslistaa lainvalmistelijoiden tulee käydä läpi 12-kohtainen lista, jonka tarkoituksena on tarjota lisätietoa lainsäädännön vaikutuksista pienyrityksiin.

1. Mikä on lainsäädännön avulla selvitettävä ongelma ja mitä tapahtuu, jos lainsäädäntöä ei laiteta täytäntöön?
2. Mitkä ovat mahdolliset vaihtoehtoiset etenemistavat?
3. Mitä hallinnollisia, käytännöllisiä tai muita toimenpiteitä pienyritysten täytyy toimeenpanna säädöksestä johtuen?
4. Kuinka paljon aikaa pienyritykseltä kuluu lainsäädännön noudattamiseen?
5. Aiheuttaisiko säädös pienyrityksille ylimääräisiä resurssikustannuksia, esimerkiksi palkkakustannusten nousuna?
6. Voiko lainsäädäntö vääristää kilpailua asettamalla pienyritykset epäedulliseen asemaan tai muuten heikentää niiden kilpailukykyä?
7. Vaikuttaako säädös muilla tavoin pienyrityksiin?
8. Onko säädöksen noudattamista mahdollista valvoa ja miten säädöksen vaikutuksia pienyrityksiin tullaan havainnoimaan ja tarkastamaan?
9. Tulisiko säädöksen olla voimassa ainoastaan rajoitetun ajan, jotta mahdolliset negatiiviset vaikutukset pienyrityksiin voitaisiin välttää?
10. Tuleeko lainsäädännön astuessa voimaan kiinnittää erityistä huomiota pienyrityksiin?
11. Syntyykö säädöksestä tarpeita ylimääräisille tiedonantovelvoitteille?
12. Miten asiaankuuluva yritysten kuuleminen on toteutettu säädösvalmistelussa ja mitä erityisiä näkökulmia siinä nousi esiin?

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Yksinkertainen Simplex-menetelmä on helposti lähestyttävä ja helposti ymmärrettävä, ja se painottuu erityisesti pienyritysvaikutusten arviointiin. Koska tarkistuslistan käyttö oli aina vuoteen 2007 saakka pakollista, arvioi OECD maaraportissaan, että pienyritysvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on Ruotsissa edelleen erinomaisella tasolla.

3.3.3 Yrityksille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointi (Business effect check, Hollanti)

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Lainsäädännön etukäteisarviointi IAK (Integraal Afwegingskader) sisältää yhtenä osana yrityksille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin (Business effect check, BET). IAK-prosessin tavoitteena on yhtenäistää ja laajentaa lainsäädännön valmistelun yhteydessä toteutettavaa vaikutusarviointia koko hallinnossa. Lisäksi menetelmällä pyritään hallituksen esitysten laadun yhtenäistämiseen ja parantamiseen. Menetelmän tavoitteena on tuoda vaikutusarviointi mukaan lainsäädännön valmistelun alkuvaiheeseen.

MENETELMÄN KUVAUS JA PROSESSI

Yritystaloudellisia vaikutuksia arvioidaan ja lasketaan seuraavasti:

1. Yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa arvioidaan SCM-mallin avulla³¹. Laskelmissa otetaan huomioon myös yrityksille aiheutuvat investointikustannukset.
2. Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat muut kustannukset (compliance costs) huomioidaan laskelmissa (esim. tietyn teknologian käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset, sertifiointeista tai uuden osaamisen hankkimisesta aiheutuvat kustannukset).
3. Suoritettavat laskelmat toimitetaan Actalin tarkastettaviksi (the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens; itsenäinen, neuvoa-antava elin, joka toimii hallinnollisen taakan kehitystä valvovana elimenä).
4. Laskelmien ohella tulee arvioida uuden lainsäädännön mahdolliset vaikutukset markkinoihin ja kilpailutilanteeseen (ml. kilpailu ulkomaisten yritysten kanssa).

Yritysvaikutusten arvioinnissa pieniin yrityksiin ei ole kiinnitetty erityishuomiota. Yrityksen koko huomioidaan kuitenkin hallinnollista taakkaa koskevissa laskelmissa (populaatiot). Hallinnollisen taakan laskeminen perustuu pitkälti Hollannissa ennalta tehtyihin pohjamittauksiin. Ministeriöiden käytössä on lisäksi sähköinen AL-Clear-työkalu laskelmien suorittamiseksi.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

SCM-mallia hyödyntämällä saadaan määrämuotoista ja keskenään vertailukelpoista tietoa lainsäädännön aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Yritysvaikutuksia koskevan BET-menetelmän hyvänä puolena on lisäksi lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvien kulujen (compliance costs) ja yrityksille aiheutuvien investointikustannusten huomioiminen, joita ei tavallisesti sisällytetä hallinnollisten kustannusten ja taakan laskelmiin. Prosessin hyviin puoliin kuuluu myös itsenäisen viranomaisen Actalin suorittama valvonta ja tehtyjen laskelmien tarkastus.

Menetelmän huonona puolena voidaan nähdä arvioinnin painottuminen hallinnollisen taakan ja kustannusten arviointiin. Muita yritysvaikutuksia, kuten vaikutuksia

31 Ks. <http://www.administrative-burdens.com/>

markkinoihin ja kilpailutilanteeseen, ei arvioida määrämuotoisesti vaan arviointi perustuu arvioijan omaan osaamiseen.

Hallinnollisen taakan laskemista helpottaa Hollannissa laskentatyökalu sekä tehdyt pohjamittaukset, joihin laskelmat perustuvat. Suomessa pohjamittauksia ei ole tehty yhtä kattavasti kuin Hollannissa ja näiltä osin vertailutietoa ei ole aina käytettävissä.

Vastaavan menetelmän käyttöönotto Suomessa edellyttäisi valmistelijoiden kouluttamista standardikustannusmallin osaajiksi. Hollannissa on toteutettu kattava koulutus Actalin toimesta. Käytännössä standardikustannusmalli on hyvin yksinkertainen eikä siihen liittyvien laskelmien suorittaminen ole monimutkaista, kunhan tarvittavat ohjeet ovat saatavilla. Menetelmän käyttöönoton onnistuminen edellyttäisi myös prosessin pakollisuutta sekä valvonnan ja tarkistusten järjestämistä.

3.3.4 Prosessi lainsäädännön pienyritysvaiikutusten etukäteisarviointiin (SFIT), Iso-Britannia

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUE

Sääntelyn vaikutusarvioinnin tekeminen on yleisesti ottaen Iso-Britanniassa pakollista. Siihen on sisällyttävä myös pienyritysvaiikutusten arviointi jäljempänä esitettyssä laajuudessa, mikäli lainsäädännön valmistelija katsoo, että sääntelyllä on mahdollisesti ko. vaikutuksia. Tällöin vaikutusarvioinnin tekemiseen kuuluu nk. Small Firms Impact Test (SFIT)³².

SFIT:in tarkoituksena on tarjota riittävää ohjeistusta valmistelijoille ja päätöksentekijöille, jotta nämä voivat luotettavasti varmistaa, ovatko pienyrityksille lainsäädännöstä koituvat hyödyt, haitat ja vaikutukset riittävällä tasolla identifioitu ja onko näiden vaikutus näkyvää harkittaessa vaihtoehtoja. Vaikutusarvioinnin tulee näkyä myös lainsäädännön esitöissä.

MENETELMÄN KUVAUS

SFIT-testi on vaiheittainen. Ensimmäinen vaihe on nk. ”Development and Options stage”, jonka aikana lakiehdotusta kehitellään ja vaihtoehtoja käydään läpi. Tukena voidaan käyttää alustavia keskusteluja valittujen sidosryhmien kanssa. Tätä ensimmäistä vaihetta voi seurata mahdollinen ”Consultation stage” eli keskusteluvaihe, jossa vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa syvennetään. Huomioon otetaan erityisesti ne yrityskoot, joihin vaikutukset ovat suurimmat (alle 20 / alle 50 työntekijää), ja harkinnassa ovat mahdollisten poikkeusten tai kevennysten ottamiset lainsäädäntöön kokoluokittain. Viimeisessä vaiheessa ”Final proposal stage” valmistelu kootaan yhteen. SFIT-testistä on laadittu yleiset ohjeet, menettelykaavio ja tarkistuslista.

Better Regulation Executive (BRE) saa raportit eri ministeriöihin nimetyiltä Better Regulation (BR) -ministereiltä, joiden vastuulla on mm. suoritettujen vaikutusarvion-

32 <http://www.bis.gov.uk/sfit>.

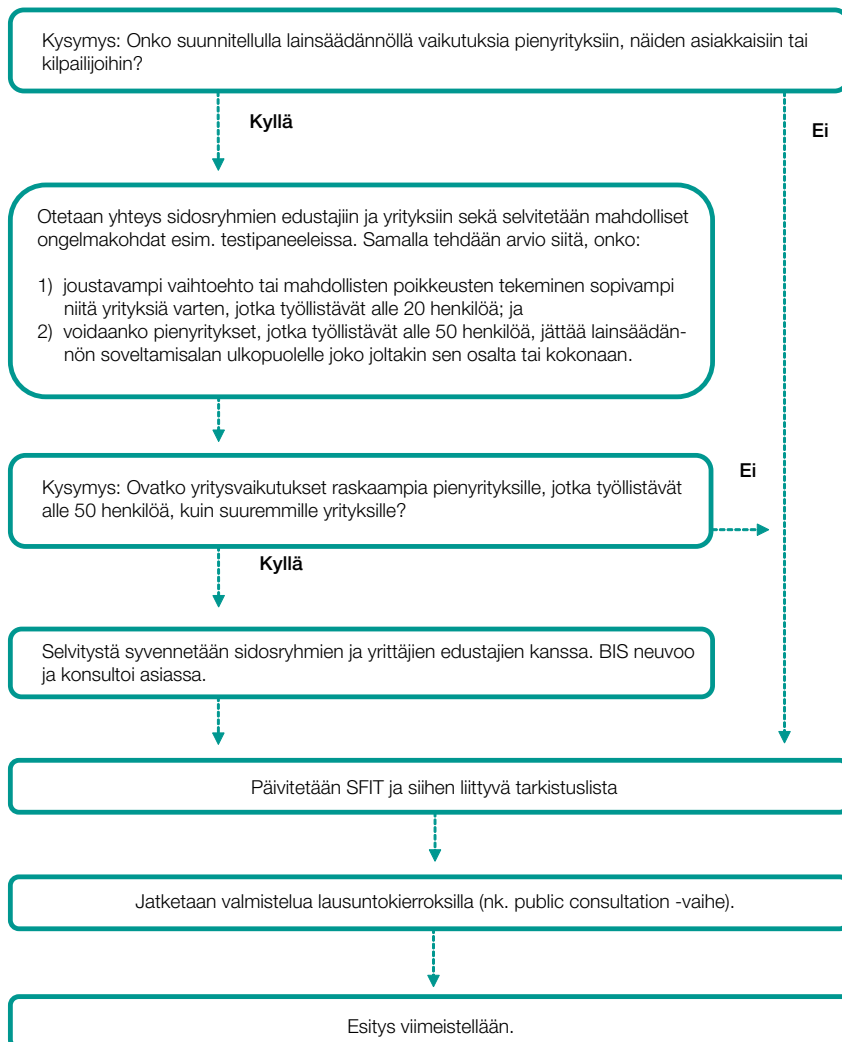
tien kuittaaminen (sign-off). Osana tätä yleistä ja laaja-alaisempaa prosessia myös mahdolliset pienyritysvaikutusten arvioinnit tulevat BR-ministereiden hyväksyttäväksi.

Department for Business, Innovation and Skills (BIS) vastaa SFIT-arvioinnin suorittamisen seurannasta ja neuvoo erityisesti niissä tapauksissa joissa vaikutukset suurempiin yrityksiin verrattuna ovat pienyrityksille raskaampia. Se mm. ylläpitää tietokantaa kehitystyöstä kiinnostuneista yrittäjistä, joita voi pyytää testipaneeliin ja työryhmiin mukaan (ks. edellä luku 3.2.2).

PROSESSI

Prosessin kulku valmistelijan näkökulmasta voidaan havainnollistaa alla olevalla kaaviolla.

Kuvio3. Small Firms Impact Test -kaavio



MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Hyvin suunnitellulla ja ohjeistetulla, käytännönläheisellä ja käyttäjän näkökulmasta taakaltaan kohtuullisella prosessilla voidaan yhdenmukaistaa käytäntöjä sekä saavuttaa tietty oletettu perustaso vaikutusarviointiin.

Suurin menetelmän ongelma on, että se edellyttää tietynasteista valveutuneisuutta lainsäädännön valmistelijalta, jotta prosessi käynnistyy. Mikäli valmistelija ei joko huomaa esittää itselleen kysymystä mahdollisten pienyritysvaikutusten liitännästä valmisteilla olevaan lainsäädäntöön tai jos valmistelija tulkitsee vastoin parempaa tietoa, että sellaisia ei ole, tulevat valmistelun sisältöä koskevat mahdolliset varmistavat toimenpiteet auttamattoman myöhässä. Vaikutusarvioinnin jälkikäteiskontrollissa esille nousevat kysymykset saattavat jäädä ilman tosiasiallista vaikutusta tai vaihtoehtoisesti palauttavat koko valmisteluprosessin lähtöruutuun, mikä muun muassa lisää valmistelun kustannuksia ja valmisteluun käytettävää aikaa.

Heikkoutena tämän tyyppisen prosessin käyttämisessä on lisäksi, että keinoja varmistaa prosessin noudattamista ei juuri ole, ellei lainsäädännön valmistelijaa pakoteta normeihin tai velvoittaviin ohjeisiin prosessin mukaiseen suoritukseen esim. Iso-Britannian mallin mukaisesti. Tulkinnat ja ohjeiden soveltaminen ovat myös subjektiivisia. Mikäli jokin taho osoitettaisiin Iso-Britannian mallin tapaan valvomaan ja ohjaamaan prosessia, olisi arvioitava järjestelyn kustannusvaikutuksia mm. resurssien ja ajankäytön näkökulmasta. Absoluuttista toimivuutta ei luonnollisesti ole tarkoituksenmukaistakaan edellyttää. Tarpeettoman byrokraattinen menettely ei myöskään ole omiaan tehostamaan toimintaa.

Keskitetysti valvotun ja ohjatun prosessin käyttäminen olisi mahdollista myös Suomessa, jossa lainsäädännön valmistelu tapahtuu hajautetusti. Joitakin haasteita on kuitenkin tunnistettavissa keskitettyyn järjestelmään siirtymisen esteenä, liittyen muun muassa ministeriöiden perinteisesti hyvin autonomiseen asemaan oman hallinnonalan lainsäädännön valmistelijana.

3.3.5 Pieniin yrityksiin kohdistuvien säädösvaikutusten arviointi (Small Business Regulatory Impact Assessment), Australia³³

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Menetelmän tavoitteena on vähentää sääntelystä yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja luoda yrityksille suotuisa kasvu- ja toimintaympäristö. Menetelmä keskittyy erityisesti pienyritysvaikutuksiin.

MENETELMÄN KUVAUS

Menetelmä jakautuu kuuteen vaiheeseen, jotka on kuvattu tarkemmin seuraavassa.

33 Small Business Regulatory Impact Assessment Manual (2007)

1. Tunnistetaan alustavasti vaikutusten kohteena oleva yritysjoukko ja todennäköiset vaikutukset

Menetelmän ensimmäisessä vaiheen tarkoituksena on tunnistaa ne yritykset ja yritysjoukot, joihin uusi lainsäädäntö mahdollisesti kohdistuu. Yritysten tunnistamisessa käytetään seuraavia kysymyksiä:

- Millainen säädösvaikutusten kohteena oleva toimiala on? Millaisia ovat tyypilliset yritykset toimialalla?
- Ulottuvatko säädösvaikutukset epäsuorasti myös toimialan ulkopuolisiin yrityksiin, esimerkiksi alihankkijoihin tai muihin yhteistyökumppaneihin (esim. kuljetusyritykset)?
- Voiko uusi säädös aiheuttaa tahattomia vaikutuksia yrityksiin, jotka eivät ole suoraan sääntelyn kohteena?
- Kohdistuvatko vaikutukset eri tavalla erityyppisiin yrityksiin? Huomioidaan esimerkiksi yrityksen sijainti (maaseudulla, kaupungissa), yrityksen työntekijöiden demografinen rakenne (sukupuoli, kieli, ikä) tai riippuvuus tietystä teknologiasta.
- Vaihtelevatko vaikutukset erilaisten pienyritysten välillä? (mikroyritykset, toiminimet jne.)

Säädöksen todennäköisten vaikutusten tunnistamisessa hyödynnetään seuraavaa muistilistaa:

- Millaisia hallinnollisia ja/tai lainsäädännön noudattamisesta johtuvia kustannuksia säädöksestä mahdollisesti aiheutuu? (Esimerkiksi uudet raportointivelvollisuudet, kouluttautuminen, uudet maksut, tuotanto-, markkinointi- tai kuljetusprosessiin tehtävien muutosten aiheuttamat kustannukset, raaka-aineiden kustannusten muutokset, vaikutukset kilpailutilanteeseen jne.)
- Millaisiin yrityksiin edellä tunnistetut mahdolliset vaikutukset kohdistuvat?

2. Kerätään alustavaa tietoa pienellä yritysotoksella

Menetelmän toisen vaiheen tarkoituksena on kerätä alustavaa tietoa yrityksiin kohdistuvista vaikutuksista pientä yritysotosta apuna käyttäen. Otokseen tulee sisällyttää kaikki edellisessä vaiheessa tunnistetut yritystyyppit ja erityisesti eri kokoluokat. Tässä vaiheessa yrityksiltä kerätään ideoita säädöksen mahdollisista vaihtoehdoista.

Kuultavien yritysten valinnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, että otoksessa on edustettuina kaikki sellaiset yritystyyppit, joihin säädös vaikuttaa (yrityksen koko, sijainti, alihankkijat, yhteistyökumppanit, yritykset joihin säädöksellä voi olla tahattomia vaikutuksia jne.)

Tiedonkeruu suoritetaan henkilökohtaisilla tai puhelinhaastatteluilla. Ennen haastattelua on oleellista, että haastateltava on ehtinyt tutustumaan uuteen säädökseen ja sen sisältöön. Haastattelussa käydään läpi esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

- Mikä on haastateltavan näkemys säädöksestä ja sen tavoitteista yleisesti?
- Onko olemassa muita vaihtoehtoja, joilla samat tavoitteet voitaisiin saavuttaa?
- Mitä uusi säädös tulee muuttamaan yrityksen toiminnassa ja käytännöissä?

- Mitkä ovat uuden toimintatavan hyödyt/edut ja haitat/kustannuksia aiheuttavat tekijät?
 - Millaisia toimenpiteitä uuden säädöksen noudattaminen edellyttäisi yritykseltä ennen ja jälkeen toimeenpanon?
 - Miten säädös muuttaa yrityksen toimintaa tai toimintamallia? Mitkä ovat johdannaisvaikutukset muihin yrityksiin ja kuluttajiin?
 - Vaikuttaako säädös eri tavalla erikokoisiin yrityksiin? Mitkä ovat vaikutukset erikokoisiin yrityksiin?
 - Miten yritykselle tärkeissä kilpailevissa maissa vastaava alue on säännelty?
 - Miten säädös vaikuttaa kilpailuun ja hinnoitteluun markkinoilla?
- Yritysten ohella myös etujärjestöiltä voidaan kerätä tietoa säädöksen vaikutuksista:
- Millaisia sosio-ekonomisia vaikutuksia säädöksellä todennäköisesti on? (Esimerkiksi muutokset työllisyydessä ja työnsaantimahdollisuuksissa, palkoissa jne.)
 - Kuinka suurta joukkoa (lkm) yrityksistä säädös koskee?

3. Luodaan johtopäätös, vaihtelevatko säädösvaikutukset merkittävästi yrityksen kokoluokan mukaan (material variation in the impact)

Menetelmän kolmannessa vaiheessa tehdään johtopäätös edellisessä vaiheessa kerätyn tiedon perusteella siitä, onko säädöksellä merkittävästi erilaisia vaikutuksia eri kokoluokan yrityksiin. Kolmannen vaiheen tavoitteena on arvioida ja analysoida edellisessä vaiheessa kerättyä tietoa. Analyysissa tulee ottaa huomioon erikokoisille yrityksille aiheutuvat kustannukset ja niiden luonne (hallinnolliset kustannukset, lisääntynyt työmäärä, jatkuvat vs. kertakustannukset).

Mikäli merkittäviä eroja vaikutuksista ei löydy, tähän saakka toteutettu analyysi dokumentoidaan yksityiskohtaisesti ja muita selvityksiä pieniin yrityksiin liittyen ei tarvitse toteuttaa.

Jos vastaavasti havaitaan, että säädöksen vaikutukset vaihtelevat yrityksen koon mukaan, on toteutettava myös seuraavien vaiheiden analyysit.

4. Laaditaan yksityiskohtainen analyysi pienyrityksiin kohdistuvista vaikutuksista

Neljännän vaiheen tavoitteena on kvantifioida ja eritellä säädöksen vaikutukset erityisesti pieniin yrityksiin. Neljännessä vaiheessa:

- Kvantifioidaan pienyrityksille aiheutuvat kustannukset ja toisaalta hyöty (sisältää laajemman kuulemisen/haastattelukierroksen pieniä yrityksiä sisältävästä otoksesta sekä arvion yritysten lukumäärästä, joita vaikutukset koskevat; voidaan käyttää SCM-mallia tai Business Cost Calculatoria apuna).
- Kuvataan muutaman edellisvuoden aikana tehdyt ja kyseistä yritysjoukkoa koskevat merkittävät muutokset sääntelyssä.
- Listataan mahdolliset tahattomat vaikutukset.

Pienyrityksiä koskevan analyysin tulisi sisältää seuraavat asiat:

- Säännöksen aiheuttaman taakan vaihtelu pienen ja suuren yrityksen välillä
- Arvion siitä, voisiko erilaiset noudattamisvaihtoehdot auttaa pieniä yrityksiä vastaamaan lainsäädännön velvoitteita
- Säännöksen aiheuttamien hyötyjen jakautuminen pienten ja suurten yritysten välillä
- Säädöksen noudattamisesta aiheutuvat toimenpiteet ja niiden ero pienten ja suurten yritysten välillä
- Säädöksen noudattamatta jättämisen vaikutukset pienyrityksiin

Neljännän vaiheen kuulemiset voidaan toteuttaa vaihtoehtoisin tavoin: henkilökohtaiset haastattelut, puhelinhaastattelut, fokuspaneelit, postitse toimitettava tai sähköinen kysely.

Neljännän vaiheen tavoitteena on arvioida ennen kaikkea määrällisesti pienyrityksille aiheutuvia kustannuksia. Tätä varten on oleellista tunnistaa vaikutuksen kohteena olevien yritysten määrä jaoteltuna erityyppisiin yrityksiin sekä yhdelle yritykselle aiheutuvat kustannukset. Yrityksille aiheutuvien kustannusten laskennassa voidaan hyödyntää SCM-mallia tai Business Cost Calculatoria.

5. Arvioidaan vaihtoehtoisia toteutustapoja

Viidennen vaiheen tarkoituksena on tuottaa, arvioida ja vertailla pienyrityksille suunnattuja erilaisia säädöksen noudattamiseen liittyviä vaihtoehtoja. Viidennen vaiheen analyysin tulee sisältää esimerkiksi seuraavia näkökulmia:

- ns. nollavaihtoehto eli se, että säädosmuutosta ei tehdä
- pienille yrityksille suunnatut pidemmät voimaantuloajat (pienillä yrityksillä riittävästi aikaa tutustua uusiin vaatimuksiin, hankkia tietoa säädöksen noudattamisesta, muuttaa hallintoaan, muuttaa tuotanto-, kuljetus- tai markkinointiprosessia jne.)
- pienille yrityksille suunnatun säädöksen noudattamista koskevan tuen järjestäminen (neuvonta, taloudellinen tuki, tekninen tuki jne.)
- arvio hallinnollista taakkaa vähentävistä keinoista (esim. paperiprosessien sähköistäminen)
- säädöksen noudattamatta jättämisestä aiheutuvan rangaistuksen/sakkojen mitoittaminen erikokoisille yrityksille.

Analyysissa tulee arvioida edellä lueteltujen vaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt ja tehdä sitä kautta johtopäätöksiä vaihtoehtojen soveltuvuudesta. Vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia on tätä varten kerätty menetelmän edellisessä vaiheessa (yritysten kuulemiset/haastattelut).

Analyysissa tulee ottaa huomioon myös vaihtoehtojen hyödyt ja kustannukset hallinnolle.

6. Laaditaan yritysvaikutusarviointi tai säädösvaikutusarviointi kohteena olevasta säädöksestä

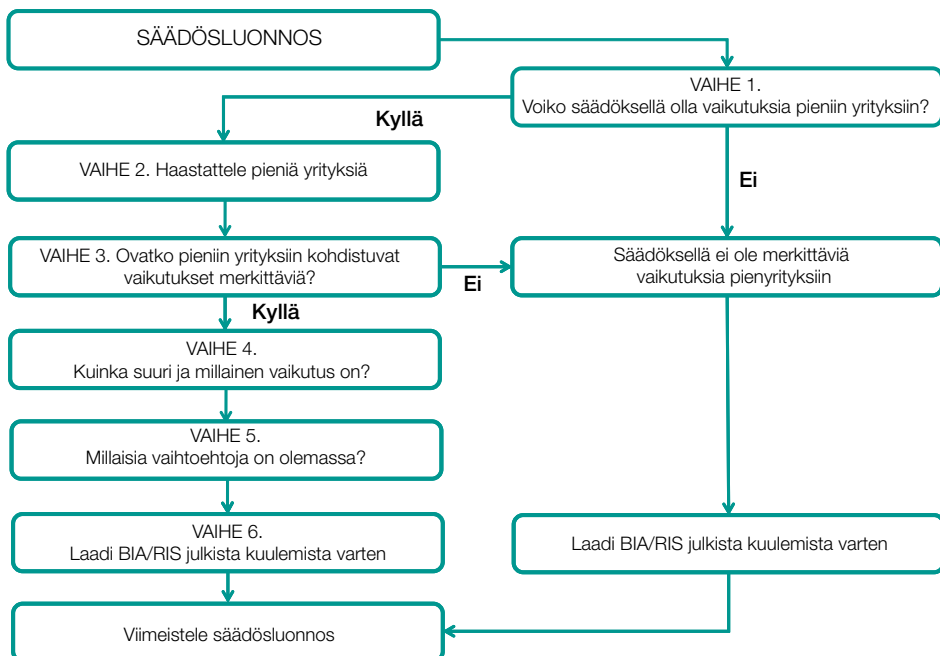
Menetelmän vaiheissa 4 ja 5 kerätty tieto kirjataan osaksi yritysvaikutusarviointia (Business Impact Assessment, BIA) tai säädösvaikutusarviointia (Regulatory Impact Assessment, RIS). Näitä asiakirjoja hyödynnetään lainvalmistelussa ja julkisen kuulemisen yhteydessä.

Yritysvaikutusarvion tai säädösvaikutusarvion tulee sisältää ainakin seuraavat asiat:

- Toimialan rakenne (vaikutusten kohteena olevat yritykset luokiteltuina sijainnin, koon tai muiden merkittävien tekijöiden perusteella).
- Kuvaus haastatelluista yrityksistä ja haastattelujen suorittamismenetelmästä.
- Tunnistettujen vaihtoehtojen kuvaus sekä vaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt (yksityiskohtainen kvantitatiivinen tai kvalitatiivinen analyysi pienyritysvaikutuksista).
- Säädöksen toimeenpanon pitkän tähtäimen vaikutukset (Aiheuttaako säädös kerta- vai jatkuvia kustannuksia? Vähenevätkö kustannukset ajan myötä?)
- Tieto siitä miten säädösluonnosta on muutettu tai miksi sitä ei ole muutettu.

PROSESSI

Kuvio 4. Small Business Regulatory Impact Assessment –menetelmän prosessikuvaus



MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Menetelmä on verrattain yksityiskohtainen, ja se keskittyy erityisesti pieniin yrityksiin. Menetelmän käyttäminen edellyttää kuitenkin valmistelijalta paljon aikaa, ja tästä syystä sen käyttö voi jäädä vähäiseksi. Kustannusten laskeminen edellyttää SCM-mallin tai Business Cost Calculatorin (joka perustuu SCM-malliin) hallintaa ja käyttöä.

3.3.6 Tarkistuslista lainsäädännön etukäteisarviointiin (SFIT), Iso-Britannia

TARKISTUSLISTAN TAVOITE JA SOVELLUSALUE

Iso-Britannian Small Firm Impact Testiin (SFIT) eli pienyritysvaikutusten arviointiin kuuluu yhtenä osana tarkistuslista, jota lainsäätäjät käyttävät prosessin alussa ja sen kuluessa.

TARKISTUSLISTAN KUVAUS

Tarkistuslista on jaettu seuraaviin kohtiin:

- A. Vaikutuksen kohteena olevien yritysten määrittäminen: onko vaikutuksia ja mitä ovat ne ominaisuudet, joiden perusteella vaikutukset syntyvät juuri näille yrityksille.
- B. Vaihtoehtoisten lähestymistapojen arviointi ja pienyritysten huomioiminen lainsäädännössä: voidaanko tehdä poikkeuksia velvoitteisiin ja esimerkiksi yksinkertaistaa raportointivelvollisuuksia?
- C. Selvitystyö sidosryhmien edustajien eli lähinnä intressiryhmien kuten yrittäjien tai yritysten edustajien, heidän etujärjestöjensä ja mahdollisten muiden merkittävien tekijöiden kanssa: testipaneelien muodostaminen ja yhteydenpito; palautteen saaminen vaikutusten merkittävydestä, erityisistä haasteista, vaikutusten suhteellisuudesta, esille tulleiden mahdollisten poikkeusten tosiasiallisesta vaikutuksesta ja muista vaihtoehdoista, joita ei vielä ole käsitelty.
- D. Yritysvaikutusten suhteellisuuden arviointi pienten ja suurempien yritysten välillä: mikäli vaikutukset ovat suhteellisesti raskaampia pienemmille yrityksille, tulee selvitystä jatkaa ennen siirtymistä lausuntokierrokseen (nk. "public consultation"); pienyrityksiä tulee käsitellä vielä erikseen alle 20 henkilöä työllistävien yritysten osalta ja arvioida vaihtoehtoja näiden osalta.
- E. Yksityiskohtaisten tietojen kerääminen todennäköisistä pienyritysvaikutuksista: suoritetaan otoksen määrittely, yhteydenpito, palautteen kerääminen ja tulosten analysointi.
- F. Vaikutusarvioinnin kattavuuden varmistaminen: SFIT on olennainen osa vaikutusarviointiprosessia, ja kattavuuden arvioinnissa on varmistettava erityisesti, että vaikutusten kohteena olevan toimialan rakenne on huomioitu, tieto ajantasaista, kustannusten ja hyötyjen analysointi kohdistuu jokaiseen vaihtoehtoon. Lisäksi täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ja mahdolliset ongelma-kohtat on käsiteltävä.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Hyvin laaditulla, käytännönläheisellä ja käyttäjän näkökulmasta taakaltaan koh- tuullisella tarkistuslistalla voidaan yhdenmukaistaa käytäntöjä sekä saavuttaa tietty perustaso vaikutusarviointiin.

Heikkoutena pelkkien tarkistuslistojen käyttämisessä on lähinnä se, että keinoja varmistaa niiden käyttämistä ei juuri ole, ellei lainsäätäjää pakoteta normeihin tai velvoittavien ohjeiden näin tekemään. Tulkinnat ja ohjeiden soveltaminen ovat myös subjektiivisia. Mikäli jokin tietty taho osoitettaisiin valvomaan ja ohjaamaan tarkistus- listojen käyttämistä, olisi arvioitava järjestelyn kustannusvaikutuksia muun muassa resursoinnin ja ajankäytön näkökulmasta. Liian byrokraattinen menettely ei myöskään ole omiaan tehostamaan toimintaa.

3.3.7 PK-yritystesti, Euroopan komissio

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

Euroopan komission ohjeistuksen mukaan osana lainsäädännön vaikutusarvioin- tia tulisi aina toteuttaa nk. PK-yritystesti (SME-test). PK-yritystesti on käytännössä nelikohtainen tarkistus- ja toimenpidelista, jonka läpikäynti on suotavaa tarkastelta- essa lainsäädäntömuutoksen vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Sen tar- koituksena on tunnistaa erityisesti pienyrityksiin kohdistuvia taakka-alueita jo lain- säädännön valmisteluvaiheessa. Lisäksi menetelmässä on listattu toimenpiteitä, joi- den avulla pienyrityksiin kohdistuvaa taakkaa voidaan vähentää.

MENETELMÄN KUVAUS JA PROSESSI

PK-yritystesti voidaan jakaa neljään pääkohtaan:

1) PK-yritysten kuuleminen

Komission ohjeissa hyvinä käytäntöinä mainitaan

- Pyöreän pöydän keskustelut: mikäli lainsäädännön vaikutusarvioinnista järjes- tetään yleinen kuulemistilaisuus, on tärkeää varmistaa, että PK-yritysten edus- tajat kutsutaan tilaisuuteen. Lisäksi ohjeistetaan pitämään jatkuvaa yhteyttä pienyritysten etujärjestöjen kanssa, jotta tiedonkulku olisi nopeaa sekä jous- tavaa molempiin suuntiin.
- Yrittäjiä osallistavat testipaneelit, joiden avulla saadaan nopeasti ja joustavasti selville uusien aloitteiden pienyrityksiin kohdistuvia vaikutuksia.
- Erityiset komiteat.
- Tietotekniikan hyödyntäminen esimerkiksi Internet-konsultoinnin tai kes- kustelufoorumien muodossa. Yksi mahdollinen tapa on hyödyntää European Business Test Panelia, joka tosin ei ole yksinomaan PK-yrityksiin keskittynyt yrityspaneeli.

2) Alustava arvio lainsäädännön vaikutusalueella olevista yrityksistä

Toisessa vaiheessa tulisi arvioida, onko säädösmuutoksella vaikutuksia pienyrityksiin tarkastelemalla niitä sektoreita, joita lainsäädäntö tulisi koskemaan. Myös tässä vaiheessa tulisi mahdollisuuksien mukaan keskustella pienyritysten etujärjestön kanssa.

Ohjeistuksen mukaan tulisi selvittää yritysten lukumäärä ja koko (mikroyritykset, pienet tai suuret yritykset), eri kokoluokkiin lukeutuvien työntekijöiden osuus, erikokoisten yritysten suhteellinen osuus sektorin yrityksistä sekä linkit muihin sektoreihin sekä mahdolliset alihankinnan vaikutukset.

Mikäli alustavan arvion mukaan säädösmuutoksella on vaikutuksia pienyrityksiin, tulisi tämä huomioida säädösvalmistelun jatkossa sekä suorittaa vaativa jatkotarkastelu.

3) Vaikutusarviointi

Vaikutusarvioinnissa tulisi arvioida mahdollisten hyötyjen ja kustannusten jakautuminen yrityskoon mukaan, mahdollisuuksien mukaan sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti. Lisäksi tulisi arvioida säädösmuutoksen vaikutuksia alan kilpailuun. Lainsäädäntömuutoksen pk-yrityksille tuomia suoria ja epäsuoria hyötyjä ja kustannuksia, kuten hallinnollisen taakan muutoksia, tulisi verrata suurten yritysten vastaaviin hyötyjen ja kustannusten muutoksiin. Lisäksi olisi hyödyllistä huomioida seuraavat mahdolliset tekijät:

- kilpailukyvyyn heikentyminen esimerkiksi rahoituksen tai verotuksen vuoksi,
- muutokset kilpailijoiden, tarjoajien tai asiakkaiden käytöksessä,
- markkinoille tulon muutokset sekä kilpailun ja markkinatilanteen muutokset,
- vaikutukset innovaatio toimintaan sekä
- ehdotuksen tuomat hyödyt.

4) Vaihtoehtoisten toteutustapojen vertailu ja toimenpiteiden keventäminen

Mikäli yllä olevan tarkastelun kautta huomataan, että pk-yrityksiin kohdistuu merkittävää taakkaa, voidaan harkita erityisiä toimenpiteitä vaikutusten tasoittamiseksi. Tätä tulisi harkita erityisesti silloin, jos huomataan, että pieniin yrityksiin kohdistuu suhteellisesti merkittävästi suurempi taakka kuin suuriin yrityksiin. Ohjeistuksessa on lueteltu joitakin toimenpiteitä, joilla erityisesti pienten yritysten taakka vaikutuksia voidaan pienentää.

- Täydelliset tai osittaiset kokoon perustuvat poikkeukset pienyrityksille.
- Tilapäiset vähennykset ja poikkeukset (esimerkiksi muutosvaiheeseen tai ilmoitusfrekvenssin pidentäminen pienyritysten tapauksessa).
- Verohelpotukset tai suora taloudellinen tuki syntyneiden kustannusten kompensoimiseksi.
- Maksujen alentaminen.
- Pienyritysten raportointivastuiden yksinkertaistaminen.

- Erityiset informaatiokampanjat, koulutukset, help-deskit ja infopisteet pienyrityksille.
- Systemaattinen yksinkertaistaminen, joka hyödyntää erityisesti pienyrityksiä, kuten esimerkiksi mahdollisuus henkilökohtaiseen palveluun tai yksinkertaiset tarkastukset.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Kyseessä on yksinkertainen tarkistuslista, jossa on annettu selkeitä ja helposti toteutettavia ohjeita siitä, miten erityisesti pienyrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi arvioida lainvalmistelutyössä. Vaikutusarviointien tekemistä ja laatua komissiossa yleisesti valvoo Impact assesment board. Osana vaikutusarviointien tarkastelua tämä lautakunta tarkastelee myös sitä, miten pienyritysvaikutukset on huomioitu säädösvalmistelussa. Lautakunnan toimintakertomuksen mukaan noin reilussa kymmenyksessä annetuista suosituksista nostettiin esille pk-yritysvaikutusten arviointi.

3.3.8 Arviointimenetelmien yhteenveto sekä soveltuvuus Suomeen: prosessiohjeet ja tarkistuslistat

Menetelmä	Vahvuudet	Heikkoudet
Lainvalmistelijan tarkistuslista, Ruotsi Lainvalmisteluprosessin kuvaus, jonka tarjoaa valmistelijalle ohjenuoran lainvalmistelun läpiviemiseen kokonaisuudessaan	+ Tarjoaa raamit säädösvalmistelun perusprosessille ja oikein hyödynnettyä tarjoaa mahdollisuuden laadukkaaseen sekä perusteellisesti toteutettuun säädösvalmisteluun + Tuo tasalaatuisuutta säädösvalmisteluun yli eri ministeriöiden	- Vaikutusarviointien taso riippuu viimekädessä vahvasti yksittäisten ministeriöiden tai jopa yksittäisen lainvalmistelijan sitoutumisesta - Vaatii sitoutumista sekä jonkin tasoista kontrollointia toimiakseen
Simplex - tarkistuslista pienyritysvaikutusten arviointiin, Ruotsi Tarkistuslista pienyritysvaikutusten arviointiin	+ Yksinkertainen ja helposti lähestyttävä tarkistuslista + Painottuu erityisesti pienyritysvaikutusten arviointiin + Jäänyt luontevaksi osaksi vaikutusarviointia, sillä oli pakollinen aina vuoteen 2007 saakka	- Tarkistuslistoista on hyötyä ainoastaan silloin, kun niitä käytetään oikea-aikaisesti
Yrityksille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointi (Business effect check, Hollanti) Prosessiohje yritysvaikutusten arviointiin	+ Ohjetta ja SCM-mallia hyödyntämällä saadaan määrämuotoista ja keskenään vertailukelpoista tietoa hallinnollisista kustannuksista + Huomioi lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kulut (compliance costs) ja yrityksille aiheutuvat investointikustannukset + Itsenäisen viranomaisen Actalin suorittama valvonta ja tehtyjen laskelmien tarkastus	- Arvioinnin painottuminen hallinnollisen taakan ja kustannusten arviointiin

Menetelmä	Vahvuudet	Heikkoudet
Prosessi lainsäädännön etukäteisarviointiin (SFIT, Iso-Britannia) Prosessiohje pienyritysvaikutusten arviointiin	<ul style="list-style-type: none"> + Hyvin suunnitellulla ja ohjeistetulla, käytännönläheisellä ja käyttäjän näkökulmasta taakaltaan kohtuullisella prosessilla voidaan yhdenmukaistaa käytäntöjä + Mahdollisuus saavuttaa tietty perustaso vaikutusarviointiin + Keskittyy pienyritysvaikutusten arviointiin 	<ul style="list-style-type: none"> - Edellyttää tietynasteista valvontaneuvonaisuutta lainsäädännön valmistelijalta, jotta prosessi käynnistyy - Prosessin noudattamisen valvonnasta koituu mm. lisäkustannuksia - Saattaa muodostua liian byrokraattiseksi menettelyksi yksin kertaisemmissa hankkeissa
Pieniin yrityksiin kohdittuvien säädösvaikutusten arviointi (Small Business Regulatory Impact Assessment, Australia) Prosessiohje ja siihen liittyvät tarkistuslistat yritysvaikutusten arviointiin	<ul style="list-style-type: none"> + Menetelmä on yksityiskohdainen ja sen käyttö on tarkasti ohjeistettu + Keskittyy pienyritysvaikutusten arviointiin + Menetelmällä saadaan kvantitatiivista ja keskenään vertailukelpoista tietoa kustannuksista 	<ul style="list-style-type: none"> - Yksityiskohtaisen listan käyttäminen edellyttää valmistelijalta paljon aikaa ja tästä syystä sen käyttö voi jäädä vähäiseksi - Kustannusten laskeminen edellyttää SCM-mallin tai Business Cost Calculatorin hallintaa ja käyttöä
Tarkistuslista lainsäädännön etukäteisarviointiin (SFIT, Iso-Britannia) Tarkistuslista pienyritysvaikutusten arviointiin	<ul style="list-style-type: none"> + Hyvin laaditulla, käytännönläheisellä ja käyttäjän näkökulmasta taakaltaan kohtuullisella tarkistuslistalla voidaan yhdenmukaistaa käytäntöjä + Voidaan saavuttaa tietty oletettu perustaso vaikutusarviointiin + Keskittyy pienyritysvaikutusten arviointiin 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarkistuslistojen käyttäminen jää vaikutusarvioinnin tekijän vastuulle - Noudattamisen valvonnasta koituu mm. lisäkustannuksia - Saattaa muodostua liian byrokraattiseksi yksinkertaisemmissa hankkeissa
PK-yritystesti (SME-test), Euroopan komissio Tarkistuslista pienyritysvaikutusten arviointiin	<ul style="list-style-type: none"> + Yksinkertainen, helposti ymmärrettävä tarkistuslista + Sisältää helposti noudatettavia ohjeita pienyritysvaikutusten arvioinnin toteuttamiseen 	<ul style="list-style-type: none"> - Listaa ei ole Suomessa toistaiseksi hyödynnetty säädösvalmistelussa

Pienyritysvaikutusten arvioinnin prosessiohje ja siihen liittyvä tarkistuslista voitaisiin Suomessakin liittää loogiseksi osaksi lainvalmisteluprosessin kuvausta (oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä lainvalmistelun ideaaliprosessin ja lainvalmistelun ohjauksen kehittämistä koskeva hanke). Haastateltavien mukaan vaikutusarviointiprosessin kuvaus voisi helpottaa ja yhtenäistää vaikutusarviointien tekemistä. Nykyisissä vaikutusarviointia koskeissa ohjeissa pienyritysvaikutuksiin keskittyvä ohjeistus on niukkaa.

Prosessiohjetta tukeva tarkistuslista nähtiin haastatteluissa pääosin hyvänä ideana ja valmistelutyötä helpottavana työkaluna. Myös pienyrityksen määritelmä tulisi kirjata esiin tarkasti ja haastateltavat totesivatkin, että myös erilaiset yritysten luokitteluun vaikuttavat tekijät voitaisiin listata arvioinnin tueksi.

Haastatteluissa nousi esiin myös näkemys, jonka mukaan Suomessa valmistelijoilla ei ole aikaa keskittyä erityisesti yritysvaikutuksiin. Tästä syystä kehitettävien työkalujen helppokäyttöisyys ja yksinkertaisuus on tärkeää, koska valmistelun resurssit ovat todella tiukalla. Laajoja manuaaleja tai kysymyslistoja tulisi tämän näkökulman mukaan välttää. Myös etujärjestöt kokivat, että vaikutusarviointeja toteutettaessa on tärkeää huomioida säädösmuutosten vaikutukset laaja-alaisesti.

3.4 Laskentamallit ja laskurit

Seuraavassa on esitelty tarkastelussa olevista maista poimittu yrityskustannusten laskuri ja hallinnollisten kustannusten laskentamalli. Molemmat on kuvattu yleisellä tasolla, minkä lisäksi on pohdittu menetelmien vahvuuksia ja heikkouksia. Viimeisessä alaluvussa on arvioitu molempien menetelmien vahvuudet ja heikkoudet sekä pohdittu niiden soveltuvuutta käyttöönotettavaksi Suomessa.

3.4.1 Yrityskustannusten laskuri (Business Cost Calculator, BBC), Australia³⁴

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUE

Australiassa on kehitetty laskuri lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvien kustannusten laskemiseksi. Laskuri perustuu kansainväliseen standardikustannusmalliin (SCM) ja sen laskentakaavaan. SCM-mallista poiketen BCC-laskurissa yrityksille aiheutuviin kuluihin kuitenkin huomioidaan laajemmin kaikki lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset, kuten investoinnit ja muut kertaluontoiset kustannukset.

Australiassa yrityksille aiheutuvien kustannusten laskentaan käytetään BCC:n ohella myös SCM-mallia. Kumpikaan näistä malleista ei ole suunnattu erityisesti pienten yritysten analysoimiseen, mutta molempia näistä voi käyttää myös tähän tarkoitukseen. SCM-mallia tai yrityskustannusten laskuria käytetään osana pienyritysten säädösvaikutusten arviointia (Small Business Regulatory Impact Assessment).³⁵

KUVAUS

Laskuri on luotu virkamiesten käyttöön tukemaan lainsäädännöstä aiheutuvien vaikutusten mittaamista ja analysoimista standardisoidulla tavalla. Sähköinen työkalu opastaa yksityiskohtaisesti sen käytössä sekä laskee kustannukset syötettyjen tietojen perusteella. Sähköistä laskuria voi käyttää kuka tahansa, myös kansalaiset tai yritykset.

Laskurin tarkoituksena on tuottaa suuntaa-antavaa tietoa hallinnollisen taakan suuruudesta ja kokoluokasta. Sen tarkoituksena ei ole tuottaa tarkkoja kustannuslaskelmia. Kustannuslaskuri perustuu SCM-menetelmän tavoin yrityksissä tehtävän työn kustannusten laskemiseen. Mallissa tunnistetaan yrityksessä lain noudattamiseksi tehdyt toimenpiteet ja niistä aiheutuvat kustannukset. Kustannuksia voi seurata esimerkiksi seuraavista kategorioista:

- ilmoitus
- koulutus
- lupahakemukset

³⁴ Katso www.finance.gov.au/obpr

³⁵ Small Business Regulatory Impact Assessment Manual (2007)

- hankintakustannukset
- rekisterien ylläpito
- toimeenpano
- julkaisu ja dokumentointi.

Laskennan suorittamiseksi kerätään SCM-mallin mukaisesti tietoja siitä:

- kuinka montaa yritystä lakimuutos koskee
- kohdistuuko lakimuutos eri tavalla erikokoisiin yrityksiin
- millaisia toimenpiteitä yritykset joutuvat tekemään lainsäädännön velvoitteisiin vastatakseen (ks. edellinen lista)
- kuinka kauan yrityksissä kuluu aikaa tehtävien suorittamiseen
- kuka tehtävän yrityksessä suorittaa
- onko tehtävät kertaluontoisia vai jatkuvia ja kuinka usein ne suoritetaan vuoden aikana
- mitkä ovat tehtävien suorittavien henkilöiden keskipalkat
- millaisia hankintoja joudutaan tekemään ja kuinka paljon ne keskimäärin maksavat
- joudutaanko hankkimaan työtä yrityksen ulkopuolelta ja kuinka paljon se keskimäärin maksaa.

Laskuri mahdollistaa muuttuvien kustannustietojen syöttämisen eri vuosille eli esimerkiksi huomioi ensimmäisenä vuonna aiheutuvat hankintakustannukset. Lisäksi laskuriin voi syöttää eri toteutusvaihtoehtoja ja laskea näiden kustannuksia. Laskuriin tulee myös kirjata laskennan pohjana käytetyt lähteet ('supporting evidence') laskelmien luotettavuuden arvioimiseksi. Lisäksi laskurissa voi valita erilaisia "varmuustasoja" käytettyihin lukuihin liittyen. Jos käytetyt tiedot perustuvat esimerkiksi tilastoviranomaisen tarkkoihin laskelmiin, valitaan tiedon varmuustasoksi korkea. Jos laskennassa käytetty luku on suuntaa-antava ja perustuu arvioihin, valitaan tiedon varmuustasoksi matala.

MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Laskurin pohjalla käytetty laskentamalli on SCM-mallin tapaan yksinkertainen. Sähköinen sovellus on helppokäyttöinen, jos tuntee hallinnollisen taakan käsitteistöä ja menetelmää jo ennestään. Toisaalta laskurin käyttö edellyttää yksityiskohtaista tietoa ja tarvittavan tiedon kerääminen voi osoittautua vaivalloiseksi, sillä tietoa joudutaan keräämään useista eri lähteistä, esimerkiksi haastatteluin.

Laskurin käyttö edellyttää perehtyneisyyttä hallinnollisen taakan käsitteistöön ja laskentamenetelmiin liittyen. Australiassa on laadittu yli 60-sivuinen ohje kustannuslaskurin käyttöön. Manuaali on yksityiskohtainen ja todennäköisesti raskas luettava henkilölle, joka ei entuudestaan tunne esimerkiksi SCM-mallia.

3.4.2 Standard cost model (SCM), Euroopan komissio

MENETELMÄN TAVOITE JA SOVELLUSALUEET

SCM-menetelmä (standardikustannusmenetelmä) on tällä hetkellä käytetyin hallinnollisen taakan laskentamalli. Menetelmää käyttävät niin Euroopan komissio kuin useimmat EU-jäsenvaltiot. Sen tavoitteena on tarjota yksinkertaistettu ja yhdenmukainen malli yrityksille syntyvistä hallinnollisista kustannuksista. SCM-menetelmä tarjoaa käytännönläheisen lähestymistavan mittaamiseen, ja sen avulla saatavat tulokset ovat vertailukelpoisia eri hallinnonalojen ylitse.

SCM-menetelmää voidaan hyödyntää kaikilla hallinnonaloilla, ja sen avulla voidaan tarkastella erilaisille ja -kokoisille yrityksille lainsäädännöstä syntyvää taakkaa.

MENETELMÄN KUVAUS

Alla olevassa laatikossa on kuvattu SCM-menetelmän keskeiset käsitteet.

Tiedonantovelvoite

Lainsäädäntö velvoittaa yrityksiä tuottamaan, arkistoimaan, lähettämään ja säilyttämään tietoa. Näitä velvoitteita kutsutaan tiedonantovelvoitteiksi. Tiedonantovelvoitteet sisältävät tietovaatimuksia, eli tietoja, joita yritysten on lain mukaan toimitettava viranomaisille tai kolmansille tahoille. Tiedonantovelvoitteisiin liittyy hallinnollisia aktiviteetteja tiedonantovelvoitteissa vaaditun tiedon tuottamiseksi. Hallinnollisiin aktiviteetteihin voi lukeutua tiedon hakeamista ja tuottamista, kaavakkeiden täyttämistä, tiedon muokkaamista jne.

Hallinnollinen kustannus

Yrityksille aiheutuu lainsäädännöstä suoria kustannuksia (esim. verot), lainsäädännön velvoitteiden täyttämistä aiheutuvia aineellisia kustannuksia (esim. henkilöstön koulutus) sekä hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisia kustannuksia ovat yrityksille tiedonantovelvoitteista aiheutuvat kustannukset.

Hallinnollinen taakka

Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisista kustannuksista, joka aiheutuu sellaisista toimenpiteistä, joita yritykset tekevät ainoastaan lainsäädännön niin edellyttäessä, eivätkä oman liiketoiminnan tarpeista käsin. Jos kyseinen tiedonantovelvoite poistettaisiin laista, eivät yritykset tuottaisi, analysoisi tai säilyttäisi kyseistä tietoa.

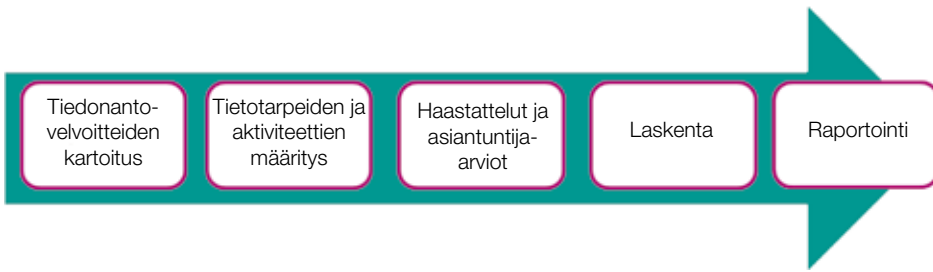
Tavanomaiset liiketoiminnan kustannukset

Niitä kustannuksia, joita yritykselle aiheutuu, kun se tuottaa ja säilyttää sekä toimittaa tietoa omaehtoisesti oman liiketoiminnan tarpeista käsin, kutsutaan tavanomaisiksi liiketoiminnan kustannuksiksi (business as usual cost). Tavanomaiset liiketoiminnan kustannukset ja hallinnollinen taakka muodostavat siis yhdessä yritykselle aiheutuvat hallinnollisen kokonaiskustannuksen.

PROSESSI

SCM-menetelmän mukainen prosessi alkaa tiedonantovelvoitteiden kartoituksella. Tällöin käytännössä kartoitetaan tarkastelun kohteena olevassa lainsäädännössä yrityksille määrätyt tiedonantovelvoitteet sekä niihin sisältyvät hallinnolliset aktiviteetit. Lainsäädännössä määritetyt tiedonantovelvoitteet määrittävät yrityksille asetetut tietotarpeet, kuten esimerkiksi yrityksen liikevaihto, työntekijöiden lukumäärä, tai muu vastaava. Aktiviteeteiksi kutsutaan esimerkiksi yllä mainittujen tilastotietojen laskemista, raportointia tai arkistointia.

Kuvio 5. SCM-menetelmän prosessikuvaus

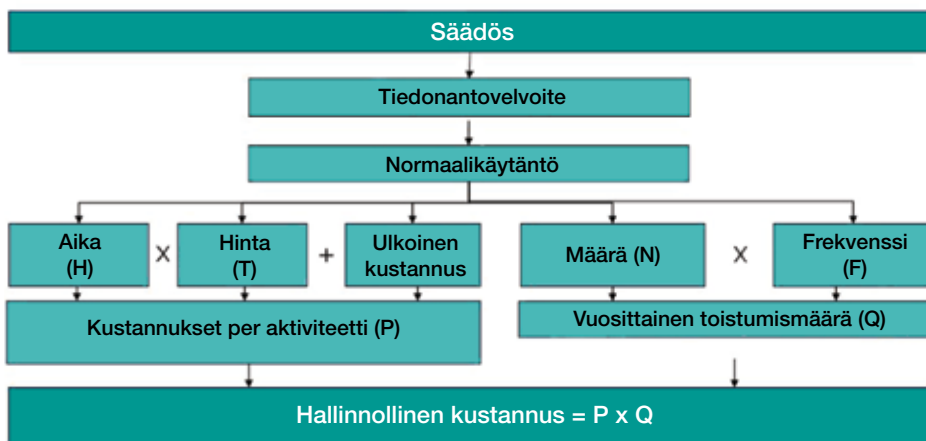


Tiedonantovelvoitteiden, aktiviteettien ja tietotarpeiden määrittämisen jälkeen pyydetään asiantuntija-arviota siitä, kuinka kauan ko. aktiviteettien toteuttamiseen yritykseltä kuluu. Aineiston keruuvaiheessa kuullaan lainsäädännön kohteena olevia yrityksiä, minkä lisäksi aineistoa voidaan täydentää asiantuntijalausunnoilla. SCM-menetelmässä aineisto kerätään perinteisesti haastattelujen ja työpajojen avulla.

Laskentavaiheessa käytetään SCM:n peruskaavaa, jonka avulla saadaan lasketuksi lopulliset hallinnolliset kustannukset.

Peruskaavan keskiössä on kunkin aktiviteetin suorittamiseen kulunut aika (H), suorittajan tuntipalkka (T) sekä mahdolliset ulkoiset kustannukset, joiden avulla lasketaan kustannukset per aktiviteetti. Nämä kustannukset kerrotaan aktiviteetin vuosittaisella toistamismäärällä (Q), jolloin lopputuloksena saadaan ko. aktiviteetin vuosittaiset hallinnolliset kustannukset.

Kuvio 6. Hallinnollisten kustannusten laskukaava



MENETELMÄN VAHVUUDET JA HEIKKOUEDET

Menetelmän hyötyjä ovat puolueeton, standardimuotoinen ja hallinnonalojen välillä vertailukelpoinen aineisto. Koska SCM-metodologia perustuu yritysten tiedonantovelvoitteisiin liittyviin aktiviteetteihin, se mahdollistaa myös hallinnollisen taakan

kehityksen seuraamisen kerätyn pohja-aineiston perusteella. Lisäksi aktiviteetteihin jaettu mittaaminen ja seuranta mahdollistavat erityisen raskaiksi koettujen velvollisuuksien jäljittämisen ja näihin puuttumisen.

SCM-malli ei ota huomioon eri tiedonantovelvoitteiden aiheuttamaa ärsytys- taakkaa. Käytännössä onkin havaittu tilanteita, joissa tosiasiallinen, SCM-menetelmän avulla mitattu taakka on saatu putoamaan, mutta yritysten kokema taakka on samanaikaisesti noussut. Lisäksi SCM-menetelmä vaatii huomattavaa asiantunte- musta erityisesti mittauksen toteuttajalta. Esimerkiksi nk. tavanomaisen liiketoi- minnan kustannusten erottaminen hallinnollisesta taakasta ei ole aina yksinker- taista tai yksiselitteistä. Lisäksi yrityksillä saattaa olla runsaasti erilaisia käytäntöjä saman asian hoitamiseen, jolloin saadut tulokset voivat sisältää runsaastikin hajon- taan. SCM-menetelmä ei myöskään ota huomioon lyhytaikaisen hallinnollisen taakan kasvusta aiheutuvia muita vaikutuksia, joilla saattaa esimerkiksi pidemmällä aika- välillä olla hallinnollista taakkaa karsiva vaikutus.

SCM soveltuu myös lainvalmistelun yhteydessä toteutettavaan ex-ante -arvioin- tiin. Se on kuitenkin verrattain raskas ja epävarma menetelmä, sillä lain ollessa suunnitteluvaiheessa on kohdeyritystenkin vaikea antaa tarkkoja tai luotettavia arvioita siitä, miten tietty muutos tulisi vaikuttamaan yritysten toimintatapoihin tai käytäntöihin.

3.4.3 Arviointimenetelmien yhteenveto sekä soveltuvuus Suomeen: laskentamallit ja laskurit

Menetelmä	Vahvuudet	Heikkoudet
Yrityskustannusten laskuri (Business Cost Calculator), Australia	<ul style="list-style-type: none"> + Tarjoaa standardimuotoista ja vertailukelpoista tietoa kustannuksista + Huomioi myös kertaluontoi- set kustannukset 	<ul style="list-style-type: none"> - Laskentaan tarvittavan tiedon kerääminen voi olla työlästä - Laskurin käyttö edellyttää perehtyneisyyttä hallinnol- lisen taakan käsitteistöön ja kustannusten laskentaan
Standard cost model (SCM), Euroopan Komissio Hallinnollisen taakan mittaus- menetelmä, jossa lopputule- mana saadaan euromääräisiä arvioita yrityksille koituvasta hallinnollisesta taakasta	<ul style="list-style-type: none"> + Tarjoaa puolueetonta, stan- dardimuotoista ja hallinnon alojen välillä vertailukelpoista aineistoa + Mahdollistaa hallinnollisen taakan kehityksen seuraa- misen pohjamittausten perusteella + Kansainvälisesti tunnettu ja paljon hyödynnetty mene- telmä 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarvittavan tiedon kerääminen voi olla työlästä - Ei tarjoa tietoa erityisen ärsyttäviksi koetuista vel- vollisuuksista - hallinnollisesti raskaimmat velvollisuudet eivät aina ole samoja kuin suurinta ärtymystä aiheut- tavat - Vaatii erityisesti mittaajalta perehtyneisyyttä

Jos hallinnollisen taakan arviointia halutaan kehittää, tarvitaan yhteisesti hyväk- sitty ja helppokäyttöinen malli, SCM-malli tai muu malli, hallinnollisen taakan las- kemiseen. Laskuri voisi haastateltavien mukaan tehdä laskennasta rutiinia kaik- kien hallituksen esitysten kohdalla. Laskentatyökalu ei saa kuitenkaan vaikuttaa

arvioinnin laatuun sitä heikentävästi. Työkalun kehittämisessä pitäisi pohtia, sopiiko se kaikille vai vain tietyille toimialoille. Lisäksi tehtyjä laskelmia ja arvioita voitaisiin todentaa yrityksiltä kuulemismenettelyssä.

Laskurin käyttöön liittyy riski, että laskelmat tehdään valmistelutyön loppuvaiheessa eikä niillä ole vaikutusta hallituksen esityksen sisältöön. Arviot ja laskelmat tulisi tehdä ennen julkista kuulemistä keskustelun pohjaksi, mahdollisuuksien mukaan jo arvioitaessa vaihtoehtoisia tapoja säädösmuutoksen tai uuden säädöksen toteuttamiseksi.

Ministeriöt hyödyntävät jo nyt lainvalmistelussaan erilaisia laskentamalleja esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointiin (kotitalouksiin ja kansalaisiin kohdistuvat vaikutukset). Laskentamallin käyttö ei siis tulisi täysin vieraana tai uutena asiana. Toistaiseksi kuitenkin kansainvälisesti laajasti käytetty SCM-malli on haastattelujen perusteella useille säädösvalmistelijoille tuttu ainoastaan käsitteen tasolla.

Käytännössä toimiva laskuri edellyttää joko runsaasti yksityiskohtaista taustatietoa laskurin taustalle tai vaihtoehtoisesti lainvalmistelijalta perusteellista pohjatyötä eri alojen velvoitteista. Suomessa tällaisia yksityiskohtaisia, tiedonantovelvoitteittain saatavilla olevia pohjatietoja ei kuitenkaan ole kattavasti saatavilla. Tällöin laskurin käyttäjän tulisi käytännössä kerätä laskurin käyttämiseen tarvittavat tiedot ja syöttää ne oikeisiin kenttiin, jonka jälkeen laskuri toteuttaisi tarvittavat laskutoimitukset lopullisen hallinnollisen taakan tai kustannuksen laskemiseksi.

4 Yhteenveto ja johtopäätökset

4.1 Yleistä

Tämän raportin tarkoituksena on toimia taustaselvityksenä käytännönläheisten ohjeiden ja työvälineiden luomiseksi

- 1) pienyritysvaikutusten arviointiin ja
- 2) yritysten hallinnolliseen taakkaan liittyvien vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa.

Raportissa on käyty läpi yritysvaikutusarvioinnin nykytilaa Suomessa sekä tarkasteltu kansainvälisiä parhaita käytäntöjä.

Seuraavassa on esitetty selvityksen johtopäätökset. Selvityksen laatijoiden koostamat johtopäätökset on laadittu perustuen edellä esiteltyyn dokumentti- ja haastattelumateriaaliin sekä kansainvälisen vaikutusarvioinnin menetelmiin. Lisäksi merkittävässä roolissa lopullisten johtopäätösten muotoilussa olivat sekä ohjausryhmässä että selvitystyön puitteissa järjestetyssä työpajassa käydyt keskustelut asian tuntijoiden kanssa.

Vaikka vaikutusarvioinnin menetelmien ja välineiden kehittäminen on tärkeä osa vaikutusarvioinnin kehittämistä, ovat arvioinnin kehittämisen ensisijaiset haasteet Suomessa muualla. Jotta menetelmiä saadaan käyttöönotettua, se edellyttäisi säädösvalmisteluun rakenteellisia ja prosessuaalisia muutoksia sekä valmistelijoiden osaamisen ja valmiuksien kehittämistä. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa seuraavia asioita:

- Vaikutusarvioinnit on siirrettävä säädösvalmisteluprosesseissa aikaisempaan ajankohtaan, jotta vaikutusarvioinnin tietoa voidaan myös hyödyntää valmistelussa.
- Vaikutusarviointien jonkinasteista keskittämistä: riittävää osaamista ja valmiuksia ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista kehittää kaikille säädösvalmisteluhankkeista vastuullisille tahoille.
- Osaamista ja valmiuksia on kehitettävä koulutuksella ja sitä tukevalla materiaalilla sekä ohjeistuksella.

Toistaiseksi säädöshankkeiden yritysvaikutusten arvioinnissa lähtötaso on yleisesti ottaen niin alhainen, että varsin yksinkertaisillakin työkaluilla ja menetelmillä saadaan aikaiseksi merkittävää parannusta. Lähtökohtana voitaisiin pitää sitä, että säädösvalmistelussa ylipäättään tunnistetaan, että lakiesityksellä on yritysvaikutuksia ja että osataan määritellä ne yrityssegmentit, joihin muutos ensisijaisesti vaikuttaa. Tällainen kehitys on jo sellaisenaan perusedellytys myös sille, että kaikkia relevantteja tahoja kuullaan osana valmistelua.

Helpoimmat ja nopeimmat mahdollisuudet säädösvalmistelun pienyritysvaikutusten ja taakkavaikutusten kehittämiseksi liittyvät kuulemismenettelyiden kehittämiseen. Nykyinen, perinteinen lausunntoimittely palvelee erittäin huonosti vaikutusarvioinnin tavoitteita. Kuulemis- ja lausunntoimittelyjä kehittämällä voidaan jo olemassa olevia resursseja suunnata paremmin vaikutusarvionntiedon tuottamiseksi. Lausunntoimittelyä voidaan käyttää välineenä yritysten kuulemisessa säädösehdotuksen vaikutuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että avoimet lausunntopyynnöt muutetaan kyselytyyppisiksi, joissa yrityksiltä pyydetään vastauksia siihen, miten säädösmuutoksen eri osa-alueet vaikuttavat yrityksen toimintaan. Lisäksi avoimia lausunntopyyntöjä tehokkaampia menetelmiä ovat vaikutusarvioinnin näkökulmasta toteutetut fokusryhmät ja haastattelut. Tällaisia menettelytapoja on kuvattu tarkemmin seuraavassa luvussa.

Koska säädösvalmistelun volyyymi on Suomessa erittäin suuri, on pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arvioinnissa tärkeää keskittyä tärkeimpiin lainsäädäntöhankkeisiin – toisin sanoen niihin, joilla on suurimmat yritysvaikutukset. Käytännössä tämä tarkoittaa, että säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeiden lähtökohtana olisi segmentointi, jossa erityyppisiä hankkeita arvioidaan erilaisella prosessilla ja menetelmillä. Tämä periaatteessa mahdollistaisi myös sen, että suurimpien hankkeiden osalta vaikutusarviointi olisi nykyistä keskitetympää: Tärkeimpiä säädösvalmisteluhankkeita koordinoitaisiin valtioneuvostotasolla ja niiden vaikutusarviointia varten olisi omat (konsernitason) menettelytavat.

Tässä raportissa on esitelty kansainvälisiä pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arviointityökaluja ja -menetelmiä. Osa näistä työkaluista on käyttöön otettavissa Suomessa lähes sellaisinaan.

Seuraavissa kappaleissa esitetään suositukset Suomeen soveltuvista arviointimenetelmistä. Esiin nostetut menetelmät nähtiin myös selvityksen yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa hyödyllisinä työkaluina vaikutusarviointien tekemiseen. Toisaalta haastateltavat eivät välttämättä kyenneet kommentoimaan työkalujen toimivuutta yksityiskohtaisesti. Tästä syystä mainittuja menetelmiä voitaisiin pilotoida hallituskauden keskeisimpien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Pilotointien avulla käytettyjä menetelmiä voidaan edelleen kehittää, jos se havaitaan käytännössä tarpeelliseksi. Jatkossa menetelmien tai työkalujen käyttö ja vaikuttavuus on riippuvainen vaikutusarvioinnin rakenteellisten ja prosessuaalisten ongelmien ratkaisusta.

4.2 Kuulemiset vaikutusarvioinnin välineenä: Yrityspaneelit ja fokusryhmät

Nykyisellään lainsäädännön valmistelun yhteydessä toteutettavat kuulemiskäytännöt eivät useinkaan tue vaikutusarviointien tekemistä. Tämän raportin luvussa 3.2.3 esiteltyjä tanskalaisia yrityspaneeleja ja fokusryhmämenetelmää voitaisiin hyödyntää myös Suomessa täydentämään kuulemismenettelyjä. Näiden menetelmien

käytön tulisi ajoittua lainsäädännön valmisteluprosessin alkuvaiheeseen. Menetelmien käyttö edistäisi myös sen yritysjoukon ja yrityssegmenttien tunnistamista, joihin kulloinkin valmisteltava sääntely kohdistuu.

Yrityspaneelien ja fokusryhmien hyödyntäminen edellyttää kuitenkin ”välittäjä-tahoa” eli keskitettyä yksikköä tai toimijaa ministeriöiden, yritysten ja järjestöjen välille. Ministeriöt tarvitsevat tukea fokusryhmien kokoamisessa ja mahdollisten kyselyiden laatimisessa. Käytännössä tarvitaan taho, joka huolehtii yrityspaneelin tai fokusryhmän kokoamisesta ja ylläpidosta. Lisäksi etujärjestöjä kannattaa hyödyntää yrityspaneelin ja fokusryhmien kokoamisessa.

Yrityspaneelien ja fokusryhmien kokoamisen lisäksi tulisi laatia keskitetysti ohjeita ja malleja yrityksille suunnattujen kyselyjen tekemiseksi. Paneelien ja fokusryhmien toimivuuden kannalta on oleellista teettää niillä vain laadukkaita ja hyvin laadittuja kyselyitä. Heikkotasoiset kyselyt ovat omiaan muun muassa rappeuttamaan paneeleihin ja ryhmiin mukaan saatujen osallistumishalukkuutta sekä luonnollisesti tuottamaan epäluotettavia tuloksia.

4.3 Prosessiohje ja tarkistuslistat vaikutusarvioinnin tukena

Yritysvaikutusten ja erityisesti hallinnollisen taakan arviointi ovat toteutettujen haastattelujen perusteella suhteellisen vieraita asioita lainsäädännön valmistelutyötä tekevien virkamiesten keskuudessa. Vaikutusarviointiin ryhtymistä ja arvioinnin suorittamista helpottaisi selkeän prosessiohjeen käyttöönotto. Kattava, johdonmukainen ja käytännönläheinen ohje antaisi valmistelijalle selkeän tehtävälisan yritysvaikutusarvioinnin suorittamisen tueksi. Käytettävyyden kannalta prosessiohjeen tulee olla selkeä, ja sen tulee ja aidosti kertoa miten arviointi toteutetaan.

Tässä raportissa esitelty Australian yritysvaikutusten arvioinnin prosessiohje on luonteeltaan yleinen ja tästä syystä sellaisenaan käyttöönotettavissa myös Suomessa. Prosessiohje opastaa selkeästi ja yksityiskohtaisesti suorittamaan yritys-siin kohdistuvan vaikutusarvioinnin lainsäädännön valmistelun yhteydessä. Australian mallin hyvä puoli on sen keskittyminen pieniin yrityksiin. Lisäksi mallin käyttöä tukevat kattavat tarkistuslistat, jotka auttavat valmistelijaa etsimään vastauksia oikeisiin kysymyksiin useista näkökulmista.

Prosessiohjeen käyttö yhtenäistäisi lainsäädännön valmistelun yhteydessä tehtyjen yritysvaikutusarviointien sisältöä. Prosessiohjetta tukevat kysymyslistat auttavat valmistelijaa huomioimaan yritysvaikutusten kannalta keskeiset kysymykset. Prosessiohjeeseen voitaisiin sisällyttää myös ohjeistus fokusryhmien käytöstä (ks. edellinen kappale).

Prosessiohjeen käyttöönotto ja hyödyntäminen valmistelutyössä edellyttää tehokasta tiedotusta ja mahdollisesti joitakin koulutustilaisuuksia, jotta ohjeen sisältö tulee tutuksi.

4.4 Hallinnollisen taakan arviointi: SCM-malli ex ante -arvioinnin työkaluna

Tämän raportin luvussa 3.4.2 esitelty standardikustannusmalli eli SCM-malli on laajasti käytetty ja yksinkertainen menetelmä hallinnollisten kustannusten ja taakan arviointiin. Arviointi on kevyt ja helppo toteuttaa, eikä laskentaan tarvita erityisosaamista. Ratkaisevassa roolissa onkin riittävän luotettava aineisto. SCM-mallin mukainen arviointi voidaan etukäteisarvioinnissa toteuttaa edellä esitettyjä fokusryhmiä hyödyntäen. Lisäksi ohjeistus SCM-arviointien tekoon voisi sisältyä yritysvaikutusarvioinnin prosessiohjeeseen.

Vaikka SCM-mallilla suoritettu arviointi on yksinkertainen ja helppo toteuttaa, tarvitaan sen käyttöönottamiseksi ja hyödyntämiseksi virkamiehistöille suunnattua koulutusta. SCM-mallilla tehtävien arviointien kannalta on oleellista tuoda esiin mallilla saatavien lukujen suuntaa-antavuus ja se, että mallin tarkoituksena ei ole ensisijaisesti tuottaa tarkkoja euromääräisiä tuloksia hallinnollisista kustannuksista vaan tarjota työkalu erilaisten vaihtoehtojen vertailuun. Suomalaisessa lainvalmistelukulttuurissa vältetään tyypillisesti lukujen ilmaisemista, ellei niiden täsmällisyydestä voida olla täysin varmoja. Vallitseva asennoituminen saattaa muodostua esteeksi SCM-mallin hyödyntämiselle, ellei menetelmän varsinaista käyttö-tarkoitusta selitetä laajemmin. Valmisteluvaiheessa toteutetut SCM-mittaukset helpottavat myöhemmin myös ajan kuluessa tapahtuvan hallinnollisen taakan kehityksen seurantaa.

5 Suositukset

Seuraavassa on esitetty edellä esiteltyihin johtopäätöksiin perustuen suosituksia pienyritysvaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arvioinnin kehittämiseksi. Suositukset ovat selvityksen toteuttajien laatimia.

Suositus 1: Vaikutusarviointien toteutus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa

Vaikutusarviointeja tulee siirtää säädösvalmisteluprosesseissa aikaisempaan ajankohtaan, jotta vaikutusarvioinnin tietoa voidaan myös käytännössä hyödyntää valmistelussa. Vaikutusarviointivaiheessa tulisi olla mahdollisuus arvioida erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja. Mikäli vaikutusarviointi jää vasta siihen vaiheeseen, jossa lainsäädäntöesityksen sisällöstä on jo vahva ja selkeä kuva, on todennäköistä, että vaikutusarvioinnin tulos ei enää vaikuta valmisteluprosessin kulkuun ja sisältöön. Näin ollen väite, jonka mukaan arviointia on lykättävä turhan työn välttämiseksi valmistelun loppua kohden, on heikko ja vastoin vaikutusarvioinnin tarkoitusta.

Suositus 2: Keskittyminen merkittävimpiin lainsäädäntöhankkeisiin hallituskausittain

Kaikkia säädöksiä ei ole tarkoituksenmukaista arvioida samalla resursoinnilla ja menetelmillä. Vaikutusarvioinnin resurssit tulisi kohdistaa suurimpiin ja merkittävimpiin hankkeisiin hallituskausittain, ja näiden osalta tulisi kehittää erillinen prosessi, jossa vaikutusarvioinnin riittävän perusteellinen toteutus varmistetaan konsernitason tasolla. Resursseja allokoimalla on mahdollista tehostaa toimintaa ja välttää merkittäviä lisäkustannuksia.

Suositus 3: Yritysten kuulemismenettelyt arvioinnin välineeksi

Nykyiset lausuntomenettelyt eivät palvele yritysvaikutusten arviointia parhaalla mahdollisella tavalla. Lausuntomenettelyjä tulisi kehittää vuorovaikutteisiksi kuulemismenettelyiksi, jotka tuottavat tietoa säädösehdotuksen vaikutuksista yritysten toimintaan ja sitä kautta mahdolliseen hallinnolliseen taakkaan. Avoimia lausuntopyyntöjä käyttökelpoisempia menetelmiä ovat erilaiset vaikutusarvioinnin näkökulmasta suunnatut kyselytutkimukset, fokusryhmät ja haastattelut, joiden avulla kuullaan tehokkaammin yrityksiä ja kerätään suoraan vaikutusarviointia palvelevaa tietoa.

Suositus 4: Lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen yritysvaikutusten tunnistamiseksi

Lainvalmistelijoista ei tarvitse kehittää yritysvaikutusarvioinnin asiantuntijoita, eikä tämä olisi laajassa mittakaavassa tarkoituksenmukaistakaan. Sen sijaan

valmistelijoilla tulisi olla valmiudet tunnistaa ja arvioida säädöshankkeen mahdollisia yritysvaikutuksia tasolla, jonka perusteella voidaan tehdä päätös vaikutusarvioinnin toteuttamisesta. Tähän ei kuitenkaan riitä yksin ohjeiden, menetelmien ja välineiden kehittäminen, vaan tavoitteen saavuttaminen edellyttää systemaattista perehdyttämistä ja koulutusta yritysvaikutusten tunnistamisen menetelmistä yhdessä tarvittavien säädösvalmistelun prosessimuutosten kanssa (ks. suositus 1).

Suositus 5: Yrityspaneelin tai muun yritysrekisterin muodostaminen ja ylläpitovastuun määrittäminen

Yrityspaneelien tai fokusryhmien laajempi käyttö valmistelutyössä edellyttää, että paneelin kokoamisesta ja ylläpidosta sekä käytön ohjeistuksesta vastaa valtioneuvostossa yksi taho. Paneelin muodostuksessa voitaisiin hyödyntää etujärjestöjen yrityskontakteja. Fokusryhmät voitaisiin koota kulloisenkin tarpeen mukaan yrityspaneelin jäsenistöstä sekä etujärjestöjen kontakteja hyödyntäen. Tähänkin yksittäiset ministeriöt tarvitsevat käytännössä tukea paneeleista vastaavalta taholta.

Paneelien ja fokusryhmätyöskentelyn elinehtona on niille teetettyjen kyselyjen ja haastatteluiden laatu. Niiden koordinaatiosta vastaavan tahon tulisi käytännössä tarjota mallidokumentteja ja kyselyitä ministeriöiden käyttöön. Lisäksi sen tulisi valvoa kyselyiden laatua.

Suositus 6: Pienyritysvaikutusten ja hallinnollisen taakan arviointityökalujen pilotointi hallituskauden merkittävimmissä lainsäädäntöhankkeissa

Vaikutusarvioinnin työkalujen hyödyntäminen ja käyttöönotto on pitkälti riippuvaista edellä esitettyjen suositusten toteuttamisesta. Arviointityökalujen käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa olisi tästäkin syystä paikallaan pilotoida edellisessä luvussa esiin nostettuja työkaluja (yrityspaneelit ja fokusryhmät, prosessiohje, SCM-malli ex ante -arvioinneissa). Pilotointi on mahdollista suorittaa joko kokonaan hallinnon sisäisenä työnä tai osin ulkoistetusti (esimerkiksi kyselyiden laatiminen sekä analyysi sisäisenä työnä ja kyselytiedon keruu ostopalveluna).

Lähteet

Department for Business Innovation & Skills (BIS) (2009), Small Firms Impact Test, Guidance for Policy Makers, January 2009

Esko Aho et al. (2008), Kansallinen innovaatiostrategia

Euroopan komissio (2010), Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle; Järkevä sääntely Euroopan unionissa; Bryssel 8.10.2010

Euroopan komissio (2010), Communication from the commission: Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007), Säädosvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY:n loppuraportti

Kiander, J., (2006), Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi, Kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hanke

OECD (2009), Better regulation in Europe: An assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better Regulation in Europe: Denmark

OECD (2009), Better regulation in Europe: An assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better Regulation in Europe: the United Kingdom

OECD (2010), Better regulation in Europe: An assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better regulation in Europe: Netherlands

OECD (2010), Better regulation in Europe: An assessment of regulatory capacity in 15 member states of the European Union: Better Regulation Europe: Sweden

Oikeusministeriö (1996), Lainlaatijan opas

Oikeusministeriö (2004), Hallituksen esitysten laatimisohteet, Oikeusministeriön julkaisu 2004:4

Oikeusministeriö (2007), Ohteet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6

Oikeusministeriö (2010), Kuuleminen säädösvalmistelussa, Selvityksiä ja ohteita 18/2010

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos (2010), Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä

Regelrådet (2010), Annual report 2009

Rijksoverheid (2010), Comprehensive Impact Assessment for policy and legislation

Tala, J., (2007), Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa, Raportti kauppa- ja teollisuusministeriölle lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen (SÄVY-hanke) toimeksiannosta

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009), Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010), Selvitykset yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista ja hallinnollisesta taakasta, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja - Kilpailukyky 8/2010

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010), Yritysten hallinnollisen taakan kehitys vuonna 2009 -selvitys

Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle (2008)

Liite 1

Haastatellut henkilöt

Jaana Meklin	Akava
Jari Huovinen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Kimmo Hirsy	Elinkeinoelämän keskusliitto
Pentti Mäkinen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Hannu Rautiainen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Pekka Ropponen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Juhapekka Suutarinen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Hannu Ylänen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Raisa Harju	Keskuskauppakamari
Leena Linnainmaa	Keskuskauppakamari
Kaisa Leena Välipirtti	Liikenne- ja viestintäministeriö
Jyrki Jauhiainen	Oikeusministeriö
Katri Kummoinen	Oikeusministeriö
Tea Skog	Oikeusministeriö
Maija Salo	Oikeusministeriö
Timo Koskinen	SAK
Riitta Sääntti	Sosiaali- ja terveysministeriö
Janne Makkula	Suomen Yrittäjät
Rauno Vanhanen	Suomen Yrittäjät
Outi Kumpuvaara	Työ- ja elinkeinoministeriö
Timo Meling	Työ- ja elinkeinoministeriö
Sari Rapinoja	Työ- ja elinkeinoministeriö
Susanna Siitonen	Työ- ja elinkeinoministeriö
Nico Steiner	Työ- ja elinkeinoministeriö
Jyri Inha	Valtiovarainministeriö
Seija Kivinen	Valtiovarainministeriö
Juha Majanen	Valtiovarainministeriö
Jouko Narikka	Valtiovarainministeriö
Antero Honkasalo	Ympäristöministeriö

Liite 2

Selvityksen ohjausryhmä

Liisa Lundelin-Nuortio (pj.)	Työ- ja elinkeinoministeriö
Jan Hjelt	Työ- ja elinkeinoministeriö
Pertti Hämäläinen	Työ- ja elinkeinoministeriö
Anu Mutanen	Työ- ja elinkeinoministeriö
Teija Palko	Työ- ja elinkeinoministeriö
Janne Makkula	Suomen Yrittäjät
Raisa Harju	Keskuskauppakamari
Hannu Ylänen	Elinkeinoelämän keskusliitto

Tekijät Författare Authors Annu Kotiranta och Mikko Wennberg, Ramboll Management Consulting Maria Magi och Toni Oras, Deloitte Oy	Julkaisuaika Publiceringstid Date April 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Bedömning av konsekvenser för småföretagen och företagens administrativa börda i lagberedningen	
Tiivistelmä Referat Abstract Utredningen är en bakgrundsutredning för att skapa praktiska anvisningar och verktyg för 1) bedömning av konsekvenser för småföretagen (s.k. småföretagstest) och 2) bedömning av konsekvenser i anslutning till företagens administrativa börda i lagberedningen. Utredningen är kopplad till konsekvensbedömningen i lagstiftningen, speciellt när det gäller att utveckla bedömningen av konsekvenser för företagen. Utredningen hänför sig också till målet att minska företagens administrativa börda. Om detta meddelades ett principbeslut av statsrådet 2009. I utredningen ingår en materialanalys och en kartläggning av internationell god praxis. Genom intervjuer med ministerier och intressenter och en gemensam verkstad kartlades nuläget och utvecklingsbehov i fråga om bedömningen av konsekvenser för småföretagen och den administrativa bördan samt olika bedömningsmetoders lämplighet för lagberedningen. I utredningen utvärderas möjligheterna att utnyttja olika praktiska verktyg (hörande av intressenter, testpaneler och arbetsgrupper; processanvisningar och checklistor; beräkningsmodeller och räknare) i Finland. I utredningen ges också följande rekommendationer för att utveckla bedömningen av konsekvenser för småföretagen och den administrativa bördan: <ul style="list-style-type: none">- Konsekvensbedömningarna genomförs i ett så tidigt skede som möjligt.- Man koncentrerar sig på de viktigaste lagstiftningsprojekten under varje regeringsperiod.- Förfaranden för hörande av företagen införs som verktyg för bedömningen.- Lagberedarnas kompetens utvecklas så att de kan identifiera konsekvenser för företagen- En företagspanel eller ett företagsregister bildas och ansvaret för upprätthållandet fastställs.- Verktygen för bedömning av konsekvenser för småföretagen och den administrativa bördan i de viktigaste lagstiftningsprojekten under regeringsperioden piloteras. Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Liisa Lundelin-Nuortio, tfn 010 606 2137	
Asiasanat Nyckelord Key words lagstiftning, konsekvenser för företagen, småföretag, administrativ börda	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-535-6
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 73	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publication Published in electronic format only

Tekijät Författare Authors Annu Kotiranta and Mikko Wennberg, Ramboll Management Consulting Maria Magi and Toni Oras, Deloitte Oy	Julkaisuaika Publiceringstid Date April 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment
Julkaisun nimi Titel Title Assessment of impacts on small enterprises and the administrative burden on enterprises in legislative drafting	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>The study is a background survey for the creation of practical instructions and tools for 1) the assessment of impacts on small enterprises (so-called SME test) and 2) the assessment of impacts related to the administrative burden on enterprises in legislative drafting.</p> <p>The study is linked to developing the impact assessment of legislation, particularly its business impacts. It is also related to the objective of reducing the administrative burden on enterprises, on which the Government issued a resolution in 2009.</p> <p>The study includes a document analysis and a survey of international best practices. In assessing the impacts on small enterprises and those relating to the administrative burden imposed, as well as the suitability of various assessment methods for legislative drafting, the current status and development needs were charted through interviews with ministries and interest groups, and in a joint workshop.</p> <p>The study presents assessments of the usability of various practical tools (consultation of interest groups, test panels and workgroups; process instructions and checklists; calculation models and calculators) in Finland. It also proposes the following recommendations to further the development of assessing impacts on small enterprises and evaluating the administrative burden:</p> <ul style="list-style-type: none">- Implementation of impact assessments as early as possible- Focus on the most significant legislative initiatives during each government term- Introduction, as assessment tools, of procedures for hearing enterprises- Enhancing the competence of legislative drafters, in order to take account of business impacts- Establishment of an enterprise panel or other enterprise register, plus defining responsibility for maintaining this- Piloting of tools for assessing impacts on small enterprises, and the administrative burden, in the key legislative initiatives of each government term. <p>Contact person at the Ministry of Employment and the Economy: Labour and Trade Department/Liisa Lundelin-Nuortio, tel. +358 10 606 2137</p>	
Asiasanat Nyckelord Key words legislation, business impacts, small enterprises, administrative burden	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-535-6
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 73	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publication Published in electronic format only

Pienyritysvaiikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi säädösvalmistelussa

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on edistää yrittäjyyttä ja yritysten kilpailukykyä tukevaa lainsäädäntöympäristöä. Pienyrityksiin kohdistuvien vaikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arviointi on osa lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia.

Selvityksessä käsitellään käytännön ohjeita ja työvälineitä, joita voidaan hyödyntää säädöshankkeiden pienyritysvaiikutusten ja yritysten hallinnolliseen taakkaan liittyvien vaikutusten arvioinnissa. Aineistoanalyysiin, kansainvälisten hyvien käytäntöjen kartoitukseen sekä ministeriöiden ja sidosryhmien näkemyksiin perustuen esitetään arvio erilaisten työvälineiden hyödynnettävyydestä Suomessa. Selvityksessä esitetään myös suositukset pienyritysvaiikutusten ja yritysten hallinnollisen taakan arvioinnin kehittämiseksi.

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-535-6



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