

Kauppa- ja teollisuusministeriö
SÄVY-hanke

20.6.2006

Dnro 7/685/2005

Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi

*Tutkimusprofessori
Jaakko Kiander*

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

SISÄLLYS

1. Taustaa
2. Arvioinnin lähtökohtana yritystoimintaan vaikuttavat tekijät
3. Sääntely kasvattaa yritysten hallinnollista taakkaa
4. Verotus ja muut suoria kustannuksia aiheuttavat säädökset
5. Miten säädösten yritysvaikutuksia tulisi arvioida?
6. Talouden instituutioita muokkaavat uudistukset
7. Yritysvaikutusten täsmällinen laskeminen: kvantitatiiviset arviot
8. Useimmiten käytetty keino: laadullinen arvio
9. Johtopäätöksiä

LIITE 1: Lainsäädännön yritysvaikutusten tunnistamista auttavia kysymyksiä ja osa-alueita

LIITE 2: VATT:ssa tehtyjä arviointitutkimuksia

Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi

1. Taustaa

Viimeisen kymmenen vuoden aikana on useissa maissa kiinnostuttu entistä enemmän kilpailukyvyyn taustatekijöistä ja yritys ympäristön merkityksestä alueellisena ja kansallisena kilpailutekijänä. Tätä kiinnostusta ovat edistäneet mm. OECD:n selvitykset, erilaiset kilpailukykyvertailut ja Euroopan Unionin huoli maanosan talouksien heikosta kilpailukyvyistä ja vähäisestä kasvupotentiaalista. EU näkisi mielellään, että Euroopan taloudet olisivat dynaamisia, innovatiivisia ja nopeasti kasvavia. EU:n kunnianhimoisten kasvu- ja kilpailukykytavoitteiden katsotaan taas edellyttävän yrittäjyyttä ja siten myös yrittäjyyttä ja yrityksiä suosivaa yritys ympäristöä. Osana yritys ympäristöä myös lainsäädännön luoma säädös ympäristö vaikuttaa yritystoimintaan. Viime aikoina OECD on pyrkinyt kehittämään jäsenmaihinsa parempaa säätely-ympäristöä (*better regulation*). Samanlaisia kehittämisspyrkimyksiä on käynnistynyt jo useissa OECD-maissa.

Suomessa on myös 2000-luvun alkuvuosina käynnistynyt useita valtion hallinnon hankkeita, joiden tarkoituksena on lainsäädännön vaikutusten entistä kattavampi etukäteisarviointi. Tavoitteena on, että säädösten (valtion)taloudellisten vaikutusten lisäksi myös niiden ympäristö-, sukupuoli- ja yritys vaikutukset arvioitaisiin.

On selvää, että lait ja säädökset vaikuttavat kaikkeen inhimilliseen toimintaan, myös yrityksiin (näin on erityisesti hyvää hallintoa korostavissa oikeusvaltioissa – korruptoituneissa maissa taas säädöksiä pyritään kiertämään). Erilaisten säädösten yritys vaikutusten suuruudesta ja suunnasta ei aina kuitenkaan ole kovin suurta selvyyttä. Kokemus ja retrospektiiviset arviot auttavat tunnistamaan näitä vaikutuksia, mutta kokemuksen suomaa tietoa ei monestikaan ole käytettävissä silloin kuin laaditaan uusia säädöksiä. Säädökset voivatkin usein johtaa paitsi tavoiteltuihin ja toivottuihin tuloksiin myös sellaisiin muutoksiin, joita ei säädös vaiheessa osattu ennakoida.

Jotta lainsäädännön yritys vaikutuksia voidaan arvioida, tarvitaan jonkinlainen käsitys siitä, mitkä tekijät vaikuttavat yritystoimintaan, miten ne vaikuttavat ja kuinka tärkeitä ne ovat. Valitettavasti tästä ei ole olemassa kovin tarkkaa tietoa. Arvioinnin lähtökohtana onkin usein arkikokemukseen ja yleistietoon perustuva käsitys erilaisista taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutussuhteista sekä mahdollisesti taloustieteelliseen (tai erityisesti mikrotalousteoreettiseen) ajatteluun ja analyysimalleihin perustuva päättely todennäköisistä säädösten aikaansaamista käyttäytymisvaikutuksista. Talusteoreettinen päättely on usein luonteeltaan *a priori* -ajattelua. Se tarjoaa joitain laadullisia ja suuntaa antavia arvioita eri tekijöiden vaikutuksista. Talusteorian vahvuutena on sen johdonmukaisuus ja sisäinen konsistenssi. Useimmiten *a priori* -analyysissä kvantitatiivisten arvioiden tekemiseen tarvittavat tiedot kuitenkin puuttuvat.

Miten sitten säätelyn yritys vaikutuksia tulisi arvioida? Seuraavassa pyritään vastaamaan tähän kysymykseen suuntaa antavasti. Aluksi hahmotellaan lyhyesti niitä tekijöitä, jotka ovat yritystoiminnan kannalta tärkeitä. Niitä ovat ainakin byrokratiasta aiheutuva hallinnollinen taakka, verotus ja muut yritystoiminnan suorat kustannukset sekä epäsuorat kustannukset. Käsittelemme myös muutamia tapoja arvioida säädösten yritys vaikutuksia. Näitä ovat mm. kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen arviointi sekä aiempien kokemusten kartoittaminen.

2. Arvioinnin lähtökohtana yritystoimintaan vaikuttavat tekijät

2.1. Kilpailu ja markkinoiden toimivuus

Säädösten yritysvaikutuksia arvioitaessa eräänä lähtökohtana on tieto yritysten koosta, toimialarakenteesta, omistus pohjasta, kannattavuudesta ja tärkeimmistä yritystoimintaan vaikuttavista tekijöistä. Keskeinen kysymys yritysten ja yrittäjyyden kannalta on markkinoiden toimivuus. Joillakin aloilla markkinoille pääsy voi olla uusille yrityksille vaikeaa. Syynä tähän voivat olla viranomaisten toimilupapolitiikka tai protektionismi tai jo markkinoilla toimivien voimakkaiden yritysten monopolivoima, jonka avulla ne voivat tehdä markkinoille tulon vaikeaksi tai lähes mahdottomaksi. Säädösten avulla voidaan joissain tapauksissa vaikuttaa siihen, millaiseksi todellinen kilpailutilanne markkinoilla muodostaa. Säädösvalmistelijan on hyvä tietää, että markkinoilla jo toimivien yritysten edun mukaista on yleensä estää uusien kilpailijoiden tulo markkinoille. Yleensä tähän tavoitteeseen pyritään kuitenkin vetoamalla muihin syihin kuten esim. väitettyyn kuluttajan etuun. Alalla toimivien yritysten yhteisenä intressinä on yleensä pyrkiä rajoittamaan kilpailua ja uusien yritysten pääsyä markkinoille. Kilpailun puute antaa olemassa oleville yrityksille mahdollisuuden ansaita monopolivoittoja.

Markkinoilta poistuminen tapahtuu usein konkurssin kautta. Tehottomat tai epäonnekkaat yritykset voivat ajautua vararikkoon. Konkurssilainsäädäntö on tärkeässä asemassa yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytysten kannalta. Toisaalta on hyvä, että kannattamattomat yritykset karsiutuvat markkinoilta pois. Ilman karsintaa resurssit (pääoma ja työvoima, joskus myös arvokas tonttima) voivat sitoutua liian pitkäksi aikaa tehottomiin yrityksiin. Toisaalta ankara konkurssilainsäädäntö voi johtaa yrittäjien kohdalla kohtuuttomiin tilanteisiin (jos esimerkiksi yrittäjät ja heidän perheenjäsenensä ovat joutuneet henkilökohtaisesti takaamaan yritystensä vastuuta, kuten monesti pienyrityksissä on tapana), jotka sulkevat konkurssin tehneet yrittäjät pitkäksi aikaa tai lopullisesti markkinoiden ulkopuolelle.

2.2. Yritystoiminnan säätely

Yritysten toimintaa säädellään monenlaisten lupien ja standardien avulla. Yrityksen perustaminen sinänsä on Suomessa helppoa ja halpaa. Toimitiloihin ja varsinaiseen tuotantotoimintaan sen sijaan liittyy monenlaisia säädöksiä useimmilla toimialoilla. Usein säädösten avulla edistetään turvallisuutta tai suojellaan ympäristöä tai henkilöstön tai asiakkaiden terveyttä. Tällaisia säädöksiä valmistellaankin usein terveys- ja ympäristönäkökohdista käsin, jolloin mahdollisiin yritysvaikutuksiin törmätään vasta valmistelun loppusuoralla. Säädösten yritysvaikutukset pitäisi kyetä kvantifioimaan ja huomioimaan lopullisissa kustannus-hyöty-analyyseissä.

Yrityksiin kohdistuvat tuet ja kustannukset – sekä suorat että epäsuorat – on periaatteessa helpompi hahmottaa yritystoimintaan vaikuttaviksi tekijöiksi. Säädöksillä vaikutetaan niihin voimakkaasti. Tärkeimpiä ja ilmeisimpiä ovat tietysti yritystoiminnan verotus ja elinkeinotuet. Toisaalta myös muut verot (kuten palkansaajien sosiaalivakuutusmaksut tai sähkövero) ja tuet vaikuttavat yrityksiin epäsuorasti, esimerkiksi tuotantopanosten hintojen kautta.

Säädösten avulla vaikutetaan myös siihen, kuinka suuriksi voivat yritysten vastuut muodostua eri tilanteissa. Jos vastuuta lisätään, joutuvat yritykset usein ottamaan vakuutuksia,

jotka lisäävät niiden kuluja, tai jos vakuutuksia ei ole tarjolla, kohtaamaan entistä suuremman riskin.

Säädösten yritysvaikutuksia arvioitaessa on yritettävä vastata siihen, vaikuttavatko uudet säädökset jotenkin näihin yritystoiminnan ulottuvuuksiin. Rajanvetäminen on vaikeaa, koska kaikki vaikuttaa kaikkeen, ja koska myös sellaisilla säädöksillä, jotka eivät suoraan vaikuta yrityksiin, voi olla (odottamattomia) epäsuoria vaikutuksia niihin.

2.3. Yritystalouden keskeiset muuttujat

Säädösten yritysvaikutuksia arvioitaessa on tärkeää, että lainvalmistelijalla tai vaikutusten arvioitsijalla on käytössään riittävästi perustietoa yrityskentän rakenteesta sekä lisäksi myös realistinen käsitys yritystoiminnasta ja sen reunaehdoista. Tällöin on tärkeää hallita myös joitain perustietoa yritysten ja eri toimialojen suuruusluokista ja keskeisistä vaikutuskanavista. Tällainen tieto voi edellyttää lainvalmistelijoiden täydennyskoulutusta tai sitten vaikutusarvioinnin tukena toimivan asiantuntijaelimen perustamista.

Yritysten toimintaedellytyksiin vaikuttavat sekä tuotot että kulut. Niihin taas voidaan vaikuttaa monilla säädöksillä. Yritysten myyntituottoihin vaikuttavat lopputuotteet hinta, markkinoiden koko ja kilpailullisuus. Markkinoilla jo toimivien yritysten kannalta vähäinen kilpailu on hyvä asia. Kilpailun lisääntyminen (esimerkiksi siksi, että lainsäädännöllä avataan markkinat ulkomaisille yrityksille) heikentää olemassa olevien yritysten kannattavuutta mutta lisää kuitenkin tuotantoa ja todennäköisesti myös yritysten lukumäärää.

Yritysten kulut riippuvat monien eri tuotantopanosten hinnoista. Panoshintojen nousu heikentää kannattavuutta ja johtaa yleensä myös kuluttajahintojen nousuun, mikä vuorostaan vähentää myyntiä. Verot ja sääntely vaikuttavat panoshintojen tasoon.

Usein tärkein kuluerä muodostuu työvoimakustannuksista. Tosin yritysten työvoimaintensiteetti vaihtelee paljon toimialoittain. Palvelualoilla työvoimakustannukset ovat avainasemassa, pääomavaltaisessa raskaassa teollisuudessa niiden osuus on taas vähäinen. Työvoimakuluihin vaikuttaa palkkatason lisäksi myös säädökset työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista, sairaskulujen ja lomien korvauksista yms. Palkansaajien verojen muutokset vaikuttavat yleensä myös keskipitkällä aikavälillä palkkatason kehitykseen. Siten tuloverojen kiristyminen johtaa usein myös yritysten työvoimakulujen nousuun. Arvonlisäverotus kohdistuu yritysten työpanoksen käyttöön ja siten nostaa työvaltaisten yritysten kustannuksia ja niiden lopputuotteiden hintoja. Erilaiset hallinnolliset velvoitteet kasvattavat yritysten hallinnollista taakkaa ja kasvattavat niiden yleiskuluja.

Yritysten kannalta ovat tärkeitä myös raaka-aineiden, välituotteiden ja energian hinnat. Niiden merkitys riippuu yritysten toimialasta ja niiden käyttämästä teknologiasta. Välituotteiden hintoihin sisältyy usein runsaasti erilaisia veroja. Pitkällä aikavälillä yritykset sopeuttavat teknologiaansa ja tuotantorakennettaan. Siten esimerkiksi energiaverojen noston voi olettaa lyhyellä aikavälillä kasvattavan täysimääräisesti yritysten kuluja mutta pidemmällä aikavälillä johtavan myös energian säästöön ja paljon energiaa käyttävän tuotannon supistumiseen.

Yritykset tarvitsevat tuotantokapasiteettinsa rahoittamiseen pääomaa. Vieras pääoma on useimmissa verovapaata, koska lainojen korot ovat yrityksille vähennyskelpoisia kuluja. Yritykset voivat vähentää myös poistojen avulla investointimenojaan. Oman pääoman verokohtelu on yleensä erilaista. Oman ja vieraan pääoman verokohtelu vaikuttaa siihen,

millaiseksi yritysten optimaalinen pääomarakenne muodostuu. Samoin verokohtelu vaikuttaa myös siihen, miten yritysten voitot käytetään – investointeihin vai voitonjakoon.

3. Säättely kasvattaa yritysten hallinnollista taakkaa

Säädökset ja niiden noudattaminen kasvattavat yritysten hallinnollista taakkaa. Sillä tarkoitetaan niitä resursseja, joita yritys joutuu käyttämään säädösten mukaiseen toimintaan. Käytännössä kyse on yritysten taloushallinnon kustannuksista ja pienissä yrityksissä yrittäjän työajasta. Kustannukset muodostuvat joko yrittäjän omasta työpanoksesta tai ostopalveluista tai sitten (yleensä suuremman) yrityksen taloushallinnon henkilökuluista. Kaikki raportointivelvoitteet ja lupamenettelyt lisäävät hallinnollista taakkaa.

Hallinnollisen taakan suuruudesta ja kustannuksista ei ole kovin tarkkaa tietoa. Sen arviointi olisi kyllä mahdollista tutkimuksen avulla. Erilaisia hallinnollisen taakan arviointimenetelmiä on kehitteillä.

Uusien säädösten kohdalla on yritettävä arvioida sitä, kuinka paljon ne lisäävät yritysten hallinnollista taakkaa. Säädos voi esimerkiksi luoda yrityksille uuden raportointivelvoitteen, jonka hoitamiseen voidaan arvioida kuluvan esimerkiksi tietty määrä työtunteja vuodessa. Näitä byrokratiasta aiheutuvia konkreettisia kuluja arvioitaessa on syytä muistaa, että yrityksiä on paljon ja että suurin osa niistä on pieniä. Jo varsin vähäinen hallinnollinen kulu (esim. arvonlisäverotilitysten hoitaminen tai tasa-arvosuunnitelman teko) voi aiheuttaa pienelle yritykselle kulun, joka on useita prosentteja vuotuisesta liikevaihdosta. Jos taas velvoitteet sidotaan yrityksen kokoon (esim. työntekijämäärään), on tästä seurauksena ylimääräinen yritysten kasvua rajoittava tekijä – samalla tavoin kuin työnantajavelvoitteiden ja maksujen nousu työntekijämäärän kasvaessa heikentää työllistämiskannustimia.

Hallinnollinen taakka muodostaa konkreettisen kuluerän, jota ei tiedon puutteessa ole Suomessa juurikaan huomioitu. Koska suurin osa yrityksistä on hyvin pieniä, ei hallinnollista taakkaa tulisi vähätellä. Se muodostaa yleensä aina merkittävän kustannustekijän pienille yrityksille. Säädöksiä valmisteltaessa hallinnolliseen tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Euroopan unioni on kehittänyt menetelmän, jolla lainsäädännön yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa on pyritty mittaamaan. Ajatuksena on laskea, kuinka paljon työaika yritykset joutuvat käyttämään erilaisten raportointi- ym. velvollisuuksien hoitamiseen ja tämän avulla laskea hallinnollisen taakan aiheuttama kustannus. Tällaisen tiedon kerääminen perustuu erilaisten hallinnollisten velvoitteiden kartoittamiseen ja yrityksissä tapahtuviin haastatteluihin, joilla selvitetään eri velvoitteiden hoitamiseen käytetty työaika. Vaikka täsmällisiä tai helppoja mittareita hallinnollisen taakan mittaamiseen ei olekaan käytettävissä, tulisi aina jo lähtökohtaisesti tiedostaa mahdollinen hallinnollisen taakan lisääntyminen ja suhtautua siihen kriittisesti. Paremman säättelyn tavoitteeksi voidaan myös asettaa hallinnollisen taakan vähentäminen. Tällöin mielekkäiden uudistusten edellytys on se, että hallinnollista taakkaa pyritään mittausten avulla arvioimaan ennen ja jälkeen uudistusten.

Esimerkkejä hallinnollisesta taakasta ovat tilastoviranomaisille ja kaupparekisterille tehtävät ilmoitukset, mikroyritysten tilintarkastusvelvoitteet sekä erilaiset työntekijämäärän

kasvaessa lisääntyvät työnantajavelvoitteet kuten yhteistoimintakomitea, tasa-arvosuunnitelma jne.

4. Verotus ja muut suoria kustannuksia aiheuttavat säädökset

Verotus ja erilaiset yrityksille asetetut maksut ovat sellaisia taloudellisia tekijöitä, joiden vaikutus yrityksiin on ainakin periaatteessa verraten suoraviivaisesti arvioitavissa. Vero- ja maksumuutosten välittömät kustannukset tiedetään ja niiden vaikutusta voidaan arvioida.

Käytännössä vaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole helppoa. Verotusta muutetaan yleensä lähes joka vuosi. Esimerkiksi yritys- ja pääomatuloverotukseen on Suomessa tehty muutoksia vuosina 1993, 1996, 2000 ja 2005. Ansiotulojen verotusta muutetaan tyypillisesti joka vuosi. Energiaveroihin tehdään myös usein muutoksia, yleensä tosin vain korotuksia. Metsäverotuksessa toteutettiin suuri uudistus, jossa siirryttiin pinta-alaverosta myyntituottojen verotukseen. Nämä kaikki ovat olleet merkittäviä säädösmuutoksia, joilla on vaikutettu paitsi välittömästi yrityksiin myös kotitalouksiin ja koko kansantalouteen.

Verouudistuksiin tai veroasteikkoja muuttaviin verolakeihin on tapana liittää arvio veromuutosten valtiontaloudellisista vaikutuksista. Kyseessä ovat tällöin ns. staattiset laskelmat vaikutuksista, ts. laskelmat, joissa oletetaan, että veroperusteen muutoksen lisäksi kaikki muut tekijät pysyvät ennallaan. Esimerkiksi voidaan ajatella, että staattisesti laskien yhteisöverokannan korottaminen 25:stä prosentista 28:an prosenttiin kasvattaa verokertymää 12 prosentilla. Todellisuudessa näin ei kuitenkaan käy vaan verotulot kasvavat joko enemmän tai vähemmän. Osa verotulojen muutoksesta johtuu uudistuksesta, osa taas muista tekijöistä kuten yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Verokannan muutos saa aikaan staattisen vaikutuksen (ts. puhdas veroprosentin muutoksen vaikutus muuttumattomaan veropohjaan) sekä dynaamisen käyttäytymisvaikutuksen, joka joko supistaa tai kasvattaa veropohjaa.

Lähes kaikilla veroilla on yritysvaikutuksia. Välittömästi yritysten kustannuksiin vaikuttavia ovat työnantajan sosiaalivakuutusmaksut (ja niihin liittyvät porrastukset), yhteisö- ja pääomatulovero, panoshintoihin vaikuttavat ympäristöverot kuten sähkövero ja polttoaineerot (sekä niihin sisältyvät joillekin yrityksille kohdennetut huojennukset), kiinteistöverot, kuluttajahintoja (ja osin myös panoshintoja) nostavat ja siten myyntiin vaikuttavat kulutusverot (arvonlisävero ja valmisteverot) sekä välillisesti kokonaiskysyntään ja työvoimakustannuksiin vaikuttavat tuloverot (ansio- ja pääomatuloverot, kunnan ja valtion verot). Lisäksi myös perintövero vaikuttaa perheyrittysten toimintaan sukupolvenvaihdostilanteissa.

Veromuutosten seurauksena talouden toiminta muuttuu, mikä vaikuttaa myös verokertymiin. Näitä käyttäytymismuutoksista johtuvia dynaamisia vaikutuksia ei yleensä ole arvioitu etukäteen eikä niitä Suomessa ole ollut tapana arvioida myöskään jälkikäteen. Tämä on osin ymmärrettävää, koska käyttäytymisvaikutukset ovat aina epävarmoja. Toisaalta niiden tarkempaa selvittämistä puoltaisi se, että usein dynaamisia vaikutuksia aliarvioidaan. Esimerkiksi vuoden 1993 yritysverouudistus, jossa veroastetta alennettiin, johti voimakkaaseen verotuottojen kasvuun. Muutosta ei kuitenkaan kyetty ennakoimaan. Samalla tavalla vuoden 1995 jälkeen toteutetut useat ansiotuloverojen kevennykset ovat lähes poikkeuksetta johtaneet ennakoitua parempaan verotulojen kehitykseen. Periaat-

teessa verotuksen keventämisen olisi pitänyt supistaa verokertymää. Verotuottoarvioissa näin oletettiin tapahtuvan. Todellisuudessa verotuksen keveneminen sai aikaan taloudellista kasvua, joka johti sekä tuloverokertymän että välillisten verojen tuoton ennakoitua voimakkaampaan kasvuun.

Yritysverotuksen lisäksi myös muut verotuksen muutokset vaikuttavat yrityksiin, joka enemmän tai vähemmän suoraan. Vaikutusten arviointi on vaikeaa mutta ei mahdotonta. Yrityksiin vaikuttavat myös erilaiset kulutusverojen muutokset, ansiotuloverotuksen uudistaminen ja sosiaalivakuutusmaksujen muutokset. Ne vaikuttavat sekä kokonaiskysyntään että yritysten tuotantokustannuksiin kuten työvoimakuluihin ja energian hintaan.

5. Miten säädösten yritysvaikutuksia tulisi arvioida?

Säädösten erilaisten yrityksiin kohdistuvien vaikutusten etukäteisarviointi (*ex ante*) on vaikeaa. Usein erilaisten säädösmuutosten vaikutusten arviointi on vaikeaa jälkikäteenkin (*ex post*), koska säädösten (taloudellisia, sukupuoli-, ympäristö- ja yritys-) vaikutuksia on vaikea tai mahdoton eristää muista samanaikaisista toimintaympäristön muutoksista. Säädösvalmistelun kannalta ongelmallista on tietysti se, että erityisen vaikeaa on muutosten vaikutusten arviointi etukäteen. Etukäteen tehdyt arviot osoittautuvat usein vääriksi tai vähintäänkin epätäsmällisiksi, koska lopputulokseen vaikuttavat säädösmuutoksen lisäksi aina myös monet muut tekijät, joiden vaikutusta on vaikea huomioida. Mitä enemmän käytettävissä on tietoa ja tuloksia taaksepäin katsovista (*ex post*) aiempien uudistusten vaikutuksia arvioivista tutkimuksista, sitä varmemmalla pohjalla ovat myös arviot uusien samantyyppisten uudistusten vaikutuksista.

5.1. Kokemuksista voidaan oppia

Säädösten vaikutusten arviointi ei kuitenkaan vaikeudestaan huolimatta ole toivoton tehtävä. Arvioinnissa ei aina tarvitse lähteä liikkeelle puhtaalta pöydältä. Säädösvalmistelussa voidaan hyödyntää aiempia samantyyppisiä kokemuksia – joko omasta maasta tai muista maista. Esimerkiksi Suomessa on perinteisesti seurattu Ruotsin lainsäädännöllistä kehitystä muutamien vuosien viiveellä. Ruotsalaisten kokemusten kartoittaminen ja analyysi voi monesti olla yksinkertainen ja opettavainen tapa arvioida säädösten vaikutuksia. Suuremmissa yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa kehitystrendeissä Suomi ja monet muut Euroopan maat seuraavat Yhdysvaltojen kehitystä, mistä on yleensä käytettävissä runsaasti kokemuksia ja tutkimustietoa.

Aiempien kokemusten analyttinen hyödyntäminen on verraten luotettava ja edullinen tapa ennakoida säädösmuutosten vaikutuksia. Usein käytettävissä on myös valmiita analyyseja. Jos säädösmuutoksessa on kyseessä EU-direktiivin kansallinen soveltaminen, on direktiivin (tai jo pelkän direktiiviehdotuksen) taustalla olemassa jo runsaasti erilaisia selvityksiä, joita vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää. Noin 30 - 50 prosenttia säädöksistä on EU-lähtöisiä, joten EU-komission ja Euroopan parlamentin vaikutusarviot ovat tärkeitä lähteitä. On tietysti muistettava, että puhtaasti kotimaista lainsäädäntöä tehtäessä on vaikutusarvioissa ensisijaisesti huomioitava kansalliset erityispiirteet ja Suomen talouden rakenne.

5.2. Uudistusten välittömien ja välillisten vaikutusten kartoitus

Kuinka sitten yritysvaikutuksia tulisi arvioida? Arvioinnin lähtökohdaksi tulisi muodostaa käsitys siitä, miten säädösmuutos vaikuttaa yritystoiminnan keskeisiin reunaehtoihin ja yrityskenttään. Keskeisiä yritystoimintaan vaikuttavia tekijöitä ovat markkinoille pääsy ja kilpailutilanne (vaikuttaako valmisteltava säädös jotenkin tähän?), konkurssilainsäädäntö, toiminnan säätely (luvat ja standardit, niistä aiheutuvat kustannukset ja hallinnollinen taakka), erilaiset tuet ja kustannukset (suorat ja epäsuorat) kuten yritystoiminnan verot ja kehittämistuet (kuinka paljon resursseja tarvitaan tukien hakemiseen?), tuotantopanosten hinnat (monet verot ja maksut vaikuttavat välillisesti yritysten panoshintoihin) sekä vakuutukset ja vastuut. Arvion lähtökohdaksi on kysyttävä, vaikuttavatko suunnitellut uudet säädökset jotenkin näihin yritystoiminnan ulottuvuuksiin. Vaikutukset voivat olla luonteeltaan välittömiä eli suoraan yrityksiin kohdistuvia tai välillisiä. Useimmiten 'kaikki vaikuttaa kaikkeen'. Koska kaikkien mahdollisten vaikutuskanavien huomiointi ei kuitenkaan ole mahdollista, joudutaan tekemään rajauksia ja jättämään monet välilliset ja marginaaliset vaikutukset huomiotta. Aina ei ole kuitenkaan lähtökohtaisesti kovin selvää, mitkä vaikutukset ovat marginaalisia ja mitkä eivät.

Yksi avain vaikutusten arviointiin on säädösmuutoksen taustalla olevan uudistustarpeen motivointi. Usein joku taho yhteiskunnassa ajaa uudistusta ja on saanut myös jonkin ministeriön innostumaan hankkeesta ja vakuuttumaan sen tarpeellisuudesta. Aloite uudistukseen voi tulla myös hallinnon sisältä. Eri ministeriöt ja niiden byrokraatit ajavat omia agendojaan, joihin kuuluu lainsäädännön kehittäminen niiden kannalta edulliseen ja tarpeelliseksi arvioituun suuntaan. Uudistuksen perusteluista on luettavissa, onko mahdollisia yritysvaikutuksia huomioitu lainkaan.

Monesti ongelmaksi muodostuu se, että säädöksen mahdollisia yritysvaikutuksia ei ole kartoitettu. Tähän voi olla syynä se, että säädöksen valmistelussa ei ole oltu kiinnostuneita yritysvaikutuksista tai niitä ei ole pidetty olennaisina. Säädösmuutoksilla voi kuitenkin olla odottamattomia vaikutuksia, joita ei ole osattu valmisteluvaiheessa ennakoida. Yritykset ja kotitaloudet voivat reagoida säädösmuutoksiin tavoilla, joita ei ole osattu odottaa. Usein säädösten yritysvaikutukset ovatkin luonteeltaan tällaisia tahattomia vaikutuksia (*unintended consequences*), jotka ovat jääneet huomiotta.

Säädösten yritysvaikutusten arviointi on tällä hetkellä vähäistä. Kauppa- ja teollisuusministeriön selvityksen mukaan (SÄVY/muistio helmikuu 2006) yritysvaikutusarvioiden dokumentointi on niukkaa ja luonteeltaan laadullista. Usein yritysvaikutuksia ei arvioida lainkaan. Jos vaikutuksia arvioidaan, arviointi on luonteeltaan laadullista. Kvantitatiivisia arvioita ei ole tehty juuri lainkaan. Vuonna 2005 hallitus antoi 232 esitystä. Niistä 143 oli sellaisia, joilla voitiin arvioida olevan vaikutuksia yrityksiin. Näistä esityksestä noin puolet oli sellaisia, joihin sisältyi jonkinlainen arvio yritysvaikutuksista. Kattavinta yritysvaikutusten arviointi oli kauppa- ja teollisuusministeriön esityksissä, mikä ei ole kovin yllättävää. Yllättävänä voi sen sijaan pitää sitä, että yritysten kannalta keskeistä verolainsäädäntöä valmistelevalta valtiovarainministeriön esityksissä vain noin puolet (15/28) oli sellaisia, joissa oli mainintoja mahdollisista yritysvaikutuksista.

5.3. Mitä seikkoja arviossa pitäisi huomioida?

Arvioinnin pitäisi olla luonteeltaan systemaattista. Siksi sen lähtökohtana on hyvä käyttää jotain listausta niistä seikoista, jotka valmistelijan ja arvioitsijan pitäisi tietää. Keskeistä on sen pohtiminen, mihin uudistusta tarvitaan ja keitä se koskettaa, mitkä ovat uudistuksen tavoitteet ja kuinka tavoitteiden toteutumista voidaan seurata. Näiden seikkojen

lisäksi varsinkin yritysvaikutuksia arvioitaessa on tärkeätä muodostaa mielellään tilastolliseen tietoon pohjautuva näkemys uudistuksen mahdollisista kustannusvaikutuksista.

Arviointia laadittaessa pitäisi pystyä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

(a) Mitä ongelmaa säädöksen avulla yritetään ratkaista, mihin tarpeisiin uudistus vastaa; Mihin säädöksellä pyritään?

Tämä kysymys keskittyy säädösmuutoksen perimmäiseen motivointiin. On tiedettävä, mitkä ovat säädöksen tavoitteiden kannalta tärkeät tekijät ja mihin ryhmiin ja minkälaisiin yrityksiin säädös vaikuttaa? Olisi myös hyvä pystyä arvioimaan sitä, miten säädös vaikuttaa eri osapuolten kannustimiin ja käyttäytymiseen?

(b) Tavoitteenasettelu ja indikaattorit; miten onnistumista mitataan?

On hyvä tietää, mihin täsmällisiin tavoitteisiin säädöksen avulla pyritään. Tavoitteen toteutumisen kannalta on tärkeää muodostaa indikaattoreita, joita seuraamalla voidaan tietää, onko tavoitteet saavutettu. Mikä on kriteeri sille, että ne on saavutettu?

(c) Vaihtoehtoisten ratkaisujen ja riskien arviointi; onko muita vaihtoehtoja?

Valmisteltava säädös ei useinkaan ole alun perin ollut ainoa toimintavaihtoehto, vaikka se valmistelun edetessä usein aletaankin niin kokea. On tärkeätä tietää, mitä vaihtoehtoja säädökselle on valmisteluvaiheessa harkittu ja miksi ne on hylätty? On myös tärkeätä kartoittaa niitä mahdollisia riskejä, joita uudistukseen liittyy – jos riskejä ei ole, on sekin hyvä todeta.

(d) Mitä lisäarvoa ja toisaalta mitä kustannuksia uudistuksen voi odottaa tuottavan ja kenelle?

On syytä kysyä, onko uudistus sopusoinnussa muiden lainsäädännöllisten pyrkimysten kanssa vai luoko se muiden tavoitteiden suhteen vastakkaisia vaikutuksia. Uuden säädöksen pitäisi tuottaa lisäarvoa nykytilaan verrattuna. Arviossa pitäisi pystyä sanomaan, kuka tai ketkä hyötyvät uudistuksesta. Yritysvaikutusten osalta kustannuksia ja hyötyjä on monenlaisia:

(d(1)) Taloudelliset hyödyt ja kustannukset yrityksille

Yritysvaikutuksia arvioitaessa erityisesti vaikutukset yritysten kustannuksiin ovat avainasemassa. Tällöin tulisi huomioida hallinnolliset kustannukset (mahdollinen hallinnollisen taakan lisääntyminen), liiketoiminnan kustannukset (tällaisia ovat sääntelystä aiheutuvat sopeutumiskustannukset ja mahdolliset vaikutukset tuotantopanosten ja välituotteiden hintoihin) sekä tietysti suoraan yrityksiin vaikuttavat verot, maksut ja tuet. Jos kustannusten muutokset pystytään määrittämään, voidaan periaatteessa arvioida myös säädösmuutoksen vaikutukset suomalaisten yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn ja työllistämisedellytyksiin. Lisäksi kustannusten ja hyötyjen jakaantuminen eri tahoille ja erityyppisille yrityksille on tärkeää. Vaikutukset pieniin yrityksiin ovat tärkeitä, koska 99 % yrityksistä on pieniä.

(d(2)) Vaikutukset investointikannustimiin ja -edellytyksiin

Uudistus voi vaikuttaa myös yritysten investointeihin ja investointiedellytyksiin. Kannustinmekanismien kautta tulevat välilliset vaikutuskanavat pitäisi myös kyetä tunnistamaan.

Tärkeä osa investointikannustimia ovat vaikutukset yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaan ja innovaatioihin.

(d(3)) Vaikutukset yritysten oikeudelliseen asemaan

Säädösmuutokset voivat vaikuttaa joko suoraan tai epäsuorasti yritysten tai niiden työntekijöiden tekijänoikeuksiin ja omistusoikeuksiin.

(d(4)) Vaikutukset markkinoiden toimintaan

Kansantalouden toiminnan ja yritystoiminnan edellytysten kannalta on tärkeitä huomioida mahdolliset vaikutukset markkinoiden toimivuuteen ja yritysten väliseen kilpailuun. Tällaisia ovat muutokset, jotka vaikuttavat uusien yritysten markkinoille pääsyyn, markkinoiden rakenteeseen ja kilpailullisuuteen ja siten myös uuden yritystoiminnan syntyyn.

(e) Voidaanko aiemmista kokemuksista oppia jotain?

Usein uudistukset ovat luonteeltaan sellaisia, että vastaavista muutoksista on olemassa kokemuksia. Vaikutusarvioinnin taustaksi onkin selvitettävä, onko käytettävissä arviointitutkimuksia aiemmista vastaavista uudistuksista saaduista kokemuksista ja missä määrin ne ovat sovellettavissa käsillä olevaan uudistukseen.

(f) Miten uudistuksen vaikutuksia tullaan seuraamaan?

Säädöksen vaikuttavuudesta ei saada luotettavaa tietoa, ellei vaikutuksia pyritä jotenkin mittaamaan. On tärkeää päättää jo varhain, mitä indikaattoreita pidetään säädöksen toimivuuden kannalta tärkeitä ja mitä seurataan. On myös arvioitava, mitä voidaan pitää uudistuksen onnistumisen kriteerinä.

6. Talouden instituutioita muokkaavat uudistukset

Osa säädöksistä on jatkuvasti muuttuvia tai ainakin helposti muutettavia. Tällaisia ovat esim. monet joka vuosi muuttuvat verot ja tuet. Koska muutoksia tehdään usein, kertyy niistä myös joka vuosi lisää kokemusta, minkä pitäisi helpottaa vaikutusten arviointia – edellytyksenä tietysti on, että kokemuksista kerätään riittävästi tilastotietoa. Virheistä voidaan usein oppia, ja muutosten avulla voidaan tehdä 'yhteiskunnallisia kokeita'. Tällainen on esim. Lapin ja eräiden saaristokuntien työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentamiskokeilu. Kokeiden vaikutuksia voidaan arvioida uusien päätösten pohjaksi.

Lyhytaikaisten säädösmuutosten vaikutusarviointi ei ole kovin kohtalokasta, koska huonoksi osoittautuva päätös voidaan muuttaa. Tällöin avainasemassa on pikemminkin uudistusten vaikutusten seuranta ja kokemusten systematisointi tietokannoiksi. Tässä suhteessa tilanne ei kuitenkaan ole kehuttava. Vaikka periaatteessa kokemusten jalostaminen tiedoksi on helppoa, ei tällaista aiemmin tehtyjen uudistusten vaikutuksia arvioivaa empiiristä tutkimusta ole Suomessa kovin paljoa harjoitettu. Ehkä parhaiten karttunutta tietoa hyödyntävää tutkimusta on tehty 1990-luvulta lähtien työttömyyden osalta, missä on voitu hyödyntää laajoja rekisteriaineistoja ja työttömyysturvassa tapahtuneita muutoksia. Sen sijaan esimerkiksi verotuksen, yritystukien, koulutusuudistusten ja kehitysavun vaikutuksia ei ole kovin laajalti arvioitu. Toisaalta monet verraten helposti muutettavat säädösmuutokset (kuten esim. joitakin parametreja muuttavat verolakien muutokset) ansait-

sisivät myös tulla valmisteluvaiheessa kunnolla arvioiduiksi. Muuten niiden säätäminen on lähinnä hakuammuntaa, jolla pyritään saavuttamaan joitakin haluttuja tavoitteita mutta joiden saavuttamisesta ei ole mitään varmuutta.

Astetta vakavampaa lainsäädäntöä edustavat sellaiset säädökset, joiden toteuttaminen merkitsee pysyviä institutionaalisia muutoksia. Pysyvien ja luonteeltaan institutionaalisten muutosten vaikutusten arviointi on vaikeaa mutta samalla myös tärkeää. Arviointi on vaikeaa, koska aiempaa kokemusta ei ole, ellei muitten maitten kokemuksissa ole jotain opittavaa. Toisaalta tällaisten muutosten vaikutusten arviointi on myös ensiarvoisen tärkeää, koska institutionaaliset muutokset ovat aina (jo määritelmänsä mukaisesti) merkittäviä ja pitkäaikaisia. Ne vaikuttavat vasta vähitellen, kun yritykset ja kotitaloudet alkavat sopeuttaa käyttäytymistään uusien kannustimien mukaiseksi.

Esimerkkejä tällaisista käytännössä pysyvistä ja peruuttamattomista muutoksista ovat Suomen EU-jäsenyys ja EU:n sisämarkkinalainsäädännön hyväksyminen osana sitä, Suomen liittyminen EMU:n, ryhmäkannelainsäädäntö ja EU:n palveludirektiivi. Vastaavasti myös siirtyminen eriytettyyn tuloverojärjestelmään ja pääomatulojen suhteelliseen verotukseen vuonna 1993 oli myös periaatteellinen muutos. EU:n palveludirektiivi ja kemikaaliasetus ovat lainsäädöllisiä muutoksia, joita on vaikea muuttaa kun ne on kerran hyväksytty. Vastaavasti kynnys ryhmäkannelain kumoamiseen on paljon suurempi kuin lain säätämiseen. Jos lainsäädännöllä luodaan uusia etuja, syntyy myös pian uusia eturyhmiä (ja mahdollisesti myös uusia byrokratioita), jotka ryhtyvät puolustamaan omalta kannaltaan edullista lainsäädäntöä ja lobbaamaan sen kehittämiseksi edelleen.

Suurten ja pysyväksi aiottujen muutosten valmistelu on tärkeää. Niiden kohdalla on parempi tehdä hyvä arvio kuin tuottaa nopeasti epäonnistunut uudistus – tai uudistus, jonka vaikutuksia ei tunneta. Siksi luonteeltaan pysyvien ja potentiaalisesti tärkeiden uudistusten arviointiin ja valmisteluun pitäisi varata riittävästi aikaa ja resursseja. Välillä näin on tehty (esim. Suomen EU- ja EMU-jäsenyyksien taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa) mutta ei läheskään aina.

7. Yritysvaikutusten täsmällinen laskeminen: kvantitatiiviset arviot

7.1. Täsmälliset arviot ovat hyödyllisiä

Päätöksentekijän kannalta olisi parasta, jos yritysvaikutuksista voitaisiin antaa tarkka kvantitatiivinen arvio. Ideaalitulanteessa vaikutusarviossa voitaisiin esimerkiksi todeta, että työnantajan sosiaaliturvamaksujen alentaminen 1,1 prosenttiyksiköllä auttaa luomaan 6000 uutta työpaikkaa tai että uusi ympäristölainsäädäntö lisää yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia 67 miljoonalla eurolla. Useimmiten tällainen tarkkuus ei ole mahdollista mm. sen vuoksi, että uudistukset eivät koske mitään mitattavia suureita. Joskus taas kvantitatiivisen arvion tuottaminen olisi periaatteessa mahdollista, mutta arvioinnin edellyttämät selvitystarpeet vaikuttavat ylivoimaisen vaikeilta tai liian kalliilta – tällöin kyse on siis arviointiresurssien puutteesta. Käytännössä kvantitatiivisia arvioita säädösten yritysvaikutuksista ei ole liitetty hallituksen esityksiin juuri lainkaan.

Verrattain tarkkojen kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tuottaminen on periaatteessa mahdollista silloin, kun säädösmuutoksilla muutetaan jotain yritystoimintaan vaikuttavaa kvantitatiivisesti mitattavaa parametria; tällaisia ovat verotus, subventiot, työvoimakulut ja myös yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan kulut (samalla tavoin voitaisiin pyr-

kiä arvioimaan myös viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa). Jos säädösmuutoksen kustannusvaikutusta kyetään mittaamaan, voidaan myös arvioida muutoksen vaikutuksia yritysten liikevaihtoon, työllisyyteen, kannattavuuteen, investointeihin ja muihin muuttujiin. Arvio edellyttää riittävää tilastollista tietopohjaa yrityskentän rakenteesta, yritysten kokojakaumasta, kustannusrakenteesta, voitonjaosta ja panosten käytöstä. Suomessa on mahdollista verottajan rekisteritietojen pohjalta rakentaa tällaisia yritysaineistoja. Hallinnollisen taakan arviointi sen sijaan edellyttäisi laajempaa empiiristä tutkimusta, jossa tapauskohtaisesti mitattaisiin eri velvoitteiden aiheuttama työpanoksen käyttö.

7.2. Staattiset ja dynaamiset laskelmat

Ensimmäinen askel kvantitatiivisen vaikutusarvion tekemisessä on *staattisen arvion* laatiminen. Sen taustalla on oletus, että säädösmuutosta lukuun ottamatta olosuhteet ja taloudenpitäjien käyttäytyminen ei muutu mitenkään. Siten voidaan esimerkiksi arvioida, että yritysveroasteen nostaminen 2,5 prosenttiyksiköllä johtaisi verokertymän kasvuun 9,6 prosentilla (koska korotus olisi 9,6 prosenttia nykyisestä verokannasta). Muutoksen vaikutus yrityksiin olisi tietysti verokertymävaikutuksen peilikuva: yritysten verotus kiristyisi. Useimmiten verolakien taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa laaditaan tänä tapaisia staattisia arvioita. Yritysvaikutuksilla voidaan kuitenkin ymmärtää niitä vaikutuksia, joita tämäntapaisilla muutoksilla olisi yritysten toimintaan ja kannustimiin. Tällöin puhutaan kuitenkin *dynaamisista vaikutuksista* eli säädösmuutosten aikaansaamista käyttäytymismuutoksista. Niiden kvantitatiivinen arviointi on pääsääntöisesti vaikeaa.

Erityisesti verotuksen yhteydessä puhutaan paljon veromuutosten dynaamisista vaikutuksista. Tällöin tarkoitetaan niitä käyttäytymisvaikutuksia, joita verojen muutokset saavat aikaan. Monesti julkisessa keskustelussa näitä vaikutuksia vähätellään – ajatellaan, ettei esimerkiksi työnantajan sosiaaliturvamaksujen vähäinen muuttaminen vaikuttaisi mitään työvoiman kysyntään. Toisaalta useimmat pitävät uskottavana esimerkiksi sitä, että alkoholiveron muutoksilla on merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia.

Talusteorian ja myös empiirisen tutkimuksen valossa on syytä uskoa, että kaikilla yritysten toimintaedellytyksiin ja niiden valintoihin vaikuttavilla tekijöillä on käyttäytymisvaikutuksia. Jos parametrien muutokset ovat pieniä, myös käyttäytymisvaikutukset ovat pieniä. Niitä ei kuitenkaan pitäisi täysin sivuuttaa.

Yritysverotuksen muutoksella on usein merkittäviä yritysvaikutuksia ja myös vaikutuksia yritysten käyttäytymiseen. Yritysveron muutokset vaikuttavat yritysten voitonjakomahdollisuuksiin ja myös voitonjakokannusteisiin. Samalla vaikutetaan myös yritysten investointihalukkuuteen. Oman pääoman ja vieraan pääoman verokohtelu puolestaan vaikuttaa yritysten rahoitusrakenteeseen ja viime kädessä myös yritysten omistusrakenteeseen. Poisto-oikeuksien säätelyn avulla vaikutetaan myös investointikannusteisiin. Suomessa käytössä oleva eriytetty tuloverojärjestelmä suosii pääomatuloja ja luo osaltaan kannusteen muuttaa ansiotuloja pääomatuloiksi.

Vastaavasti ansiotuloveron, työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen ja arvonnalisäveron muutokset vaikuttavat eri tavoin erilaisten yritysten kannattavuuteen ja niiden työvoiman kysyntään.

7.3. Taloustieteen kvantitatiiviset menetelmät vaikutusarvioinnin apuna

Säädösmuutosten aikaansaamien käyttäytymismuutosten kvantitatiivinen arviointi edellyttää numeerista tasapainomallia hyödyntävää laskelmaa tai ilmiön *ekonometrissa mallittamista*. Jos tilastotietoa yrityksistä on riittävästi käytettävissä, on käyttäytymisvaikutuksista mahdollista estimoida lineaarinen malli, jossa säädösmuuttujan muutoksen vaikutus pyritään eristämään muiden ilmiöön vaikuttavien muutosten vaikutuksesta. Tällainen malli on muodoltaan

$$Y = a + bX + cZ,$$

jossa Y voi olla yritysten liikevaihto tai työllisyys tai jokin muu kiinnostava muuttuja, ja X taas uudistuksella muutettava politiikkamuuttuja (esim. veroperuste tai yritystuki). Regressioyhtälössä huomioidaan myös kontrolloitavien taustamuuttujien (kuten esim. yrityksen toimialaa tai yleistä talouskehitystä) vaikutus (muuttuja Z). Ekonometrinen mallittaminen ei anna suoraa vastausta siihen, kuinka suuri on säädöksellä muutettavan X -muuttujan vaikutus yritykseen (muuttujaan Y). Muutoksen vaikutustahan ei ole mahdollista mitata etukäteen. Jos kuitenkin on käytettävissä sopivaa tilastoaineistoa aiemmilta vuosilta, on mahdollista estimoida verraten luotettavasti vaikutuskertoimen b arvo, jonka avulla voidaan arvioida muutoksen vaikutus.

Ekonometria voi hyödyntää sekä aikasarjoja että usean aikaperiodin poikkileikkausaineistoja hyödyntäviä paneeliaineistoja. Jos esimerkiksi halutaan arvioida verotuksen muutoksen vaikutusta, voidaan odotettavissa oleva vaikutus mitata hyödyntämällä tilastoaineistoa aiempien vastaavien muutosten vaikutuksista. Tällöin tosin joudutaan useimmiten tukeutumaan aikasarja-aineistoihin, koska kaikkien yritysten verotus muuttuu periaatteessa samalla tavalla. Tutkimuksen haasteena on veromuutoksen vaikutuksen luotettava eristäminen muista samaan aikaan yritysten toimintaan vaikuttaneista tekijöistä.

Jos taas halutaan tarkastella joillekin yrityksille kohdennettujen tukien tai verohelpotusten vaikutuksia, voidaan niitä arvioida vertaamalla toimenpiteiden kohteina olleiden yritysten kehitystä suhteessa kontrolliryhmään, johon ei ole vastaavia toimia kohdistettu. Tällöin voidaan hyödyntää paneeliaineistoja ja saada tarkempia vastauksia. Esimerkiksi verottajan yritysaineistosta voidaan konstruoida toisiaan muistuttavia testi- ja kontrolliryhmiä. Koska vastaavia muutoksia on tehty usein ennenkin, on niiden pohjalta mahdollista muodostaa kohtuullisen luotettava arvio siitä, mitä muutoksia uudet tukien tai verojen muutokset saisivat aikaan. Tämä tietysti korostaa myös *ex post*-arviointien tarvetta; ne tuottavat tärkeää tietoa uusien säädösmuutosten vaikutusarvioiden pohjaksi.

Ekonometrinen mallittaminen on usein paras ja luotettavin tapa mitata muutosten vaikutuksia. Samalla se on kuitenkin vaikea menetelmä, ennen kaikkea siksi, että se edellyttää säädösmuutoksen kvantifiointia ja samalla myös riittävän kattavaa tilastoaineistoa arvion pohjaksi. Suomessa tosin on olemassa erilaisia rekisteriaineistoja (mm. verottajan yritysaineisto ja yritystilasto), jotka voisivat mahdollistaa ekonometrinen keinojen nykyistä laajemman käytön yritysvaikutusten arvioinnissa. Luotettavien kvantitatiivisten arviointien tuottaminen vaatii kuitenkin usein verraten paljon tutkimustyötä, ja on siksi hidasta ja kallista.

Toinen tapa hyödyntää taloustieteen menetelmiä kvantitatiivisessa vaikutusarvioinnissa on numeerisiin *tasapainomalleihin tukeutuminen*. Tasapainomallien avulla voidaan tutkia veromuutosten ja kaupan esteiden purkamisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Tasapainomallit ovat lineaarisia kuvauksia kansantalouden (tai maailmantalouden tai alueta-

louden) toiminnasta, jotka on rakennettu niin, että ne jäljittelevät mahdollisimman tarkkaan oikeuden talouksien piirteitä. Niiden vahvuutena on se, että ne tuottavat muutosten aikaansaaman kokonaisvaikutuksen ja pitävät siten huolen tulosten johdonmukaisuudesta. Tasapainomalleissa investoinnit eivät voi kasvaa, ellei myös säästäminen kasva. Työllisyys ei myöskään voi parantua, ellei myös työvoiman tarjonta kasva. Tasapainomallien avulla voidaan arvioida verotuksen muutosten vaikutuksia ja kilpailun esteiden poistumisen vaikutuksia.

Suomessa on käytettävissä muutamia tasapainomalleja (mm. VATT:ssa), joilla voidaan arvioida politiikkamuuttujien kokonaistaloudellisia vaikutuksia.

Ideaalitapauksessa kvantitatiivisen vaikutusarvion pitäisi mahdollistaa aidon *kustannus-hyöty-analyysin* tekemisen säädösehdotuksesta. Tällöin mahdolliset yritysvaikutukset olisivat yksi osa laajempaa yhteiskunnallista kustannusten ja hyötyjen arviointia. Yritysvaikutusten osalta mukaan olisi laskettava arvioidut vaikutukset yritysten kustannuksiin ja mahdollisten markkinavaikutusten (esim. kilpailun lisääntyminen) lisäksi tulevat epäsuorat vaikutukset.

Monesti säädöksiä tehdään asioista, joihin liittyvät taloudelliset hyödyt ja kustannukset ovat varsin vähäisiä. Toisaalta säädösvalmistelussa tuotetaan myös suuria ja kauaskantoisia uudistuksia (esim. EU- ja EMU-jäsenyydet, suuret verouudistukset, kuntien ja valtion suhteen muuttaminen, kuntarakenteen uudistaminen, palveludirektiivi), joiden hyödyistä ja kustannuksista ei millään osapuolella ole kovin selvää käsitystä, mutta joiden kohdalla on kuitenkin ilmeistä, että taloudelliset vaikutukset ovat suuria. Useimmiten kustannus-hyöty-analyysia käytetään suurten investointihankkeiden (voimalat, lentokentät,...) yhteiskunnallisten hyötyjen arviointiin mutta enenevässä määrin myös ympäristönsuojelusäädösten ja uusien hoitomenetelmien arviointiin – toisin sanoen uudistuksiin, joissa joudutaan arvioimaan keskenään taloudellisia kustannuksia ja erilaisten riskien pienenevän arvoa. Yritysvaikutusten kohdalla kustannus-hyöty-analyysissa huomioitavia vaikutuksia on usein työsuojeluun ja ympäristönsuojeluun liittyvissä säädöksissä. Koska kattavan kustannus-hyöty-analyysin tekeminen on sinänsä suuri projekti, ei siihen kannata ryhtyä ellei ole ilmeistä, että suunnitellulla uudistuksella on merkittäviä kustannuksia.

Eräs tapa arvioida säädöksiä on niiden *kustannustehokkuuden* arviointi. Tällöin joudutaan pohtimaan sitä, olisiko ollut käytettävissä jotain muita – ja mahdollisesti edullisempia – keinoja niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin uudella säädöksellä pyritään. Vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannustehokkuuden arviointi ja vertailu edellyttää tietysti tietoa kustannuksista, käytännössä samanlaista tietopohjaa kuin kustannus-hyötyanalyysi. Käytännössä kustannustehokkuuden tarkka arviointi on vaikeaa, koska ehdotetun menetelyn kustannuksien lisäksi pitäisi olla tietoa myös vaihtoehtoisten menettelyjen ja nykytilan jatkumisen aiheuttamista kustannuksista. Useinkaan tällaista tietoa ei ole käytettävissä. Kustannustehokkuuden arviointi voi kuitenkin nähdä hyväksi kysymykseksi – säädöstä valmistelevat tai ajavat tahot eivät välttämättä ole aina tulleet ajatelleeksi lainkaan valitun tien kustannustehokkuutta; siksi jo pelkän kysymyksen esittäminen pakottaa ajattelemaan kriittisesti.

8. Useimmiten käytetty keino: laadullinen arvio

Useimmiten vaikutusarvioissa joudutaan tyytymään laadulliseen arviointiin. Syynä tähän voivat olla resurssien puutteen lisäksi se, että säädösmuutosta on vaikeata kvantifioida ja

toisaalta se, että aiempia kokemuksia eli empiiristä dataa kvantitatiivisen vaikutusarvioinnin pohjaksi ei ole. Käytännössä säädöksiin liitetyt vaikutusarviot perustuvat lähes aina laadulliseen arvioon ja useimmiten syynä lienee arviointiresurssien puute. Laadulliseen arvioon päädytään usein silloinkin, kun täsmällisemmän kvantitatiivisen arvion tekeminen olisi mahdollista ja perusteltua.

Kvalitatiivisen arvion tekeminen yritysvaikutuksista voi olla helppoa tai vaikeaa riippuen siitä, kuinka kunnianhimoinen on arvioinnin tavoitteenasettelu. Useimpien säädösehdotusten osalta on suhteellisen helppo todeta, että ehdotetuilla uudistuksilla ei ole merkittäviä yritysvaikutuksia. Osa säädöksistä on kuitenkin sellaisia, että potentiaalisten yritysvaikutusten olemassaolo tuntuu todennäköiseltä vaikka kvantitatiivinen arviointi niiden suuruudesta voi ollakin mahdotonta. Tällöin vaikutusarvioitsijan pitäisi pystyä esittämään arvio siitä, ovatko vaikutukset merkittäviä ja myös siitä, minkä suuntaisia ne ovat. Yritysvaikutuksia arviotaessa olisi pystyttävä vastaamaan kysymyksiin siitä, lisääkö ehdotettu säädös yritysten vastuita ja kustannuksia ja miten se vaikuttaa yritysten toimintaympäristöön.

Kvalitatiivisen arvion tulisi perustua asiantuntemukseen ja mielellään myös talousteoreettiseen tietämykseen yritysten toiminnasta. Yrityksen teorian avulla voidaan usein päätellä erilaisten säätelymuutosten vaikutusten suuntaa, vaikka suuruusluokan täsmällinen arviointi voi olla vaikeaa tai mahdotonta.

Parhaiden asiantuntijoiden arvio säädösehdotuksen vaikutuksista on yleensä hyödyllinen. Yritystalouden, liikejuridiikan ja finanssioikeuden asiantuntijat pystyvät yleensä identifioimaan erilaisia vaikutuskanavia. Usein tällaisia arvioita voidaan hankkia lausunnotmenettelyn avulla ilmaiseksi tai ainakin verraten vähäisin kustannuksin. Säädösvalmistelija joutuu kuitenkin lopuksi punnitsemaan erilaisia arvioita keskenään ja arvioimaan erilaisten ja mahdollisesti ristiriitaisten lausuntojen painoarvoa. Etujärjestöjen lausunnot eivät sen sijaan aina tarjoa luotettavaa näkemystä, koska ne heijastelevat erityisintressejä. Usein ne kuitenkin sisältävät varteenotettavia näkökohtia.

Laadullisessa arviossa perusvaatimuksena on, että ainakin yritysvaikutuksen etumerkki pystyttäisiin määrittämään oikein – ts. se, onko uudistus yritysten (tai markkinoiden toiminnan) kannalta myönteinen vai kielteinen. Jos yritysvaikutukset arvioidaan negatiiviseksi, pitäisi pystyä määrittämään muita yhteiskunnallisia hyötyjä, jotka olisivat riittävän suuria kompensoidakseen yritystoiminnalle aiheutetut lisäkustannukset.

Eräs usein käytetty laadullinen tutkimusmenetelmä on haastattelujen hyödyntäminen. Usein esimerkiksi yritystukien vaikutuksia kartoitetaan kysymällä tukea saaneiden yritysten mielipidettä tukien hyödyllisyydestä. Menetelmä ei useinkaan tuota luotettavia tuloksia, koska siihen useimmiten sisältyy ilmeisiä intressiristiriitoja: yritykset taipuvat yleensä aina pitämään saamiaan tukia hyödyllisinä ja vastaavasti veroja ja muita rasitteita sekä usein myös normaalia kilpailua yleensä kannaltaan haitallisina tekijöinä.

9. Johtopäätöksiä

Säädösten yritysvaikutusten (samoin kuin muidenkin vaikutusten) arviointi on usein vaikeaa mutta samalla myös tärkeää. Toisaalta arvioinnin vaikeutta ei tule korostaa liikaa. Terve järki ja tietyt perustiedot yrityksistä ja talouselämän toiminnasta auttavat usein rat-

kaisemaan arvioinnin peruskysymykset: onko uudistuksella lainkaan yritysvaikutuksia (useimmiten ei ole), ja jos on, niin minkä suuntaisia ne ovat?

Arvioinnin lähtökohtana on hyvä käyttää jotain listausta niistä seikoista, jotka valmistelijan ja arvioitsijan pitäisi tietää. Keskeistä on sen pohtiminen, mihin uudistusta tarvitaan ja keitä se koskettaa, mitkä ovat uudistuksen tavoitteet ja kuinka tavoitteiden toteutumista voidaan seurata. Näiden seikkojen lisäksi varsinkin yritysvaikutuksia arvioitaessa on tärkeätä muodostaa mielellään tilastolliseen tietoon pohjautuva näkemys uudistuksen mahdollisista kustannusvaikutuksista.

Yritysvaikutusten arviointi edellyttää käsitystä yritystoiminnasta ja yrityskentästä. Useimmat perustiedot ovat kuitenkin helposti omaksuttavissa. Yritysvaikutusten arvioinnissa voi soveltaa myös tervettä järkeä; niinpä yritystoiminnan kustannuksia lisäävät uudistukset ovat todennäköisesti aina haitallisia yritysten kannalta vaikka niillä voisi olla muita hyviä vaikutuksia. Viime kädessä on lainsäätäjän tehtävä punnita keskenään erilaisia ja erimittaisia hyötyjä ja haittoja. Vaikutusarvioitsijan tehtävä on tuottaa lainsäätäjälle hyödyllistä informaatiota tätä varten.

Normaalisti säädösvalmistelu ja siihen usein liittyvät työryhmät ja lausuntoprosessit tuottavat riittävästi materiaalisia yritysvaikutusten arviointia varten. Eri tahojen kannat voivat olla ristiriitaisia mutta ne auttavat kuitenkin hahmottamaan keskeisiä vaikutusmekanismeja.

Vaikeammissa tapauksissa on turvauduttava varsinaiseen arviointitutkimukseen. Tämä on tarpeen silloin, kun merkittävät yritysvaikutukset ovat todennäköisiä ja kun niiden suuruudesta ja laadusta tarvitaan tarkempaa tietoa. Usein verouudistukset ovat tällaisia hankkeita.

On selvää, että merkittävien uudistusten arviointiin olisi varattava riittävästi aikaa ja resursseja. Erityisesti pysyvien institutionaalisten muutosten suunnittelussa olisi panostettava kunnollisiin vaikutusarvioihin. Pelkkä nopea uudistusten tuottaminen ei tunnu mielekkäältä tavoitteelta; mitä järkeä on tehdä uudistus, jonka vaikutuksia ei tunneta tai osata arvioida? tai tehdä uudistus, jonka vaikutuksia ei tunneta tai osata arvioida? Vaikutusarvioinnin vaatimustason nostaminen voi hidastaa säädösvalmistelua ja myös nostaa kynnystä uudistusten tekemiseen, mutta tämä ei ole välttämättä huono asia.

LIITE 1: Lainsäädännön yritysvaikutusten tunnistamista auttavia kysymyksiä ja osa-alueita
(kysymykset perustuvat Euroopan komission ja KTM:n vaikutusarvio-ohjeisiin)

A. Yleisiä kysymyksiä:

- (a) Mitä ongelmaa säädöksen avulla yritetään ratkaista, mihin tarpeisiin uudistus vastaa; Mihin säädöksellä pyritään?
- (b) Mikä on uudistushankkeen tavoitteenasettelu ja mitkä ovat seurannan indikaattorit?; Miten uudistuksen onnistumista aiotaan mitata?
- (c) Vaihtoehtoisten ratkaisujen ja riskien arviointi; onko muita vaihtoehtoja?
- (d) Mitä lisäarvoa uudistuksen voi odottaa tuottavan ja kenelle?
- (e) Voidaanko aiemmista kokemuksista oppia jotain?
- (f) Miten uudistuksen vaikutuksia tullaan seuraamaan?

B. Yritysvaikutuksiin liittyviä kysymyksiä:

- (i) Vaikutukset yritysten kustannuksiin:
 - hallinnollinen taakka
 - liiketoiminnan kustannukset
 - verot, maksut, tuet jne.
- (ii) Vaikutukset yritysten investointeihin ja investointiedellytyksiin sekä yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaan ja innovaatioihin
- (iii) Vaikutukset tekijänoikeuksiin ja omistusoikeuksiin
- (iv) Vaikutukset suomalaisten yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn
- (v) Vaikutukset markkinoiden toimivuuteen ja yritysten väliseen kilpailuun sekä uuden yritystoiminnan syntyyn
- (vi) Vaikutukset yritysten työllistämisedellytyksiin
- (vii) Vaikutukset erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin

C. Yleisiä yritysvaikutuksiin liittyviä näkökohtia:

Yritysvaikutuksia olisi tarkasteltava myös seuraavista näkökodista:

- vaikutusten kohderyhmät (toimialat, yritysten määrä jne.)
- kustannukset ja hyödyt
- tavoitellut vaikutukset ja ns. sivuvaikutukset
- suorat ja epäsuorat vaikutukset.

LIITE 2: VATT:SSA TEHTYJÄ ARVIOINTITUTKIMUKSIA

Elina Berghäll, Teuvo Junka, Jaakko Kiander: T&K, tuottavuus ja taloudellinen kasvu. VATT-tutkimus 121, 2006.

Juha Honkatukia: Kivihiilen käytön rajoittamisen kansantaloudelliset vaikutukset päästökaupan yhteydessä. VATT-keskustelualoite 355, 2004.

Juha Honkatukia, Heikki Kemppe, Leena Kerkelä: Arvioita ilmasto- ja energiastrategian kansantaloudellisista vaikutuksista. VATT-keskustelualoite 394, 2006.

Juha Honkatukia, Paavo Moilanen, Hannu Törmä: Runkoverkkosuunnitelman aluetaloudelliset vaikutukset. VATT-keskustelualoite 394, 2006.

Juha Honkatukia, Hannu Törmä: Stora Enso Oyj:n Veitsiluodon paperiteollisuuden 50-vuotisen toiminnan alueellinen kokonaisvaikuttavuus. VATT-keskustelualoite 394, 2006.

Kari Hämäläinen, Virve Ollikainen: Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment. VATT-tutkimus 115, 2004.

Seija Ilmakunnas, Antti Romppanen, Juha Tuomala: Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja ennakoinnista. VATT-tutkimus 77, 2001.

Aki Kangasharju: Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa? VATT-tutkimus 101, 2003.

Aki Kangasharju, Takis Venetoklis: Do Wage-subsidies Increase Employment in Firms? VATT-keskustelualoite 304, 2003.

Aki Kangasharju: Do Wages Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms? VATT-keskustelualoite 378, 2005.

Heikki Kemppe, Antti Lehtilä: Hiilidioksidiveron taloudelliset vaikutukset. VATT-keskustelualoite 277, 2002.

Heikki Kemppe, Adriaan Perrels, Johanna Pohjola: Kasvihuonekaasupäästöjen alentamisen taloudelliset vaikutukset Suomessa. VATT-tutkimus 73, 2000.

Leena Kerkelä, Heikki Lehtonen, Jyrki Niemi: The Impacts of WTO Export Subsidy Abolition on the Agri-food Industry in the EU: A Preliminary Assessment. VATT-keskustelualoite 375, 2005.

Jaakko Kiander: Onko Suomessa liian vähän yrittäjiä? VATT-keskustelualoite 343, 2004.

Jaakko Kiander, Risto Vaittinen: EU:n itälaajenemisen vaikutuksista: laskelmia tasapainomallilla. VATT-keskustelualoite 259, 2001.

Veli Laine: Evaluating tax and benefit reforms in 1996-2001. VATT-keskustelualoite 280, 2002.

Veli Laine, Roope Uusitalo: Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimus 74, 2001.

Teemu Lyytikäinen: Rent Control and Tenants' Welfare: The Effects of Deregulating Rental Markets in Finland. VATT-keskustelualoite 385, 2006.

Sari Pekkala: Economic Impacts of Immigration: A Survey. VATT-keskustelualoite 394, 2006.

Adriaan Perrels, Heikki Kemppe, Antti Lehtilä: Suomen kansallisen ilmasto-ohjelman taloudelliset vaikutukset. VATT-tutkimus 75, 2001.

Marja Riihelä, Risto Sullström: Välittömien verojen ja tulonsiirtojen vaikutus tulonsaajajärjestyksen ja tuloerojen muutoksiin Suomessa. VATT-keskustelualoite 345, 2004.

Juha Tuomala: Työvoimakoulutuksen vaikutus työttömien työllistymiseen. VATT-tutkimus 85, 2002.

Takis Venetoklis: Process Evaluation of Business Subsidies in Finland. A Quantitative Approach. VATT-tutkimus 58, 1999.

Takis Venetoklis: Business Subsidies and Bureaucratic Behaviour - A Revised Approach. VATT-tutkimus 83, 2001.

Takis Venetoklis: Public Policy Evaluation: Introduction to Quantitative Methodologies. VATT-tutkimus 90, 2002.

Takis Venetoklis: An Evaluation of Wage Subsidy Programs to SMEs Utilising Propensity Score Matching. VATT-tutkimus 106, 2004.

Matti Virén: Miten arvonlisävero vaikuttaa kuluttajahintoihin? VATT-keskustelualoite 380, 2006.