

8.12.2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Asia: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Tutkimus: Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?

Tarkastusvaliokunta käsittelee säädösehdotusten vaikutusarviointeja. Asian valmisteluun liittyen valiokunta on teettänyt tutkimuksen: Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Valiokunta pyytää Suomen Yrittäjien arviota hallituksen esityksissä esitettyjen vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta liittyen erityisesti yritysvaikutusten arviointiin.

Arvioitamme yritysvaikutusten laadusta

Lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen ja tutkimusjohtaja, dosentti Jussi Pajuojala Itä-Suomen yliopistosta ovat tehneet kattavan ja ansiokkaan selvityksen lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointien nykytilasta sekä siitä, miten vaikutusarviointia voitaisiin parantaa. Tutkimuksessa on nostettu esille muun ohella yritysvaikutusten arviointiin liittyviä haasteita, joskin yritysvaikutusten arviointiin olisi mielestämme erittäin tärkeää liittää myös EU-näkökulma. Jos unionin sääntelyn yritysvaikutuksia ei arvioida osana kansallista sääntelyä (eritoten suoraan sovellettavat asetukset), jää vaikutusten arviointi ja yritysvaikutusten kokonaiskuva vajaaksi. Asiaa käsitellään tarkemmin lausunnon eri osioissa.

Pääministeri Marinin hallitus on sitoutunut hallitusohjelmassaan yritysvaikutusten kattavaan selvittämiseen:

”Huomioidaan päätöksenteossa vaikutukset aina yritysten kasvun, työllistyvyyden ja investointien edistämisen näkökulmasta”.

”Lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksista vahvistetaan johdonmukaisesti ja ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-

arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti”.

Hallituksen tahtotilasta ja oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeesta huolimatta olemme Keinäsen ja Pajuojan kanssa samaa mieltä siitä, että yritysvaikutusten arviointien taso vaihtelee. Laatu vaihtelee sekä eri ministeriöiden välillä mutta myös saman ministeriön sisällä. Pahimmillaan säädösten yritysvaikutuksia ei ole tunnistettu lainkaan tai arviot ovat hyvin pintapuolisia. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on todennut, että suuressa osassa sen arvioimista hallituksen esityksistä on ollut puutteita yritysvaikutusarviointien osalta. Yritysvaikutuksia arvioidaan liian vähän, eikä arvioinnissa selvitetä, ylittävätkö lain hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset. Neuvosto onkin useissa lausunnoissaan todennut, että yritysvaikutukset tulee arvioida kattavammin.

On epäselvää, onko lakien valmistelijoilla arviointineuvoston kannanoton jälkeen lainkaan tosiasiallista mahdollisuutta puuttua enää säädöstekstiin vai onko esityksen sisältö jo poliittisesti sinetöity. On ollut huomattavissa, että arviointineuvoston lausuntojen jälkeen hallituksen esitykseen on tehty vaikutusten osalta kiireellä vähäisiä tarkennuksia, mutta uudet arvioinnit eivät ole vaikuttaneet itse säädösesityksen sisältöön. Yksi keskeisimmistä ja oleellisimmista kysymyksistä lieneekin sen, miten vaikutusarvioinnit vaikuttavat tai miten niiden olisi tarkoitus vaikuttaa lopullisiin lainsäädäntöratkaisuihin – sekä jo ensimmäistä säädösluonnosta valmisteltaessa että arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Pidämme erittäin tärkeänä, että vaikutusarvioiden tulisi aina edeltää poliittista päätöksentekoa, ei toisin päin. Näin voidaan taata vaikutustenarviointien tarkoituksen eli paremman sääntelyn toteutuminen.

Keinäsen ja Pajuojan tutkimuksessa on nostettu esille erittäin tärkeä seikka: Säädösten yritysvaikutukset kohdistuvat eri lailla ja eri painoilla eri kokoihin ja eri toimialoilla toimiviin yrityksiin. Valitettavasti eri kokoluokan yritysten ja eri toimialojen vaikutusarvioinneissa on ollut paikoin merkittäviä puutteita. Puutteellinen arvio näkyy tavallisesti siten, että yritysvaikutuksia luetellaan kategorisesti yhtenä kokonaisuutena ilman, että esimerkiksi säädösehdotuksen vaikutuksia yksinyrittäjiin, mikroyrityksiin, pienyrityksiin, keskisuuriin yrityksiin ja suuryrityksiin ei eritellä. On selvää, että yksinyrittäjän kantokyky uusille velvoitteille on huomattavan paljon heikompi verrattuna suurempaan yritykseen. Poikkeuksiakin on ollut.¹

¹ Esimerkiksi sähköautojen latauspisteitä koskevaan lakiin tehtiin poikkeussääntelyä mikrokokoisille yrityksille, koska muuten uudet investointivaatimukset olisivat aiheuttanut kohtuuttomia tilanteita pienemmille yrityksille. Ks. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_23+2020.aspx

EU-sääntelyn yritysvaikutuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota

Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on EU:n yhteismarkkinassa merkittävä rooli palveluntarjoajina, työllistäjinä ja lisäarvon tuottajina. Euroopassa on 21 miljoonaa yritystä, joista 99,8 prosenttia on pieniä ja keskisuuria. Sisämarkkinoiden pelisäännöt määrittelevät siellä toimivien yritysten toimintaympäristön – joko suotuisaksi tai yrittämistä hankaloittavaksi. Tässä työssä Suomen olisi mahdollista profiloitua yrittäjämönteiseksi vaikuttajaksi EU:ssa.

Pääministeri Marinin hallitus on sitoutunut ohjelmassaan ottamaan huomioon EU-sääntelyn vaikutukset kotimaisiin toimijoihin:

”EU-sääntelyn on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Samalla kun luodaan uutta sääntelyä, tarkastellaan kriittisesti vanhaa sääntelyä ja tarvittaessa yksinkertaistetaan sitä. Vältetään tarpeetonta hallinnollista taakkaa.”

Lisäksi valtioneuvoston EU-strategiassa todetaan, että

”EU-sääntelyn tulee tukea kilpailukykyä, talouskasvua ja työllisyyttä sekä edistää suomalaisten yritysten kansainvälisiä toimintaedellytyksiä. Sääntelyn tulee keskittyä olennaisiin kysymyksiin ja olla nykyistä kevyempää, tarkoituksenmukaisempaa ja selkeämpää. Erityisesti pk-yrityksille sääntelystä aiheutuviin kustannuksiin ja hallinnolliseen taakkaan on kiinnitettävä enemmän huomiota. EU-sääntelyn kokonaistaakkaa tulee keventää etenkin raskaimmilla sääntelyaloilla. Suomi arvioi EU-sääntelyä tästä näkökulmasta alkaen sen valmistelusta aina täytäntöönpano-, soveltamis- ja jälkiarviointivaiheeseen”.²

Valtiohallintomme sitoutuminen yrityksiä tukevan EU-sääntelyn tavoitteeseen on erittäin tärkeää. Merkittävä määrä kansallisesta lainsäädännöstämme on lähtöisin Euroopan unionista: Rohkeimpien arvioiden mukaan tietyillä sektoreilla EU-peräisyysaste kotimaisessa lainsäädännössämme asettuisi 60 ja 80 prosentin väliin.³ Tästä syystä ei ole lainkaan yhdentekevää, millaisin periaattein ja ohjenuorin EU-lainsäädäntöä valmistellaan. Olisi tärkeää, että unioniperusteisen sääntelyn vaikutuksia arvioidaan sitä valmisteltaessa, mutta EU-säädösten vaikutusarviot tulisi ottaa huomioon

² Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018, 29.11.2017

³ Toisaalta luotettavaa tutkimustietoa EU-lainsäädännön osuudesta kansallisessa lainsäädännössä on vaikeaa löytää, sillä metodeja sille, kuinka EU-peräisyyttä tulisi laskea, ei ole yhdenmukaistettu. Arvio Euroopan unionin lainsäädännön vaikutuksesta kansalliseen lainsäädäntöön, ks. Wiberg, Matti ja Raunio, Tapio: T Ares(2015)1816861 he Impact of the European Union on National Legislation (C240/2017).

myös kotimaisessa sääntelytyössä, jotta saisimme kattavan tilannekuvan yrityksiin kohdistuvan sääntelyn kokonaisvaikutuksista.

Miten yritysvaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan käsiteltävänä olevassa tutkimuksessa on esitetty viisi kehittämissuositusta vaikutusten arvioinnin parantamiseksi. Olemme samaa mieltä siitä, että tarvitsemme vaikutusarviointien kokonaisvaltaista johtamista, säädösvalmistelijoiden osaamisen kehittämistä ja arviointineuvoston roolin vahvistamista. Huomiot kehittämiskohteista tukevat näin ollen myös Yrittäjäjärjestön näkemyksiä, joskin yritysvaikutusten kattavaan arvioimiseen tarvitaan myös erityisiä täsmätoimia.

Sääntelystä aiheutuvat kustannukset aiheuttavat hallinnollista taakkaa suhteellisesti enemmän pienille ja keskisuurille yrityksille kuin suuryrityksille.⁴ Yrityksiin kohdistuvan sääntelyn pääsääntöiseksi lähtökohdaksi tulisi ottaa tavanomaisen pienen yrityksen tilanne ja olosuhteet: Valitun lainsäädäntöratkaisun tulee soveltua myös kaikkein pienempien yritysten toimintaan. Taustalla on EU:sta lähtöisin oleva pienet ensin -periaate. Periaate voi tarkoittaa myös sitä, ettei valittuja ratkaisuja lainkaan sovelleta pieniin yrityksiin, jos sääntelyn tarve kohdistuu nimenomaan suurempiin yrityksiin (mikroyrityspoikkeus, pienyrityspoikkeus).

Euroopan komissio suosittelee pk-yritystestiä (SME test) otettavaksi käyttöön jäsenmaiden kansallisessa lainsäädäntövalmistelussa, sillä sen avulla pystytään tunnistamaan pk-yritysten erityistarpeita ja estämään hallinnollisen ja taloudellisen taakan kasautumista resursseiltaan pienimpien yritysten harteille. Esimerkiksi vuonna 2016 otettiin Saksassa käyttöön erityinen pk-yritystesti, joka velvoittaa ministeriöt ottamaan säädösvalmistelussa huomioon vaikutukset pk-yrityksiin, ja etsimään vähiten hallinnollista taakkaa aiheuttavan toteutusmallin. Saksalainen pk-testi koostuu kysymyslistasta, jonka avulla voidaan arvioida säädösten pienyritysvaikutuksia. Lisäksi vuoden 2016 alusta Saksan hallitus on tehnyt systemaattisen arvion kunkin valmisteilla olevan EU:n lainsäädäntöhankkeen kustannuksista Saksalle. Tulevaisuudessa arvio sääntelykustannuksista Saksalle on tarkoitus tehdä aina, kun lainsäädäntöehdotuksen arvioitu EU:n laajuinen sääntelykustannus ylittää 35 miljoonaa euroa.⁵

⁴ Suomen yrityksistä noin 94 prosenttia on alle 10 henkilöä työllistäviä mikrokokoisia yrityksiä ja noin 70 prosenttia yksinyrittäjiä.

⁵ https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/Content/EN/Publikationen/2016_annual_report.pdf;jsessionid=64795D909AAC6E9A29119097CA20A73.s5t1?__blob=publicationFile&v=2. Ks. myös liite Saksan pk-yritystestistä.

Oikeusministeriön vaikutusarviointia koskevassa ohjeessa todetaan, että säädösten yritysvaikutukset tulee tarvittaessa arvioida yrityskoon mukaan. Hallitusten esitysten vaikutusarviointien laadun vuoksi tämä ei näytä olevan riittävä työkalu, vaan tarvitsemme strukturoidumman ohjeen yritysvaikutusten arvioimiseksi. Mitä selkeämmäksi pk-yritystestien säännöt ja menettelyt saadaan, sitä helpompaa testin soveltaminen on lainsäätäjälle. Ajatusta tukee se, että taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on huomauttanut Suomelle tehottomasta vaikutusten arvioinnista. Vuonna 2015 laaditun raportin mukaan Suomessa olisi syytä ottaa käyttöön pk-yritystesti.⁶

Lisäksi pidämme tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriön rakentama yksi yhdestä -toimintamalli ja yritysvaikutusten laskentatyökalu laajennetaan kaikkien ministeriöiden hallinnonalojen käyttöön. Tätä koskeva työryhmä onkin jo perustettu, mitä pidämme tärkeänä. Toimintamallissa on lähtökohteisesti kyse vaikutusten arvioinnista, minkä vuoksi sen soveltamisalan on syytä olla mahdollisimman laaja.

Työ- ja elinkeinoministeriö on koonnut yrityksiä nk. yrityspaneeliin, jota kautta vaikutuksia voidaan arvioida yrityksille kohdistetuilla täsmäkyseilyillä.⁷ Työkalua olisi perusteltua käyttää TEM:n lainsäädäntöhankkeita laajemminkin ja ottaa paneeli käyttöön myös muissa ministeriöissä.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Tiina Toivonen
lainsäädäntöasioiden päällikkö

⁶ OECD Public Governance Review: Estonia and Finland 2015.
<http://vm.fi/documents/10623/307541/OECD+Public+Governance+Reviews+Estonia+and+Finland.pdf/3e816208-0d14-4ca4-9c1c-770ef76c307a>

⁷ <https://tem.fi/-/yrittaja-vaikuta-ja-liity-tem-n-yrityspaneeliin>