Eduskunta
Valtiovarainvaliokunnan verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 15.2.2021, O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Lausunto Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt lausuntoa eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamasta selvityksestä *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? - Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*. Erityisesti lausuntoa on pyydetty vaikutusarvioista yritysvaikutusten näkökulmasta sekä harmaan talouden näkökulmasta.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen ja tutkimusjohtaja, dosentti Jussi Pajuoja ovat tehneet ansiokkaan ja kattavan selvityksen lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointien nykytilasta sekä siitä, miten vaikutusarviointia voitaisiin parantaa. Selvityksessä on onnistuneesti tuotu esille yritysvaikutusten arvioinnin haasteita ja tunnistettu paljon lainsäädännön kehittämistarpeita tärkeässä mutta vaikeassa aiheessa. Pidämme selvityksessä esiin nousseita viittä vaikutusarvioinnin ongelmakohtaa koskevia kehittämissuosituksia lähtökohtaisesti kannatettavina, ja niitä tulisi huolellisesti analysoida jatkotyössä.

Tärkeä osa lainvalmistelua on sidosryhmien kuuleminen. Keskeisten sidosryhmien osallistaminen lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin edistää myös osaltaan yritysvaikutusten monipuolista arviointia.

Esitämme jäljempänä myös eräitä yksityiskohtaisia huomioita verotusta koskevan lainsäädännön yritysvaikutuksista.

Yleisiä huomioita yritysvaikutuksista

Pidämme erittäin myönteisenä, että pääministeri Marinin hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut yritysvaikutusten kattavaan selvittämiseen:

> *”Lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan johdonmukaisesti. Ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset*

myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuuden sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan." (s. 85)

"*Otetaan huomioon päätöksenteossa vaikutukset aina yritysten kasvun, työllistävyyden ja investointien edistämisen näkökulmasta."* (s. 102)

Vaikka lainvalmistelun laatuun ja erityisesti vaikutusten arvioimisen kehittämiseen on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota poliittisessa päätöksenteossa ja sinänsä kattavat säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet ovat olleet saatavilla jo pitkään, monet käytännön haasteet vaikeuttavat vaikutusarviointia selvityksessä kuvatulla tavalla. Jaamme käsityksen arviointien nykytasoa ja laatua selittävistä tekijöistä (muun muassa resurssien puute, aikataulukiireet, poliittinen ohjaus), ja myös huomio yritysvaikutusten arvioinnin tason vaihtelusta saman ministeriön sisällä on paikoin tunnistettava. Kuten selvityksessäkin todetaan, vaikutusarviointien laatimisen lähtökohta voi olla erityisen vaikea ja uudentyyppinen sääntely asettaa luonnollisesti omat lisähaasteensa.

Lainsäädännön arviointineuvosto on löytänyt hyvin rajallisesta määrästä käsittelemiään verotusta tai verotusmenettelyä koskevia hallituksen esitysluonnoksia täydennettävää yritysvaikutusten osalta. Esimerkiksi yrityksille koituvien kokonaissäästöjen ja -kustannusten euromääräisten, suuntaa antavien arvioiden esittämisen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota[1]. Samoin yksittäisen vaikutusten arvioinnissa käytetyn esimerkin edustavuuteen on kiinnitetty huomiota, vaikka esitys on muutoin sisältänyt pääosin hyvää analyysiä verovelvollisille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista kuvioiden ja esimerkkilaskelmien ollessa myös havainnollisia ja asiaa hyvin valottavia[2]. Arviointineuvosto on esittänyt hyvin myönteisiäkin arvioita valtiovarainministeriön säädösvalmistelusta ja vaikutusarvioinneista[3].

[1] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 20.9.2017, s. 1.
[2] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tuloverolain muuttamisesta (ns. metsälahjavähennys), 12.8.2016, s.2.
[3] *"Esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti ja perusteellisesti vaikutuksia eri toimijoille. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että luonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen vaikutuksista euromääräisten ja laadullisten kuvausten avulla. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty vaikutusarvioissa asiaa koskevia selvityksiä. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin eri toteuttamisvaihtoja ja perusteltu valittu vaihtoehto. [- -] Esitysluonnoksessa on monipuolisesti kuvattu yritysvaikutuksia erilaisille toimijoille."* Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 20.9.2017, s. 1.

Vaikutusarviointien kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten lainsäädännön arviointineuvoston näkemykset on huomioitu lopullisessa lakiesityksessä.

Keinäsen ja Pajuojan selvityksessä kiinnitetään perustellusti huomiota siihen, että sääntelyn yritysvaikutukset kohdistuvat **eri tavoin ja erilaisella painoarvolla erikokoisiin yrityksiin ja muulla tavoin erityyppisiin yrityksiin**.

Havainto on erittäin tärkeä, ja tähän tulisi yritysvaikutusten arvioinnin kehittämisessä kiinnittää erityistä huomiota. Yritysten kokoluokan sivuuttaminen voi näkyä yritysvaikutusten kategorisena luettelointina yhtenä kokonaisuutena ilman, että säädösehdotuksen vaikutuksia erikokoisiin yrityksiin eritellään. On selvää, että esimerkiksi yksinyrittäjän kantokyky uusille velvoitteille on suurempaa yritystä heikompi. Sääntelyn aiheuttaman hallinnollisen taakan lisääntyminen vaikuttaa suhteellisesti eniten juuri pienimpiin yrityksiin. Esimerkkinä säädösvalmistelusta, jossa yritysvaikutusten arviointiin on kiinnitetty huomiota yritysten kokoluokittain, voidaan mainita yrittäjävähennystä koskeva lakiesitys[4].

Vaikutusarvioinnissa on lisäksi tärkeää tunnistaa se, että sääntely voi vaikuttaa eri tavoin erityyppisiin yrityksiin. Jako voi olla esimerkiksi tilitoimistot – muut yritykset. Esimerkiksi tulorekisteriuudistuksen tai arvonlisäverotuksen menettelyn kehittämistä koskevien alustavien uudistushankkeiden vaikutukset kohdistuvat karkeasti jaoteltuna eri tavoin yhtäältä tilitoimistoihin ja toisaalta muihin yrityksiin. Sääntelyn vaikutukset voivat myös olla hyvin erilaisia riippuen siitä, onko sääntelyn kohde vain hallinnollisen velvoitteen suorittaja vai onko kysymys (samalla) sääntelyn kohteen omista liiketoimintamahdollisuuksista.

Säädösehdotusten vaikutusten ennakollinen arviointi

Taloudellisten vaikutusten ennakollisen arvioinnin pääasiallisiksi ongelmiksi selvityksessä nostetaan määrällisten vaikutusarvioiden puutteet, kustannusten ja hyötyjen riittämätön arviointi, vaikutusarvio-ohjeiden heikko noudattaminen, toimintavaihtoehtojen riittämätön esittäminen, tutkimustiedon vajavainen hyödyntäminen ja jälkiseurannan puuttuminen (s. 22).

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi luonnoksen hallituksen esitykseksi laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja

[4] Ks. myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yrittäjävähennyksen säätämiseksi, 12.9.2016, s. 2: *”Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on melko onnistuneesti noudatettu säädösvalmisteluohjeita kohdejoukon vaikutuksia kuvattaessa. Sääntelyn kohdetahot on kuvattu riittävällä tarkkuudella ja taloudelliset vaikutukset on kuvattu erikokoisille yrittäjäryhmille.”*

eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (hallintarekisteröidyt osakkeet) siinä määrin puutteelliseksi vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta, että se edellytti esitysluonnosta korjattavaksi neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.[5] Arviointineuvoston esittämät huomiot korjaustarpeista kuitenkin suurelta osin ohitettiin hallituksen esityksessä (HE 282/2018 vp, s. 35 – 36), mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena.

Lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta lainsäädännön arviointineuvosto puolestaan piti myönteisenä numeerisen, asian mittakaavan hahmottamista helpottavan tiedon sisällyttämistä esitykseen. Vaikutusarvioinnin menettelyjen ja rajoitusten avoin ja läpinäkyvä selostaminen sekä pyrkimys arvioida vaikutuksia johdonmukaisesti sekä määrällisesti että laadullisesti, oli myös myönteistä. Staattisista yritysvaikutuksista sai hyvän käsityksen, ja numeerisia ja laadullisia vaikutuksia oli kuvattu erilaisille yhtiöille. Arvioiden oletukset tuotiin myös esiin. Samassa yhteydessä arviointineuvosto kuitenkin katsoi, että yrityksille ja niiden investoinneille aiheutuvia dynaamisia vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin. Lisäksi aggressiivisen verosuunnittelun esiintyvyydestä ja määrästä oli vaikeaa saada käsitystä, samoin kuin siitä, millaista verokilpailua Suomi kohtaa .[6]

Yritysvaikutusten kokonaisuuden kannalta on tärkeää, että myös EU-sääntelyn vaikutukset arvioidaan osana kansallista sääntelyä. Erityisesti EU:n direktiivejä implementoitaessa olisi tärkeää tuoda lainvalmistelussa selkeästi esiin esimerkiksi se, miltä osin kansallinen sääntely toteuttaisi direktiivin vähimmäistasoa ja miltä osin se mahdollisesti ylittäisi direktiivin pakottavan minimitason. Huolellisten vaikutusarvioiden tekeminen on erityisen tärkeää, sillä säädöksillä on tyypillisesti kiinteä yhteys yritysten kilpailukykyyn ja sijoittautumispäätöksiin.

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntopalaute on toisinaan voitu yksittäistapauksessa huomioida hallituksen esityksessä vain yleisemmällä tasolla toteamalla, että lausuntopalaute on mahdollisuuksien mukaan huomioitu. Valmistelun avoimuuden kannalta olisi parempi, että lakiesityksissä säännönmukaisesti käsiteltäisiin, millä perusteella jatkovalmistelussa huomioitu lausuntopalaute on esitykseen poimiutunut. Toisinaan voisi olla perusteltua perustella myös se, miksi mahdollisesti useammankin lausunnonantajan

[5] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, 26.9.2018.
[6] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi korkovähennysrajoitusta koskevan sääntelyn muuttamisesta, 9.9.2018, s. 2 – 3.

esittämää samansuuntaista palautetta ei ole lain jatkovalmistelussa huomioitu.

Tietoyhteiskuntavaikutuksia Verohallinnon sähköisen asioinnin edistämisessä vaikuttaa toisinaan tulkitun hieman liian positiivisesti. Uusia sähköisiä palveluita kehitettäessä on keskeistä huolehtia palveluiden saavutettavuudesta kaikille verovelvollisille, eikä verotusmenettelyjen sähköistämisen edistämisessä tule liiaksi painottaa hallinnolle menettelystä koituvia hyötyjä.

On syytä korostaa, että Verohallinto on näyttänyt erinomaista esimerkkiä viranomaispalveluiden sähköistämisessä ja tukenut yrityksiä sähköisen asioinnin käyttöönotossa, mutta samalla laillisuusvalvojan kannanotoista voidaan todeta, että palvelujen saavutettavuus muutoin kuin sähköisesti on eräin osin ollut puutteellista, jopa lainvastaista. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan Verohallinto unohti yrittäjän oikeudet edellyttäessään tältä rakentamisilmoituksen antamista sähköisesti[7]. Toisessa ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies katsoi, että Verohallinnon päätös lopettaa paperisten kausiveroilmoituslomakkeiden lähettäminen äkillisenä toimintatapojen muutoksena ja siitä puutteellinen tiedottaminen olivat hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen, viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä tiedottamisvelvollisuuden vastaisia[8].

Digitalisaation edistäminen on tärkeää, mutta samalla tulee huomioida erilaisten verovelvollisten **eritasoiset valmiudet ja resurssit**. Tähän on syytä kiinnittää asianmukaista huomiota sähköistä asiointia edelleen edistettäessä. Tulorekisterin (HE 134/2017 vp) käyttöönoton kokemukset osoittivat, että tavoitteiltaan hyvän, laajakantoisen hankkeen onnistunut toteuttaminen riippuu useasta eri seikasta, joiden kumulatiivinen saldo voi soveltamisen haasteissa ja usean eri tekijän yhteisvaikutuksesta johtaa jopa uudistuksen keskeisen tavoitteen, työnantajan hallinnollisen taakan vähenemisen, sijaan sen kasvuun. Erityisesti pienempien yritysten osalta tulorekisterin käyttöönotto tapauskohtaisesti jopa lisäsi hallinnollista taakkaa.

Pienimpiä yrityksiä koskevia tulorekisteri-ilmoittamisen haasteita tuotiin esiin ja käsiteltiin lainvalmistelun aikana, mutta esityksen läpi viemistä suunnitellussa aikataulussa pidettiin tärkeänä.[9] Lakiesityksen

[7] AOA Sakslin 31.12.2015, dnro 4653/4/14.
[8] AOA Saksin 21.2.2017, dnro 2655/2016. Ks. myös AOA Sakslin 7.8.2020, dnro 502/2019, jonka mukaan arvioitavana ollut Verohallinnon esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely paperilla ilmoittajien kohdalla ei täytä hallinnon asiakkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta eikä vaatimusta järjestää asiointimahdollisuudet siten että ne vastaavat kaikkien asiakkaiden, myös yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeita.
[9] Hallituksen esityksen laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2017 vp, s. 59) vaikutusarviossa tuotiin esiin tilitoimistoa käyttävien yritysten osalta, että esitys vaikuttaa tilitoimistojen asiakkaisiin eriasteisesti: osalle asiakkaista hyödyt ovat ilmeisiä, mutta osalle velvoitteet voivat aiheuttaa lisätyötä ja

vaikutusarviossa (s. 60) tuotiin esiin valmistelun aikana esitetty huoli uudistuksen vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan, erityisesti pienten yritysten edellytyksistä siirtyä vuosi-ilmoittamisesta kuukausimenettelyyn. ”*On arvioitu, että työmäärä ja kustannukset kasvaisivat, koska yritykset joutuisivat hankkimaan ulkopuolisia taloushallintopalveluita aiempaa tarkempien tietosisältövaatimusten johdosta”*. Lopuksi todettiin, että suomalaisista yrityksistä 93 prosenttia on alle 10 henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä ja että tulorekisteriin siirtyminen näyttäisi ainakin lyhyellä aikavälillä voivan aiheuttaa monille tällaisista pienistä yrityksille lisääntyvää työmäärää ja kustannuksia.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 20/2017 vp, s. 6) todetaan:

> *”Yhtä lailla on selvää, että tavoitteena on myös yritysten kannalta mahdollisimman yksinkertainen ja selvä sääntely, jota tuetaan ajanmukaisilla ja helppokäyttöisillä sähköisillä menettelyillä. Kehitystyössä joudutaan myös jatkossa etsimään tasapainoa suoritusten maksajien hallinnollisen taakan ja tiedon käyttäjien tietotarpeiden välillä. Kaikkien toimijoiden yhteistyöllä voidaan edetä kestävästi ja saavuttaa myös niitä hyötyjä, joita uudistuksella kaikkiaan haetaan. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä sitä, että uudistus viedään läpi suunnitellussa aikataulussa. Lisäksi sen käyttöönoton vaatimaan ohjaukseen ja tiedotukseen on varauduttava huolella. Tiedotuksen tulee kohdistua kaikkiin toimijoihin, työnantajien ja viranomaisten lisäksi myös kansalaisiin. Tähän on myös varattava asianmukaiset resurssit, jotta uudistuksen sujuva käyttöönotto onnistuu.”* (Korostus tässä.)

Vaikka tulorekisteriä on käytetty esimerkkinä uudistuksesta, jonka toteuttaminen ei sujunut optimaalisesti, on syytä korostaa olleen erittäin tärkeää, että lainsäätäjä ja hallinto reagoivat tilanteeseen varsin nopeasti. Tulorekisteri-ilmoittamiseen sittemmin tehdyistä joustoista ja rekisterin toiminnallisuuksien kehittämisestä huolimatta yritykset ovat viestineet myös hallinnollisen työmäärän pysyvästä kasvusta, ja myös tilitoimistokulujen kasvua on raportoitu.

Lainsäännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta

Paitsi että sääntelyn vaikuttavuudesta tulisi olla riittävää selvitystä ennen lainsäädäntötoimenpiteitä, on tärkeää, että lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan jälkikäteisellä arvioinnilla. Tämä mahdollistaa myös sääntelyn identifioimatta jääneiden vaikutusten havaitsemisen. Koska jälkikäteisen seurannan keskeinen tavoite on tuottaa tietoa

kustannuksia. Noin viidennes tilitoimistoista ei vaikutusarvion mukaan kerännyt kaikkia pakollisia tietoja asiakasyrityksiltä lainkaan ja kymmenen prosenttia sai tiedot osittain tai kokonaan paperilla.

lainsäädännön tuottamista keskeisistä hyödyistä ja haitoista, on kriittistä, että **tietoa kerätään ja analysoidaan**.

Selvityksessä nostetaan esille (s. 65 – 66) Suomen jälkiseurannan vajavaisuus ja lainsäädännön vaikutusten systemaattisen jälkiseurannan puute. Vaikka lainvalmisteluohjeissa tunnistetaan lainsäädännön jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tärkeys, seuranta ei ole kovin velvoittavaa ja ohjeiden perusteella saa kuvan, ettei jälkikäteinen seuranta sen ohjeissa esille tuomisesta huolimatta ole tosiasiallisesti kiinteä osa lainvalmisteluprosessia.

Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti viimesyksyisessä arvonlisäveron vähäisen toiminnan rajan nostamista koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei käsitellä lakiehdotuksen vaikutusten jälkikäteistä seurantaa ja arviointia[10]. Lopullisessa hallituksen esityksessä[11] jälkikäteiseen seurantaan ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota.

Selvityksessä todetaan, että esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysten perusteella näyttää siltä, että eduskunnan jälkiseurantaa koskevilla lausumilla on usein suurempi rooli jälkiseurannan varmistajana kuin ministeriöillä lainvalmisteluvaiheessa. On sinänsä erittäin arvokasta, että lainsäätäjä on kiinnittänyt huomiota jälkiarviointien tarpeeseen. Lainsäädännön jälkiseurantaa tulisi kuitenkin systemaattisesti parantaa. Kannatettavia keinoja tähän olisivat **jälkikäteisen seurannan huomioiminen jo säädösvalmistelussa sekä keskeisten sidosryhmien näkemysten kokoaminen sääntelyn** vaikutuksista. Laiminlyönti varmistaa jälkikäteinen seuranta osana säädösvalmistelua, vie pohjaa tulevaisuuden mahdollisten muutostarpeiden ohjaamiselta.

Harmaan talouden torjumista koskevien hankkeiden vaikuttavuudesta

Säännösmuutoksista aiheutuu yrityksille yleensä aina jotain vaikutuksia. On syytä huomata, että **myös kannatettavista hankkeista aiheutuu yrityksille hallinnollisia vaikutuksia.** Yrityksille aiheutuvien kustannusten laskennassa tulee huomioida muutosten implementointikustannusten ohella myös jatkuvaluonteiset ja toistuvat raportoinnin kulut. Lisäksi vaikutusarvioinneissa on tärkeää huomioida muun muassa ohjelmistoista ja niiden päivityksestä, henkilökunnan kouluttamisesta ja mahdollisesta lisäresurssoinnista aiheutuvat kulut.

Erityisesti harmaan talouden torjumista ja estämistä koskevissa hankkeissa on tärkeä **tunnistaa ja selvittää mahdollisen aikaisemman muutoksen**

[10] Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arvonlisäverolain 3 ja 149 §:n muuttamisesta, 21.9.2020, s. 2.
[11] HE 143/2020 vp.

vaikutuksia ennen uusia lainsäädäntötoimenpiteitä. Muutosten vaikutukset verokertymään tulisi selvittää ennen mahdollisia uusia velvoitteita ja arvioida aiempien kokemusten perusteella uusia sääntelyehdotuksia. Muutoksissa jälkikäteisen seurannan tärkeyttä ei myöskään tule unohtaa.

Toinen erityisesti harmaan talouden torjumiseen ja ehkäisemiseen tähtääviin hankkeisiin liittyvä näkökohta on eri säännösten yhteisvaikutusten huomioiminen. Harmaan talouden esiintyvyyden vuoksi rakennusalalle on säädetty useita eri verosäännöksiä, joilla pyritään perustellusti kitkemään harmaata taloutta ja parantamaan rehellisesti toimivien yritysten asemaa. Työkalupakkiin kuuluvat rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus, veronumero ja rakentamisilmoitukset. Rehellisesti toimivia yrityksiä rasittavien raportointivelvoitteiden vastapainoksi yrityksissä odotetaan näyttöä sääntelyn tuloksellisuudesta.

Harmaan talouden torjuminen sitoo paljon myös viranomaisen resursseja. Hankkeiden toteuttamisen ja sääntelyn vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että myös viranomaisella on riittävät resurssit soveltaa lainsäädäntöä ja ottaa samalla huomioon myös verovelvollisten tarpeet neuvonnalle ja ohjaukselle. Resurssitarpeen molemminpuolinen ymmärtäminen nähdäksemme edistää sääntelyn onnistunutta toteuttamista. Mikäli sääntelyn vaikutusarvioissa todetaan vaikutuksia esimerkiksi viranomaisen järjestelmäkustannuksiin, on huomioitava yhtä lailla myös yrityksille aiheutuvat vastaavat järjestelmäkustannukset.

Rakennusalan käännetty verovelvollisuus

Hallituksen esitys laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta HE 41/2010 vp ei sisällä mainintaa vaikutusarvioiden jälkiseurannasta. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 21/2010 vp todetaan (s. 3):

> ”*Hallituksen esityksessä on kuvattu monipuolisesti rakennustuotannon rakennetta ja volyymiä sekä rakennusalan harmaan talouden ja talousrikollisuuden määrää ja siitä aiheutuvia haittoja ja menetyksiä. Kuva tarkentuu todennäköisesti huomattavasti vielä tästä, kun tarkastusvaliokunnan tilaama selvitys harmaasta taloudesta valmistuu ennen juhannusta. Olennaista kuitenkin on, että jo nyt harmaan talouden arvioidaan aiheuttavan rakennusalalla kaikkiaan 400 – 500 miljoonan euron vuotuiset vahingot. Tästä ilmitulemattoman arvonlisäveron määräksi on arvioitu vajaat 150 miljoonaa euroa ja siitä aliurakoitsijoiden osuudeksi noin 80 prosenttia.”* (Korostus tässä.)

Edellä mainitun perusteella on mahdollista esittää varovainen tulkinta siitä, että lakiesityksen ennakollisten vaikutusten arviointi olisi ollut vielä ainakin osittain kesken, vaikka esitys sisältääkin viittauksia muun muassa Verohallinnon Raksa-hankkeeseen ja Rakennusteollisuus RT:n tekemiin arvioihin.

Toisaalta hallituksen esityksen kohdassa Esityksen vaikutukset (s. 14) todetaan, että rakennusalan käännetyn verovelvollisuuden vaikutuksia arvonlisäveron tuottoon, muuhun harmaaseen talouteen ja kilpailutilanteeseen sekä Verohallinnon ja yritysten kustannuksiin on arvioitu valtiovarainministeriön selvityksessä 30.11.2009[12].

Valtiovarainvaliokunta piti menettelymuutosta varsin haasteellisena käytännössä, minkä vuoksi uudistuksesta kertyvistä kokemuksista ja noudatetuista linjauksista olisi tärkeää saada tietoa. Lakiesitys **sisälsikin lausuman eduskunnan jälkikäteistä seurannasta** (VaVM 21/2010 vp, s. 8)[13]:

> *”Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa lainmuutoksen vaikutuksia soveltamiskäytäntöön ja arvioi sen pohjalta lain muutostarpeita sekä toimittaa tästä selvityksen valtiovarainvaliokunnalle vuoden 2012 loppuun mennessä.”*

Valtiovarainvaliokunta tuo mietinnössään esiin (s. 4) sen, että järjestelmän käyttöönottoa on vastustettu ennen muuta siitä aiheutuvien tulkintaongelmien, merkittävän lisätyön sekä niin yrityksille kuin Verohallinnolle aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kasvun myötä. Esityksessä arvioitiin järjestelmän voivan lisätä arvonlisäverotuottoja vuositasolla 80 – 120 miljoonaa euroa. Arvion karkeudesta ja huomattavista epävarmuustekijöistä huolimatta, valiokunta muistutti, että käännetty verovelvollisuus pienentää rakennusalan harmaan talouden kokonaishyötyä arvonlisäveron osuuden verran.

Rakennusyritysten hallintokulujen lisäykseksi arvioitiin noin 30 miljoonaa euroa, mistä valtaosa aiheutuisi lisähenkilöstön palkkakuluista sekä tilitoimistojen lisäveloituksista. Arvio Verohallintoa työllistävästä vaikutuksesta käy ilmi toteamuksesta, että Verohallinnon ohjeistukseen, koulutukseen ja perusvalvontaan arvioitiin tarvittavan kolmen ensimmäisen soveltamisvuoden aikana noin 60 henkilötyövuotta ja sen jälkeen pysyvästi noin 30 henkilötyövuotta. Verohallinnon edustajan arvion mukaan ”*vastaavalla henkilömäärällä ei olisi kerrytettävissä arvioitua 80—120 miljoonan euron vuotuista verotuoton lisäystä”.*

---

[12] VM:n 19.12.2012 julkaisemaan selvitykseen Rakentamispalvelujen käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden käyttöönottamisen vaikutukset viitataan myös romualan käännettyä arvolisäverovelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen valiokuntamietinnössä (VaVM 4/2014 vp, s. 3, av. 2).

[13] Tuore esimerkki eduskunnan jälkikäteisestä seurannasta sisältyy hallituksen esitykseen listaamattomien osakeyhtiöiden henkilöstöantien verotusta koskevaksi sääntelyksi (HE 73/2020 vp). Valtiovarainvaliokunta korosti (VaVM 27/2020 vp, s. 8) esityksen vaikutusten seurantaa ja viittasi hallituksen esityksessäkin todettuun, että kyse on uudentyyppisestä lainsäädännöstä, jonka vaikutusten ja kohdentumisen arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä. Seuranta tulee aloittaa vuoden 2022 aikana siihen mennessä kertyneen tiedon perusteella, ja eduskuntaa tulee informoida sääntelyn vaikutuksista ja kohdentumisesta hallituskauden aikana.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvityksessä 5/2011 *Rakentamispalvelujen käännetty arvonlisäverovelvollisuus – lain vaikuttavuus. Loppuraportti*[14]tarkastellaan lain vaikuttavuutta yritysten näkökulmasta ja esitetään Verohallinnon ja Rakennusteollisuus RT:n tutkimusten keskeisiä tuloksia. Tutkimusten tulokset olivat samansuuntaisia: yrityksissä koettiin vaikeaksi muun muassa tulkintaepäselvyyksiä aiheuttanut lakiin liittyvien käsitteiden määrittely. TEM on raportissaan[15] arvioinut käännetystä arvolisäverojärjestelmästä yrityksille aiheutuvien kustannusten olevan noin 26 miljoonan euron lisäkustannus vuositasolla.

Ilmiöselvityksen johtopäätöksenä lainmuutoksen todettiin toimineen urakkaketjussa odotetulla tavalla, eivätkä muutoksen ennakolta arvioidut riskit toteutuneet verotarkastuksista saatujen tarkastushavaintojen sekä käytettävissä olevien tilastollisten analyysien perusteella. Verotarkastuksissa ei ollut tullut ilmi menettelyuudistuksesta johtuvaa systemaattista veronkiertoa tai uusia harmaan talouden ilmenemismuotoja. Selvityksessä todettiin, että ennakoidut riskit eivät näytä toteutuneen siten, että ne paljastuisivat tilastollisessa tarkastelussa. Riskianalyysissä kuitenkin havaittiin rakentamispalvelun ostojen määrän olevan odotettua pienempi verrattuna ilmoitettujen rakentamispalvelun myyntien määrään, mikä viittaa osan rakentamispalvelun ostoista jääneen ilmoittamatta. Elinkeinoelämän toimijoiden lainvalmistelussa esille nostama riski järjestelmän synnyttämistä bulvaanipääurakoitsijoista tai epärehellisistä pääurakoitsijoista ei selvityksen mukaan myöskään noussut esiin verovalvonnassa.

Selvityksessä mitattiin käännetyn verovelvollisuuden vaikutusta verotuottoon ja pohdittiin verotuoton mittaamiseen liittyviä ongelmia sekä niiden vaikutuksia mittaustuloksen luotettavuuteen. Verotuottoa mitataan regressiomenetelmällä analysoimalla verotilin tapahtumatietoja ja Verohallinnolle kuukausittain toimitettuja kausiveroilmoituksia sekä vertaamalla näitä tietoja aikaisempien vuosien vastaaviin tietoihin. Mittausten perusteella voitiin todeta käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden kasvattaneen verotuottoa vuoden aikana ainakin 75 miljoonaa euroa.

Rakentamisen ilmoittamisvelvollisuus

Hallituksen esitysluonnoksessa laeiksi verotusmenettelystä annetun lain, työturvallisuuslain sekä veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annetun lain muuttamisesta arvioitiin, että ilmoitusmenettelyyn siirtyminen lisäisi merkittävästi rakennusalan yritysten ja erityisesti päätoteuttajan asemassa olevien yritysten hallinnollisia kustannuksia, joista osa on

[14] Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöselvitys 5/2011. Rakentamispalvelujen käännetty arvonlisäverovelvollisuus – lain vaikuttavuus. Loppuraportti.
[15] TEM raportteja 15/2012. Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä -loppuraportti.

kertaluonteisia ja osa jatkuvia. Rakennusteollisuus RT:n arvioiden mukaan urakkasummien ilmoittamismenettelystä aiheutuisi pysyviä kustannuksia 18 miljoonaa euroa vuodessa suurimman kertakustannuksen ollessa ohjelmistojen muutostyöt, josta aiheutuisi arvioiden mukaan 10 miljoonan euron kustannus.

Työntekijätietojen ilmoittamismenettelystä aiheutuvat kustannukset arvioitiin huomattavasti korkeammiksi. Pysyviä kustannuksia arvioitiin syntyvän noin 30 miljoonaa euroa vuodessa suurimman kertakustannuksen, 35 miljoonaa euroa, aiheutuessa ohjelmistojen ja muiden järjestelmien muutoksista. Tietojärjestelmämuutosten osalta arvio perustui 10 000 euron kustannukseen yritystä kohden. Yrityskohtaisesti tosiasialliset kustannukset kuitenkin vaihtelisivat ja riippuisivat myös käytetyn automaation asteesta.

Uudistuksella tavoiteltu harmaan talouden määrän väheneminen rakennusalalla tervehdyttäisi alan kilpailutilannetta ja parantaisi rehellisesti toimivien yritysten kilpailukykyä ja toimintaedellytyksiä markkinoilla. Uudistuksella arvioitiin olevan myös myönteisiä vaikutuksia kotimaisten yritysten työllistämismahdollisuuksiin ja alan kotimaiseen työllisyystilanteeseen. Määrällisten vaikutusten arvioimiseen ei kuitenkaan ollut edellytyksiä.

Arvion mukaan rakennusalan harmaan talouden verovalvonnan tehostaminen lisäisi yrityksiltä ja työntekijöiltä kertyvien verotulojen ja työnantajasuoritusten määriä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kuudennella toimenpideohjelmalla tavoiteltiin varovaisen arvion mukaan 300 – 400 miljoonan euron vuosittaisia verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksiä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyjä. Osa tavoitelluista lisätuotoista saavutettaisiin veronumeromenettelyn sekä työntekijä- ja urakkatietojen ilmoittamismenettelyn käyttöönotolla.

Hallituksen esityksessä HE 92/2012 vp lakiesitysluonnoksessa esitetyt yritysvaikutukset pysyivät määrällisesti samoina. Uudistuksen yrityksille aiheuttamien kustannusten määrä oli erittäin merkittävä. Valtiovarainvaliokunta totesi (VaVM 6/2013 vp, s. 4), että esitys aiheuttaa yksin rakennusalalle usean kymmenen miljoonan euron kertaluonteiset ja samaa suuruusluokkaa olevat pysyvät vuotuiset menot. Lisäksi vaikutukset muille yrityksille ovat merkittäviä ja esimerkiksi tietojärjestelmämuutosten osalta joillakin toimijoilla huomattavasti suuremmat kuin esityksen perusteluissa mainittu keskimääräinen kustannus 10 000 euroa. Muutoksen laajuutta kuvattiin vertaamalla Verohallinnon arviota uudistuksen aiheuttamasta pysyvästä vuosittaisesta henkilöstötarpeesta (109 henkilötyövuotta) vaikutusarvioiltaan myös merkittävään siirtohinnoitteluhankkeeseen, johon oli kohdennettu väliaikaisesti vuositasolla noin 40 henkilötyövuotta. Seuraavassa todettiin, että

”[t*]oisaalta, esitys on valmisteltu varsin johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi”*.

Verohallinto helpotti tietojen antamista vuoden 2016 alusta. Lakien vaikutusarvioinnissa onkin perusteltua kiinnittää huomiota siihen, voidaanko ja missä määrin uuden sääntelyn aiheuttamia yrityksille aiheutuvia velvoitteita ja kustannuksia vähentää sääntelyn vaikuttavuuden myötä. Yhtä lailla tärkeää on tehdä asianmukaiset johtopäätökset myös siinä tilanteessa, että sääntelyllä ei saavuteta tavoiteltuja vaikutuksia. Rakentamisilmoituksia kokevassa menettelyn joustavoittamisessa Verohallinto onkin ollut aktiivinen. Jäseniltämme saamamme palautteen mukaan menettely on koettu raskaaksi, ja yrityksille aiheutuneiden kustannusten määrää pidetään merkittävästi arvoituja suurempina.

Kotitalousvähennys harmaan talouden torjujana

Harmaan talouden torjunta on yksi kotitalousvähennykselle asetetuista tavoitteista ja kotitalousvähennystä on vuosien varrella perusteltu nimenomaan sen harmaata taloutta vähentävällä vaikutuksella. Varsinaisia laskelmia tai lukuja vähennyksen vaikutuksista harmaaseen talouteen on lain esitöissä esitetty kuitenkin niukasti, vaikka myös niissä harmaan talouden torjumisen näkökulma on ollut keskeisesti esillä.

Hallituksen esityksessä laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta (HE 85/1997 vp, s.4 – 5) todetaan, että esityksen tavoitteena on myös vähentää kotitalouksissa tehtävää pimeä työtä. Vaikutustenarviointi todettiin kuitenkin vaikeaksi järjestelmänä ollessa uusi. Arvion mukaan työttömyyskorvausten pienenemisen, verotulojen kasvun ja harmaan talouden vähenemisen seurauksena toimenpiteen arvioitiin tuottavan valtiolle ja kunnille kaikkiaan 100 – 200 miljoonan markan vuotuisen hyödyn. Arviot perustuivat laskelmiin, jotka oli tehty Pekka Tsuparin ja Matti Virenin tekemän tutkimuksen *Työllistämiskynnyksen hinta* pohjalta.

Korotettaessa kotitalousvähennyksen enimmäismäärää 3 000 euroon, lain esitöissä (HE 112/2008 vp, s. 26) ei mainittu harmaan talouden torjuntaa, mutta muutoksen arvioitiin vaikuttavan työllisyyteen positiivisesti.

Vuonna 2011 vähennystä leikattaessa hallituksen esityksessä (HE 50/2011 vp, s. 23) todettiin kotitalousvähennyksen piiriin kuuluvien palvelujen käytön voivan vähentyä jonkin verran, mutta vähennyksellä voitiin arvioida olevan muutoksen jälkeenkin hyvä työllisyyttä edistävä ja harmaata taloutta torjuva vaikutus. Muotoilusta välittyy vaikutelma, että muutosta edeltävästi vähennyksellä olisi ollut hyvä työllisyyttä edistävä ja harmaata taloutta torjuva vaikutus. Samassa yhteydessä ei kuitenkaan tuoda esille konkreettisia toteutuneita vaikutuksia. Esitystä koskevassa valiokuntamietinnössä (VaVM

23/2011 vp, s. 3) puolestaan todetaan, että kotitalousvähennyksellä haluttiin alun perin lisätä työtilaisuuksia ja saattaa pimeästi tehtävä työ verotuksen piiriin. Valiokunta toteaa, että [*n]äissä tavoitteissa on onnistuttu yleisen arvion mukaan sangen hyvin, ja vähennys on omaksuttu osaksi verojärjestelmää".* Valiokunnan mietinnön perusteella on kuitenkin epäselvää, mitä viitatulla ”yleisellä arviolla”, jolla tavoitteiden hyvä onnistuminen perustellaan, tarkoitetaan.

Kun vähennyksen enimmäismäärää korotettiin 2 000 eurosta 2 400 euroon tarkoituksena oli edistää työllisyyttä ja tukea harmaan talouden torjuntaa (HE 105/2013 vp, s. 10). Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa arvioitiin (s. 15 ja 17) vähennyksen korottamisen tukevan osaltaan työllisyyttä ja vähentävän harmaata taloutta. Valtiovarainvaliokunnassa mietinnössä (VaVM 22/2013 vp, s. 5) puolestaan todettiin, että ehdotuksen tarkoituksena on edistää työllisyyttä ja tukea harmaan talouden torjuntaa. Muutos vähentäisi verotuottoja noin 13 miljoonaa euroa vuodessa, mutta kannustaisi samalla kotitalouksia hankkimaan edelleen vähennyksen kattamia palveluita. Valiokunta piti esitystä ”*tästä näkökulmasta perusteltuna"*.

Valiokuntamietintöön sisältyvässä vastalauseessa (s. 12 – 13) tuotiin esiin se, että kotitalousvähennys on synnyttänyt uutta yritystoimintaa ja on monen pienen palveluyrittäjän liiketoiminnanelinehto. Kotitalousvähennyksen korottamisen arvioitiin myös torjuvan harmaata taloutta sen kannustaessa *”kotitalouksia teettämään pienet työt rehellisillä yrittäjillä".*

Myös kotitalousvähennyksen tuoreimman muutoksen yhteydessä harmaan talouden torjumisen näkökulma oli esillä. Lain esitöiden vaikutusarviossa todetaan (HE 24/2019 vp, s. 16, ks. myös VaVM 12/2019 vp, s. 5):

> *”Lisäksi vähennys kannustaa hoitamaan julkisoikeudelliset velvoitteet ja näin HE 24/2019 vp ehkäisee harmaata taloutta. Kotitalousvähennys olisi kuitenkin edelleen merkittävä yhteiskunnan tuki vähennykseen oikeuttavien palveluiden käyttäjille, joten vähennyksen voidaan katsoa olevan jatkossakin merkittävä kannustin vähennykseen oikeuttavien töiden hankkimiseksi. Näin olen ehdotetulla maltillisella supistamisella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia yritysten toimintaan tai harmaan talouden torjuntaan.”*

Myös hallituksen esitysluonnoksen lausuntopalautteessa useassa lausunnossa katsottiin, että kotitalousvähennyksen pienentäminen ei vastaa kotitalousvähennykselle asetettua tavoitetta harmaan talouden torjumisen edistämiseksi.

Kotitalousvähennyksen puolesta on argumentoitu jo sen säätämisestä, vuodesta 1997 lähtien kotitalousvähennyksen kotitalouksissa tehtävää pimeää työtä vähentävällä vaikutuksella, ja sitä koskevissa hallituksen esityksissä

on vuosien varrella todettu kotitalousvähennyksen vähentävän harmaata taloutta; myös tuoreimmassa kotitalousvähennystä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 24/2019 vp) kotitalousvähennyksen yhdeksi tavoitteeksi on nostettu harmaan talouden torjunta. Hallituksen esityksissä ei kuitenkaan ole otettu kantaa kotitalousvähennyksestä seuranneeseen ja tosiasiallisesti toteutuneeseen harmaata taloutta torjuvaan tai pimeän työvoiman käyttöä vähentävään vaikutukseen, mikä asettaa ainakin jossain määrin kyseenalaiseksi sen, onko kotitalousvähennykselle asetetun tavoitteen ja vaikutusarvioiden toteutumisen jälkikäteiseen seurantaan kiinnitetty riittävästi huomiota.

Kotitalousvähennyksestä tammikuussa 2021 julkaistun Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n varsin tuoreen selvityksen mukaan kotitalousvähennys ei lisää työllisyyttä tai kitke harmaata taloutta, vaan se on tehoton tapa lisätä työllisyyttä tai puuttua veronkiertoon[16]. Tutkimusta on julkisuudessa kritisoitu voimakkaastikin.

Yleisesti voidaan todeta, että vaikutusten arvioinnin laadun edistäminen edellyttää tutkittua tietoa. Tutkimusasetelmia ja kysymyksenasetteluja voidaan kritisoida, mutta tutkimukset ja niiden aikaansaama keskustelu punnittuine vasta-argumentteineen edistävät kuitenkin sääntelyn vaikutusarviointeja. Viimeksi mainittu lienee laajasti kannatettu tavoite.

Tiedon lähteiden osalta haluamme korostaa, että **sidosryhmien tuottamaa tietoa ei tule väheksyä**. Selvityksessä todetaan (s. 72), *että "[e]simerkiksi hallinnollisen taakan mittaamisessa sidosryhmäkysely ei tuota luotettavaa numeerista arviota hallinnollisen taakan suuruudesta, vaan arviointiin tulisi käyttää standardikustannus- tai muuta vastaavaa menetelmää"*.

Vaikka sidosryhmien tuottama tieto poikkeaakin esimerkiksi tutkimuslaitosten tuottamasta tiedosta, se on kuitenkin luonteeltaan ainutlaatuista sääntelyn vaikutuksia koskevaa tietoa mahdollisesti tilanteessa, jossa tutkimuksia ei edes ole käytettävissä. Selvityksestä ei tule tehdä johtopäätöstä, että esimerkiksi sidosryhmien näkemyksiä hallinnollisesta taakasta ei tulisi ottaa huomioon. Hallinnollisen työn määrällinen arviointi on vaikeaa, mutta siitä huolimatta yrityksissä joudutaan suoriutumaan lisääntyneestä työmäärästä.

Vaikutusarvioinnin kehittämisessä tulisi selvittää mahdollisuuksia hyödyntää sidosryhmien tuottamaa tietoa nykyistä paremmin. On syytä korostaa, että sidosryhmien tuottama tieto voidaan ja nähdäksemme tulisikin raportoida siten, että lähde tulee selkeästi esille. Tämä voisi myös osaltaan

[16] Harju, Jysmä, Koivisto ja Kosonen: Kotitalousvähennyksen vaikutukset kotitalouspalvelujen kulutukseen, työllisyyteen ja harmaaseen talouteen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT muistiot 60.

lieventää mahdollista torjuvaa suhtautumista sidosryhmien tuottamaan tietoon.

Miten yritysvaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?

Kokoavasti lainvalmistelun yritysvaikutusten arvioinnista voidaan todeta, että sen laatua on varaa parantaa, ja sääntelystä yrityksille koituviin **mahdollisiin hyötyihin ja haittoihin** tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Sääntelyn kokonaishyötyjen tulisi ylittää siitä aiheutuvat kustannukset.

Vaikutusarvioinnin kehittämisessä on syytä ottaa vakavasti myös selvityksessä esiin nostettu vaara näennäistieteellisyydestä ja kulloinkin muodissa olevan argumentaation toistamisesta ilman tutkimuksellista sisältöä. Esimerkkinä mainitaan, että Juha Sipilän hallituksen useissa esityksissä tavoitteena oli vähentää hallinnollista taakkaa, mutta ainoastaan muutamassa esityksessä oli todella pyritty arvioimaan taakan suuruutta ja sen vähenemistä. Käsitteitä kuten tehostuminen, vaikuttavuuden parantaminen ja hallinnollisen taakan vähentäminen saatettiin käyttää vain retorisena argumentaatiokeinona vailla konkreettisten vaikutusten esittämistä. Ääritapauksessa vaikutti, ettei ydinkäsitteiden, kuten hallinnollisen taakan tai säädösten sujuvoittamisen, merkityssisältöä tunnettu.[17]

Pidämme tärkeänä, että lainvalmistelun kehittämisessä panostetaan ensi sijassa **lainvalmisteluun ja siinä tapahtuvaan vaikutusten arviointiin**. Lainvalmistelun laadun kehittäminen edellyttää paitsi valmistelijoiden osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä, parempaa aikatauluttamista ja valmistelutapojen parantamista, myös **lainvalmisteluresurssien määrän lisäämistä**. Kuten selvityksessä korostetaan**, päätös lainvalmisteluresurssien määrästä on ennen kaikkea poliittinen.**

Olennaista on nähdäksemme myös se, että vaikutusarvioinnissa sovellettujen kvantitatiivisten menetelmien tieteellisen tason ja sovellettujen tutkimusmetodien soveltuvuuden arviointi perustuu **taloustieteelliseen osaamiseen**. Selvityksessä mainitaan (s. 63) Ruotsin komitealaitoksen ja laintarkastuksen tuottavan laadukasta lainsäädäntöä osaltaan siksi, että niihin panostetaan riittävästi. Mahdollisuutta hyödyntää komitealaitosta Suomessakin laajoissa uudistuksissa voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella.

Euroopan unionin komissio suosittelee ottamaan **pk-yritystestin** (SME test) käyttöön jäsenmaiden kansallisessa säädösvalmistelussa. Pk-yritystestin avulla voidaan tunnistaa EU-lainsäädäntöhankkeiden mahdollisia vaikutuksia pk-yrityksiin ja huomioida niiden erityistarpeita sekä estää

[17] Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? -Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, s. 54 – 55.

hallinnollisen ja taloudellisen taakan kasautumista resursseiltaan pienimmille yrityksille. Esimerkiksi vuonna 2016 Saksassa otettiin käyttöön erityinen, kysymyslistasta koostuva pk-yritystesti, joka velvoittaa ministeriöt ottamaan säädösvalmistelussa huomioon vaikutukset pk-yrityksiin ja etsimään vähiten hallinnollista taakkaa aiheuttavan toteutusmallin.

Paremman sääntelyn toteutumisen kannalta keskeistä on se, että vaikutusarviot edeltävät poliittista päätöksentekoa, ei toisin päin. Yksi keskeisimmistä ja olennaisimmista kysymyksistä lienee, miten vaikutusarvioinnit vaikuttavat tai miten niiden olisi tarkoitus vaikuttaa lopullisiin lainsäädäntöratkaisuihin. Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin laadun parantaminen edellyttää, että myös poliittisessa prosessissa sitoudutaan paitsi varaamaan riittävä aika arviointien toteuttamiseen, myös hyödyntämään vaikutusarvioita päätöksenteossa.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Laura Kurki
veroasiantuntija

Jukka-Pekka Hellman
veroasiantuntija