

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Ministeriö • 45/2017

# Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2017

# Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-260-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2017

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö	19.12.2017	
<b>Tekijät</b>	Henrikki Oravainen ja Erno Mähönen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2017		
<b>Diaari/hankenumero</b>	TEM/2286/00.03.02.01/2017	<b>Teema</b>	Ministeriö
<b>ISBN painettu</b>	978-952-327-259-0	<b>ISSN painettu</b>	1797-3554
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-260-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-260-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-260-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	83	<b>Kieli</b>	Suomi
<b>Asiasanat</b>	sääntelytaakka, hallinnollinen taakka, yritykset, kokeilu, laskuri, vaikutukset, lainsäädäntö, norminpurku		
<b>Tiivistelmä</b>			
<p>Työ- ja elinkeinoministeriössä on vuoden 2017 ajan kokeiltu ja kehitetty Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista, jossa lainsäädännön yrityksille aiheuttama välitön sääntelytaakan lisäys on korvattava vastaavan suuruisella kustannussäästöllä. Kokeiluhankkeessa on kehitetty Excel-laskuri yritysvaikutusten arviointia ja Yksi yhdestä -laskentaa varten.</p> <p>Sääntelytaakkaan lasketaan hallinnollinen taakka ja muut keskeiset suorat noudattamiskustannukset. Periaatetta sovelletaan kansallista alkuperää olevaan tai EU-minimin ylittävään lainsäädäntöön, muttei kuitenkaan kolmikantaisesti sovitettuun työlainsäädäntöön. Periaatteen ulkopuolelle on toistaiseksi rajattu verot, sakot ja rangaistusmaksut, yllättävästä tilanteesta tai vaaran torjumisesta johtuva poikkeuslainsäädäntö, sekä markkinoiden avaaminen kilpailulle, kilpailun edistäminen ja monopolivoiman väärinkäytön ehkäiseminen.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriössä on tänä vuonna ollut valmistelussa noin 30 hallituksen esitystä, joista kolmella on ollut Yksi yhdestä -laskennan kannalta olennaisia kustannusvaikutuksia. Lopputuloksena vuosittaisen kansallista alkuperää olevan sääntelytaakan on arvioitu keventyneen noin 150 000 euroa.</p> <p>Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tekee lakiehdotusten yritysvaikutuksista läpinäkyviä ja luo mekanismin sen varmistamiseksi, ettei elinkeinoelämään kohdistuva sääntelytaakka kasva. Soveltaminen vaatii kuitenkin resursseja sekä perehdyttämistä ja kouluttamista.</p> <p>Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kokeilua olisi perusteltua laajentaa myös muihin ministeriöihin. Periaatteen kokeilua on perusteltua jatkaa, jotta kokemus soveltamisesta laajenisi. Samalla kun tavoiteltaisiin sääntelytaakan hillitsemistä, voitaisiin laajemmalla tietopohjalla tehdä päätelmiä toimivista rajauksista. Kokeilun laajentaminen auttaisi ratkaisemaan sen, miten varmistetaan periaatteen yhdenmukainen soveltaminen, miten ylläpidetään Yksi yhdestä -kirjanpitoa ja miten tarvittaessa toimeenpannaan periaatteen edellyttämä sääntelytaakan keventäminen.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Henrikki Oravainen, puh. 029 504 7133</p>			
<b>Kustantaja</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Painopaikka ja vuosi</b>	Lönnberg Print & Promo, 2017		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

# Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	19.12.2017	
<b>Författare</b>	Henrikki Oravainen och Erno Mähönen		
<b>Publikationens titel</b>	Slutrapport för försöksprojektet En in, en ut (Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti)		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Arbets- och näringsministeriets publikationer 45/2017		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	TEM/2286/00.03.02.01/2017	<b>Tema</b>	Ministeriet
<b>ISBN tryckt</b>	978-952-327-259-0	<b>ISSN tryckt</b>	1797-3554
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-260-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-260-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-260-6</a>		
<b>Sidantal</b>	83	<b>Språk</b>	Finska
<b>Nyckelord</b>	regleringsbörda, administrativ börda, företag, försök, räknare, konsekvenser, lagstiftning, avreglering		
<b>Referat</b>	<p>Vid arbets- och näringsministeriet har det under 2017 pågått ett försök med och utveckling av tillämpningen av en in, en ut-principen, som går ut på att den direkta ökningen av regleringsbördan som lagstiftningen medför för företagen ska ersättas genom en motsvarande kostnadsinsparning. Vid försöksprojektet har det utvecklats en Excel-räknare för bedömningen av konsekvenserna för företag och för en in, en ut-beräkningen.</p> <p>Till regleringsbördan räknas höra den administrativa bördan och övriga centrala direkta kostnader för efterlevnaden av lagstiftningen. Principen tillämpas på sådan lagstiftning som är av nationellt ursprung eller överskrider EU:s minimilagstiftning, men dock inte på den arbetslagstiftning som avtalats på trepartsbasis. Tills vidare har skatter, böter och straffavgifter, sådan undantagslagstiftning som följer av exceptionella situationer eller avvärijande av fara samt öppnandet av marknaden för konkurrens, främjandet av konkurrensen och förebyggandet av missbruket av monopolkraften lämnats utanför principen.</p> <p>Vid arbets- och näringsministeriet har bereds i år cirka 30 regeringspropositioner. Tre av dem har haft väsentliga kostnadseffekter med avseende på en in, en ut-beräkningen. Som resultat har den årliga regleringsbördan av nationellt ursprung beräknats bli cirka 150 000 euro lättare.</p> <p>Tillämpning av en in, en ut-principen gör att lagstiftningsförslagets konsekvenser för företagen blir genomsynliga och att det skapas en mekanism för säkerställande av att regleringsbördan på näringslivet inte ökar. Tillämpningen kräver dock resurser samt handledning och inskolning.</p> <p>Det skulle vara motiverat att utvidga försöket med tillämpning av en in, en ut-principen så att försöket skulle omfatta också andra ministerier. Försöket med principen bör fortsätta för att mer erfarenhet av tillämpningen ska kunna fås. Samtidigt som man eftersträvar stävande av regleringsbördan skulle man på en bredare kunskapsbas kunna dra slutsatser från fungerande gränfall. Om försöket utvidgades, skulle det hjälpa att lösa problemet med hur man säkerställer en enhetlig tillämpning av principen, hur man upprätthåller bokföringen över efterlevnaden av en in, en ut-principen och hur man vid behov åstadkommer den minskning av regleringsbördan som principen förutsätter.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Henrikki Oravainen, tfn 029 504 7133</p>		
<b>Förläggare</b>	Arbets- och näringsministeriet		
<b>Tryckort och år</b>	Lönberg Print & Promo, 2017		
<b>Beställningar/distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment	19 December 2017	
<b>Authors</b>	Henrikki Oravainen and Erno Mähönen		
<b>Title of publication</b>	Final report of the One-In, One-Out experimentation project (Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti)		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 45/2017		
<b>Register number</b>	TEM/2286/00.03.02.01/2017	<b>Subject</b>	Ministry
<b>ISBN (printed)</b>	978-952-327-259-0	<b>ISSN (printed)</b>	1797-3554
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-260-6	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-3562
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-260-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-260-6</a>		
<b>Pages</b>	83	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	regulatory burden, administrative burden, enterprises, experiment, calculator, impacts, legislation, deregulation		
<p><b>Abstract</b></p> <p>During 2017, the Ministry of Economic Affairs and Employment has been experimenting with the application of the One-In, One-Out principle, in which the direct increase in the regulatory burden on enterprises resulting from legislation must be offset by corresponding cost-savings. The project has resulted in the development of an Excel calculator for assessing impacts on enterprises and conducting One-In, One-Out calculations.</p> <p>The regulatory burden consists of the administrative burden and other key direct costs resulting from adherence to legislation. The principle is applied to legislation of national origin or legislation exceeding the EU minimum regulation, but not to labour legislation drafted on a tripartite basis. For now, the scope of application of the principle excludes taxes, fines and penalties, emergency legislation resulting from exceptional circumstances or for the purpose of averting danger, the opening of markets to competition, the promotion of competition and the prevention of the abuse of monopoly power.</p> <p>This year approximately 30 government proposals have been prepared in the Ministry of Economic Affairs and Employment, of which three have had cost impacts relevant in regard to the One-In, One-Out calculation. As a result, the annual regulatory burden resulting from national legislation is estimated to have been lightened by approximately EUR 150,000.</p> <p>The application of the One-In, One-Out principle makes the impacts of government bills on enterprises more transparent and creates a mechanism for ensuring that the regulatory burden on industries does not increase. However, the application of the principle requires resources as well as orientation and training.</p> <p>There is a case to be made for expanding the experiment on the application of the One-In, One-Out principle to other ministries as well. There are also grounds to continue experimenting with the principle in order to gain more experience in its application. In addition to facilitating efforts to curb the regulatory burden, a broader knowledge base would help with drawing conclusions on the optimal scope of application. Expanding the experiment would help address the questions of how to ensure the uniform application of the principle, how to maintain One-In, One-Out balance and how to implement necessary measures to lighten the regulatory burden as required by the principle.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Labour and Trade Department/Henrikki Oravainen, tel. +358 (0)29 504 7133</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment		
<b>Printed by (place and time)</b>	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>Esipuhe: Yksi yhdestä – kokeilusta käytännöksi</b> .....	9
<b>Johdanto</b> .....	11
<b>Käsitteitä</b> .....	14
<b>Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen vertailumaissa ja EU:ssa</b> .....	16
<b>Alustava Yksi yhdestä -soveltamisen malli TEM:ssä</b> .....	20
<b>Alustavan mallin rajaukset</b> .....	23
<b>Excel-laskuri yritysvaikutusarviointiin ja periaatteen soveltamiseen</b> .....	29
<b>Laskennan taustaoletusten arviointia</b> .....	33
<b>Soveltaminen hallituksen esityksissä ja yhteenveto tuloksista</b> .....	36
Yksi yhdestä -laskentaan kuuluvat esitykset .....	36
Taselaskennan ulkopuolelle jääneistä esityksistä.....	38
<b>Arviota yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta</b> .....	41
Yksi yhdestä -periaate antaa systemaattisen työkalun säätelytaakan hillitsemiseen.....	41
Kriittisiä näkemyksiä Yksi yhdestä -periaatteesta .....	45
Laskuri toimii työkaluna yritysvaikutusarvioinnin laadun parantamiseen.....	47
Edellyttää riittävän tietopohjan hankintaa riittävän ajoissa.....	50
Soveltaminen vaatii riittäviä tietoja ja taitoja.....	50
Tietoa ja tietoisuutta periaatteen soveltamisesta lisättävä.....	53
Varmistettava yhdenmukainen soveltaminen ministeriökohtaisesti.....	54
Varmistettava yhdenmukainen soveltaminen valtioneuvostotasolla.....	54
Kuvattava ja vahvistettava soveltamiseen liittyvät toimintaprosessit.....	55

Soveltaminen edellyttää kolmen toimintaprosessin toimivuutta.....	57
Soveltaminen edellyttää strategian toimeenpanoa ja muutosjohtamista.....	61
<b>Ehdotus Yksi yhdestä -kokeilun jatkamisesta ja laajentamisesta.....</b>	<b>62</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>67</b>
<b>Liite 1 – Yksi yhdestä -hankkeen ulkopuolelle rajatut vuoden 2017 hallituksen esitykset.....</b>	<b>72</b>
<b>Liite 2 – Herkkyysanalyysi, kokeilun tulokset 20 vuoden tarkastelujaksolla laskettuna.....</b>	<b>74</b>
<b>Liite 3 – Prosessi 1, Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen lainvalmisteluprosessissa. ....</b>	<b>75</b>
<b>Liite 4 – Prosessi 2, Yksi yhdestä -säästökohteen toimeenpano.....</b>	<b>76</b>
<b>Liite 5 – Prosessi 3, Yksi yhdestä -laskurin vuosittainen päivitysprosessi.....</b>	<b>77</b>
<b>Liite 6 – Yksi yhdestä -soveltamisen toimeenpanoa strategiakartan avulla.....</b>	<b>78</b>
<b>Liite 7 – Norminpurkumittaristo: Yksi yhdestä -periaatteen käynnistäminen vuonna 2017.....</b>	<b>79</b>



## ESIPUHE: YKSI YHDESTÄ – KOKEILUSTA KÄYTÄNNÖKSI

Yksi yhdestä -periaatteen lähtökohtana on tavoite konkretisoida sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten vähentämistavoite velvoittavaksi ja mahdollisimman yhteismitalliseksi sekä myös mitattavaksi arvioinniksi. ”Yksi yhdestä” tarkoittaa tässä sitä, että jokaista sääntelyä koskevilla valinnoilla aiheutettavaa euron lisäkustannusta vastaan on osoitettava samansuuruinen säästö. Hyväksyttävä poikkeus ovat vain uuden EU-sääntelyn aiheuttamat lisäkustannukset yrityksille keveimmän sääntelyvaihtoehdon mukaisesti laskettuina.

Periaate otettiin Suomessa kokeiltavaksi vuoden 2017 ajan kahdella hallinnonalalla, TEM:n ja MMM:n. Tämä raportti kertoo toteutuksesta TEM:ssä ja kohtalaisen laajasti myös sen taustoista. Taustojen osalta raportin teksti puhukoon puolestaan. Toteutuksen osalta olennaista on, että TEM:ssä periaate otettiin velvoittavaksi osaksi koko ministeriön lainvalmistelua siitä lähtökohdasta, että soveltuva malli löydetään yrittämällä, ehkä erehtymällä ja sitten yrittämällä uudelleen. Näin myös käytännössä tapahtui, malli saatiin tuotantoon verraten helppokäyttöisen Excel-laskurin avulla ja sitä on opittu käyttämään laskurin kehittäjien tarjoaman koulutuksen kautta.

Tässä raportissa kuvatus Yksi yhdestä -sovelluksen kehittämisen keskeinen lähtökohta on ollut sen käytettävyys. Sääntelyn kustannuksia voidaan laskea kovin monella eri tavalla ja tarkkuudella, mutta käytännössä kyseessä on yksi osa laajaa ja monivaiheista lainvalmisteluprosessia, joka ei saa pysähtyä tai kohtuuttomasti pitkittyä tämänkaltaisten vaatimusten vuoksi. Malli on tarkoituksella karkea ja yleispiiriteinen, mutta juuri siksi sen on todettu soveltuvan TEM:n varsin monialaiseen valmisteluun ja keskenään hyvin erilaisiin hankkeisiin. Laskurilla saavutetaan myös se mallintamisen keskeinen etu, että laskelmat ovat keskenään vertailukelpoisia ja eri sääntelyhankkeiden kustannuksia voidaan siten arvioida kokonaisuutena. Laskuria käyttämällä on myös suhteellisen helppo laskea lakihankkeen yrityksiin kohdistuvat

euromääräiset vaikutukset, joiden puuttumiseen lainsäädännön arviointineuvosto on toistuvasti kiinnittänyt huomiota.

Samalla kun TEM ministeriönä valmistautuu vakinaistamaan yksi yhdestä -laskennan, aiomme testata siihen kehitetyn laskurin soveltuvuutta myös yritysten sääntelytaakan arvioimiseen laajemminkin. Tämän kokeiluvuoden perusteella myös mielellään suosittelimme mallin omaksumista muissakin ministeriöissä. Suomen talouselää ja voi juuri niin hyvin kuin suomalaiset yrityksetkin, joten niiden kustannusrasite on opittava tunnistamaan ja sen jälkeen sitä on pystyttävä rajoittamaan. Sen työn välineitä tässä kokeilussa on rakennettu.

Pekka Timonen  
osastopäällikkö ja ylijohaja  
työelämä- ja markkinaosasto  
työ- ja elinkeinoministeriö

# Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on muun muassa nostaa Suomen talous kestäväen kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle.<sup>1</sup> Yhtenä hallituksen strategian toteuttamisen kärkihankkeena on säädöksiä sujuvoittaminen. Tavoitteena on mahdollistava sääntely, turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan kevenyttäminen. Kärkihankkeella helpotetaan kansalaisten arkea, parannetaan kilpailukykyä sekä edistetään markkinoillepääsyä ja digitalisaatiota.

Hallituksen strategiaistunnossa syksyllä 2016 linjattiin *Yksi yhdestä (One-in, One-out)* -periaatteen kokeilu osana *Sujuvoitetaan säädöksiä* -kärkihanketta. Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tarkoittaa sitä, että lain yrityksille aiheuttama kustannuslisäys on korvattava vastaavan suuruisella kustannussäästöllä toisessa yhteydessä.

Laskentamallin kehittämisellä ja soveltamisella luodaan hallitusohjelman *norminpurkua koskeva mittaristo*. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) lisäksi periaatetta on testattu myös maa- ja metsätalousministeriössä (MMM) elintarvikelain kokonaisuudistuksen yhteydessä.<sup>2</sup> Kokeilun tarkoituksena on turvata, ettei elinkeinoelämälle tai maataloudelle lainsäädännöstä aiheutuva kustannusrasite kasva. Hallitus arvioi

---

1 Pääministeri Juha Sipilän hallitus (2017a).

2 MMM:n kokeiluhanke toteutetaan Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan VN TEAS -hankkeena, jonka toteuttajina ovat KPMG Oy, Vantage Consulting Oy ja Frisky & Anjoy Oy. Tässä hankkeessa testataan osaltaan TEM:n keväällä 2017 kehittämää alustavaa Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen mallia. VN:n hanke-esittely: Sääntelytaakan vähentäminen "Yksi yhdestä" -periaatetta soveltamalla. [http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset\\_publisher/saantelytaakan-vahentaminen-yksi-yhdesta-periaatetta-soveltamal-1](http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/saantelytaakan-vahentaminen-yksi-yhdesta-periaatetta-soveltamal-1) (18.10.2017). MMM:n hankkeen osalta KPMG:n vetämä hankekonsortio laatii oman raportin hankkeensa lopputuotoksena ja MMM raportoi myös ministeriönä kokeiluhankkeestaan.

kokeilun kokemusten perusteella alkuvuodesta 2018 Yksi yhdestä -periaatteen käyttöönottoa laajemmin säädösvalmistelussa.<sup>3</sup>

Kokeilu aloitettiin TEM:ssä heti tammikuun 2017 alussa perehtymällä muissa maissa sovellettaviin vastaaviin sääntelytaakan tasoa kontrolloiviin malleihin. Vertailumaiden laskentamalleihin perustuen kokeilun yhteydessä kehitettiin yritysvaikutusten arviointiin ja periaatteen soveltamiseen tarkoitettu Excel-laskuri. Lainvalmistelijoita koulutettiin periaatteen soveltamiseen ja laskurin käyttöön kolmessa tilaisuudessa – keväällä kahdesti ja kerran syksyllä.

Periaatteen soveltamisesta myös tiedotettiin aktiivisesti ja käytiin keskusteluja sidosryhmien kanssa. TEM:n edustajat toimivat yhteistyössä myös MMM:n Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen kanssa ja TEM:ssä kehitettyä sovellusmallia ja laskuria testattiin MMM:n hankkeen yhteydessä. Laskuri annettiin myös sidosryhmien käyttöön. Kaikista tilaisuuksista kerättiin palautetta, jonka perusteella sovellusmallia ja laskuria kehitettiin edelleen toimivammaksi ja helppokäyttöisemmäksi sekä arvioitiin, miten soveltaminen toimisi tehokkaasti.

Keskeistä hankkeessa oli tietysti periaatteen ja laskurin soveltaminen TEM:ssä valmistelussa olleisiin hallituksen esityksiin. Mallin soveltamisessa käytetyt rajaukset johtivat siihen, että lopulta kolme (3) hallituksen esitystä oli sellaisia, jotka laskettiin periaatteen soveltamisen piiriin. Näissä ehdotettiin osin sääntelyn purkua ja osin uusia velvoitteita.

Yhteenlaskettuna vuosittainen sääntelytaakka keveni noin 150 000 euroa. Siten kokeilun aikana ei syntynyt tilannetta, jossa Yksi yhdestä -säännön edellyttämällä tavalla olisi pakotetusti tullut etsiä kustannussäästöä jonkin lain valmistelun yhteydessä. Tämä kuitenkin tarkoittaa samalla, että kokeilussa päästiin tavoitteeseen olla kasvattamatta yritysten sääntelytaakkaa. Kokeilun tuloksena lakiehdotusten määrälliset yritysvaikutukset kehittyivät yksityiskohtaisemmiksi. Lisäksi laskelmat tekivät sääntelytaakan tasosta ja kehityssuunnasta läpinäkyvämpiä niin kansallista kuin EU-alkuperää olevien säännösten osalta.

---

3 Pääministeri Juha Sipilän hallitus (2017b).

Tässä loppuraportissa kuvataan TEM:n kokeiluhankkeen toteuttaminen sekä siitä saadut keskeiset tulokset ja kokemukset. Raportin loppupuolella arvioidaan tulosten ja kokemusten perusteella Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen toimivuutta TEM:ssä ja arvioidaan, olisiko periaatetta perusteltua soveltaa vakiintuneesti TEM:ssä ja mahdollisesti koko valtionhallinnossa. Toisaalta kokeilun perusteella on mahdollisuus esittää vain alustavia arvioita ja vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, koska kyseessä on vain yhden vuoden kokeilu yhdessä ministeriössä.

## Käsitteitä

*Sääntelytaakka* – Lain sen kohteille aiheuttamat kustannukset pitäen sisällään sekä hallinnollisen taakan että aineelliset noudattamiskustannukset. Voi kohdistua yrityksiin, kansalaisiin tai julkishallintoon. Tässä yhteydessä tarkastellaan erityisesti yrityksiin kohdistuvaa taakkaa. Taakkaan ei sisälly se osa yrityksen toimintaa, jonka yritys tekisi ilman lain velvoitteita osana normaalia liiketoimintaansa. Sääntelytaakka sisältää hallinnollisen taakan lisäksi kaikki muutkin välittömät lain noudattamiskustannukset.

*Hallinnollinen taakka* – Yrityksille lain edellyttämistä tiedonantovelvoitteista, kuten ilmoituksista ja rekisteröinneistä aiheutuvat kustannukset. Kustannus, joka ei aiheutuisi yritykselle ilman lain velvoitetta.

*Aineelliset noudattamiskustannukset* – Se osa sääntelytaakkaa, joka ei ole hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi lain edellyttämät hankinnat, materiaalikustannukset, valvontamaksut tai lain edellyttämän vakuuden hankintakustannus.

*Business as usual* – Se osa yrityksen toimintaa, jonka se tekisi normaalisti osana liiketoimintaansa ilman lain velvoitteitakin. Esimerkiksi tilinpäätöksen laatimiseen ja muuhun taloudelliseen raportointiin liittyvät toimenpiteet, jotka yritys tekisi ilman lain velvoitteitakin. Tätä Business as usual -osaa ei lasketa mukaan sääntelytaakkaan.

*Yksi yhdestä* – Periaate tai sääntö, jonka mukaan lain yrityksille aiheuttama kustannuslisäys on korvattava vastaavansuuruisella kustannussäästöllä.

*Kaksi yhdestä tai Kolme yhdestä* – Vastaava periaate tai sääntö kuin yksi yhdestä, mutta korvaavan kustannussäästön tulee olla kaksin tai kolminkertainen suhteessa kustannuslisäykseen. Sovellettu Isossa-Britanniassa.

*Diskonttaus* – Rahan aika-arvon huomioinen: tulevien kustannuserien arvottaminen nykyajassa.

*Sosiaalinen diskonttokorko* – diskonttokorko, jota käytetään julkissektorin hankkeissa rahan aika-arvon huomioimiseksi. Sosiaalinen diskonttokorko on tyypillisesti alempi kuin markkinoiden pääoman tuottovaatimukset. Tässä sosiaalista diskonttokorkoa käytetään eri aikaan tapahtuvien kustannussäästöjen ja kustannuslisäysten yhteismitallistamiseksi. Esimerkiksi, kuinka paljon arvokkaampaa yrityksille on saada mahdollinen säästö sääntelytaakassa tänä vuonna ensi vuoden sijaan.

*Nettonykyarvo* – Tulevien kustannuserien (tässä oletus 10 vuotta) summa nykyrahas-  
sa mitattuna. Tulevat kustannuserät diskontataan nykypäivään käyttäen sosiaalista diskonttokorkoa.

*Annualisoitu nettonykyarvo* – Jokaiselle vuodelle tasaisesti jaettu kustannuserä, jonka nettonykyarvo sosiaalisella diskonttokorolla diskontattuna on sama kuin alkupe-  
räisten kustannusvirtojen nettonykyarvo.

*Sivukulu* – Palkan sivukulut ovat työnantajan työntekijöistään maksamia eläke-,  
työttömyys- ja mahdollisia muita vakuutusmaksuja sekä sosiaaliturvamaksu. Sivukulun suuruus lasketaan kertomalla työntekijän palkka sivukulun prosenttiluvulla, tässä 34,6 prosenttia.

*Yleiskustannukset* – Puhtaan palkkakustannuksen lisäksi yrityksen henkilöstökuluihin lasketaan osa yrityksen hallintokustannuksista, kuten tilakustannukset, ICT, sähkö, lämmitys. Yleiskulun suuruus lasketaan kertomalla työntekijän palkka yleiskulua kuvaavalla prosenttiluvulla, tässä 25 prosenttia.

# Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen vertailumaissa ja EU:ssa

Kokeiluhanke aloitettiin perehtymällä muissa maissa sovellettaviin vastaaviin menetelmiin. Vertailumaina olivat Iso-Britannia, Ranska, Saksa ja Kanada. Lisäksi perehdyttiin OECD:n, EU:n komission ja Suomessa aiemmin tehtyihin selvityksiin ja toimenpiteisiin sääntelytaakan arvioinnista.

**Saksassa** yksi yhdestä -periaatetta on sovellettu vuodesta 2015 lähtien. Saksan hallituksen mukaan vuonna 2015 toteutettiin 53 hanketta, joihin sovellettiin yksi yhdestä -periaatetta. Kustannuslisäyksiä näissä hankkeissa tuli yhteensä 457 miljoonaa euroa ja kustannussäästöjä 1 415 miljoonaa euroa.<sup>4</sup> Vuonna 2016 hankkeita oli 66 kappaletta, ja näistä kustannuksia kertyi 860 miljoonaa euroa ja vastaavasti säästöjä 1 286 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi on kuitenkin arvioitu uuteen minimipalkkalaikiin soveltumisen tuovan noin 1000 miljoonan euron kustannuksen.<sup>5</sup>

Saksassa arvioidaan lähtökohtaisesti kaikkea lainsäädännön aiheuttamaa yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Lisäksi arvioidaan erikseen myös järjestöille ja kansalaisille koituvaa taakkaa. Saksassa sääntelytaakasta lasketaan kuitenkin vain vuosittain toistuvat kustannukset, ei kertaluonteisia kustannuksia eikä sopeutumiskustannuksia. Näiden Yksi yhdestä -taseesta poisjätettävien, kertaluonteisista eristä Saksan yrityssektorille aiheutuvien kustannusten on arvioitu olevan yhteensä noin 1,8 miljardia euroa vuonna 2015.<sup>6</sup>

---

4 Saksan liittohallitus (2017a).

5 Saksan liittohallitus (2017b).

6 Tala (2017).



Saksan tilastokeskus (Statistisches Bundesamt) tekee yksi yhdestä -arvioita ministeriöiden ohella, mikä on järjestelynä kansainvälisesti poikkeava. Lisäksi pienempien velvoitteiden osalta Saksassa on mahdollista käyttää ohjeellista listaa erilaisten velvoitteiden noudattamiseen kuluva ajasta, joka on myös Saksan tilastokeskuksen laatima.

**Isossa-Britanniassa** periaatetta on sovellettu vuodesta 2010 lähtien. Britanniassa aloitettiin *Yksi yhdestä* -säännöllä ja siirryttiin *Kaksi yhdestä* -välivaiheen kautta *Kolme yhdestä* -säännön soveltamiseen vuonna 2016 (OITO).<sup>7</sup> Britannian edellinen hallitus on raportoinut, että se vähensi toimintakaudellaan 2010–15 yrityksille aiheutuvia kustannuksia 10 miljardilla punnalla ja arvioi, että kustannukset vähenivät nettomääräisesti 0,9 miljardia puntaa.<sup>8</sup>

Myös Isossa-Britanniassa periaatetta sovelletaan kaikkeen kansallista alkuperää olevaan välittömästi yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Säädoskehdotusten aiheuttamat kustannuserät on jaettu kolmeen luokkaan:

- Sisään tuleva kustannuserä (*INs*) aiheutuu, jos yrityksille aiheutuva suora taloudellinen kustannuslisäys on suurempi kuin yritysten saama suora taloudellinen kustannushyöty.
- Ulos menevä kustannuserä (*OUTs*) aiheutuu, jos sääntelyn purkamisesta yritysten saama suora taloudellinen kustannushyöty on suurempi kuin niille aiheutuva suora taloudellinen kustannuslisäys.
- Nollasummaksi (*Zero Net Cost, ZNC*) katsotaan tilanne, jossa aiheutuva suora hyöty yrityksille on suurempi kuin aiheutuva haitta tai nämä ovat yhtä suuria tai edellisiä ei ole mahdollista lopulta määrittää rahamääräisenä.

Edellisten osalta on huomionarvoista, että sisään tulevien ja ulos menevien erien osalta kyse on nimenomaan suorista taloudellisista (*direct, economic*) hyödyistä ja

<sup>7</sup> Ison-Britannian hallitus (2016a).

<sup>8</sup> National Audit Office NAO (2016).

kustannuksista, kun nollassumma -tilanteessa tarkastellaan suoraa hyötyä ja kustannusta yleisemmällä tasolla.<sup>9</sup>

Soveltamissäännön ulkopuolelle jäävät kuitenkin esimerkiksi toimenpiteet vakavan vaaran torjumiseksi (esim. suu- ja sorkkatauti) ja systemaattisen rahoitusriskin torjumiseksi (finanssikriisi). Lisäksi kilpailun avaamiseksi ja edistämiseksi esitettävät toimenpiteet katsotaan sellaisiksi, etteivät ne lisää tai vähennä OITO -laskennan kokonaissummaa (ns. Zero Net Cost). Kustannukset jaksotetaan sille ajalle, kun säännös on voimassa, mutta oletusarvona käytetään 10 vuotta. OITO-laskentaa varten sääntelytaakasta lasketaan vuositasolle jyvitetty nettonykyarvo.<sup>10</sup>

Isossa-Britanniassa ministerit ja ministeriöiden päälliköt ovat vastuussa siitä, että hallitus saavuttaa OITO-tavoitteensa. Suomen lainsäädännön arviointineuvostoa vastaava elin the Regulatory Policy Committee (RPC) tarkistaa kaikki OITO-arvioinnit, jotta soveltaminen on yhdenmukaista. Uudesta sääntelystä raportoidaan tulokset puolivuositain, jolla varmistetaan tilivelvollisuutta kansalaisten suuntaan.<sup>11</sup>

**Kanadassa** periaatetta on sovellettu vuodesta 2012 lähtien.<sup>12</sup> Vuonna 2015 soveltamisesta tehtiin Kanadassa lakisäätö. Kanadan hallituksen mukaan nettomääräinen kustannussäästö yrityksille oli 6,3 miljoonaa Kanadan dollaria (noin 4,2 miljoonaa euroa) raportointikaudelta 2015–16. Yhteensä neljältä kaudelta vuodesta 2012 lähtien nettomääräinen kustannussäästö on ollut noin 30 miljoonaa Kanadan dollaria (noin 20 miljoonaa euroa).<sup>13</sup>

Kanadassa yksi yhdestä -periaate on rajattu tiukasti vain hallinnolliseen taakkaan, eikä muita suoria sääntelykustannuksia arvioida. Kanadassa kuitenkin arvioidaan, kuten Isossa-Britanniassa, sekä toistuvat että kertaluontoiset kustannukset, joita verrataan toisiin nettonykyarvolaskennan avulla. Kanadassa valmistelijan odotetaan ilmaisevan kustannuserät kiinteän referenssivuoden hinnoissa. Kanadan mallissa yksi yhdestä tarkoittaa yhden euron korvaamisen lisäksi sitä, että uutta säädöstä

9 Ison-Britannian hallitus (2015).

10 Ison-Britannian hallitus (2015).

11 Ison-Britannian hallitus (2015).

12 Kanadan hallitus (2012); Ritchot (2017).

13 Kanadan hallitus (2016, 2017); Ritchot (2017).

kohden on poistettava yksi vanha säännös. Kanadan valtiokonttori (Treasury Board Secretariat, TBS) arvioi vuosittain, miten ministeriöt ja virastot ovat noudattaneet sääntöä.

Esimerkiksi **Alankomaat, Ruotsi** tai **Tanska** eivät sovelle yksi yhdestä -periaatetta tai vastaavaa korvaussääntöä. Näiden maiden hallitusohjelmissa on kuitenkin määrällisiä ja muita tavoitteita taakan keventämiseksi.<sup>14</sup> Esimerkiksi Tanskan hallitus tavoittelee 4 miljardin Tanskan kruunun (noin 500 miljoonan euron) nettosäästöä vuodesta 2015 vuoteen 2020.

**EU-komissiolle** sääntelytaakan vähentäminen on yksi sen poliittisista painopistealueista.<sup>15</sup> Komission tavoitteena on tapauskohtaisesti esittää lainsäädännön muutosten potentiaaliset kustannusvähennykset sekä asettaa neuvostolle ja parlamentille selkeä vähentämistavoite, joka niiden tulee huomioida omassa työssään. Aina, kun parlamentti tai neuvosto esittää muutoksia komission ehdotukseen, komissio pyytää selittämään läpinäkyvästi, miksi se on välttämätöntä ja arvioimaan muutosesityksen vaikutukset. Myöskään komissio ei siis sovelle yksi yhdestä -periaatetta tai vastaavaa korvaussääntöä.

---

14 Alankomaiden hallitus (2017); Ruotsin hallitus (2017); ja Tanskan hallitus (2017).

15 Euroopan komissio (2017).

# Alustava Yksi yhdestä -soveltamisen malli TEM:ssä

Työ- ja elinkeinoministeriössä on Yksi yhdestä -periaatteen osalta pyritty poimaan parhaat ja Suomen kontekstiin sopivimmat piirteet eri maiden yksi yhdestä -malleista. Laskurin rakentamisen esikuvana on toiminut erityisesti Kanada, jonka lähestymistapa on ollut selkeä ja hyvin dokumentoitu. Kanadan mallia on kuitenkin pyritty sujuvoittamaan niin, että valmistelija voisi täyttää tietoja ajantasaisissa hinnoissa, ja laskuri huomioisi automaattisesti toteutuneen inflaatiokehityksen valmisteluvouden ja valitun perusvuoden välillä

Keskittyminen Kanadan mallia vastaavasti pelkästään hallinnolliseen taakkaan nähtiin kuitenkin liian rajoittavana: siitä jäisivät pois merkittävät ja helposti arvioitavat suorat sääntelykustannukset kuten erilaiset vakuudenhankintakulut ja lupamaksut. Siinä mielessä on sovellettu erityisesti Saksan esimerkkiä. Lisäksi Kanadan menettely, jossa lasketaan säädösten lukumäärää, nähtiin Suomen kontekstissa turhana ja keinotekoisena, eikä sen arvioitu soveltuvan hyvin suomalaiseseen oikeusjärjestelmään. Säädösten lukumäärällä ei Suomen kontekstissa nähty erityistä merkitystä sääntelytaakan näkökulmasta, vaan olennaisempaan pidettiin sääntelyn ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Tässäkin suhteessa esimerkkinä on toiminut ennemmin Saksa.

Ison-Britannian mallista on otettu oppia erityisesti lainvalmistelijoiden annettavista ohjeistuksista, mallin rajauksista perusteluineen ja nykyarvon laskentatavasta. Niitä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Iso-Britannian mallia vastaavaa nollasumma-kustannuserää ei ole katsottu perustelluksi sisällyttää, vaan on keskitytty pelkästään suoriin taloudellisiin kustannuslisäyksiin ja -vähennyksiin.

Alla olevassa taulukossa on tehty lyhyt yhteenveto vertailumaiden käyttämistä soveltamisen ja laskennan säännöistä sekä TEM:n alustavan sovellusmallin valinnoista.

**Taulukko 1. Vertailu yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta eri maissa**

Soveltamisen ja laskennan tekijät	Iso-Britannia	Saksa	Ranska	Kanada	TEM (kokeilu)
Taakan korvaussääntö	3:1	1:1	1:1	1:1	1:1
Kansallista alkuperää olevat veloitteet	X	X	X	X	X
EU-sääntelyn tai KV-sopimusten toimeenpanosta aiheutuva välttämätön taakka					
Välttämättömät kustannukset	X	X	X	X	X
Välilliset kustannukset					
Yritysten taakka	X	X	X	X	X
Muiden kohderyhmien taakka (hallinto, kansalaiset)		X	X		
Standardikustannusmalli (SCM) laskennan osana	X	X	X	X	X
Hallinnollinen taakka	X	X	X	X	X
Muu sääntelytaakka	X	X	X		X
Kertaluonteiset lain noudattamiskustannukset	X		X	X	X
Toistuvat noudattamis-kustannukset	X	X	X	X	X
Tarkasteluajanjakso	10 v*	10 v	3 v	10 v	10 v
Nykyarvon laskenta	AENPV**		AENPV	AENPV	AENPV

\*) Britanniassa tarkastelujaksona on oletettu säännöksen voimassaoloaika, mutta jos tämä ei ole tiedossa käytetään oletusarvoisesti 10 vuoden aikajännettä.

\*\*) AENPV = Annual equivalent net present value, eli nettonykyarvon vuositasolle tasasuuruiseksi jaettu määrä. Briteissä käytetään myös nimitystä Equivalent Annual Net Cost to Business, EANCB

Lisäksi vertailumaissa<sup>16</sup> on erikseen rajattu eräitä tekijöitä ja tilanteita soveltamisen ulkopuolelle. Keskeisimpiä esimerkkejä ovat:

- Verot tai veronluonteiset maksut
- Sakot tai rangaistusmaksut
- Yllättävästä tilanteesta johtuva poikkeuslainsäädäntö
- Huomattavan vaaran torjuminen
- Markkinoiden avaaminen kilpailulle, kilpailun edistäminen ja monopolivoiman väärinkäytön ehkäiseminen

Näillä rajauksilla voi olla merkittävä vaikutus siihen, mitä kustannuseriä soveltamisen piiriin lasketaan. Ne on kuitenkin katsottu perustelluiksi myös käsillä olevan Yksi yhdestä -kokeilun yhteydessä. Perusteluja valinnoille on käsitelty jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

---

<sup>16</sup> Esimerkiksi Ison-Britannian hallitus (2017a, 2017b).

## Alustavan mallin rajaukset

Kuten edellä on kuvattu vertailumaiden osalta, Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on välttämätöntä tehdä rajauksia, mihin lakiehdotusten sääntelytaakkaa aiheuttaviin velvoitteisiin sitä sovelletaan ja mihin ei. Jotkin rajauksista ovat itsestään selviä ja suoraviivaisia, mutta joihinkin rajauksiin voi sisältyä esimerkiksi poliittisia näkökulmia, mikä voi aiheuttaa haasteita yhdenmukaisen soveltamistavan saavuttamiseksi.

Myös TEM:ssä tehtyä kokeilua varten oli hankkeen aluksi perehdyttävä, arvioitava ja päätettävä soveltamisen rajauksista, jotta voitiin tehdä sääntöjä taakan laskemiseksi ja kehittää Excel-laskuria. Kokeiluvaiheessa oli kuitenkin perusteltua jättää joitain tekijöitä avoimeksi ja hankkia kokeilun aikana kokemusta sellaisiltakin alueilta, joita joissain maissa on jätetty soveltamisen ulkopuolelle. Tällainen oli muun muassa soveltamisen ulottaminen sääntelytaakan suuruuden osalta vähäisiinkin säädösehdotuksiin. Ylipäätän tässä esitetyt rajaukset on nähtävä tätä kokeilua varten tehtyinä. Jos soveltamista jatkettaisiin tai laajennettaisiin, olisi näitä perusteltua arvioida uudelleen.

Kokeilun keskeisenä lähtökohtana soveltamisen rajauksille ja mallin kehittämiseksi pidettiin lainsäädännön arviointineuvoston tuolloisen puheenjohtajan Kalle Määtän laatimaa esitystä Yksi yhdestä -periaatteen käynnistämisestä vuonna 2017.<sup>17</sup> Määtän esityksen perusteella tehtiin seuraavat viisi keskeistä valintaa, jotka toisaalta olivat selkeitä myös oman tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Vastaavia rajauksia on tehty myös muissa periaatetta soveltavissa maissa.

---

17 Esitys Liitteenä 7.

1. Sovelletaan sääntelyn elinkeinoelämälle aiheuttamiin kustannuksiin. Samalla tämän perusteella hallinnolle lain valvonnasta aiheutuvat kustannukset jätettiin tarkastelusta pois.
2. Periaate kohdistuu sellaisiin lakiehdotuksessa yrityksille asetettaviin velvollisuuksiin, jotka ovat alkuperältään puhtaasti kansallisia tai ehdotetut velvollisuudet ylittävät EU-minimitason. Toisin sanoen soveltaminen kohdistuu siihen osaan lakiehdotusta, johon on kansallisesti mahdollisuus vaikuttaa. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut ja jotka voivat aiheuttaa sääntelytaakkaa. Mikäli kansainvälisten sopimusten implementointi otetaan osaksi Yksi yhdestä -laskentaa, kaventaa se kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa, sillä kansainvälisen sopimuksen implementoinnin kustannukset olisi pakko kompensoida muulla kansallisella lainsäädännöllä. Vertailumaissa kansainvälisten sopimusten implementointi on jätetty soveltamisen ulkopuolelle.
3. Huomioon otetaan ainoastaan sääntelystä aiheutuvat välittömät kustannukset, ei välillisiä. Tätä käsitellään vielä jäljempänä yksityiskohtaisemmin.
4. Kustannuslisäyksistä ja kustannussäästöistä lasketaan nykyarvo, jotta eri aikaan voimaan tulevat säädösehdotukset ja eri aikaan yrityksiin kohdistuvat kustannuserät ovat keskenään vertailukelpoisia.
5. Soveltamisessa huomioidaan sääntelytaakka kokonaisuudessaan. Toisin sanoen huomioidaan yrityksille aiheutuvat kustannuserät sekä hallinnollisesta taakasta että mahdollisista aineellisista noudattamiskustannuksista. Määrän esityksessä ei ole tältä osin tehty tarkkarajaista määritelmää. Esityksessä todetaan, että tarkoituksena on turvata, ettei lainsäädännöstä aiheutuva kustannusrasite kasva. Kokeilun yhteydessä on toisaalta katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että huomioidaan sääntelytaakka laajasti, kun tavoitteena on aidosti yritysten toimintaedellytysten, tuottavuuden ja kilpailukyvyen edistäminen.



Kuten vertailumaissa, myös TEM:n alustavassa mallissa on katsottu perustelluksi tehdä soveltamiseen seuraavia rajoituksia:

**Verotusta** on perusteltua tarkastella omana politiikka-alueenaan, jonka tehtävä on rahoittaa julkista toimintaa, tasata tulo- ja varallisuuseroja sekä ohjata kulutusta. Veroaste vaikuttaa osaltaan maan kilpailukykyyn, mutta verotuksen huomioiminen Yksi yhdestä -laskennassa asettaisi veropolitiikan toteuttamiselle kohtuuttomia rajoitteita. Veroaste on myös sääntelytaakkaa läpinäkyvämpi ilmiö, johon poliittisten päättäjien ja sidosryhmien on helppo ottaa kantaa. Veroja ja veronluonteisia maksuja ei siten ole perusteltua sisällyttää periaatteen soveltamiseen.

**Sakkoja ja rangaistusmaksuja** ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää laskentaan sääntelytaakkana. On perusteltua olettaa, että yritykset noudattavat lakia. Sääntelyn noudattamiskustannukset koskevat nimensäkin mukaisesti lain noudattamista, eivät sen noudattamatta jättämistä.

Maan turvallisuuden kannalta on perusteltua, että yllättävästä tilanteesta johtuvan **poikkeuslainsäädännön** tai huomattavan vaaran torjumisesta yrityksille aiheutuvat velvoitteet eivät sisälly periaatteen soveltamiseen. Tällainen tilanne on kuitenkin arvioitava ja oltava perusteltu. Yhtenä esimerkkinä voi olla jonkin yllättävän epidemian torjunta.

**Kilpailu** antaa yhtäältä mahdollisuuden ja toisaalta pakottaa yritykset tehostamaan tuotantoaan sekä kehittämään uusia tuotteita ja tuotantoprosesseja.<sup>18</sup> Tuottavuus kasvaa kilpailuprosessin seurauksena. Tehokkaan kilpailun ylläpitämisellä ja sen edistämällä tavoitellaan siis samaa tuottavuuden ja talouden kasvua yritysten eduksi kuin sääntelytaakan keventämisellä. Siten on perusteltua, että toimenpiteet markkinoiden avaamiseksi kilpailulle, kilpailun edistämiseksi ja monopolivoiman väärinkäytön ehkäisemiseksi jäävät Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Nämäkin tilanteet tulee kuitenkin olla selkeästi perusteltuja ja on etsittävä yrityksille edullisin keino tavoitteeseen pääsemiseksi. Esimerkiksi Iossa-Britanniassa

---

18 Esimerkiksi Motta (2009); Aghion ym. (2005).

vaaditaan neljän ehdon täyttymistä, jolla varmistetaan, että kyse on kilpailua edistävästä ja nettohyvinvointia kasvattavasta toimenpiteestä.<sup>19</sup>

Mikäli markkinoiden avaamisesta ja kilpailun edistämisestä koituvaa sääntelytaakkaa ei rajattaisi pois Yksi yhdestä -laskennasta, johtaisi se julkisessa päätöksenteossa yritysten näkökulmasta vääristyneisiin kannustimiin. Tällöin esimerkiksi säännellyn toimialan avaaminen yksityiselle kilpailulle näyttäytyisi taakkana alalle siirtyville yritykselle, mikäli kilpailun avaamisen edellytyksenä olisi yritystoiminnan sääntely. Yritysten kannalta kuitenkin mahdollisuus toimia markkinoilla on eittämättä parempi kuin tilanne, jossa toiminta on kokonaan kielletty, vaikka yritystoiminnan harjoittaminen edellyttäisikin lain asettamien velvollisuuksien täyttämistä. Ilman tätä rajausta saatettaisiin myös törmätä tilanteeseen, jossa yritystoiminnan kieltäminen tuo itse asiassa säästöjä Yksi yhdestä -laskentaan, kun samalla poistetaan yritysten sääntelytaakka.

Viimeksi mainittu liittyy myös kilpailulain neutraliteettisäännöksiin, joiden tavoitteena on luoda tasavertaiset kilpailuolosuhteet yksityisen ja julkisyhteisön liiketoiminnan välille. Neutraliteettisäännökset voivat aiheuttaa taakkaa julkisyhteisöjen yksiköille, mutta velvoitteet ovat toisaalta välttämättömiä tehokkaan kilpailuprosessin varmistamiseksi. Kokeilun aikana on katsottu perustelluksi, että periaatetta ei sovelleta velvoitteisiin, jotka kohdistuvat **julkisesti omistettuihin yrityksiin** silloin kun ne toteuttavat julkista tai yleishyödyllistä tehtävää, tai lain velvoite muutoin koskee vain julkisia toimijoita. Myös tällaisissa tilanteissa on kuitenkin pyrittävä siihen, ettei taakkaa syntyisi tai että sitä syntyisi mahdollisimman vähän.

Suomen olosuhteissa on ollut perusteltua jättää alustavasti mallin soveltamisen ulkopuolelle myös **kolmikantainen työlainsäädäntö**. Yksi yhdestä -periaatteen nähtiin soveltuvan huonosti kolmikantaiseen valmistelukulttuuriin. Nähtiin, ettei ole tarkoituksenmukaista lisätä erillistä yrityksiin kohdistuvan taakan tasausmekanismia lainsäädäntöalalle, jossa työnantajajärjestöt ovat joka tapauksessa vahvasti edustettuina ja jossa muutenkin pyritään löytämään yhteisymmärrystä työntekijöiden ja työnantajien välille. Kolmikantaisessa valmistelussa yrityksiin kohdistuvat kustannukset voidaan kompensoida myös muilla tavoin kuin Yksi yhdestä -periaatteen kautta.

---

<sup>19</sup> Ison-Britannian hallitus (2015).

Yksi yhdestä -hankkeen ensimmäisiä lähtökohtia on ollut keskittyä välittömiin sääntelykustannuksiin. Välittömien ja välillisten kustannusvaikutusten erottaminen ei kuitenkaan aina ole itsestään selvää. Käytännössä hankkeen aikana on katsottu, että seuraavat vaikutukset ovat suoria eli välittömiä:

- Veloitteen noudattamisesta koituvat henkilöstökulut sivu- ja yleiskuluineen
- Veloitteen noudattamisesta koituvat muut suorat kustannukset (esim. koulutusmenot, materiaalikustannukset, hankinnat, tietojärjestelmät, konsulttimenot, vakuuden hankintakustannukset, ym.)
- Muutokset viranomaismaksuissa (lupa- ja valvontamaksut)
- Sääntelystä koituvat muut suorat euromääräiset taloudelliset tappiot (esim. maanvuokra lupamenettelyn käsittelyajalta)
- Lakisääteisen vakuuden hankintakustannukset

Epäsuoria, eli välillisiä, kustannuksia taas ovat muun muassa:

- Vaikutukset hintatasoon ja hinnoitteluun (ml. läpihinnoittelu)
- Odotusaika lupamenettelyssä, jollei sisällä suoria kustannuksia
- Oikeusvarmuus
- Vaikutukset kysyntään tai tarjontaan markkinoilla, ja sitä kautta yritysten kustannuksiin
- Vaikutukset yrityksen voittoihin
- Transaktiokustannukset
- Rahoituskustannukset (pl. pakollisten vakuuksien hankintakulut)
- Makrotaloudelliset vaikutukset yritysten kustannuksiin

Edellä esitetyt rajaukset koskevat nimenomaan Yksi yhdestä -periaatteen kokeilua ja osa rajauksista on välttämättömiä periaatteen tarkoituksenmukaiseksi soveltamiseksi. Nämä eivät kuitenkaan millään tavalla rajaa tai muuta oikeusministeriön

vaikutusarviointiohjeessa (2007:6)<sup>20</sup> edellytettyjä arviointeja kokeilunkaan aikana. Lainvalmistelijan tulee riippumatta periaatteen soveltamisesta tehdä ohjeen mukainen vaikutusarviointi säädösehdotuksen hyödyistä ja kustannuksista.

---

20 Oikeusministeriö (2007).

## Excel-laskuri yritysvaikutusarviointiin ja periaatteen soveltamiseen

Hankkeen keskeisin toimenpide oli yritysvaikutusten arviointiin ja periaatteen soveltamiseksi tarkoitetun laskurin kehittäminen. Laskurin ensimmäinen lainvalmistelijoiden käyttöön annettu versio (versio 1.0) jaettiin koulutustilaisuudessa 23.3.2017. Laskuria kehitettiin edelleen erityisesti lainvalmistelijoilta saadun palautteen perusteella sekä laskurin laatijoiden oman tiedon ja kokemuksen karttuessa.<sup>21</sup> Lainvalmistelijoille jaettiin päivitettyjä versioita koulutustilaisuuksissa 12.4. (versio 1.02) ja 12.10.2017 (versio 1.1). Tätä raporttia julkaistaessa käytössä on kehitysversio 1.11.

Laskuri soveltuu sekä tavanomaiseen sääntelytaakan laskemiseen, että nimenomaiseen Yksi yhdestä -periaatteen edellyttämään kirjanpitoon. Normaalia yritysvaikutusarviointia varten ja yritysvaikutusten läpinäkyvyyden lisäämiseksi laskuria voi hyödyntää sekä EU-sääntelystä aiheutuvan sääntelytaakan että kansallisesta alkuperästä aiheutuvan sääntelytaakan arviointiin, vaikka vain jälkimmäinen sisällytetään Yksi yhdestä -kirjanpitoon. Laskurissa voi tehdä valinnan säädösten alkuperästä, jolloin laskuri erottelee erikseen yhteenvetovälilehdellä sen kansallista alkuperää olevan osan, joka kuuluu Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen alle.

Laskurilla on siis kaksi pääasiallista tarkoituserää: 1) auttaa lainvalmistelijaa laskemaan standardikustannusmallin<sup>22</sup> mukainen euromääräinen arvio yritykseen

---

21 Kehitystyöhön vaikutti kolme osa-aluetta: 1) Koulutustilaisuuksissa saatiin suoraan keskustelusta kehitettyä kehityskohteita ja lisäksi koulutuksiin osallistujille tehtiin palautekysely, jossa pyydettiin arvioimaan laskurin toimivuutta ja tarvittaessa antamaan kehitysehdotuksia. 2) Kokemusta laskurin toimivuudesta saatiin laskurin soveltamisesta säädösvalmistelujen yhteydessä. Tähän osallistuivat niin lainvalmistelijat kuin laskurin kehittäjät. 3) Kirjallisuuslähteet lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnista, OIXO-malleista ja nykyarvon laskennasta.

22 SCM Network (2005).

kohdistuvasta hallinnollisesta taakasta ja sääntelytaakasta kokonaisuudessaan tai niiden purusta, sekä 2) antaa yksi vertailukelpoinen luku eri aikoina tapahtuvista kustannuksista Yksi yhdestä -taselaskentaa varten. Se perustuu vertailumaissa sovellettuihin laskentaperiaatteisiin.<sup>23</sup>

Laskuri laskee lakiesityksen kustannusvaikutuksen yrityskentälle sekä kertaluontoisten että toistuvien kustannusten osalta valmisteluhetken nykyrahassa mitattuna. Tämä on niin sanottu normaali oikeusministeriön ohjeenkin (2007:6) edellyttämä yritysvaikutusarvio sääntelytaakan osalta. Laskuri tuottaa nämä luvut ajankohtaisessa nykyrahassa mitattuna sekä koko yrityskentän osalta että yhtä keskimääräistä yritystä kohden.

Tavanomaisen yritysvaikutusarvion ohella laskuri laskee automaattisesti sääntelytaakan nettonykyarvon kymmenen vuoden aikaperiodin ajalta. Nettonykyarvolla tarkoitetaan tulevien kustannuserien yhteenlaskettua arvoa nykyrahassa. Nykyarvon laskemiseksi käytetään kiinteää perusvuotta, jotta kustannuserät ovat vertailukelpoisia. Perusvuodeksi on alustavasti asetettu vuosi 2017. Eri lainvalmisteluvuosi- na käsitellyistä kustannuseristä saadaan vertailukelpoisia, kun ne ensin deflatoidaan elinkustannusindeksin avulla valmisteluvuoden hinnoista perusvuoden hintoihin. Tämän jälkeen lasketaan inflaatiosta puhdistettujen kustannuserien nettonykyarvo perusvuoden alkuun, jotta eri aikoina valmisteltavien ja voimaan tulevien lakien sääntelytaakka arvotetaan yhdenmukaisesti samaan ajankohtaan.

Nettonykyarvo lasketaan käyttäen 4,0 % reaalista sosiaalista diskonttokorkoa, joka on suuruudeltaan vastaavaa tasoa kuin EU-komission suositus<sup>24</sup>. Yksi yhdestä -laskuri huomioi sääntelyn kustannusvaikutukset tulevan 10 vuoden ajalta, tai lyhyemmältä aikaperiodilta mikäli kyseessä on määräaikainen velvoite. Tältä ajalta huomioidaan palkkojen arvioitu reaali kasvu (oletus: 1,7 % p.a.)<sup>25</sup>, sekä yritys kentän kasvu tai lasku mikäli valmistelija näin on arvioinut.

23 Iso-Britannia, Saksa ja Kanada. Ks. edellä alaviitteet 4–12.

24 Euroopan komissio (2006); Harrison (2010).

25 Perustuu ansiotasoindeksin historialliseen keskimääräiseen vuosimuutokseen. Ansiotasoindeksin reaali muutos on ollut keskimäärin 1,7 % vuosina 1995–2016. Tilastokeskus, ATI 1995=100 ja EKI 1951=10 sekä laatijoiden laskelmat.

Nettonykyarvoluvun lisäksi laskuri tuottaa vuositasolle jyvitetyn, niin sanotun annualisoidun nettonykyarvon (*Annual Equivalent Net Present Value, AENPV*), mikä vastaa kustannusten nettonykyarvoa yhtä vuotta kohden. Annualisoitu nettonykyarvo on jokaiselle vuodelle tasaisesti jaettu kustannuserä, jonka nettonykyarvo sosiaalisella diskonttorolla diskontattuna on sama kuin alkuperäisten kustannusvirtojen nettonykyarvo. Tällä saadaan jokaisesta säädösehdotuksesta yksi vertailukelpoinen arvo, joka huomioi myös erilaiset kertaluontoiset ja toistuvat kustannuserät sekä mahdollisesti eri nopeudella kasvavat kustannukset.

Laskurin peruseriaatteena on ollut se, että laskuri tekee mahdollisimman paljon automaattisesti niin, että lainvalmistelijan tarvitsee syöttää mahdollisimman vähän tietoja. Laskuriin tarvittavat tiedot ovat:

- Vuosi, jolloin velvoite tulee voimaan
- Veloitteen *luonne* (uusi sääntely vai sääntelyn purku, kotimainen vai EU-minimisääntely)
- Kuinka usein velvoite toistuu (*frekvenssi*)
- Kuinka montaa yritystä velvoite koskee (*kohdejoukko*)
- Veloitteen viemä *työaika* tyypillisessä yrityksessä toistuvasti, sekä kertaluontoisesti veloitteen tullessa voimaan
- Veloitteen parissa yrityksissä työskentelevien henkilöiden *palkkaluokka* 5-portaisella asteikolla
- Veloitteesta koituvat *muut suorat euromääräiset kustannukset* kertaluontoisesti ja toistuvasti
- Valinnainen tieto: veloitteen kohteena olevan *yrityskentän kasvu tai supistuminen*

Valmistelija syöttää kaikki kustannustiedot valmisteluhetken nykyrahassa. Jotta eri vuosina tehtävät laskelmat olisivat vertailukelpoisia, laskuriin on asetettu valmiiksi hintainflaatio, muutokset reaalipalkkoissa sekä työvoiman kustannukset sivu- ja yleiskuluineen.

Joitain toimenpiteitä yritykset suorittavat sekä oman liiketoimintansa tarpeisiin että lain veloitteiden noudattamiseksi. Yrityksen *hallinnolliset kustannukset* jakautuvat siten sen normaaleihin kustannuksiin (*Business as Usual -kustannus*) ja *hallinnolliseen taakkaan*. Tyypillisesti kustannukset erotetaan taakka-arvioinneissa niin kutsutulla

”Business As Usual -prosenttiluvulla” (BAU-%), joka kuvaa sitä osuutta hallinnollisista kustannuksista, jotka eivät ole lainsäädännöstä johtuvia. Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on kyse vain sääntelytaakan osuuden arvioinnista. Siten taakan osuus tulee erottaa yrityksen muista kustannuksista ja laskuriin syötetään vain lainsäädännöstä yrityksille suoraan koituvat kustannukset, eli sääntelytaakan osuus.

Yritysvaikutusarvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota vaikutusten erilaiseen merkitykseen erikokoisissa yrityksissä. Yrityskohtaisesti sääntelytaakka rasittaa usein eniten pieniä yrityksiä. Laskurilla on mahdollisuus jakaa velvoitteet tarvittaessa yrityskoon mukaan, jolloin sääntelytaakka saadaan arvioitua erikseen suurille ja pienille yrityksille. Laskuria käytettäessä on mahdollisuus jakaa myös jonkin muun tekijän taakka-arvio suurimpaan, pienimpään ja keskimääräiseen arvioon, joiden avulla voi esittää vaihteluvälit kuvaamaan arvioon liittyvää epävarmuutta.

Laskuri on suunniteltu vuosittain päivitettäväksi. Laskuriin tulee tällöin päivittää tuoreimmat palkkatilastot sekä elinkustannusindeksi, jotta hintakehitys tulee otetuksi huomioon. Hintatason perusvuoden on suunniteltu päivittyvän aina hallituskauden vaihtuessa. Yksityiskohtaisempi prosessikuvaus esitetään jäljempänä.



## Laskennan taustaoletusten arviointia

Mallin rajausten lisäksi laskennassa on tehty eräitä oletuksia, joilla on keskeinen vaikutus mallin tuloksiin, eli arvioon yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan muutoksista. Mallin keskeisimmät taustaoletukset ovat seuraavat:

1. Tarkasteluperiodi 10 vuotta
2. Sosiaalinen diskonttokorko reaalisena 4,0 %
3. Palkkojen reaalikasvuoletus 1,7 %
4. Palkkaluokat: johtaja, erityisasiantuntija, asiantuntija, palkka-hallinto, avustavat tehtävät
5. Palkan sivukulut 34,6 % ja yleiskulu 25 %
6. Keskimääräistetty kuukausityöaika: 166,47 tuntia

Näistä taustaoletuksista ehkä kriittisin on *tarkasteluperiodin pituus*. Tarkasteluperiodin pituus vaikuttaa ennen kaikkea siihen, missä suhteessa arvotetaan kertaluonteisia kustannuseriä ja missä suhteessa toistuvia. Vaikutus on merkittävä silloin, kun muutos aiheuttaa kertaluonteisesti kustannuksia mutta pitkällä aikavälillä säästöjä, tai mikäli yritysjoukon koko joko kasvaa tai supistuu. Toisaalta, diskonttolaskennan matemaattiseen luonteeseen kuitenkin kuuluu, että tarkastelujakson pituuden merkitys vähenee sen mukaan, kuinka pitkään tarkastelujaksoon siirrytään. Toisin sanoen: jos valittu tarkastelujakso on hyvin pitkä, ei sen pidentäminen enää vaikuta merkittävästi tuloksiin. Tämä pitää paikkansa eritoten silloin, kun diskonttokorko on suuri.

Laskennan sisäisen logiikan kannalta tarkastelujakson pituus kuuluisi aina olla yhtä pitkä kuin kyseisen veloitteen elinikä tulee olemaan. Tätä ei kuitenkaan voida useinkaan tietää ennalta. Jotta tulokset vastaisivat mahdollisimman lähelle todellista kustannustaakkaa, tulisi tarkastelujakson olla suurin piirtein sama kuin yksittäisen lakiveloitteen tyypillinen elinkaari.

Alustavaksi tarkastelujaksoksi on valittu 10 vuotta. Tätä valintaa tukevat useat kansainväliset esikuvat. Yhtään lyhyempi tarkastelujakso olisi selkeästi liian lyhyt, sillä tuolloin lyhyen aikavälin kustannusten painoarvo nousisi kohtuuttoman suureksi. Voidaan myös perustellusti väittää, ettei montakaan velvoitetta poisteta eikä muuteta alle 10 vuoteen velvoitteen säätämisestä. Toisaalta, esimerkiksi 20 vuotta painottaisi vahvemmin pitkän aikavälin kustannuksia, mutta se voi myös olla liian pitkä tarkasteluperiodi, mikäli yhteiskunnan muutos tulee jatkossa entistä nopeammaksi ja lainsäädäntösyklit lyhemmiksi. Lisäksi lukuisat asiat, laskennan kannalta ennen kaikkea säänneltävän yritysjoukon koko, voivat 20 vuodessa muuttua hyvinkin dramaattisesti ja ennakoimattomasti, mikä ei puolla pidemmän aikavälin valintaa. Herkkyyksianalyysin perusteella ([Liite 2](#)) tarkasteluperiodin pidentäminen 20 vuoteen ei juuri vaikuttaisi kokeiluhankkeen tulokseen paitsi siltä osin, kun arvioissa on otettu huomioon yritysjoukon kasvu (avaruuslaki). Näyttää siis siltä, ettei suurimmassa osassa tapauksista ole lopputuloksen kannalta suurta merkitystä, onko tarkastelujakson pituus 10 vai 20 vuotta.

Kuten kaikessa nettonykyarvolaskennassa, on valitun *diskonttokoron suuruus* tulosten kannalta keskeinen tekijä. Tässä tapauksessa on katsottu perustelluksi 4,0 prosentin reaalin sosiaalinen diskonttokorko, mikä on vastaavaa suuruusluokkaa kuin reaaliset markkinakorot. Yrityksen näkökulmasta korko kuvaa tässä sääntelyyn sitoutuvan rahan vaihtoehtokustannusta.<sup>26</sup> Toisin sanoen yritys voisi sijoittaa sääntelyyn kuluvan rahamäärän tuottavaan toimintaan. Siten Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa yritykselle tulee korvata sen menettämä rahan aika-arvo. Markkinakorkoja selvästi alhaisempi korko ei olisi riittävä korvaamaan yrityksen vaihtoehtoista tuottoa. Ei myöskään olisi perusteltua korvata yrityksille markkinakorkoa enempää.

Markkinakorolle ei toisaalta ole annettavissa yhtä oikeaa lukuarvoa. Arviot markkinoiden reaalisista tuotoista ja reaalisista tuotto-odotuksista vaihtelevat lähdetiedoista ja tarkastelutavasta riippuen noin 4–6 prosentissa.<sup>27</sup> On myös huomioitava, että lain tultua voimaan sääntelyn aiheuttamat kustannukset ovat ennakoitavissa ja

<sup>26</sup> Harrison (2010).

<sup>27</sup> Nasdaq (2017); The Brattle Group (2016, s. 78); Damodaran (2016, 2017); KPMG (2016), Keva (2017, s. 13), Valtion eläkerahasto VER (2017, s. 3). Helsingin pörssin Yleisindeksin (OMX Helsinki\_GI) aikasarja on saatavilla vuoden 1999 alusta lähtien. Laatijoiden laskelma tehty edellisestä pisimmän saatavilla olevan aikasarjan mukaan.

toisaalta yrityksillä on ajan myötä mahdollisuus tehostaa toimintaansa lain velvoitteiden suorittamiseksi. Siten tässä käytettävä diskonttokorko on perusteltua valita lähempää markkinakorkojen vaihteluvälin alarajaa. Komissio on suositellut 3,5 prosentin sosiaalista diskonttokorkoa.<sup>28</sup> Näillä taustatiedoilla 4 %:n sosiaalinen reaali-nen diskonttokorko on katsottu perustelluksi Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa.

Muiden oletusten merkitys tulosten kannalta on hieman vähemmän kriittinen kuin kahden ensimmäisen. Palkkojen reaalikasvu oletus perustuu historialliseen toteutuneeseen kehitykseen (ks. edellä alaviite 24). Voi toki olla, että tulevaisuudessa kasvu on jotain muuta, kenties hitaampaa kuin aiemmin. Mikäli näin käy, voi laskenta siltä osin jossain määrin yliarvioida kustannustaakkaa.

Loput oletukset perustuvat tilastollisiin keskiarvioihin, joiden ei oleteta merkittävästi muuttuvan tulevaisuudessa. Mikäli jonkin näistä tekijöistä kuitenkin muuttuisi merkittävästi laskurin tarkastelujakson (10 vuotta) aikana, niin voisi se aiheuttaa harhaa arvioinnin tuloksiin.

---

28 Euroopan komissio (2006, s. 10).

# Soveltaminen hallituksen esityksissä ja yhteenveto tuloksista

Työ ja elinkeinoministeriössä on tänä vuonna ollut valmistelussa noin 30 hallituksen esitystä. Näistä kuitenkin vain kolme esitystä on ollut Yksi yhdestä -taselaskennassa mukana, koska periaatteen soveltaminen rajautuu edellä kuvatusti vain yrityksiin kohdistuviin välittömiin, kansallista alkuperää oleviin velvoitteisiin. Suurin osa esityksistä on ollut sellaisia, joilla ei ole ollut suoria kustannusvaikutuksia yrityksiin tai ne ovat olleet EU-minimisääntelyä. Lisäksi osa valmistelussa olleista esityksistä valmistuu vasta vuoden 2018 puolella. Seuraavaksi kuvataan ensin taselaskentaan sisällytettyjä lakimuutoksia ja näiden jälkeen esitetään myös keskeisiä seikkoja taselaskennan ulkopuolelle rajatuista esityksistä, joissa on kuitenkin ollut yritysvaikutuksia.

## Yksi yhdestä -laskentaan kuuluvat esitykset

**Kaivoslain (HE 10/2017)** muutoksilla purettiin ja kevennettiin toimialaan kohdistuvia velvoitteita i) poistamalla velvollisuus toimittaa kaivoskartta, ii) siirtymällä osin ilmoitusmenettelyyn ja iii) siirtymällä osin tarveharkintaan. Näistä aiheutui toimialan yrityksille noin 95 000 euron vuosittainen sääntelytaakan kevennys.

**Matkapalveluyhdistelmien tarjoajia koskevilla lakimuutoksilla (HE 120/2017)** kansallista alkuperää olevaa vuosittaista sääntelytaakkaa kevennettiin yhteensä noin 109 000 euroa. Suomeen sijoittautuneen matkanjärjestäjän on asetettava vakuus, joka turvaa matkapaketista matkustajien suorittamien maksujen palauttamisen siltä osin kuin sopimuksen mukaisia palveluja ei suoriteta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi. Valmismatkaliikerekisterissä oli kuitenkin noin 250 elinkeinonharjoittajaa, joilla ei ollut velvollisuutta asettaa vakuutta. Keskeisimmin

taakan kevennys kohdistui näihin matkanjärjestäjiin, kun lakimuutoksella vahvistettiin, ettei matkapalveluyhdistelmien tarjoajilla ole rekisteröimisvelvollisuutta, jos niillä ei ole velvollisuutta asettaa vakuutta. Siten edellä mainitut noin 250 elinkeinonharjoittajaa voivat poistua rekisteristä, jolloin ne välttyvät myös rekisterissä oleviin kohdistuvilta valvontamaksuilta.

Ehdotuksessa **avaruuslaki** esitetään velvoitteita, joista syntyy yrityksille noin 40 000 euron vuosittainen kustannus. Kyse on kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien sääntelyperiaatteiden viemisestä kansalliselle tasolle. Merkittävin kustannus avaruustoimintaa harjoittaville yrityksille koostuisi esityksen myötä vakuudenasettamisvelvollisuudesta. On kuitenkin arvioitu, että tapauksia, joissa vakuus tulisi asettaa, on hyvin harvoin ja alan yritys kenttä on erittäin pieni. Arviossa on mukana tasapainottava oletus yritys kentän kasvusta 10 % vuodessa seuraavan 10 vuoden ajan.

Yhteenlaskettuna Yksi yhdestä -taselaskennan mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellut hallituksen esitykset ovat keventäneet yritysten sääntelytaakkaa vuosittain noin 150 000 euroa.

## Taulukko 2. Yksi yhdestä -taselaskentaan sisältyneet työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2017 hallituksen esitykset

HE:n numero ja nimi	Keskeinen sisältö	Kustannusvaikutus yrityksille (annualisoitu nettonykyarvo*)	
		Kansallinen sääntely	EU-sääntely
HE 10/2017 Kaivoslaki	Poistetaan velvollisuus toimittaa kaivoskarta. Siirtyminen osin ilmoitus-menettelyyn. Siirtyminen osin tarveharkintaan.	- 95 000 €	- €
HE 120/2017 Matkapalveluyhdistelmien tarjoajat	Vakuudenasettamisvelvoite laajenee matkapalveluyhdistelmien tarjoajiin EU-direktiivin johdosta. Poistetaan rekisteristä ne, joilla ei velvollisuutta asettaa vakuutta.	- 109 000 €	913 000 €
HE 157/2017 Avaruuslaki	Tuodaan kansallisesti voimaan YK:n avaruus-sopimuksen keskeinen sisältö.	53 000 €	- €
<b>Yhteensä</b>		- 151 000 €	913 000 €

\*Nettonykyarvo vuonna 2017 jaksotettuna vuosisatasalle 10 vuoden ajalta. Negatiivinen luku kuvaa sääntelytaakan kevenemistä ja positiivinen luku sääntelytaakan kasvua.

## Taselaskennan ulkopuolelle jääneistä esityksistä

Vuoden 2017 aikana työ- ja elinkeinoministeriö on antanut myös eräitä muita hallituksen esityksiä, joilla on ollut vaikutuksia yrityksiin, mutta ovat tehtyjen rajausten vuoksi jääneet Yksi yhdestä -taselaskennan ulkopuolelle. Näillä on ollut merkittäviä, osin kustannuksia lisääviä ja osin kustannuksia vähentäviä vaikutuksia, joten niihin on perusteltua kiinnittää tarkemmin huomiota.

Esityksessä **yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (HE 18/2017)** ehdotettiin säädettäväksi uusi laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä, joka korvaisi nykyisen yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain. Uuden järjestelmän sujuvoittaessa toimintaa esityksessä arvioitiin muutoksen tuovan kustannussäästöjä yrityksille yhteensä vuosittain noin 390 000 euroa viranomaisen kanssa tapahtuvan asiointiajan vähenemisen seurauksena. Kustannussäästön katsottiin kuitenkin olevan välillinen, sillä asioinnin helpottuminen koskee toimintoja, jotka eivät ole osa pakottavaa lainsäädäntöä, vaan yrityksille vapaaehtoisia palveluita.

**Maakaasumarkkina- ja sähkömarkkina- (HE 50/2017)** yrityksiin kohdistuvat velvoitteet olivat pääasiassa seurausta suoraan EU-direktiivistä, mihin ei sisältynyt kansallista alkuperää olevia lisäyksiä. Lakimuutoksen yhteydessä sähkömarkkinalakiin ja maakaasumarkkinalakiin lisättiin kuitenkin myös kansallista alkuperää olevat säännökset, jotka rajoittavat sähkön ja maakaasun siirron ja jakelun maksujen korotuksen enintään 15 prosenttiin 12 kuukauden pituisen tarkastelujakson aikana. Koska Energiaviraston tätä velvoitetta koskeva valvonta kustannetaan yritysten valvontamaksuilla, ehdotetun hintakorotuskaton arvioitiin aiheuttavan sen piirissä oleville yrityksille yhteensä noin 100 000 euron vuosittaisen sääntelytaakan. Ehdotetuilla velvoitteilla rajoitetaan kuitenkin monopoliasemassa olevien yritysten mahdollisuutta käyttää väärin asemaansa, mikä tehostaa tuottavuutta ja markkinoiden toimintaa. Koska tavoite on tässä käytännössä sama kuin sääntelytaakan keventämisellä, tämä on katsottu perustelluksi jättää Yksi yhdestä -taselaskennan ulkopuolelle.<sup>29</sup>

Vastaavasti valmisteilla olevalla **sähkömarkkinalain** muutoksella tavoitellaan markkinoiden tehokkaampaa toimintaa. Esitys sisältää ehdotukset sähkökaupan keskitetyn tie-

<sup>29</sup> Vrt. edellä alaviite 17.

donvaihdon eli datahubin perustamisen edellyttämäksi lainsäädännöksi, minkä tavoitteena on edistää kilpailua säännellyillä markkinoilla ja madaltaa kynnystä tulla markkinoille. Kustannus-hyötyanalyysin perusteella sääntelyratkaisu tulee olemaan sähkömarkkinoilla toimiville yrityksille edullisempi kuin nykyisen tietojenvaihtomallin kehittäminen.

Edellisten perusteella on nähtävissä, että sääntelytaakkaa on suorien velvoitteiden purkamisen lisäksi mahdollisuus keventää merkittävästi myös välillisesti esimerkiksi viranomaisasiointia kehittämällä. Toinen tärkeä huomio on se, että vaikka joissain tilanteissa on välttämätöntä ja perusteltua esittää sääntelytaakkaa lisääviä velvoitteita, niin näissäkin tulee arvioida eri toteuttamisvaihtoehtoja ja on valittava yrityksille edullisin vaihtoehto, kuten edellä mainituissa maakaasu- ja sähkömarkkinoita koskevilla ehdotuksissa on tehty.

Kolmanneksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että Yksi yhdestä -taselaskennassa on mukana vain puhtaasti kansallista alkuperää olevien säädösehdotusten aiheuttama sääntelytaakka, kun tähän voidaan vaikuttaa suoraan kansallisilla toimilla. Sääntelytaakan kontrolloimiseksi kokonaisvaltaisesti on kuitenkin perusteltua kiinnittää huomiota myös muuhun kuin vain alkuperältään kansalliseen sääntelyyn. Esimerkiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajille aiheutuu arviolta lähes miljoonan euron vuosittain toistuva sääntelytaakka EU-direktiivin implementoinnin seurauksena. Yritysvaikutusarvioinnissa on siten tärkeää määritellä ja yksilöidä EU-direktiivin tai kansainvälisen sopimuksen implementoinnin edellyttämä minimisääntely ja se vaihtoehto, joka aiheuttaa yrityksille vähiten sääntelytaakkaa.

Lisäksi taselaskennan ulkopuolelle on jäänyt **perintätoimistoja** koskeva lakimuutos, joka valmistuu vasta vuoden 2018 puolella. Esityksen yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan kokonaisvaikutuksen on arvioitu olevan lähestulkoon kustannusneutraali. Myös kolmikantaisen työlainsäädännän piiriin kuuluva esitys säädellä **vaihtelevan työajan sopimuksia** (pitäen sisällään niin kutsutun nollatuntisopimukset) on rajattu Yksi yhdistä -tarkastelun ulkopuolelle.

**Työaikalain** yritysvaikutusarviointi on puolestaan sisällytetty maa- ja metsätalousministeriön tilaaman konsulttiselvityksen yhteyteen. Kuten edellä alaviitteessä 2 on tuotu esille, MMM:n Yksi yhdestä -kokeiluhanke toteutetaan valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan VN TEAS -hankkeena, jonka toteuttajina ovat KPMG Oy, Vantage Consulting Oy ja Frisky & Anjoy Oy. Tässä hankkeessa testataan osaltaan

TEM:ssä kehitettyä alustavaa Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen mallia ja laskuria sekä tehdään elintarvikelain ja työaikalain uudistusten yritysvaikutusarvioinnit. KPMG:n vetämä hankekonsortio raportoi yritysvaikutuksista omassa loppuraportissaan, joka julkaistaan arviolta tammikuun alkupuolella.



## Arviota yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta

Jäljempänä raportissa arvioidaan hankkeen tuloksia ja tuodaan esille käytännön kokemuksia periaatteen soveltamisesta TEM:n kokeiluhankkeessa. Esitettävän arvioinnin perusteella voidaan tehdä päätelmiä siitä, tulisiko Yksi yhdestä -periaatetta jatkaa ja laajentaa mahdollisesti muihinkin ministeriöihin ja jos laajennettaisiin, niin millaisia toimintoja ja resursseja tämä vaatisi.

### Yksi yhdestä -periaate antaa systemaattisen työkalun sääntelytaakan hillitsemiseen

Hallituksen Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihankkeen tavoitteena on muun muassa kilpailukyvyn parantaminen, markkinoille pääsyn edistäminen sekä hallinnollisen taakan keventäminen. Hallituksen strategiaistunnossaan päättämän Yksi yhdestä -periaatteen kokeilun tavoitteena oli luoda mittaristo normien purkamiselle.

Voidaan katsoa, että kokeiluhankkeelle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. TEM:ssä on sovellettu kokeiluna Yksi yhdestä -periaatetta vuoden 2017 ajan. Periaatteen soveltamista varten on kehitetty laskuri, jonka tuloksia voidaan kerätä sääntelytaakan muutosten mittaamiseksi. Menetelmä toimii siten norminpurun mittaristona. TEM:ssä vuonna 2017 valmistellut hallituksen esitykset eivät ole kasvattaneet yritysten sääntelytaakkaa kansallista alkuperää olevien velvoitteiden osalta. Yhteenlaskettuna vuosittainen taakka keveni edellä esitetysti noin 150 000 euroa.

Taakan kokonaismuutoksen osalta on kuitenkin huomattava, ettei kokeilun aikana syntynyt tilannetta, jossa olisi periaatteen soveltamisen alla tullut pakotetusti hakea

kustannussäästöä. Taakan keventyminen muodostui niistä hallituksen esityksistä, jotka olivat säädösvalmistelusuunnitelman mukaisesti valmistelussa. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että EU-säännösten toimeenpanosta aiheutui samaan aikaan merkittävää sääntelytaakkaa, noin 900 000 euroa.

Yksi yhdestä -periaatteen soveltamiselle voisi olla vaihtoehtona esimerkiksi taakan määrällinen kevennysohjelma. Tällainen toimintaohjelma toteutettiin Suomessa vuosina 2009–2012 valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Ohjelman tavoitteeksi asetettiin yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen 25 prosentilla vuoden 2006 tasosta vuoden 2012 loppuun mennessä. Seurantamittauksen perusteella kyseisellä aikavälillä taakan arvioitiin keventyneen noin 11 miljoonaa eroa valituilla painopistealueilla, mutta tämä oli vain noin yhden prosentin lasku lähtötasosta.<sup>30</sup> Verrattuna Yksi yhdestä -periaatteen soveltamiseen tällainen määrällisen taakan kevennysohjelma antaa selkeän vähennystavoitteen eikä vähennystavoite perustu siihen, että ensin tulisi jossain toisessa yhteydessä syntyä taakan lisäys. Prosentuaalinen vähennystavoite voi kuitenkin olla raskas toteuttaa, sillä ensin tulisi laskea lähtötaso, johon kevennys suhteutetaan. Lisäksi määrällisessä tavoitteessa voi olla ongelmana sen kertaluonteisuus verrattuna jatkuvaan taakan kontrolloinnin mekanismiin.

Sidosryhmistä Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ja Suomen Yrittäjät (SY) ovat pitäneet Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista hyvänä, mutta ovat tuoneet myös esiin, että tavoitteen tulisi olla korkeammalla, eli haettaisiin säästöjä esimerkiksi *Kaksi yhdestä* -periaatteella sen sijaan, että tyydyttäisiin vain olemaan lisäämättä nykytasoa.<sup>31</sup> Tarkastellessa ulkomaisia kokemuksia (Saksa ja Kanada) on kuitenkin havaittavissa, että raportoitujen tietojen perusteella myös Yksi yhdestä -periaatetta soveltamalla on päästy kustannuslisäyksiä suurempiin kustannussäästöihin. Toisin sanoen toteuma on ollut lähempänä kaksi yhdestä tai jopa kolme yhdestä, vaikka on sovellettu vain yksi yhdestä -sääntöä. Tämä voi johtua siitä, että periaatteen soveltamisen käyttöönotto on ylipäättään kiinnittänyt huomiota sääntelytaakan vähentämiseen. Tällainen havainto on tehtävissä myös TEM:n kokeiluhankkeen kokemuksista: Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tekee yritysvaikutuksista läpinäkyviä ja luo ilmiin kustannussäästöjen tai ainakin mahdollisimman vähän taakkaa aiheuttavien

30 Deloitte (2012).

31 Suomen Yrittäjät (2017).

keinojen etsimiseksi ja toteuttamiseksi. Lisäksi soveltamisen käynnistysvaiheessa voi olla helpompi löytää kustannussäästökohteita, kun näitä ei ole aiemmin karsittu järjestelmällisesti. Esimerkiksi Saksassa säästökohteita löydettiin vuonna 2015 selvästi enemmän kuin 2016.

Yksi yhdestä -periaate pyrkii lähtökohtaisesti siihen, ettei sääntelytaakka kasvaisi. Koskien taakan vähennystavoitteita, joissa korvaussuhde on suurempi kuin yksi, on myös hyvä huomata, että ne lisäävät uuden sääntelyn painoarvoa suhteessa vanhaan sääntelyyn: uusien sääntelytaakkojen tuominen vaatii suurempaa vähennystä vanhoihin taakoihin kuin Yksi yhdestä -maailmassa. Se ei kuitenkaan automaattisesti johda Yksi yhdestä -järjestelmää suurempaan taakkavähennykseen, vaan voi myös johtaa tilanteeseen, jossa yksinkertaisesti vältetään luomasta uusia taakkaa aiheuttavia velvoitteita.

Suomessa Yksi yhdestä -korvaussuhteen soveltaminen jonkin korkeamman korvaussuhteen sijaan vaikuttaa myös perustellulta, kun otetaan huomioon, että kansainvälisissä vertailussa Suomen sääntelytaakan ei ole havaittu olevan merkittävän suuri. Suomessa yrityssektorin hallinnollisen taakan on vuonna 2005 julkaistun kansainvälisen vertailun perusteella arvioitu olleen noin 1,5 prosenttia bkt:stä EU-maiden keskiarvon oltua 3,5 %.<sup>32</sup> VATT on vuonna 2008 arvioinut hallinnollisen taakan olleen Suomessa Ruotsin ja Alankomaiden tasolla, eli hieman yli 2 prosenttia bkt:stä.<sup>33</sup> Suomen hallinnollisen taakan tasosta suhteessa bkt:een ei ole saatavilla tuoreempia arvioita.

Edelliseen liittyen World Economic Forumin (WEF) kilpailukykyvertailussa<sup>34</sup> Suomen voidaan katsoa viime vuosina suoriutuneen hyvin sekä kokonaisuudessaan (sija 10/137) että sääntelytaakan osalta (8/137).<sup>35</sup> Viimeksi mainittu sijoitus on ollut laskusuunnassa aiempina vuosina, mutta lasku on taittunut ja lähtenyt nousuun viimeisimmissä vertailuissa. Kokonaissijoituksessa Euroopan maista Suomea edellä ovat Sveitsi (1.), Alankomaat (4.), Saksa (5.), Ruotsi (7.) ja Iso-Britannia (8.). Sääntely-

32 Kox (2005); Kangasharju ja Rauhanen (2008) ; Gelauff ja Lejour (2006).

33 Rauhanen (2008); Honkatukia ja Rauhanen (2011) sekä Tang & Verweij (2004).

34 World Economic Forum WEF (2016 ja 2017).

35 Sääntelytaakan osalta WEF:n kyselyssä kysytään seuraavasti: "In your country, how burdensome is it for companies to comply with public administration's requirements (e.g. permits, regulations, reporting)? [1 = extremely burdensome; 7 = not burdensome at all]".

taakkaa mittaavan indeksin osalta Euroopan maista Suomea ovat edellä vain Sveitsi (6.) ja Saksa (7.). Sääntelyindeksillä mitattuna Iso-Britannian sijoitus on 32., Kanadan 38. ja Ranskan 115. Siten Yksi yhdestä -periaatetta soveltavista vertailumaista vain Saksa on Suomea edellä sekä kokonaisuudessa että sääntelytaakan osalta. Saksan sijoitus jälkimmäisessä on myös selvästi nousussa, eli kohti parempaa kilpailukykyä ja myös Iso-Britannialla on tältä osin positiivista kehitystä.

Vaikka Suomen sääntelytaakan taso ja kehityssuunta eivät edellä esitettyjen tulosten valossa vaikuta kovin huolestuttavilta, niin kuitenkin viimeaikaisen Suomen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuneen kyselyn tulosten perusteella yritykset suhtautuvat nykyiseen sääntelytaakkaan ja sen viimeaikaiseen kehitykseen hyvin kriittisesti. Kyselyn tulosten perusteella yritykset katsovat hallituksen toimet yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan keventämiseksi olevan riittämättömiä. Reilusta 300 vastaajasta 70 prosenttia katsoi, että yrityksiin kohdistuvan sääntelyn määrä on lisääntynyt viimeisen viiden vuoden aikana, ja 68 prosenttia että nykyisen hallituksen toimet sääntelytaakan keventämiseksi eivät ole riittäviä.<sup>36</sup>

Keskeisiä taloudellisen kasvun lähteitä ovat henkinen ja fyysinen pääoma sekä teknologia.<sup>37</sup> Sen sijaan yrityksiin kohdistuva sääntely voi olla kasvulle esteenä. Siten toimenpiteet sääntelytaakan keventämiseksi tai toimenpiteet olla lisäämättä taakkaa ovat olennaisia taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn edistämiseksi.<sup>38</sup> On myös huomioitava, että muiden maiden hallituksilla on jatkuvasti ohjelmia taakan keventämiseksi ja siten ilman riittäviä toimenpiteitä Suomen tilanne voi suhteellisesti heikentyä. **Ko-keiluhankkeen tulosten ja kokemusten perusteella Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen vaikuttaisi antavan systemaattisen ja jatkuvan työkalun sääntelytaakan hillitsemiseksi, mikä osaltaan tukisi Suomen kilpailukyvyn vahvistamista.**

Periaatteen soveltaminen vastaisi myös jo vuonna 2007 tehdyn taakkaselvityksen yhteydessä esitettyyn edellytykseen siitä, että hallinnollisten rasitteiden mittaamisen tulisi liittyä selkeään tavoitteenasetteluun – hallinnollisten rasitteiden mittaa-

36 Uusikylä ym. (2017).

37 Esimerkiksi Pohjola (2017).

38 Edellä alaviitteet 31 ja 32.

minen ja arviointi eivät ole tavoite sinänsä.<sup>39</sup> Vastaava edellytys tulee esille myös talousvaliokunnan viimeaikaisessa mietinnössä<sup>40</sup>

*”Huolimatta varsin yksityiskohtaisesta sääntelyn kustannusten arvioinnista ja sääntelyn vaihtoehtojen vertailusta hallituksen esityksessä ei ole kattavasti tarkasteltu sitä, miltä osin samassa yhteydessä voitaisiin keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Valiokunta kiinnittää huomiota sääntelyn soveltamisalan laajentumisesta ja sääntelyn valvonnasta seuraavaan hallinnollisen taakan lisääntymiseen ja tätä koskeviin arvioihin liittyviin epävarmuustekijöihin.”*

## Kriittisiä näkemyksiä Yksi yhdestä -periaatteesta

Yksi yhdestä -periaatteen tuloksia arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota myös sen soveltamiseen kohdistuvaan kritiikkiin. Tala (2017) tuo toisaalta periaatteen soveltamisen vahvuutena esille sen, että mekanismi näyttää tarjoavan keinon pysäyttää sääntelystä aiheutuvien nettokustannusten kasvu yrityssektorin osalta.<sup>41</sup> Tala kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että soveltavien maiden raportoitujen lukujen suuruuteen vaikuttavat ne rajaukset, joita hallitukset ovat tehneet periaatteen soveltamisessa. Yhtenä vaikuttavana tekijänä on, miten kustannuserät luokitellaan suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin ja kuinka suuri osa kustannuksista lopulta päätyy raportoitavaksi.<sup>42</sup> Britannian hallituksesta riippumaton valtion tarkastusviranomaisen National Audit Office NAO<sup>43</sup> on kritisoinut hallituksen raportoimia periaatteen soveltamisen tuloksia siitä, ettei hallitus ole sisällyttänyt kaikkia yrityksille kustannuksia aiheuttavia hankkeita mukaan laskentaan (verohallinto, EU-sääntely, maksut, itse- ja yhteissääntely).

39 Net Effect, Ramboll Management ja KPMG (2007).

40 Talousvaliokunta (2017), Talousvaliokunnan mietintö TaVM 16/2017 vp – HE 120/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajista, matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksusta, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta.

41 Tala (2017).

42 Tala (2017).

43 Edellä alaviite 8.

Euroopan komissio<sup>44</sup> on katsonut, ettei sen ole perusteltua soveltaa ennalta määrättyä sääntelytaakan määrällistä vähentämistavoitetta tai Yksi yhdestä -sääntöä. Myös komissio on hylännyt määrällisen vähentämistavoitteen osaltaan sen vuoksi, että menetelmän vaatima taakan lähtötason ("baseline") arviointi on kallista ja aikaa vievää eikä välttämättä tuota riittävää tarkkuutta, koska tietoa on rajoitetusti saatavilla. Yksi yhdestä -periaatteen komissio on puolestaan hylännyt, koska katsoo, ettei sääntelykustannusten vähentäminen voi perustua vain yksinkertaisiin numeerisiin tavoitteisiin, vaan vähennyksen pitäisi perustua näyttöön. Lisäksi komissio katsoo Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa ongelmalliseksi sen, että taakan vähennyiskohteen valinnassa saattaisi olla 28 erilaista lähtökohtaa, eli yksi kutakin jäsenmaata kohden.

Edellä esitettyä kritiikkiä on huomioitu kokeiluhankkeessa kehitetyn alustavan Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen mallissa muun muassa siinä, että sääntelytaakka on sisällytetty laajasti arvioinnin kohteeksi, jottei yrityksiin kohdistuvaa taakkaa jäisi perusteettomasti arvioinnin ulkopuolelle. On kuitenkin katsottu, että EU-sääntelyn toimeenpanosta aiheutuvaa sääntelytaakkaa ei ole perusteltua sisällyttää periaatteen soveltamiseen. EU-sääntelyn aiheuttamaan taakkaan on kuitenkin kiinnitetty jatkuvasti huomiota lainvalmistelussa. Lisäksi laskuri on kehitetty siten, että sillä voidaan arvioida myös muun kuin kansallista alkuperää olevan sääntelyn aiheuttama taakka.

Julkishallinnon valvontakustannusten sisällyttäminen laskelmiin voisi olla perusteltua, koska julkisen sektorin taakka on yhtä lailla kilpailukykyyn vaikuttava tekijä. Kokeiluhankkeessa on kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista keskittyä toimeksiannon mukaisesti suppeammin vain elinkeinoelämään kohdistuvaan sääntelytaakkaan.

Riski siitä, että hyödyllistä sääntelyä jää tekemättä voi olla olemassa. Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen voi joissain tilanteissa rajautua vain pieneen osaan kyseisten säädösehdotusten kokonaisvaikutuksista. Laajempi kustannus-hyötyarviointi on joka tapauksessa tehtävä oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeiden (2007:06) mukaisesti. Perustelluissa tilanteissa taakan lisäys on hyväksyttävä, mutta samalla olisi Yksi yhdestä -periaatteen alla etsittävä mahdollisia säästökohteita. TEM:n kokeiluhankkeen aikana tällaista ristiriitatilannetta ei syntynyt, mutta sen

---

44 Euroopan komissio (2017). Edellä alaviite 14.

mahdollisuus herätti paljon keskustelua. On mahdollista, että jollain hallinnonalalla tarve sääntelyn lisäämiseksi on niin suuri, ettei yksi yhdestä -tasapainoon ole mahdollista päästä. Pidempiaikaisella kokemuksella voitaisiin nähdä paremmin, millaisia kannustimia periaatteen soveltaminen luo.

Yksi argumentti Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista vastaan on se, että se vaatii arviointiresursseja ministeriötasolla. Toisaalta, tämän seurauksena on samalla mahdollista parantaa yleistä lainsäädännön vaikutusarviointia, mikä on tärkeää myös demokraattisen valmisteluprosessin kannalta.

Tässä raportissa kuvattujen kansainvälisten kokemusten valossa on myös hyvä huomioida, ettei millään maalla ole tosiasiaa kokemuksia yksi yhdestä -järjestelmien pitkän aikavälin kestävydestä. Teknologinen kehitys, ja yritysten sekä julkishallinnon oppiminen voivat parantaa hallinnollisten prosessien tehokkuutta. Yksi yhdestä -periaate voi siten tosiasiaa johtaa pitkällä aikavälillä sääntelytaakan pysyvään laskuun, vaikka lähtökohtaisena tavoitteena on vain taakan kasvun estäminen. Tämä on kuitenkin asia, joka selviää vain kokemuksen myötä.

Yksi yhdestä -periaatetta ei voida soveltaa täysin varauksetta. Toisaalta, kun edellä esitetyt haasteet on tunnistettu jo varhaisessa vaiheessa, on paremmin mahdollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ongelmien korjaamiseksi.

## **Laskuri toimii työkaluna yritysvaikutusarvioinnin laadun parantamiseen**

Jotta sääntelytaakan tasoa voidaan arvioida ja tehdä tarvittavia toimenpiteitä taakan keventämiseksi, on säädösehdotuksissa kiinnitettävä erityistä huomiota määrällisten yritysvaikutusten arviointiin. Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on välttämätöntä arvioida yritysvaikutuksia riittävän laadukkaasti ja yhdenmukaisesti. Lisäksi on välttämätöntä erottaa, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU- tai kansainvälisen oikeuden velvoitteista ja miltä osin puhtaasti kansallisista tarpeista.

Toisaalta on hyvä huomata, että laskuri samalla avustaa lainvalmistelijaa edellä mainittujen eri alkuperää olevien velvoitteiden tunnistamisessa ja yksilöinnissä. Laskuri myös ohjaa valmistelijaa etsimään tarvittavia tietoja ja jäsentelemään niitä oikeisiin lokeroihin, joista voi tehdä yhteenvetoja valmistelun välvaiheissa ja lopulta hallituksen esitykseen. **Kokeiluhankkeen yhdeksi tulokseksi on siten laskettava myös se, että laskuri ja sen käyttöön liittyvä ohjeistus toimivat ylipäätään työkaluna yritysvaikutusarviointien laadun parantamisessa riippumatta sovelletaanko itse periaatetta.** Tälle on myös tarvetta, sillä laadun parantaminen on noussut esille useissa eri yhteyksissä.

Hankkeen aikana kehitetyn laskurin merkitys ei ole pelkästään sääntelytaakan euromääräisen laskennan helpottaminen. Yksi tärkeä tavoite on laskennan yhdenmukaistaminen. Laskuri toimii samalla standardisointityökaluna, jonka avulla voidaan varmistaa, että eri lakiesityksien vaikutuksia sääntelytaakkaan on arvioitu yhdenmukaisella tavalla ja yhtenäisillä läpinäkyvillä oletuksilla.

Vaikka Yksi yhdestä -laskentaa on laskurin avulla pyritty standardisoimaan niin pitkälle kuin mahdollista, joutuu silti jokainen yksittäinen valmistelija tekemään laskennan kannalta valintoja, joilla voi olla huomattava vaikutus laskennan lopputulokseen. Yksi merkittävimmistä valinnoista on se, mitä tulkitaan osaksi EU-minimisääntelyä ja mitä ei. Kysymys ei useinkaan ole yksinkertainen, vaan siihen liittyy paljon oikeudellista ja hallinnollista tulkintaa. Useinkaan ei voida yksiselitteisesti määritellä, miltä osin jotkin velvoitteet ovat EU-minimisääntelyä ja miltä osin sen ylittävää kansallista sääntelyä. Tällöin lainvalmistelija on asemassa, jossa hän joutuu tämän tulkintaratkaisun tekemään. Sikäli kun Yksi yhdestä -prosessi edellyttää kansallisen sääntelyn aiheuttaman taakan korvaamista muualla, voi valmistelijalla olla paine herkemmin tulkita erilaisia velvoitteita osaksi EU-minimisääntelyä. Tätä houkutus-tulisi pyrkiä hillitsemään ja arvioimaan EU-sääntelyn laajuutta mahdollisimman puolueettomasti ja objektiivisesti.

Oikeusministeriön ohje (2007:06) säädösesitysten vaikutusarviointien tekemiseksi on annettu jo vuonna 2007.<sup>45</sup> Vaikka ohjeet ovat olleet olemassa jo pitkään, käsillä olevan hankkeen yhteydessä tehdyt havainnot viittaavat siihen, että kyseisiä ohjeita

---

45 Oikeusministeriö (2007).



noudatetaan vaihtelevasti. Erityisesti euromääräisten yritysvaikutusarvioiden osalta voidaan hallituksen esityksessä toisinaan nähdä hyvinkin yksityiskohtaisia euromääräisiä arvioita, mutta joskus näitä ei ole kirjoitettu esitykseen lainkaan.

Myös Hyytinen ja Moisio (2017) tuovat esille, että lainsäädännön arviointineuvoston tähänastisen työn perusteella on todettavissa vaikutusten arvioinnin olleen varsin puutteellista merkittävässä osassa arvioiduista hallituksen esitysluonnoksista.<sup>46</sup> Puutteet liittyvät sekä annettujen ohjeiden (OM 2007:6) noudattamiseen että vaikutusten määrälliseen arviointiin.

Valtion talouden tarkastusvirasto on viimeaikaisessa tarkastuskertomuksessaan<sup>47</sup> esittänyt havaintoja siitä, ettei joistain hallituksen esityksistä ole käynyt riittävästi ilmi, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin puhtaasti kansallisista tarpeista. Kannanoton mukaan kansallisen liikkumavaran käytön kannalta on olennaista, että käytön vaikutukset tuodaan selkeästi esille hallituksen esityksessä. Kansallisen liikkumavaran käytön vaikutusarviointia ei ollut hallituksen esityksissä aina tehty edes niissä tapauksissa, joissa ehdotettiin kansallista lisäsääntelyä. Tarkastuskertomuksen mukaan myöskään hallituksen esityksiin lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset eivät käy esityksistä riittävästi ilmi.

Soveltamalla laskuria ja siihen liittyvää ohjeistusta edellä esitettyjä yleisiä yritysvaikutusarviointien puutteita saadaan korjattua. Laskuri on sovellettavissa yritysvaikutusarviointien tueksi riippumatta Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta. Kokeiluhankkeen yhteydessä laskuria on aloitettu käyttämään myös esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) vastuulla olevan harmaan talouden torjunnan toimenpiteiden sääntelytaakan arvioimisessa.

---

46 Hyytinen ja Moisio (2017).

47 Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV (2017).

## Edellyttää riittävän tietopohjan hankintaa riittävän ajoissa

Määrällisten yritysvaikutusten arviointi edellyttää, että on riittävä tietopohja, josta arviointi tehdään. Jossain tilanteissa arvio voi syntyä riittävällä tarkkuudella nopeastikin ja pienellä vaivalla, jos esimerkiksi toimialavirastolla on valmiita tietoja. Jossain tilanteissa tietopohjan hankinta voi olla arvioinnin haastavin osuus. Kun yrityksiin kohdistuvat velvoitteet on tunnistettu ja yksilöity on selvítettävä, miten ja mistä vaikutusarviointiin tarvittavat tiedot hankitaan. Arvioinnin riittävän laadun saavuttamiseksi voi olla tarpeen tilata dataa eri lähteistä tai teettää yrityksille kyselytutkimus.

Lisäksi tietopohja tulee hankkia riittävän ajoissa, jotta on tarvittaessa mahdollisuus arvioida myös erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja tehdä näistä päätöksiä. Alustavan yritysvaikutusarvioinnin tulisi olla mahdollisimman pitkällä valmistelun lausuntovaiheessa, jotta sidosryhmillä olisi mahdollisuus lausua myös tästä, ja tarvittaessa alustavaa arvioita voitaisiin korjata jatkovalmistelussa saadun lausuntopalautteen perusteella.

Ilman näitä valmiuksia ja toimintatapoja yritysvaikutusten määrällinen arviointi ja Yksi yhdestä -periaatteen tehokas soveltaminen eivät ole mahdollisia.

## Soveltaminen vaatii riittäviä tietoja ja taitoja

Yksi yhdestä -periaatteen tehokkaan soveltamisen voidaan katsoa edellyttävän tietoa ja osaamista erityisesti

- Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen tavoitteesta ja käytännön toimeenpanosta,
- sääntelytaakkaa aiheuttavien velvoitteiden tunnistamisesta ja yksilöinnistä, ml. EU-minimisääntelytason määrittäminen,
- määrällisten yritysvaikutusten arvioinnista,
- tiedonkeruumenetelmistä sekä
- Excel-laskurin käytöstä.

Kokemusten perusteella edelliset ovat tarpeen paitsi lainvalmistelijoilla ja vaikutusarviointeja laativilla henkilöillä, niin luonnollisesti myös heidän esimiehillään. Lisäksi lakeja valvovien ja lainsäädäntöehdotuksia valmistelevien virastojen virkamiehillä on hyvä olla vähintään vastaavat tiedot.

Yksi yhdestä -kokeilun yhteydessä lainvalmistelijoita koulutettiin kolmessa tilaisuudessa yritysvaikutusarviointien tekemisestä ja Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta hyödyntäen kokeilussa kehitettyä Excel-laskuria. Kahteen ensimmäiseen tilaisuuteen osallistui yhteensä 37 TEM:stä, MMM:stä sekä KKV:sta. Kutsuttuja oli noin 125, joten osallistumisprosentti oli noin 25 %. Viimeinen tilaisuus oli yhdistetty toisen koulutusaiheen kanssa ja tähän osallistui 8 henkilöä TEM:stä.

Periaatteen soveltamista ja laskuria on esitelty myös liikenne- ja viestintäministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön lainvalmistelijoille sekä KKV:n henkilöstölle. Ministeriöille pidetyt koulutukset ovat olleet osana HAUS:n järjestämiä lainvalmistelijoiden koulutuspäiviä.

Kuten Hyytinen ja Moisio (2017) edellä esitetysti tuovat esille, erityisesti vaikutusten määrällinen arviointi on lakiehdotuksissa puutteellista. Myös kokeiluhankkeen kokemusten perusteella on määrällisten vaikutusarviointien laatimisessa nähtävissä osaamiskapeikkoja ja merkittäviä laadullisia eroja.

Yksi yhdestä -periaatteen tehokkaalle soveltamiselle on erittäin tärkeää, ettei edellä mainittuja puutteita esiintyisi säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa. Kuten myös Hyytinen ja Moisio (2017) tuovat esille, vaikutusarvioinnin puutteita olisi kuitenkin korjattavissa jo melko vähällä vaivalla oikeusministeriön ohjeita noudattamalla. Kokeilun yhteydessä Excel-laskurin kehittäjät ovat toisinaan myös suoraan avustaneet lainvalmistelijoita määrällisten arvioiden tekemisessä. Periaatteen soveltamiseksi tehokkaasti lainvalmistelijoiden laskenta- ja taloudellisen arvioinnin osaamista tulisi kehittää. Lisäksi ministeriöllä tulisi tarvittaessa olla valmiuksia hankkia vaikutusarviointiin ulkopuolista apua ja niiden tulisi sitä tarvittaessa myös käyttää (Hyytinen & Moisio 2017).

Oikeusministeriön vaikutusarviointiohje (2007:06) on pitkälti toimiva, mutta arviointineuvostonkin havainnot puoltavat sitä, ettei ohjeen pelkkä olemassaolo riitä. Sen lisäksi tulee aktiivisesti huolehtia siitä, että ohjeen edellyttämät tiedot, taidot ja

osaaminen ovat riittävällä tasolla. Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tuo yritys-vaikutusarviointiin ja lainvalmisteluprosessiin uusia elementtejä, jotka tulisi myös saada tehokkaasti täytäntöön. Osin tarpeena on myös viedä kaikilla tasoilla läpi kulttuurimuutos, jossa sääntelytaakan arviointi ja taakan kasvun kontrollointi ovat aiempaa merkittävämmässä roolissa.

Kokeiluhankkeessa laaditut koulutusmateriaalit antavat valmiudet järjestää koulutusta Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta ja yritysvaikutusarvioinneista. TEM:ssä järjestettyjen koulutusten palautekyselyjen vastausten perusteella koulutukset ovat olleet tarpeellisia ja niitä tulee olla tarjolla jatkossakin. Lainvalmistelijoilta saadun palautteen perusteella tarjolla tulee olla myös jatkuvaa tukea vaikutusarviointien tekemiseksi ja laskurin käyttämiseksi.

Yksi yhdestä -osaamisen kehittämisestä on nähtävissä suora yhteys hallituksen toiseen kärkihankkeeseen, eli johtamisen ja toimeenpanon parantamiseen. Tämän kärkihankkeen yhteydessä tehdyssä selvityksessä<sup>48</sup> todetaan seuraavasti:

*”hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanoon liittyvä nykytilan haaste nousee osaamisen kehittämisen näkökulmasta. Jokaisen hallitusohjelman toteuttamiseen todennäköisesti liittyy uusia osaamisvaatimuksia. Näitä tunnistettuja osaamisia tulisi systemaattisesti kehittää tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi.”*

Erityisesti, jos Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista jatkettaisiin ja laajennettaisiin, tulisi tehokasta toimeenpanoa tukea tehokkaalla osaamisen kehittämisellä. Koulutusten yhteydessä olisi myös mahdollisuus pyytää palautetta laajalta joukolta Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kehittämiseksi edelleen. Ministeriön sisällä olisi hyödyllistä olla mekanismi, jolla varmistettaisiin, että tietoa ja osaamista yritysvaikutusarvioiden laatimisesta ja Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta on varmasti riittävästi niillä henkilöillä, joille ne ovat tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

---

48 Valtiokonttori (2016). Valtiokonttori selvitti huhti-syyskuun 2016 aikana, millaisilla konkreettisilla toimintatapojen uudistuksilla sekä tehtävien ja toimivaltuuksien muutoksilla osaamisen kehittämistä, HR-prosesseja sekä henkilöjohtamista voidaan yhtenäistää siten, jotta valtion virastojen ja laitosten tuottavuus ja vaikuttavuus paranevat ja valtionhallinnon konserniohjauksen malli vahvistuu.

## Tietoa ja tietoisuutta periaatteen soveltamisesta lisättävä

Yhtenä haasteena periaatteen soveltamisessa on se, että ministeriöt, virastot tai sidosryhmät tunnistaisivat ja yksilöisivät riittävän ajoissa mahdollisia sääntelytaakkaa lisääviä tekijöitä tai ehdotuksia, joilla taakkaa voitaisiin keventää. Myös niin sanotun EU-minimitason tunnistaminen ja määrittely on tärkeää – vaikkakin haasteellista – jo lainvalmistelun varhaisessa vaiheessa, jotta saadaan kerättyä riittävä tietopohja ja jäisi aikaa vielä vaihtoehtojen arvioinnille ja päätöksenteolle.

On tärkeää, että tietoisuus periaatteen soveltamisesta on mahdollisimman laajaa niin ministeriön sisällä kuin sidosryhmissä, jolloin varmistettaisiin tilanteiden tunnistaminen ja voitaisiin ryhtyä tarvittaviin toimiin mahdollisimman varhain. Lisäksi periaatteen soveltaminen ja siihen kehitetty laskuri ovat kokeilun jälkeen edelleen jatkuvan kehityksen alla. Tietoisuuden lisääminen voi tuottaa arvokkaita syötteitä näiden toimivuuden vahvistamiseksi ja edelleen kehittämiseksi.

Kokeilun aikana Yksi yhdestä -periaatteesta on tiedotettu sekä sisäisesti että ulkoisesti.<sup>49</sup> Hanketta ja siinä kehitettyä laskuria on esitelty myös keskeisten sidosryhmien kanssa pidetyissä tapaamisissa.<sup>50</sup>

Kokeilun aikana tietoisuus on lisääntynyt sekä ministeriön sisällä ja virastoissa että sidosryhmissä, mutta sitä olisi perusteltua lisätä edelleen. Mikäli periaatteen soveltamista jatkettaisiin ja laajennettaisiin myös muihin ministeriöihin, olisi tärkeää ottaa myös muiden hallinnonalojen sidosryhmät mukaan yhteistyöhön. Lisäksi huomioiden arviointineuvoston huomautukset määrällisten yritysvaikutusten puutteista tietoisuutta tulisi lisätä vaikutusarviointien laatimisesta ylipäättään riippumatta Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisesta.

49 Esim. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote: Ministeriö kokeilee yksi yhdestä -periaatetta yrityksiä koskevan sääntelyn keventämiseksi, 9.5.2017. [http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi) (5.12.2017). Ruotsiksi: [https://tem.fi/sv/arbetsminister/-/asset\\_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi](https://tem.fi/sv/arbetsminister/-/asset_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi). Englanniksi: [https://tem.fi/en/article/-/asset\\_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi](https://tem.fi/en/article/-/asset_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi). (5.12.2017)

50 Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry ja Suomen yrittäjät ry.

## Varmistettava yhdenmukainen soveltaminen ministeriökohtaisesti

Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on tärkeää, että sitä sovelletaan yhdenmukaisesti, jotta päästään asetettuihin tavoitteisiin. Kustannuslisäyksiä ja niitä korvaavat kustannussäästöt tulee kohdentaa ja laskea yhdenmukaisesti. Kokeiluhankkeessa laaditut ohjeet ja Excel-laskuri auttavat lainvalmistelijoita tekemään yhdenmukaisia arvioita.

Usein saattaa kuitenkin esiintyä rajatapauksia, joissa periaatteen soveltuminen ei välttämättä ole itsestään selvää. Jotta arviointi olisi yhdenmukaista, on lainvalmistelijoiden oltava riittävän hyvin perehtyneitä Yksi yhdestä -periaatteeseen, mallin rajauksiin ja laskurin toimintalogiikkaan.

Tämän vuoksi nähdään tärkeänä, että jokaisessa ministeriössä on yksi virkamies, jolle on vastuutettu ministeriön sisällä periaatteen soveltamisen ja yritysvaikutusarvioinnin yhdenmukaisen soveltamisen tarkistaminen. Samalla vastuuhenkilö pitää kirjaa ministeriön Yksi yhdestä -erien kokonaistilanteesta. TEM:n kokeiluhankkeessa mallin kehittäjät ovat hoitaneet tätä tehtävää. Vastuuhenkilön tehtävä ei kuitenkaan olisi yritysvaikutusarviointien laatiminen lainvalmistelijan puolesta, vaan vastuu vaikutusarviointien laatimisesta ja laatimisen resurssoinnista olisi edelleen valmistelijalla tai työryhmällä.

## Varmistettava yhdenmukainen soveltaminen valtioneuvostotasolla

Jos Yksi yhdestä -periaatetta sovelletaan myöhemmin koko valtion hallinnossa, tulee todennäköisesti aiheelliseksi varmistaa, että on jokin vastuutaho, joka varmistaa periaatteen yhdenmukaisen soveltamisen koko valtion hallinnossa. Esimerkiksi Isonsa-Britanniassa lainsäädännön arviointineuvosto (Regulatory Policy Committee, RPC) hoitaa tämän tehtävän.

On kuitenkin huomioitava myös hallinnolle ja yrityksille aiheutuvat kustannukset itse periaatteen soveltamisesta. Vaikka yhdenmukainen soveltaminen on tärkeää, ei

tulisi kuitenkin asettaa liian raskasta koneistoa lainvalmisteluun ja sen valvontaan. Suomea ei tältä osin voikaan suoraan verrata Isoon-Britanniaan, Saksaan tai Kanadaan, joissa valtionhallinnon koko on moninkertainen Suomeen verrattuna.

Olisi perusteltua arvioida, voisiko Suomessa esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto toimia vastuutahona Yksi yhdestä -periaatteen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamisessa sekä millaisia toimenpiteitä ja resursseja tämä vaatisi arviointineuvostolta. Voisi olla perusteltua aloittaa mahdollisimman kevyellä organisaatiolla ja tarvittaessa lisätä asteittain valvontaa. Esimerkiksi alkuvaiheessa ministeriökohdattaiset Yksi yhdestä -vastuuhenkilöt muodostaisivat lainsäädännön arviointineuvoston vetovastuulla verkoston, joka tekisi vertailua periaatteen soveltamisesta, vaihtaisi kokemuksia sekä etsisi parhaita käytäntöjä tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen soveltamiseen.

## Kuvattava ja vahvistettava soveltamiseen liittyvät toimintaprosessit

On hyödyllistä, tai välttämätöntäkin, kuvata Yksi yhdestä -periaatteen soveltamiseen liittyvät prosessit, jotta nähdään, millaisia toimia ja resursseja Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen vaatii. Prosessikuvausten avulla voidaan kuvata organisaation toimintatapoja, mikä auttaa tarvittaessa järjestämään yhteistyötä myös toisten organisaatioiden kanssa. Sovittamalla periaatteen soveltaminen normaaliin säädösvalmisteluprosessiin saadaan periaatteen soveltaminen vakiinnutettua osaksi normaalia säädösvalmistelutyötä.

Prosessikuvaukset antaisivat myös valmiudet ottaa Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen vaatimukset huomioon asian- ja tiedonhallintajärjestelmissä. Kuten julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksessakin<sup>51</sup> tuodaan esille, prosessikuvaukset ovat yhteinen työväline niin johdolle, kehittäjille, palveluista vastaaville kuin tieto- ja asiakirjahallinnollekin. Myös aiemmissa sääntelytaakan arviointiselvityksissä on tuotu esille, että sikäli kun hallinnollisten rasitteiden mittaamisme-

---

51 JUHTA (2012).

netelmiä otetaan laajempaan käyttöön, on syytä huolehtia selkeästä vastuutuksesta ja koordinoinnista.<sup>52</sup>

Kokeilun aikana nousi usein kysymys siitä, miten Yksi yhdestä -kirjanpidon vaadittava tasaus järjestetään. Luonnollisesti lainvalmistelijaa kiinnostaa, mihin asti hän on velvollinen huolehtimaan siitä, ettei sääntelytaakka kasva, ja miten toimitaan, jos jonkin esityksen seurauksena olisi etsittävä taakan säästö jossakin toisessa yhteydessä. Prosessikuvaukset antaisivat vastaukset uusiin lainvalmistelun toimintatapoihin ja vastuutehtäviin ja näitä kuvauksia voisi käyttää tehokkaasti virkamiesten perehdyttämisessä ja työnohjauksessa.

Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on tunnistettu kolme erillistä mutta toisiinsa liittyvää toimintaprosessia. Ensinnäkin Yksi yhdestä -periaate tuo omat väli vaiheensa tai aliprosessit normaaliin säädösvalmisteluun (prosessi 1). Toiseksi on tilanne, jossa jokin säädösehdotus aiheuttaa kustannuslisäyksen, ja siksi on käynnistettävä prosessi kustannussäästön etsimiseksi, päättämiseksi ja toteuttamiseksi (prosessi 2). Kolmanneksi soveltamista varten laadittu Excel-laskuri vaatii vuosittain elinkustannusindeksin ja palkkatietojen päivityksen, jotta hinta- ja kustannustiedot ovat vertailukelpoisia sovellettaessa laskuria eri vuosina (prosessi 3).

Näitä kolmea prosessia on kuvattu jäljempänä tarkemmin. Kuvauksia on kuitenkin ensimmäisen vuoden kokeilun perusteella pidettävä vielä alustavina luonnoksina. Toimintatapoja ei kaikilta osin ole ollut mahdollista testata riittävästi, ja toisaalta yhden vuoden kokeilua varten ei ole ollut tarkoituksenmukaista edetä luonnoksia pidemmälle.

On myös huomattava, että oikeusministeriö vastaa lainvalmisteluprosessin kuvaamisesta. Laajemman soveltamisen osalta tulisi arvioida oikeusministeriönkin kanssa, miten nämä prosessit kuvataan ja millaista ohjeistusta niistä annetaan lainvalmistelijoille ja ministeriöiden muille lainvalmistelutyöhön osallistuville.

Jotta Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen olisi sujuvaa ja toimivaa, tulisi alustavia kuvauksia testata käytännössä ja tehdä sen jälkeen arvio ja päätelmät lopulli-

---

52 Net Effect, Ramboll Management ja KPMG (2007).



sista sovellettavista prosesseista. Vahvistetuista prosesseista tulisi laatia lopulliset kuvaukset, jotka olisivat ministeriössä kaikkien saatavilla. Nämä vastaisivat selkeästi kysymyksiin siitä, kuka tekee, mitä ja missä vaiheessa.

Lainvalmisteluprosessit ovat toisaalta kaikki erilaisia. Käytännön valmistelutyössä tulisi siten sallia se, että perustellusti voi poiketa ennalta vahvistetusta pääsäännöstä.

Prosessikuvaukset ovat tarpeen sovellettaessa periaatetta vain yhdessäkin ministeriössä. Vahvistetut kuvaukset olisivat vielä tärkeämpiä, jos periaatetta sovellettaisiin useammassa ministeriössä, jolloin vahvistettujen kuvausten avulla varmistettaisiin yhdenmukainen soveltaminen.

## Soveltaminen edellyttää kolmen toimintaprosessin toimivuutta

### Prosessi 1: Yksi yhdestä säädösvalmisteluprosessissa<sup>53</sup>

Lähtökohtaisesti säädösvalmistelussa noudatetaan normaalia oikeusministeriön omistamaa lainvalmistelun prosessiopasta. Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tapahtuu käytännössä normaalin vaikutusarvioinnin yhteydessä. Kokeilussa prosessiin on tuotu kuitenkin uusi rooli, kun Yksi yhdestä -kokeilusta vastaavat ovat avustaneet ja ohjanneet lainvalmistelijoita sekä tarkistaneet tehtyjä vaikutusarviointoja. Lisäksi ministeriön johdolle ja esimiehille on annettava vähintään tiedoksi perusvalmistelun aikana, miltä säädösehdotukset näyttävät Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kannalta ja tarvittaessa johtajat tekevät tätä koskevia päätöksiä. Riittävän tietopohjan hankkimiseksi, vaihtoehtojen arvioimiseksi ja valintojen tekemiseksi Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen toimenpiteet tulisi olla valmisteluprosessissa mukana mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valmisteluprosessi on kuvattu tarkemmin vuokaaviona liitteenä. Pelkistetysti roolit ja toiminnot ovat seuraavat:

---

53 Alustavia prosessikuvauksia Liitteinä 3–5.

- Lainvalmistelija:
  - Laatii määrällisen yritysvaikutusarvioinnin lainvalmistelun prosessioppaan ja vaikutusarviointiohjeiden mukaisesti.
  - Antaa vaikutusarvioinnin tiedoksi Yksi yhdestä -vastuuhenkilöille ja pyytää tarvittaessa neuvoa.
  - Tiedottaa ministeriön johtoa säädösehdotuksen tilanteesta Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kannalta.
- Yksi yhdestä -vastuuhenkilö (kokeilussa soveltamisen kehittäjät)
  - Tarkistaa yritysvaikutusarvioinnit Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen näkökulmasta.
  - Antaa tarvittaessa ohjeistusta lainvalmistelijalle, avustaa
  - Tallentaa ja kokoaa tehdyt yritysvaikutusarvioinnit ja Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen laskelmat.
- Sidosryhmät
  - Antavat tarvittaessa tietoja yritysvaikutuksista.
  - Tarkistavat ja kommentoivat alustavaa yritysvaikutusarviointia lausunтовaiheessa sekä toimittavat tarvittaessa lisätietoja.
- Ministeriön johto
  - Saavat tiedoksi lakiehdotuksen yritysvaikutusarvioinnin ja tarkistavat sen Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kannalta.
  - Antavat lainvalmistelijalle tarvittaessa ohjeistusta tai tekevät päätöksiä tarvittavista toimenpiteistä Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kannalta.

Jatkoarvioinnin kohteena tältä osin olisi perusteltua arvioida myös eduskuntakäsittelyn roolia Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa. Joissain tapauksissa säädösehdotukset ja taakkavaikutukset voivat muuttua eduskuntakäsittelyssä. Kokeilun aikana ei ollut mahdollisuutta arvioida, miten tämä huomioitaisiin, jos Yksi yhdestä -periaatetta sovellettaisiin vakiintuneesti.

## Prosessi 2: Yksi yhdestä -taseen seuranta ja toimet säästöjen toteuttamiseksi

Kunkin hallinnonalan osalta pidetään kirjaa niin kutsutusta Yksi yhdestä -taseesta, johon on koottu hallituskauden aikana säädettyjen esitysten yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan nettosumma. Yksi yhdestä -kirjanpidon seuranta ja mahdollisten säästökohteiden etsintä vaativat oman prosessinsa. Prosessi käynnistyy, kun todetaan, että hallinnonalan lainsäädäntöesitykset ovat aiheuttamassa yrityksille kansallisista valinnoista johtuen enemmän kustannuslisäystä kuin yrityksille on saatu aikaan kustannussäästöä. Asia tulee esitellä ministeriön johdolle ja viime kädessä ministerille, ja heidän tulee päättää tarvittavista toimenpiteistä. Kustannussäästö voitaisiin osoittaa joko jo aloitettuun lainvalmisteluhankkeeseen tai uuteen aloitettavaan hankkeeseen. Yksi yhdestä -tasetta seurattaisiin puolivuositain tai vuosittain ministeriökohtaisesti, ja kunkin ministeriön tulisi huolehtia, ettei tase hallituskauden lopussa ole sääntelytaakkaa kasvattava.

Kokeiluhankkeen aikana periaatteen soveltamisen yhteydessä ei lainvalmistelussa syntynyt yhteenlaskettuna kustannuslisäystä. Siten ei syntynyt tilannetta, jossa ministeriön olisi tämän vuoksi tullut etsiä uusia kustannussäästöjä. Tämän prosessin läpiviennistä ei siten ole kokeilun aikana kokemusta.

Yhtenä kysymyksenä periaatteen soveltamisessa on se, että missä ajassa korvaavien säästöjen tulee tulla voimaan, mikäli sellaisia ei ole Yksi yhdestä -taseessa jo valmiina. Jotta periaatteen soveltaminen olisi tarkoituksenmukaista, on oltava jokin takaraja säästökohteen toimeenpanolle.

Esimerkiksi Kanadassa on 24 kuukauden aikaraja säästökohteen osoittamiseksi ja sen voimaan saattamiseksi. Lainvalmistelu on kuitenkin pohjoismaisessa kontekstissa pitkäkestoinen prosessi sisältäen muun muassa lakiehdotuksen laatimisen, lausuntokierrokset ja eduskuntakäsittelyn. Siten lakia, joka kompensoisi jostain toisesta laista aiheutuneen kustannuslisäyksen, ei voida saada voimaan samana vuonna kuin jokin kustannuslisäyksiä aiheuttava laki. Kokeilun aikana arvioitiin, että hallituskausi voisi olla perusteltu aikajänne. Jos periaatetta sovellettaisiin vakiintuneesti koko valtionhallinnossa, niin viime kädessä ministerit ja hallitus kokonaisuutena kantaisivat vastuun siitä, ettei sen toimintakauden aikana yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka ole kasvanut. Tämä menettely vastaisi myös Isonsa-Britanniassa

vallitsevaa sääntöä.<sup>54</sup> Tosin Britanniassa vaalit pidetään viiden vuoden välein ja yrityksille kustannusvaikutuksia aiheuttavien lakien tulee tulla voimaan parlamentin kauden aikana.

Yksi yhdestä -tasetta tulisi siten seurata jatkuvasti, ja tulisi ryhtyä ajoissa toimenpiteisiin, jotta tarvittavat kustannussäästöjä sisältävät lait saataisiin esitettyä ennen hallituskauden päättymistä. Tilanteen kehittymisestä myös raportoitaisiin puolivuositain ministeriökohtaisesti ja säästöt haettaisiin ensisijaisesti sen hallinnonalan alla, jossa kustannuslisäys on syntynyt. Jos kyseinen hallinnonala ei pysty löytämään säästöjä, hallituksen tulisi neuvotella ja päättää, saataisiinko säästö joltain toiselta hallinnonalalta. (prosessikuvaus liitteenä)

### **Prosessi 3: Yksi yhdestä -laskurin päivitysprosessi**

Valmistelija syöttää laskuriin hinta- ja kustannustietoja sen vuoden hinnoissa kuin lainvalmistelu tapahtuu. Jotta eri vuosien hinnat ja kustannukset olisivat vertailukelpoisia inflaation suhteen, kaikki erät deflatoidaan valitun perusvuoden (2017) hintoihin elinkustannusindeksilukujen (EKI) vuosikeskiarvon osamäärällä. Jatkossa perusvuotena toimisi aina kunkin hallituskauden ensimmäinen vuosi. Koska elinkustannusindeksi muuttuu jatkuvasti, on vuosikeskiarvo päivitettävä laskuriin vuosittain tammikuun puolivälissä, kun Tilastokeskus julkaisee edellisen vuoden tiedot. Myös laskurin keskiarvopalkat on päivitettävä vastaamaan valmisteluvuoden nykytasoa. Laskurin käyttö edellyttää siis vuosittaista päivitysprosessia.

Kokeiluhankkeen yhteydessä on ajateltu, että laskurin ylläpitäjät vastaavat laskurin vuosittaisesta päivityksestä ja toimittavat laskurin valmiina lainvalmistelijoiden käyttöön. Toisin sanoen Yksi yhdestä -periaatteen käyttöönotto edellyttää myös päätöstä laskurin ylläpitäjän roolista.

---

54 Ison-Britannian hallitus (2016a, b).

## Soveltaminen edellyttää strategian toimeenpanoa ja muutosjohtamista

Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen edellyttää uutta jatkuvaa tavoitteellista toimintaa lainsäädäntöhankkeissa. Sääntelytaakan muutoksen jatkuva mittaaminen luo mahdollisuuden viestiä onnistumisista, mutta toisaalta se tuo myös vastuun tavoitteeseen pääsemisestä. **Toteutuksessa ovat mukana niin hallitus, ministeri, ministeriön virkamiesjohto, lainvalmistelijat, toimialavirastojen edustajat kuin sidosryhmätkin.** Tavoitteen saavuttamiseksi vaaditaan kaikilla tasoilla valmiutta ja tahtoa sääntelytaakan keventämiseksi.

Kuten edellä osaamisen kehittämisen yhteydessä tuotiin jo esille, Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen tehokkaalla täytäntöönpanolla on käytännössä suora yhteys hallituksen johtamisen ja toimeenpanon parantamisen kärkihankkeeseen, jonka tavoitteena on vahvistaa hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista ja toimeenpanoa. Tässä loppuraportissa käsitellyt tulostavoitteiden, sidosryhmien, osaamisen kehittämisen ja prosessien näkökulmat pohjautuvat Kaplanin ja Nortonin (2004) kehittämään Strategiakartta -kehikkoon ja ne pyrkivät osaltaan antamaan alustavia lähtökohtia sääntelytaakan keventämisstrategian toimeenpanoon ja tarvittavaan muutoksen johtamiseen.<sup>55</sup>

---

55 Vrt. Kotter (1996). Kokeilun perusteella laadittu alustava Strategiakartta Yksi yhdestä -periaatteen toimeenpanoa varten on Liitteenä 6.

# Ehdotus Yksi yhdestä -kokeilun jatkamisesta ja laajentamisesta

Vaihtoehtoisina toimintamalleina tämän kokeiluhankkeen jälkeen voisivat olla seuraavat:

1. Laajennetaan Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kokeilu MMM:n ja TEM:n lisäksi 2–4 muuhun ministeriöön.
2. Aloitetaan Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen säännönmukaisesti kaikissa ministeriöissä.
3. Aloitetaan Kaksi yhdestä tai Kolme yhdestä -periaatteen soveltaminen kaikissa ministeriöissä.
4. Asetetaan määrällinen, prosentuaalinen tai euromääräinen, sääntelytaakan vähentämistavoite.
5. Lopetetaan Yksi yhdestä -kokeilu eikä sovelleta muitakaan sääntelytaakan keventämisen tavoitteita.

Näistä yllä olevista vaihtoehdoista on TEM:ssä kokeiluhankkeessa saatujen kokemusten ja tulosten perusteella päädytty suosittelemaan ensimmäistä toimintamallia, eli kokeilun jatkamista ja laajentamista. Tämän vaihtoehdon vahvuuksia, heikkouksia, haasteita ja mahdollisuuksia esitetään jäljempänä tarkemmin. Lopussa on vielä lyhyt yhteenvetotaulukko eri vaihtoehtojen vertailemiseksi.

Kokeiluhankkeessa saatujen kokemusten ja tulosten perusteella Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta mekanismilta sääntelytaakan läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja taakan kasvun hillitsemiseksi. Soveltaminen tukee siten hallitusohjelman tavoitteita säädösten sujuvoittamiseksi ja kilpailukyvyn vahvistamiseksi.

Soveltaminen asettaa lainvalmisteluun kuitenkin uusia vaatimuksia ja vaatii resursseja. Suurin osa vaadittavista toimenpiteistä on toisaalta jo olemassa olevien toimien vahvistamista. Lisäksi kokeiluhankkeessa jo luodut toimintatavat, laskuri, alustavat prosessikuvaukset ja koulutusmateriaalit ovat käytännössä suoraan hyödynnettävissä. Uusien kokemusten ja tietojen karttuessa näitä kuitenkin voitaisiin ja niitä tulisikin kehittää edelleen.

Nykyisin periaatetta soveltavissa vertailumaissa on jo ennen periaatteen soveltamisen käyttöönottoa ollut Suomea systemaattisempi tapa arvioida yritysvaikutuksia ja seurata tason kehitystä. Siten Suomessakin olisi perusteltua aloittaa kehittämällä ensin yritysvaikutusarviointia ylipäätään. Kokeilun laajentamisella otettaisiin TEM:ssä kehitetty laskuri laajemmin käyttöön eri ministeriöissä. Samalla järjestettäisiin koulutusta ja perehdytystä esimiehille ja lainvalmistelijoille. Kokeilun laajentamisella varmistettaisiin osaaminen ja yhdenmukainen soveltaminen. Samalla hankittaisiin kokemuksia sekä kehitettäisiin toimintatapoja ja laskuria.

Luonnollisesti laajennetun kokeilun tavoitteena olisi myös, ettei yritysten sääntelytaakka kasvaisi, ja että säädösehdotuksilla korvattaisiin raskaita menettelyitä kevyemmällä. Kokeilua olisi siten perusteltua laajentaa ainakin sellaisiin ministeriöihin, joilla on yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä. Kokemusten ja tulosten arvioimiseksi kokeilussa mukana olevat ministeriöt laskisivat ja raportoisivat sääntelytaakan muutokset vuodelta 2018 puolivuositain. Laajentamisen laajuudessa tulee kuitenkin samalla huomioida käytössä olevat resurssit.

Kokeilun laajentamisen yhteydessä olisi perusteltua perustaa myös kehittämisverkosto. On tärkeää jakaa kokemuksia ja kehitysehdotuksia itse periaatteen soveltamisesta eri ministeriöissä. Lisäksi riippumatta siitä, missä ministeriöissä periaatetta kokeilun aikana tosiasiaa sovelletaan, kumppaneiksi kehitystyöhön tarvittaisiin ainakin oikeusministeriö, valtiovarainministeriä sekä valtioneuvoston kanslia. Oikeusministeriön vastuulla on lainvalmistelun prosessikuvaus ja vaikutusarviointiohjeet ja valtiovarainministeriön vastuulla talous-, hallinto- ja tietopolitiikka. Kokeilun laajentamisen yhteydessä tulisi myös arvioida tarvittavia rooleja ja koordinaatiota ministeriöiden sisällä ja niiden välillä sekä soveltamiseen tarvittavia resursseja.

Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen ei välttämättä suoraan pura sääntelytaakkaa sellaisilta alueilta, joilla sitä on merkittävimmin. Laajennettuun kokeiluun olisi perusteltua osallistuttaa myös keskeisiä sidosryhmiä. Systemaattisemman vuoropuhelun avulla voitaisiin Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kehittämisen lisäksi kartoittaa alueita, joilla sidosryhmät kokevat merkittävimmin aiheutuvan perustetonta sääntelytaakkaa. Kokeilun laajentamisen yhteydessä arvioitaisiin ja päätettäisiin toimenpiteistä taakan keventämisestä erityisesti tällaisilla alueilla.

Tämän lisäksi TEM selvittää yksi yhdestä -periaatteessa käytetyn laskentamallin soveltuvuutta sääntelykustannusten suuruuden ja kohdentumisen arviointiin yleisemmin. Mallin etuna tällaisessa arvioinnissa nähdään sen tarjoama yhdenmukainen ja yleisesti soveltamiskelpoinen laskentamalli, jonka avulla voitaisiin sen tietynlaisesta kaavamaisuudesta huolimatta saada yhteismitallinen ja vertailukelpoisia tuloksia tuottava tapa tunnistaa ja arvioida sääntelykustannuksia. Tarkoituksena on toteuttaa ensimmäinen arviointi kokeiluhankkeena vuonna 2018.

Kokeilun jatkamisella ja laajentamisella toteutetaan hallitusohjelman tavoitteita säädösten sujuvoittamisesta ja kilpailukyvyn vahvistamisesta. Yhteenvetona ehdotus Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kokeilun laajentamisesta olisi seuraava:

- Jatketaan ja laajennetaan kokeilua 2–4 muuhun ministeriöön, joilla on yrityksiä koskevaa lainsäädäntöä.
- Jatkamisen ja laajentamisen laajuudessa on huomioitava resurssien riittävyys.
- Parannetaan yritysvaikutusten arviointia hyödyntämällä TEM:n ja MMM:n kokeiluhankkeissa saatuja kokemuksia sekä valmiita työkaluja ja koulutusmateriaaleja.
- Luodaan kehittämisverkosto, jossa mukana valitut ministeriöt sekä kumppaneina joka tapauksessa oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia.
- Osallistetaan keskeiset sidosryhmät Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisen kehittämiseksi ja käydään systemaattista vuoropuhelua alueista, jotka aiheuttavat eniten taakkaa.
- Kehitetään ja vahvistetaan Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista erityisesti seuraavilta osin:
  - Toimivat ja perustellut soveltamisen rajaukset.



- Yhdenmukainen määrällisten yritysvaikutusten arviointi.
- Laskurin toimivuus ja käyttäjäystävällisyys.
- Yksi yhdestä -arvioiden laadunvarmistus ja seuranta sekä arviointineuvoston mahdollinen rooli.
- Yksi yhdestä -kirjanpidon ylläpito, seuranta ja raportointi ministeriö- ja valtioneuvostotasolla.
- Toimintaprosessit ja eri toimijoiden roolit ministeriöiden sisällä ja niiden välillä.
- Toimintatavat kustannuslisäystä vastaavan säästön löytämiseksi.
- Tarvittavat resurssit ja osaamisen kehittäminen.
- Tehokkaan toimeenpanon edellytykset.
- Laajennetun kokeilun jälkeen arvioitaisiin uudelleen ja päätettäisiin, missä muodossa sääntelytaakan vähentämistä on perusteltua jatkaa.

**Kuvio 1. Ehdotus toimintamallista vaiheittain.**



## Taulukko 3. Vertailu vaihtoehtoista toimintamalleista kokeiluhankkeen jälkeen.

Vaihtoehtoja jatkossa 2018 ->					
Vaihtoehtoisia toimintamalleja kokeiluhankkeen jälkeen (2018 →)					
	Laajennetaan 1:1 -kokeilua muihin ministeriöihin	Aloitetaan soveltamaan 1:1 -periaatetta säännönmukaisesti valtionhallinnossa	Aloitetaan Kaksi tai Kolme yhdestä -periaatteen soveltaminen	Määrällinen alentamistavoite	Lopetetaan 1:1 -kokeilu, ei muutakaan sääntelytaakan keventämistavoitteita
<b>Vahvuudet</b>	Systemaattinen taakan kasvun estäminen. Kokeiluhankkeen osaaminen ja kokemus hyödynnettävissä. Laskentaperiaatteet, laskuri, toimintamallit ja koulutusmateriaalit valmiina.	Systemaattinen taakan kasvun estäminen. Kokeiluhankkeen osaaminen ja kokemus hyödynnettävissä. Laskentaperiaatteet, laskuri, ja koulutusmateriaalit valmiina	Systemaattinen taakan keventäminen. Kokeiluhankkeen osaaminen ja kokemus hyödynnettävissä. Laskentaperiaatteet, laskuri, ja koulutusmateriaalit lähes valmiina.	Selkeä taakan vähentämistavoite. Aiemppaa kokemusta hyödynnettävissä.	Ei lisää työrasitetta. Suomi nyt sijalla 8/137 hallinnollisen taakan osalta WEF:n kilpailukykyseilyksessä.
<b>Heikkoudet</b>	Alustava sovellusmalli ei välttämättä toimiva kaikissa tilanteissa eri hallinnonaloilla. Koulutustarve. Resurssitarve.	Suppea kokemuspohja. Alustava sovellusmallia ei ole testattu eri tilanteissa eri hallinnonaloilla. Koulutustarve. Resurssitarve.	Ei kokemuspohjaa. Alustava 1:1 -malli ei sovellu suoraan. Kehitystarve. Koulutustarve. Resurssitarve.	Taakan lähtötason laskeminen työlästä, aikaa vievää. Voi jäädä kertaluonteiseksi ja kohdistua yksittäisille aloille jatkuvan, laajan tavoitteen sijaan. Koulutustarve. Resurssitarve.	Ei systemaattista arviointia määrällisistä yritysvaikutuksista. Ei läpinäkyvyyttä. Ei tavoitetta taakan hillitsemiseksi.
<b>Mahdollisuudet</b>	Yritysten sääntelytaakan hillitseminen Kilpailukyky. Parantaa yritysvaikutusten arviointia laajasti. Näkemyksiä ja kokemuksia laajasti kehitystyöhön ja lopullisen mallin määrittelyyn.	Yritysten sääntelytaakan hillitseminen Kilpailukykyyn ylläpito, mahd. parantaminen	Yritysten sääntelytaakan vähentäminen Kilpailukykyyn ylläpito ja parantaminen	Yritysten sääntelytaakan vähentäminen Kilpailukykyyn ylläpito ja parantaminen	Ei lisää työrasitetta.
<b>Haasteet</b>	Julkishallinnon työtaakka. Muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden kärsiminen.	Julkishallinnon työtaakka. Vahvistamattomat toimintamallit. Muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden kärsiminen.	Julkishallinnon työtaakka. Vahvistamattomat toimintamallit. Muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden kärsiminen.	Työtaakkaa ja kustannuksia julkishallinnolle (ja yrityksille).	Sääntelytaakka voi kasvaa. Kilpailukyky voi heikentyä.

## LÄHTEET

- Aghion P, Bloom N, Blundell R, Griffith R ja Howitt P, 2005, Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2 (toukokuu, 2005), Oxford University Press.
- Alankomaiden hallitus, 2017, Reducing the regulatory burden – Regulatory burden on businesses, [www.sivusto](http://www.sivusto). <https://www.government.nl/topics/reducing-the-regulatory-burden/regulatory-burden-on-businesses> (5.12.2017)
- The Brattle Group, 2016, Review of approaches to estimate a reasonable rate of return for investments in telecoms networks in regulatory proceedings and options for EU harmonization, Euroopan komissio, 2016. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/da1cbe44-4a4e-11e6-9c64-01aa75ed71a1/language-en> (5.12.2017)
- Damodaran A., 2016, Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2016 Edition. Maaliskuu, 2016. Saatavilla SSRN -sivustolta: <https://ssrn.com/abstract=2742186>. (5.12.2017)
- Damodaran A., 2017, Country Default Spreads and Risk Premiums, [www.sivusto](http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html). [http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/ctryprem.html](http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html) (5.12.2017)
- Deloitte, 2012, Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä – Loppuraportti, Deloitte Oy:n työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tekemä selvitys, TEM raportteja 15/2012. Taakkaselvityksiä on saatavilla TEM:n [www-sivulla](http://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset) <http://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset>. (5.12.2017)
- Euroopan komissio, 2006, Uusi ohjelmakausi 2007–2013, Menettelytapoja koskevat valmisteluasiakirjat, VALMISTELUASIAKIRJA 4, Suuntaviivat kustannus-hyötyanalyysien tekemistä varten, 08/2006, Euroopan komissio, Aluepolitiikan pääosasto. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docofic/2007/working/wd4\\_cost\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docofic/2007/working/wd4_cost_fi.pdf) (5.12.2017)
- Euroopan komissio, 2017, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results, COM(2017) 651 final, Strasbourg, 24.10.2017, sivut 10–11. [https://ec.europa.eu/info/publications/completing-better-regulation-agenda-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/completing-better-regulation-agenda-2017_en) (5.12.2017)
- Gelauff, G.M.M. – Lejour, A.M., 2006, Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets. CPB-document No 104, Toukokuu 2006, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Haag. <https://www.cpb.nl/en/publication/five-lisbon-highlights-economic-impact-reaching-these-targets> (5.12.2017)
- Harrison M., 2010, Valuing the Future: the social discount rate in cost-benefit analysis, Visiting Researcher Paper, Productivity Commission, Canberra. Saatavilla SSRN:stä: <https://ssrn.com/abstract=1599963> (5.12.2017)
- Honkatukia J. ja Rauhanen T., 2011, Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kokonaistaloudelliset vaikutukset, VATT, 31.1.2011, työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tehty selvitys. <http://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset> (5.12.2017)

- Hyytinen A. ja Moisis M., 2017, Lainsäädännön arviointineuvosto – lainvalmistelun vaikutusarviointia, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 113. vsk, 2/2017, sivu 211. [http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2017/06/LOW\\_KAK\\_2\\_2017\\_176x245\\_nettiin-92-98.pdf](http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2017/06/LOW_KAK_2_2017_176x245_nettiin-92-98.pdf) (5.12.2017)
- Ison-Britannian hallitus, 2015, Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance for UK Government Officials, March 2015. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf) (5.12.2017)
- Ison-Britannian hallitus, 2016a, Government going further to cut red tape by £10 billion. <https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion> (5.12.2017)
- Ison-Britannian hallitus, 2016b, Business Impact Target: Written statement - HCWS574, Department for Business, Innovation and Skills, 3.3.2016, Sajid Javid (Secretary of State for Business, Innovation and Skills). <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2016-03-03/HCWS574/> (5.12.2017)
- Ison-Britannian hallitus, 2017a, Business Impact Target – Statutory and administrative exclusions guide, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, huhtikuu 2017. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/608836/business-impact-target-exclusions.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608836/business-impact-target-exclusions.pdf) (5.12.2017)
- Ison-Britannian hallitus, 2017b, Business Impact Target: Statutory guidance, www-sivusto, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, huhtikuu 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/business-impact-target-statutory-guidance> (5.12.2017)
- JUHTA, 2012, JHS 152 Prosessien kuvaaminen, JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs152> (5.12.2017)
- Kanadan hallitus, 2012, Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the 'One-for-One' Rule. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/controlling-administrative-burden-guide-one-for-one-rule.html> (5.12.2017)
- Kanadan hallitus, 2016, 2015-2016 Annual report: reducing regulatory administrative burden and improving service and predictability. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/2015-2016-annual-report.html> (5.12.2017)
- Kanadan hallitus, 2017, Annual Scoreboard Reports, www-sivusto. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-scorecard-reports.html> (5.12.2017)
- Kangasharju A. ja Rauhanen T., 2008, Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, kilpailukyky, 13/2008. <http://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset> (5.12.2017)
- Kaplan R. S. ja Norton D. P., 2004, Strategiakartat, Alma Talent.
- Keva, 2017, Toimintakertomus 2016, Keva. [https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tama-on-keva--tiedostot/sijoitukset-talous-ja-raportointi/2016/toimintakertomus\\_keva\\_2016.pdf](https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tama-on-keva--tiedostot/sijoitukset-talous-ja-raportointi/2016/toimintakertomus_keva_2016.pdf) (5.12.2017)
- Kotter J. P., 1996, Leading change Harvard business, School Press, Boston, Massachusetts.

- Kox H., 2005, Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, EU Competitiveness Report 2005, DG E&I (WIFO), 136. Rev. 1, joulukuu 2005. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/memo136.pdf> (5.12.2017).
- KPMG, 2016, Selvitys tuottoprosenttien uudelleenmäärittelystä kaikille Suomen sähköisen viestinnän säännellyille markkinoille, Viestintävirasto, 19.9.2016. [https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/WACC\\_raportti\\_20092016.pdf](https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/WACC_raportti_20092016.pdf) (5.12.2017)
- Motta M., 2004, Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge University Press, 2004.
- Nasdaq, 2017, Yleisindeksin (OMX Helsinki\_GI) aikasarja, Nasdaq OMX www-sivusto. <http://www.nasdaqomxnordic.com/indeksit> (5.12.2017).
- National Audit Office NAO, 2016, The Business Impact Target: cutting the cost of regulation. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf> (5.12.2017)
- Net Effect, Ramboll Management ja KPMG, 2007, Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista – Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot, KTM, Julkaisuja, 14/2007. <http://tem.fi/hallinnollisen-taakan-selvitykset> (5.12.2017)
- Oikeusministeriö, 2007, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet, Oikeusministeriö, Julkaisu 2007:6, Helsinki 2007. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8> (5.12.2017)
- Pohjola M., 2017, Suomen talouskasvu ja sen lähteet 1860–2015, Kansantaloudellinen aikakauskirja – 113. vsk., 3/2017. [http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2017/09/KAK\\_3\\_2017\\_176x245\\_WEB-8-34.pdf](http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2017/09/KAK_3_2017_176x245_WEB-8-34.pdf) (5.12.2017)
- Pääministeri Juha Sipilän hallitus, (2017a), <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus> (5.12.2017)
- Pääministeri Juha Sipilän hallitus, (2017b), Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017, sivut 58–60. [http://vnk.fi/documents/10616/4610410/Toimintasuunnitelma+H\\_5\\_2017+280417.pdf](http://vnk.fi/documents/10616/4610410/Toimintasuunnitelma+H_5_2017+280417.pdf) (5.12.2017)
- Rauhanen T., 2008, Yritysten hallinnollisen taakan lähtötaso Suomessa. VATT.
- Ritchot J., 2017, Implementing the One-for-One Rule: Background, Mechanics, Results and Lessons, Treasury Board of Canada Secretariat, esitys konferenssissa the 9th Conference on Measuring Regulatory Performance - Closing the Regulatory Cycle: Effective ex post Evaluation for Improved Policy Outcomes, Lissabon, 20.–21. kesäkuuta 2017. <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/implementing-the-oneforone-rule-background-mechanics-results-and-lessons>
- Ruotsin hallitus, 2017, Business simplification, www-sivusto. <http://www.government.se/government-policy/enterprise-and-industry/business-simplification/> (5.12.2017)
- Saksan liittohallitus, 2017a, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Bürokratiebremse. www-sivusto. [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/6-Buerokratiebremse/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/6-Buerokratiebremse/_node.html) (5.12.2017)

- Saksan liittohallitus, 2017b, Bessere Rechtsetzung 2016: Mehr Zeit für das Wesentliche. [https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2017-05-03-jahresbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2017-05-03-jahresbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (5.12.2017)
- SCM Network, 2005, International Standard Cost Model Manual, SCM Network. Saatavilla OECD:n www-sivustolta <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf> (5.12.2017)
- Suomen yrittäjät, 2017, Suomen Yrittäjät ja EK: Järkevä sääntely on elinehto pk-yrityksille, Suomen Yrittäjät ry:n tiedote 12.4.2017. <https://www.yrittajat.fi/uutiset/556800-suomen-yrittajat-ja-ek-jarkeva-saantely-elinehto-pk-yrityksille> (5.12.2017)
- Tala J., 2017, ONE IN, ONE OUT-MEKANISMI – uusi keino hillitää sääntelykustannusten kasvua, vielä julkaisematon keskustelupaperi, syyskuu 2017, Tutkimushanke Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen, VNK-TEAS-hanke.
- Talousvaliokunta, 2017, Talousvaliokunnan mietintö TaVM 16/2017 vp – HE 120/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajista, matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksusta, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM\\_16+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_16+2017.aspx) (5.12.2017)
- Tang, P. ja Verweij, G., 2004, Reducing the Administrative Burden in the European Union, CPB Memorandum, No 193, 25.8.2004, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Haag. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/memo93.pdf> (5.12.2017)
- Tanskan hallitus, Danish Business Authority, 2017, Preventing Burdens, www-sivusto. <https://danish-businessauthority.dk/preventing-burdens> (5.12.2017)
- Työ- ja elinkeinoministeriö TEM, 2017, Ministeriö kokeilee yksi yhdestä -periaatetta yrityksiä koskevan sääntelyn keventämiseksi, 9.5.2017. [http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi) (5.12.2017).
- Ruotsiksi: [https://tem.fi/sv/arbetsminister/-/asset\\_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi](https://tem.fi/sv/arbetsminister/-/asset_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi) (5.12.2017)
- Englanniksi: [https://tem.fi/en/article/-/asset\\_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi](https://tem.fi/en/article/-/asset_publisher/ministerio-kokeilee-yksi-yhdesta-periaatetta-yrityksia-koskevan-saantelyn-keventamiseksi) (5.12.2017)
- Uusikylä P, Ahonen P, Rantala K, Tala J, Alasuutari N, Kuokkanen K, 2017, Sääntelytaakka yritysten näkökulmasta: Kyselyn tuloksia. Seminaariesitys, Säätöalo, 27.11.2017, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, VN Teas -hanke (HY, SYKE, Frisky & Anjoy). [http://blogs.helsinki.fi/saantelytaaka/files/2017/01/Säätöalosen-seminaari\\_2711.pdf](http://blogs.helsinki.fi/saantelytaaka/files/2017/01/Saätöalosen-seminaari_2711.pdf) (5.12.2017)
- Valtiokonttori, 2016, Yhteinen sävel – Linjaukset digivaltion HR-johtamiseen ja osaamisen kehittämiseen, valtiokonttorin selvitys, Valtion HR-johtaminen, Loppuraportti 30.9.2016. [http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille\\_ja\\_laitoksille/Henkilostohallintoa\\_ja\\_johtamista\\_tukevat\\_palvelut/HR-loppuraportti\\_Yhteinen\\_savel](http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ja_laitoksille/Henkilostohallintoa_ja_johtamista_tukevat_palvelut/HR-loppuraportti_Yhteinen_savel) (5.12.2017)
- Valtion eläkerahasto VER, 2017, Tilinpäätös 2016. <http://www.ver.fi/fi-FI/Julkaisut> (5.12.2017)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV, 2017, Tuloksellisuustarkastuskertomus, EU-lainsäädännön täytäntöönpano, valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2017. [https://www.vtv.fi/files/5808/12\\_2017\\_EU-lainsaadannon\\_taytantonpano.pdf](https://www.vtv.fi/files/5808/12_2017_EU-lainsaadannon_taytantonpano.pdf) (5.12.2017)

World Economic Forum WEF, 2016, The Global Competitiveness Report 2016–2017. [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf) (5.12.2017)

World Economic Forum WEF, 2017, The Global Competitiveness Report 2017–2018. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf> (5.12.2017)

ASIAAN LIITTYVIÄ WWW-SIVUSTOJA

<http://www.norminpurku.fi/>

<http://oikeusministerio.fi/lainvalmistelun-kehittaminen>

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en)

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_en)

## Liite 1 – Yksi yhdestä -hankkeen ulkopuolelle rajatut vuoden 2017 hallituksen esitykset

Nimi	Rajauksen syy	Taakka-arvio (vuodessa)
HE 14/2017 Kaupparekisteri	Ei suoraa sääntelytaakkaa. EU-minimisääntelyä.	- €
HE 17/2017 Biopolttoaineet	Ei suoraa sääntelytaakkaa. EU-minimisääntelyä.	- €
HE 18/2017 Asiakastietojärjestelmä	HE tuo yrityksille säästöjä niiden asioidessa viranomaisten kanssa. Kustannussäästö on kuitenkin välillinen, kun HE ei ole yrityksiä velvoittava.	- 390 000 €
HE 19/2017 Työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikainen muutos	Ei suoraa sääntelytaakkaa.	- €
HE 34/2017 Laki työntekijöiden lähettämisestä	Kolmikantaista työlainsäädäntöä. Vaikutukset arvioitu esityksessä HE 39/2016.	- €
HE 35/2017 Merityösopimus	EU-minimisääntelyä ja kolmikantaista työlainsäädäntöä	? €
HE 50/2017 Maakaasumarkkinalaki	Esityksellä rajoitetaan monopolivoiman käyttöä, mikä edistää kilpailua. Lisäksi osin välillisiä kustannusvaikutuksia ja osin EU-minimisääntelyä.	100 000 €
HE 51/2017 Julkisten TE-palveluiden alueellisten tarjoamista ja työelämäkokeilua koskeva kokeilu	Ei vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan.	- €
HE 76/2017 Kilpailulaki	Ei suoraa kustannusvaikutuksia yrityksiin. Osin koskee julkisesti omistettujen yhtiöiden neutraliteettivontaa.	- €
HE 88/2017 Painelaitelaki	Ei koske yrityksiä.	- €
HE 93/2017 Ydinenergialaki	EU-minimisääntelyä. Kustannukset realisoituvat vain silloin, kun uusia ydinenergialaitoksia perustetaan.	? €
HE 121/2017 Työttömyysturvalaki	Sääntelytaakan keveneminen koskee työtöntä kansalaista, ei yritystä, vaikka liittyikin yrittäjänä toimimiseen	- €
HE 158/2017 Innovaatiokeskus Business Finland	Vaikutukset yrityksiin epäsuoria. Ei vaikutusta välittömään sääntelytaakkaan.	- €
HE 175/2017 Uusiutuville energianlähteillä tuotetun sähkön tuotantotuki	Ei pakottavasta sääntelystä johtuvia suoria taakkavaikutuksia. Veloitteet koskevat tuotantotuen hakemista, mikä on menettelynä yritykselle vapaaehtoinen.	- €
Eures-hyväksymislaki	Markkinoiden avaamista yksityisille toimijoille. Pääasiassa EU-minimisääntelyä, mutta mukana eräitä kansallisia lisäkriteereitä, jotka tuovat vähäistä kertaluontoista hallinnollista taakkaa pienelle joukolle yrityksiä, jotka haluavat liittyä Eures-verkostoon.	? €



Vaihtelevan työajan sopimuksia koskeva sääntely	Kolmikannan piiriin kuuluvaa työlainsäädäntöä	360 000 €
Laki liikesalaisuuksien suojasta	Ei suoria vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan.	- €
Sähkömarkkinalaki (datahub)	Edistää kilpailua säännellyllä markkinalla ja madaltaa kynnystä tulla markkinoille. Kustannus-hyötyanalyysin perusteella sääntelyratkaisu tulee olemaan sähkömarkkinoilla toimiville yrityksille edullisempi kuin nykyisen tietojenvaihtomallin kehittäminen.	800 000 €
Työsopimuslaki (oppisopimus)	Ei vaikutuksia sääntelytaakkaan. Kolmikantaista työlainsäädäntöä.	- €
Yhteistyö kilpailuasiossa muiden Pohjoismaiden kanssa.	Ei vaikutuksia sääntelytaakkaan. Edistää kilpailua. Tausta kansainvälisissä sopimuksissa.	- €

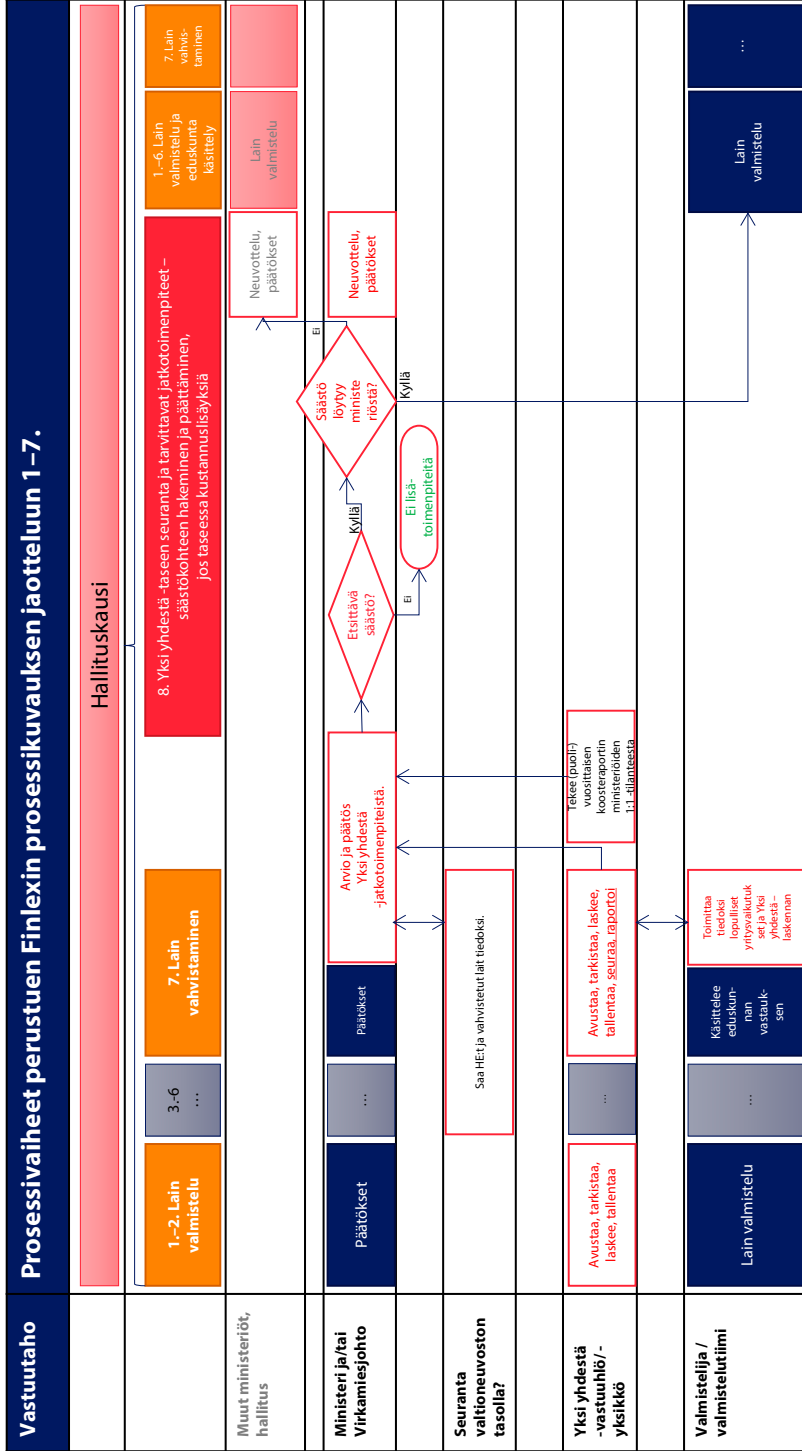
## Liite 2 – Herkkyysanalyysi, kokeilun tulokset 20 vuoden tarkastelujaksolla laskettuna

Nimi	Keskeinen sisältö	Kustannusvaikutus (annualisoitu nettonykyarvo*)	
		Kansallinen sääntely	EU-sääntely
HE 10/2017 Kaivoslaki	Poistetaan velvollisuus toimittaa kaivoskarta. Siirtyminen osin ilmoitus-menettelyyn. Siirtyminen osin tarveharkintaan.	- 98 000 €	- €
HE 105/2017 Matkapalveluyhdistelmien tarjoajat	Vakuudenasettamisvelvoite laajenee matkapalveluyhdistelmien tarjoajiin. Poistetaan rekisteristä ne, joilla ei velvollisuutta asettaa vakuutta.	- 109 000 €	904 000 €
HE 157/2017 Avaruuslaki	Tuodaan kansallisesti voimaan YK:n avaruus-sopimuksen keskeinen sisältö.	90 000 €	- €
<b>Yhteensä</b>		- 118 000 €	904 000 €

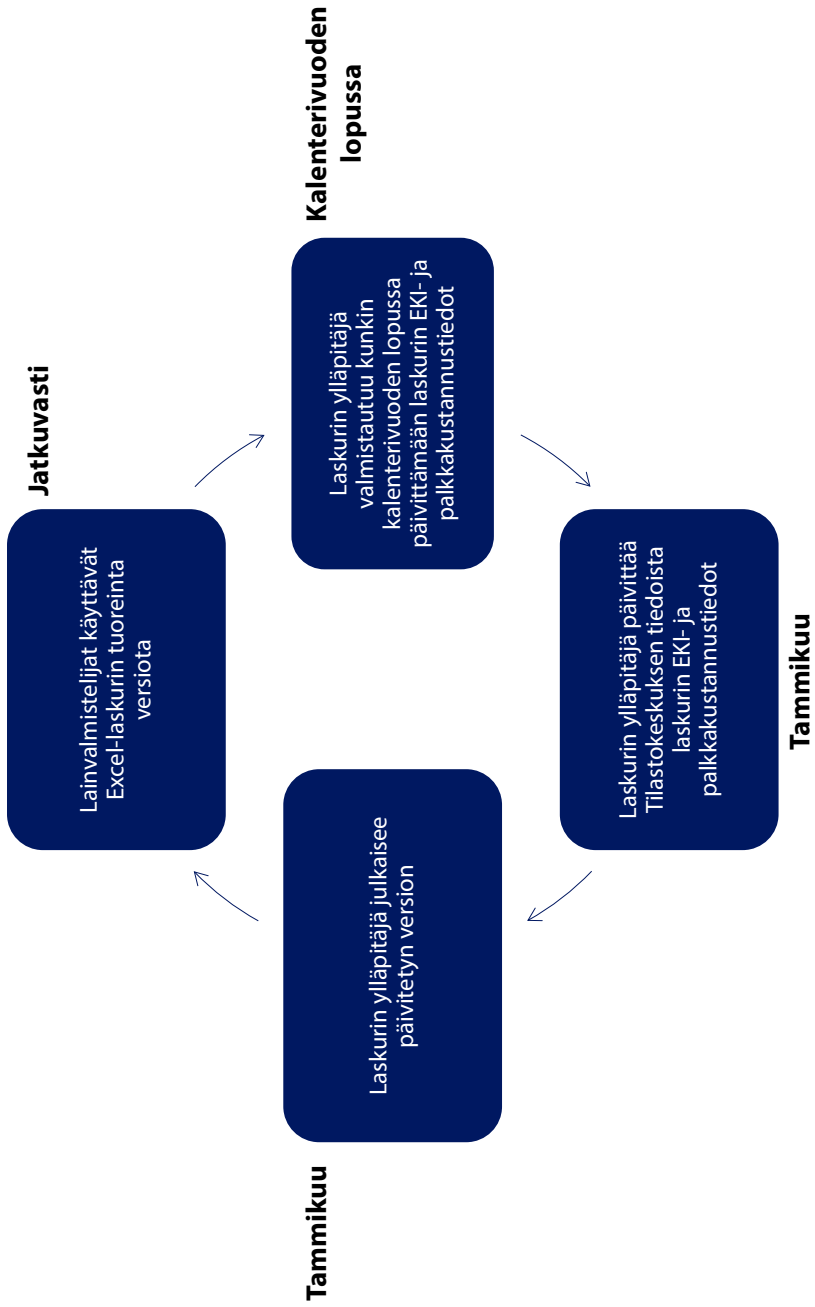
\*Nettonykyarvo vuonna 2017 jaksotettuna vuositasolle 20 vuoden ajalta



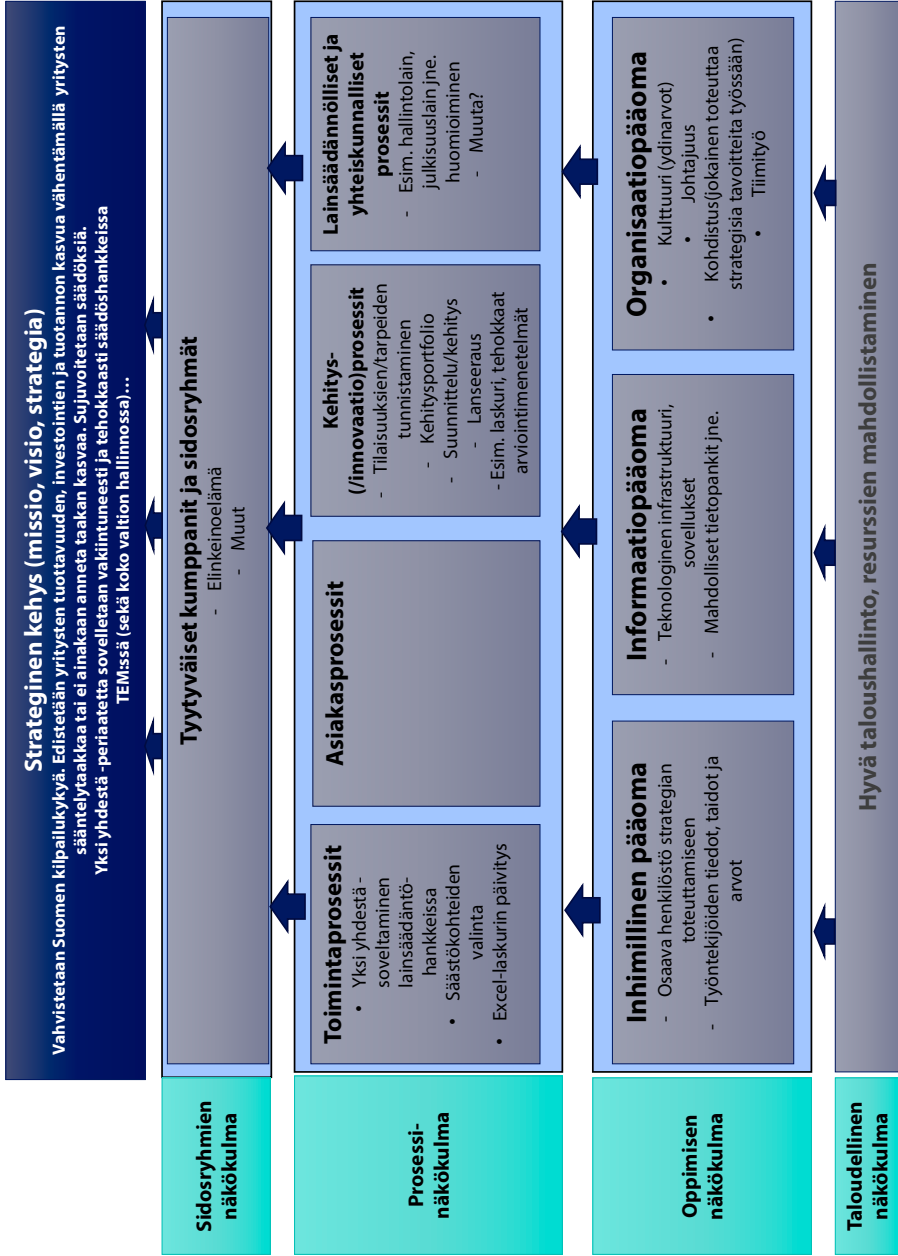
Liite 4 – Prosessi 2, Yksi yhdestä -säästökohteen toimeenpano



## Liite 5 – Prosessi 3, Yksi yhdestä -laskurin vuosittainen päivitysprosessi



## Liite 6 – Yksi yhdestä -soveltamisen toimeenpanoa strategiakartan avulla



## Lite 7 – Norminpurkumittaristo: Yksi yhdestä -periaatteen käynnistäminen vuonna 2017



## One in, one out -malli

- Suomessa käynnistetään kokeiluna vuoden 2017 alussa one in, one out -malli eli yksi yhdestä -periaate.
- Periaate muodostaa norminpurkua koskevan mittariston (Hallituksen julkaisusarja 2/2016, s. 79).
- Tarkoituksena on turvata, ettei elinkeinoelämälle ja maataloudelle lainsäädännöstä aiheutuva kustannusrasitus kasva. (vrt. hallinnollisen taakan vähentämishjelma)
- Malleina kokemukset Isosta-Britanniasta (järjestelmä käynnistynyt 2011) ja Saksasta (järjestelmä käynnistynyt 2015). Isossa-Britanniassa tosin sovelletaan nykyisin yksi kahdesta – mallia.



## Yksi yhdestä periaatteen -kohde

- Periaatteen soveltaminen rajoittuu kokeiluvaiheessa einkeinotoimintaan ja maatalouteen.
- Periaate kohdistuu kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-minimitason ylittävään sääntelyyn.
- Huomioon otetaan ainoastaan sääntelystä aiheutuvat välittömät vaikutukset. Kysymys voi olla yhtä lailla lakiesityksen aiheuttamista välittömistä kustannuslisäyksistä kuin välittömistä kustannussäästöistä.
- Lakiesitysten osalta tehdään arvio kustannusten lisäyksen nykyarvosta ja toisaalta kustannussäästöjen nykyarvosta.

## Valmistavista ja toteutukseen liittyvistä toimista

- Järjestelmän valmisteluun loppuvuodelle 2016 tulee suunnata määräraha. Valmistelu on käynnistettävä heti.
- Ensisijainen vastuu euromääräisten kustannuslisäys- ja kustannussäästöarvoiden esittämisestä on ministeriöillä (ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2007:6).
- Valtioneuvoston kanslian tutkimusmäärärahoista tulee suunnata määräraha ministeriöille konsultointipalvelujen hankkimiseksi erityisesti, jotta vaativimpien lakiesitysten osalta onnistutaan tekemään arvio kustannuslisäyksistä tai kustannussäästöistä.

## Seuranta ja raportointi

- Lainsäädännön arviointineuvosto raportoi vuoden 2018 tammikuun loppuun mennessä valtioneuvostolle yksi yhdestä -periaatteesta saaduista kokemuksista.
- Päätös kokeilun jatkamisesta, kehittämistarpeista tai lakkauttamisesta tehdään järjestelmän soveltamisesta vuonna 2017 saatujen kokemusten perusteella.

# Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti

Yksi yhdestä -periaatteessa yrityksiin kohdistuvan välittömän kustannustaakan lisäys on korvattava keventämällä sääntelyä vastaavan verran muualla lainsäädännössä. Työ- ja elinkeinoministeriön kokeiluhankkeessa on kehitetty periaatteen soveltamista sekä kustannuslaskuria.

Työ- ja elinkeinoministeriön kokeiluhankkeen aikana sääntelytaakan on laskettu keventyneen noin 150 000 euron arvosta vuosittain.

Yksi yhdestä -kokeilua olisi perusteltua laajentaa muihin ministeriöihin. Sääntelytaakan hillitsemisen ohella laajemmalla tietopohjalla voitaisiin kehittää periaatteen soveltamista edelleen.

Painettu

ISSN 1797-3554

ISBN 978-952-327-259-0

Verkojulkaisu

ISSN 1797-3562

ISBN 978-952-327-260-6

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Julkaisumyynti: [julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi](http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi)

Paino: Lönnberg Print & Promo, 2017

