

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2021:65

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2019 ja 2020 – Kokeiluhankkeen vuosiraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:65

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2019 ja 2020

– Kokeiluhankkeen vuosiraportti

Erno Mähönen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-903-2

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2019 ja 2020 – Kokeiluhankkeen vuosiraportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:65		Teema	Ministeriö
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Mähönen, Erno;		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	24

Tiivistelmä

Yksi yhdestä -periaate tarkoittaa valtionhallinnon tavoitetta, jossa yrityksiin kohdistuvan suorat sääntelytaakan pyritään korvaamaan vähintään vastaavan arvoisella taakan kevennyksellä toisessa yhteydessä. Vuonna 2017 alkanutta kokeilua on jatkettu työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2019–2020. Periaate koskee vain kansallista sääntelyä, ja siihen on sovellettu eräitä muita rajoituksia. Vuonna 2019 ei annettu yhtään työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaa hallituksen esitystä, jolla olisi ollut merkittäviä vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Syynä oli pääosin hallituskauden vaihtuminen.

Vuonna 2020 työ- ja elinkeinoministeriöstä annetut hallituksen esitykset vähensivät yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa vuositasolla noin 490 000 euroa. Taakan vähennys syntyi päästökauppalaan sekä työsopimus- ja yhteistoimintalaan muutoksista. Sääntelytaakan arviointi on edennyt Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmän perustamisen myötä, mutta tulevien toimintatapojen määrittäminen on vielä tekemättä. On ratkaisematta, miten sääntelytaakan kehitystä arvioidaan ja raportoidaan valtioneuvostotasolla ja millaisilla toimintatavoilla tarpeetonta sääntelytaakkaa pyritään vähentämään.

Asiasanat ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, hallinto, sääntely, deregulaatio, yritykset, lainsäädäntö

ISBN PDF 978-952-327-903-2 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-903-2>

Försöket med principen en in, en ut vid arbets- och näringsministeriet 2019 och 2020 – Försöksprojektets årsrapport

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:65	Tema	Ministeriet
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Mähönen, Erno;	
Språk	Finska	Sidantal 24

Referat

Principen en in, en ut är ett av statsförvaltningens mål, som innebär att man försöker kompensera direkta ökningarna av företags regelbörda med att regelbördan görs lättare minst till motsvarande värde i något annat sammanhang. Försöket inleddes 2017 och det har fortsatt vid arbets- och näringsministeriet under 2019–2020. Principen gäller endast nationell lagstiftning, och vissa andra begränsningar har tillämpats på den. År 2019 lämnades inte några regeringspropositioner som hade beretts vid arbets- och näringsministeriet och som skulle ha haft betydande konsekvenser för företagens regelbörda. Orsaken därtill var i huvudsak bytet av regeringsperiod.

De regeringspropositioner som bereddes vid arbets- och näringsministeriet och lämnades till riksdagen 2020 minskade regelbördan för företagssektorn med cirka 490 000 euro på årsnivå. Minskningen av bördan berodde på ändringarna i lagen om utsläppshandel samt i arbetsavtalslagen och lagen om samarbete inom företag. Bedömningen av regelbördan har framskridit efter att man inrättade en arbetsgrupp för smidigare lagstiftning, men de framtida verksamhetssätten har ännu inte slagits fast. Det återstår att avgöra hur utvecklingen av regelbördan ska bedömas och rapporteras på statsrådsnivå och genom vilka verksamhetssätt man försöker minska den onödiga regelbördan.

Nyckelord ministerium, arbets- och näringsministeriet, förvaltning, reglering, avreglering, företag, lagstiftning

ISBN PDF	978-952-327-903-2	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-903-2>

The One in, One out principle project in the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2019 and 2020 – annual report of the pilot project

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:65	Subject	Ministry
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	

Author(s)	Mähönen, Erno;	Pages	24
Language	Finnish		

Abstract

The One in, One out principle means the central government's objective in which increases of direct national regulation burden on businesses will be compensated by relieving the burden by the same amount in another context. The pilot was launched in 2017 and the work continued in the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2019–2020. The principle only concerns national regulation and it is subject to certain other restrictions. In 2019, no government proposals prepared by the Ministry of Economic Affairs and Employment with significant effects targeted at the regulation burden on businesses were presented. This was mainly due to the change of the government term.

In 2020, the government proposals presented by the Ministry of Economic Affairs and Employment reduced the regulation burden on businesses by approximately EUR 490,000 at an annual level. The reduction in the burden mainly resulted from the amendments to the Emissions Trading Act, Employment Contracts Act and Act on Co-operation. The assessment of the regulation burden has progressed due to the establishment of the Working group on the streamlining of legislation, but the future operating methods have not yet been specified. It remains unresolved how the regulation burden development is assessed and reported at the Government level and which operating methods are adopted to reduce the unnecessary regulation burden.

Keywords	ministry, Ministry of Economic Affairs and Employment, administration, regulation, deregulation, companies, government, legislation		
-----------------	---	--	--

ISBN PDF	978-952-327-903-2	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-903-2
--------------------	---

Sisältö

1	Johdanto	7
1	Keskeiset käsitteet	9
2	Työ- ja elinkeinoministeriössä sovelletut rajaukset Yksi yhdestä -periaatteeseen	10
3	Periaatteen soveltaminen hallituksen esityksissä vuosina 2019–2020	11
4	Säätelyn sujuvoittaminen pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin pääministerikaudella.....	16
5	Hahmotelmia Yksi yhdestä -periaatteen laajuudesta ja säätelytaakan käsitteestä	18
6	Työ- ja elinkeinoministeriön Yrityspaneeelin perustaminen	22
7	Säätelytaakkalaskurin kehittäminen vuosina 2019 ja 2020	23
8	Lopuksi.....	24

1 Johdanto

Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2019 ja 2020 -vuosiraportti on jatkoa Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportille ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 45/2017](#)) ja vuoden 2018 vuosiraportille ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:8](#)). Vuosiraportissa käsitellään Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelussa vuosina 2019–2020. Vuoden 2019 oltua tai-tevuosi hallituskauden vaihtumisen takia, ei vuoden 2019 erillisen vuosiraportin julkaisulle koettu tarvetta. Tästä syystä vuoden 2019 aikana tehty työ on huomioitu vuoden 2020 raportissa.

Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen Suomen lainsäädäntöhistoriassa. Covid-19-pandemia muutti koko yhteiskuntaa ja suuressa määrin myös lainvalmistelua. Hyvin lyhyellä varoitusa-jalla siirryttiin normaalista lainsäädäntöprosessista poikkeustilan edellyttämien säädös-ten valmisteluun. Tämän seurauksena moni tavanomainen lainsäädäntöhanke jäi hetkeksi taka-alalle ja myös Yksi yhdestä -periaatetta koskevien hallitusohjelmakirjausten toteutus viivästyi.

Yksi yhdestä -periaatteen kokeileminen aloitettiin vuonna 2017 työ- ja elinkeinoministeri-össä ja maa- ja metsätalousministeriössä. Vuoden 2017 kokeiluhankkeen jälkeen periaat-teen soveltamista ja kehittämistä päätettiin jatkaa työ- ja elinkeinoministeriössä virkamies-johdon päätöksellä.

Yksi yhdestä -periaate tarkoittaa sitä, että pyritään korvaamaan yrityksiin kohdistunut euron arvoinen sääntelytaakan lisäys euron arvoisella sääntelytaakan vähennyksellä toi-ssessa yhteydessä.

Vuoden 2017 kokeiluhankkeen¹ aikana kehitettiin lähtökohdat ja yleiset periaatteet Yksi yhdestä -menettelyn soveltamiselle. Kokeiluhankkeen keskeinen tuotos oli [Sääntelytaak-kalaskuri](#), joka mahdollistaa erilaisten hallinnollisten taakkojen euromääräistämisen ja yhdenmukaisen vertailun.

1 <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>

Pääministeri Marinin hallituksen [hallitusohjelmassa](#) on kirjattu Yksi yhdestä -kokeilun laajennuksesta. Tammikuussa 2020 asetettiin Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä ohjaamaan kokeilun laatimista.

Toistaiseksi työ- ja elinkeinoministeriössä on kokeiltu Yksi yhdestä -periaatetta sääntelytaakan seurannan osalta, mutta mekanismeja sääntelytaakan vähentämiseksi ei ole luotu.

1 Keskeiset käsitteet

Sääntelytaakka

= Kustannukset yritykselle, jotka johtuvat lainsäädännöstä, ja joita yritys ei tosiasiasa kohtaisi ilman lainsäädäntöä.

Hallinnollinen taakka

= Yrityksille lain edellyttämistä tiedonantovelvoitteista, kuten ilmoituksista ja rekisteröinneistä aiheutuvat kustannukset. Kustannus, joka ei aiheutuisi yritykselle ilman lain velvoitetta. Muodostaa osan sääntelytaakasta.

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 suora kansallisesta sääntelystä johtuva sääntelytaakan kasvu pyritään korvaamaan vastaavansuuruisella taakan keventämisellä.

One-in, X-out (OIXO)

= Periaate tai sääntö, jonka mukaan lain yrityksille aiheuttama taakanlisäys pyritään korvaamaan X:n suuruisella taakan kevennyksellä.

2 Työ- ja elinkeinoministeriössä sovelletut rajaukset Yksi yhdestä -periaatteeseen

Yksi yhdestä -periaate koskee *suoraa kansallista yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa*. Täten EU-velvoitteista tai muista kansainvälisistä velvoitteista johtuva minimisääntely ei ole osa Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista. Periaatetta sovelletaan niihin yrityksiin, jotka harjoittavat kilpailullista toimintaa markkinoilla.

Sovellettaessa Yksi yhdestä -periaatetta työ- ja elinkeinoministeriössä, on vuoden 2017 kokeiluhankkeen mukaisesti päätetty rajata osa sääntelytaakasta periaatteen soveltamisen ulkopuolelle. Ulos on rajattu sellaiset esitykset, joiden on arvioitu *lisäävän yritysten toimintamahdollisuuksia avoimilla markkinoilla*. Ei siis ole haluttu, että yritystoimintaa edistävät lakimuutokset katsottaisiin yrityksille kustannuksiksi, vaikka ne sisältäisivätkin myös sääntelytaakkaa.

Rajauksia on käsitelty tarkemmin kokeiluhankkeen loppuraportissa .

Periaatteen soveltamisessa ei ole enää nähty tarpeellisena tehdä vuosista 2017–2018 poiketen rajausta kolmikantaisesti valmisteltujen esitysten kohdalla. Koska periaate ei kokeiluhankkeen aikana johda sitoviin taakanvähennysvelvoitteisiin, ei kolmikantaa koskevalla rajauksella ole enää toiminnallisia perusteita. Lisäksi sääntelytaakan käsitteen tarkentaminen on selkiyttänyt periaatteen soveltamista työläinsäädännön kohdalla, mikä entisestään vähentää rajauksen tosiasiallista merkitystä. Tarkennuksesta kerrotaan tarkemmin kappaleessa 6.

Yksi yhdestä -periaate koskee vain niitä vaikutuksia, jotka ovat arvioitavissa euromääräisesti. Joissain tapauksissa taakkavaikutukset ovat sellaisia, ettei niitä ole mahdollista käytössä olevilla menetelmillä arvioida. Asiaa on käsitelty tarkemmin kappaleessa 6.

3 Periaatteen soveltaminen hallituksen esityksissä vuosina 2019–2020

Vuosien 2019–2020 aikana työ- ja elinkeinoministeriön antamista hallituksen esityksistä yhteensä neljä on lopulta mukana Yksi yhdestä -kirjanpidossa. Näillä esityksillä on ollut kansallisesta sääntelystä johtuvia suoria arvioitavissa olevia vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Neljästä esityksessä yhdessä vaikutus oli vähäinen (pyörityen nolla) ja yhdessä maltillisesti taakkaa kasvattava. Kaksi muuta esitystä vähensivät selvästi sääntelytaakkaa. Kokonaisuudessaan esitykset vähensivät yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa 490 000 euron arvosta vuosittain. Kun huomioidaan kehitys vuodesta 2017 alkaen, päädytään 140 000 euron sääntelytaakan vähennykseen vuosittain.

Kansallisen suoran sääntelytaakan tason kehitys TEMin lainsäädäntöalueella:

tase v. 2018	+ 350 000 euroa vuodessa
HE 107/2019 Työsopimuslaki	+ 0 euroa vuodessa
HE 8/2020 Ydinenergialaki	+ 10 000 euroa vuodessa
HE 161/2020 Päästökauppalaki	– 200 000 euroa vuodessa
HE 26/2020 Työsopimuslaki ja yt-laki	– 300 000 euroa vuodessa
tase v. 2020	– 140 000 euroa vuodessa

Negatiivisten arvojen tarkoittaessa tässä sääntelyn kevenemistä ja positiivisten kiristymistä.

Selitykset:

HE 107/2019 Työsopimuslaki = Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

- Vähäinen ilmoitusvelvollisuudesta koituva taakkavaikutus

HE 8/2020 Ydinenergialaki = Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergialain, turvallisuusselvityslain 21 §:n ja kaivoslain muuttamisesta

- Maltillisia koulutusvelvoitteita

HE 161/2020 Päästökauppalaki = Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

- Lupaprosessien sujuvoittamista ja keventämistä, laskee lupamaksuja

HE 26/2020 Työsopimuslaki ja yt-laki = Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain ja yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 51 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

- Yt-prosessin väliaikainen keventäminen koronapandemian vuoksi lomautustilanteessa

Vuonna 2019 ei annettu yhtään työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaa hallituksen esitystä, jolla olisi ollut merkittävää vaikutusta Yksi yhdestä -taseen summaan. Pääasiassa syynä oli hallituskauden vaihtuminen. Ainoastaan yhdellä esityksellä oli vähäisiä taakka-vaikutuksia yrityksiin.

Suurin osa myös **vuoden 2020** hallituksen esityksistä on sellaisia, ettei niillä ole suoraa vaikutusta yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Vuonna 2020 annettiin kuitenkin seitsemän esitystä, joilla potentiaalisesti olisi suoraa taakka-vaikutusta, mutta ne rajautuivat pois periaatteen soveltamisen piiristä ennalta päätettyjen rajausten perusteella. Kahdessa tapauksessa ensisijaisena syynä on markkinoiden toiminnan edistäminen, kolmessa EU-minimisääntely, yhdessä kansainvälinen sopimus ja yhdessä vaikutusten kohdistuminen ainoastaan ulkomailla sijaitseviin yrityksiin. Muiden rajausten piiriin kuuluvien vaikutusten, kuin EU-sääntelystä johtuvien taakka-vaikutusten, voidaan arvioida olevan suuruusluokaltaan melko pieniä kotimaisille yritystoimijoille.

Suoria sääntelytaakkavaikutuksia sisältäviä esityksiä, jotka ovat rajausten perusteella periaatteen soveltamisen ulkopuolella

Seitsemän rajausten piiriin lukeutuvan esityksen lisäksi vuonna 2020 annettiin kaksi muuta esitystä, joilla voidaan todeta olleen merkittäviä kustannusvaikutuksia suomalaisiin yrityksiin. Toisessa (biopolttoaineiden jakelu) kyse on sääntelytaakan keventämisestä, mutta kyseessä olevan sääntelytaakan luonne on sellainen, ettei sen arvoa voida mielekkäästi arvioida käytössä olevilla työkaluilla. Toisessa tapauksessa (ravintoloiden sulkeminen) kyseessä on erittäin huomattava kustannusvaikutus yrityksille, muttei kuitenkaan määritelmällisesti sääntelytaakka. Lisäksi kyseessä oli korona-ajan poikkeustilatoimi.

HE 222/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 3 luvun 5 §:n ja merityösopimuslain 4 luvun 5 §:n muuttamisesta (kilpailukieltosopimuksia koskevien säännösten muuttaminen)

- Esitys lisää maltillisissa määrin hallinnollista taakkaa työsopimusten uudelleenlaatimisen vuoksi. Kyseessä on kuitenkin kilpailua lisäävä ja markkinoiden toimintaa edistävä toimenpide, jota ei tästä syystä lasketa mukaan Yksi yhdestä -taseeseen.
- Esitys lisää kilpailukieltä käyttävien yritysten sopimuskustannuksia, mutta tätä ei katsota sääntelytaakaksi

HE 104/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

- EU-sääntelystä koituvia taakkavaikutuksia

HE 187/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä

- EU-sääntelystä koituvia taakkavaikutuksia

HE 70/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta

- EU-sääntelystä koituvia taakkavaikutuksia

HE 71/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta

- Vaikutuksia lähinnä ulkomailta toimiviin yrityksiin, ei kotimaisiin

HE 42/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle merityötä koskevan yleissopimuksen ohjeiston muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi merityösopimuslain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

- Sisältää vähäisessä määrin hallinnollista taakkaa, mutta kyseessä on kansainvälisen sopimuksen kansallinen toimeenpano

HE 103/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten yritystojen seurannasta annetun lain muuttamisesta

- Esitykseen sisältyy hallinnollisen taakan kasvua niissä rajatuissa tilanteissa, joissa yritystojen asetetaan lievennystoimenpiteitä. Kyseessä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole yritysten kannalta lisäkustannus, sillä aiemmassa laissa mahdollisuutta lievennystoimiin ei ollut, jolloin vaihtoehtona oli yritystojen vahvistus tai epääminen.
- Koska tapausten lukumäärä on vähäinen, ei hallinnollisen taakan arvioida olevan vähäistä suurempi.

Esityksiä, joilla on merkittäviä epäsuoria sääntelytaakkavaikutuksia

HE 134/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

- Jakeluvaikeuksiin liittyy sääntelytaakka, jota esityksellä kevennetään vuoden 2020 osalta. Kyseessä on kuitenkin Yksi yhdestä -kokeilussa määritelty epäsuora sääntelytaakkavaikutus, jonka euromääräinen arvioiminen ei ole mahdollista olemassa olevilla menetelmillä.

Erityistapauksia

HE 25/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

- Ravitsemisliikkeiden sulkeminen aiheutti massiiviset tappiot yrityskentälle. Kyseessä oli poikkeusoloissa säädetty poikkeustoimi. Määritelmällisesti yritystoiminnan kieltäminen ei myöskään ole sääntelytaakkaa, joten esitystä ei huomioida Yksi yhdestä -taseessa.

HE 238/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyrysten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta

- Esitys keventää maltillisesti ravintolakompensaation hallinnollista kustannuksia, mutta sillä tosiasiasa palautetaan voimassa oleva oikeustila vastaamaan EU:n minimisääntelyä (ks. HE 67/2020). Esityksillä ei siis kokonaisuutena ole vaikutusta sääntelytaakan tasoon.

Edellä listattujen 14 hallituksen esitysten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö antoi vuonna 2020 eduskunnalle 26 muuta hallituksen esitystä, mutta niiden kohdalla ei ole havaittu olennaisia suoria vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Vuonna 2019 työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemia hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle vain kuusi kappaletta, joista vain yhdessä oli yrityksiin kohdistuvia sääntelytaakkavaikutuksia.

4 Sääntelyn sujuvoittaminen pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin pääministerikaudella

Pääministeri Rinteen ja pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmassa Osallistava ja osaava Suomi päätettiin Yksi yhdestä -kokeilun laajentamisesta valtioneuvostossa. Ohjelmassa todetaan: *"Kehitetään lainsäädäntöä laajentamalla asteittain yksi yhdestä -periaatetta painottaen määrällisyyden sijaan kuitenkin lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta."*

Lisäksi hallitusohjelmassa todettiin, että päätöksenteossa otetaan aina huomioon vaikutukset yritysten kasvun, työllistävyyden ja investointien edistämisen näkökulmasta. Lisäksi hallitusohjelma edellyttää, että ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite on helpottaa pitkäjänteisesti yritysten ja kansalaisten hallinnollisia velvoitteita. EU-politiikan osalta on todettu: *"EU-sääntelyn on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Samalla kun luodaan uutta sääntelyä, tarkastellaan kriittisesti vanhaa sääntelyä ja tarvittaessa yksinkertaistetaan sitä. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa vältetään."*

Hallitusohjelmasta tulevien tavoitteiden lisäksi myös Euroopan unionissa laaditaan sääntelyn sujuvoittamiseen liittyviä aloitteita. Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on esittänyt, että komissio ottaisi käyttöön Yksi yhdestä -periaatteen EU-lainvalmisteluun. Lisäksi uuden komission tavoitteena on tehdä yhteistyötä jäsenmaiden kanssa, jotta varmistetaan ettei EU-sääntelyn kansallinen toimeenpano lisää tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Hallitusohjelmassa määriteltyjä sääntelyn sujuvoittamiseen liittyviä tavoitteita asetettiin ohjaamaan Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä 20.1.2020. Työryhmän puheenjohtaja on valtiosihteeri Ville Kopra, ja se koostuu ministeriöiden lainsäädäntöjohtajista.

Kevään 2020 koronapandemia viivästytti jonkin verran työryhmän työskentelyä. Syksyllä 2020 Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä perusti epävirallisen ministeriöiden yhteyshenkilöverkoston edistämään Yksi yhdestä -kokeilun laajentamisen ensimmäistä vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena on työ- ja elinkeinoministeriön kehittämän Sääntelytaakkalaskurin käytön laajentaminen koko valtioneuvostoon vuoden 2021 loppuun mennessä. Pyrkimyksenä on sääntelytaakan tason yhdenmukainen arviointi ja raportointi koko valtioneuvostossa.

Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä järjesti aiheesta sidosryhmätilaisuuden 3.12.2020. Tilaisuudessa esiteltiin suunnitelmia sääntelyn sujuvoittamistyön jatkolle, kuultiin kommenttipuheenvuoroja lainsäädännön arviointineuvostolta, Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksesta, yrittäjäjärjestöiltä ja palkansaajajärjestöiltä, sekä keskusteltiin mahdollisesta sidosryhmäyhteistyöstä.

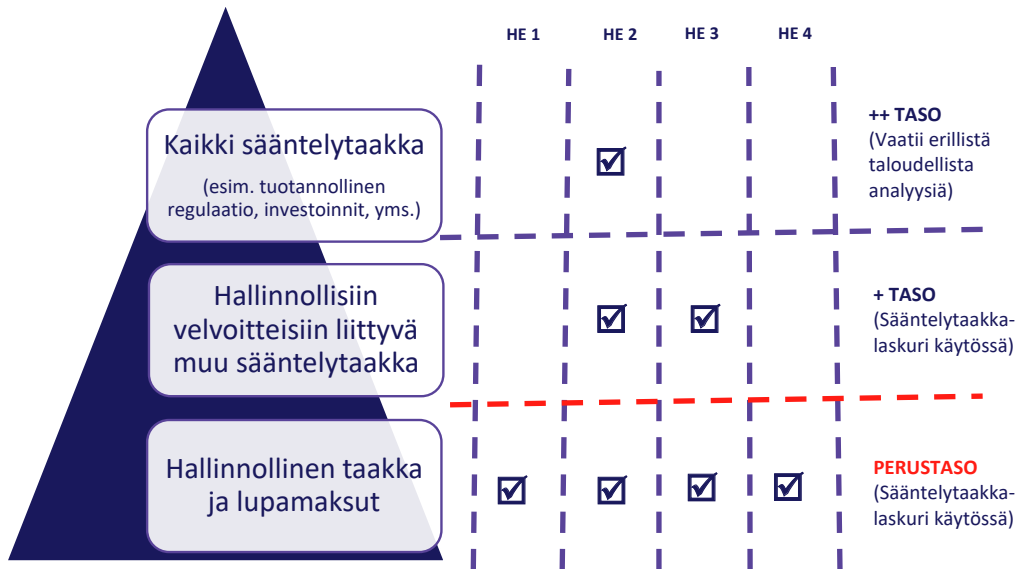
Hallitusohjelman kirjausta lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden painottamisesta on käytännössä kokeilun aikana tulkittu niin, ettei hallinnolle ole asetettu sitovaa veloitetta vähentää sääntelytaakkaa, vaan taakan kehitystä tarkastellaan tapauskohtaisesti. Kehittämisen painopisteenä onkin ollut sääntelytaakkavaikutusten arviointi, seuranta ja raportointi. Pyrkimyksenä on kuitenkin ollut tunnistaa tarpeeton sääntelytaakka jo säädösvalmisteluvaiheessa ja etsiä sille kevyempiä vaihtoehtoja.

5 Hahmotelmia Yksi yhdestä -periaatteen laajuudesta ja sääntelytaakan käsitteestä

Aiempien vuosien kokemusten myötä on ilmennyt tarve määritellä tarkemmin, miten laajasti erilaisia sääntelytaakkavaikutuksia pyritään laskemaan mukaan Yksi yhdestä -taseeseen. Kuten vuoden 2018 vuosiraportissa ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:8](#)) tuotiin esille, osa sääntelytaakkavaikutuksista on sellaisia, ettei niiden arviointiin ole olemassa mitään yhtä yhdenmukaista menetelmää. Tällaisia tapauksia kutsuttiin raportissa tuotannolliseksi regulaatioksi.

Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmässä on sovittu, että Yksi yhdestä -kokeilun laajennusta viedään eteenpäin useilla tasoilla vähimmäistason ollessa hallinnolliset taakat ja lupamaksut. Niissä hallituksen esityksissä, joissa on mahdollista arvioida myös muita sääntelytaakkoja, tulisi näin myös tehdä. Samalla kuitenkin tiedostetaan, ettei varsinkaan säädöksissä, jotka asettavat vaatimuksia yritysten tuotannollisille prosesseille tai investointeihin, ole useinkaan käytännössä resursseja toteuttaa mittavaa sääntelytaakan arviointia, sillä se usein edellyttäisi ulkopuolisen selvityksen tilaamista. Tämän tyyppisten arvioiden laatiminen ei ole mahdollista yksin Sääntelytaakkalaskurin avulla, vaan se vaatii tuekseen syvällisempää analyysiä.

Kuvio 1. Yksi yhdestä -kokeilun laajenuksessa edetään useammalla eri tasolla



Näin ollen Yksi yhdestä -kirjanpidossa tulisi jatkossa huomioida, minkä tasoisesta sääntelytaakkavaikutuksesta on kyse. Eri tasoiset taakkavaikutukset eivät ole keskenään vertailukelpoisia, sillä sääntelyn noudattamiskustannukset, ml. edellä mainittu tuotannollisen regulaation aiheuttama taakka, ovat useimmiten euromääräisesti huomattavasti suurempia kuin hallinnolliset taakat ja lupamaksut. Pyrkimyksenä on, että kaikissa yrityksissä suoraan koskettavissa säädöshankkeissa olisi arvioitu sääntelytaakka vähintään vähimmäistasolla.

Samalla työn edetessä on edelleen tarpeen määrittellä, millaisia tarkoituksenmukaisuusrajoja periaatteessa tullaan jatkossa soveltamaan. Työ- ja elinkeinoministeriön kokeilussa on toistaiseksi rajattu tarkoituksenmukaisuussyistä ulkopuolelle markkinoiden kilpailullisuutta lisäävät ja yritysten toimintaedellytyksiä laajentavat esitykset. Perusteluna tälle on ollut se, ettei uuden yritystoiminnan mahdollistamista ole mielekäästä pitää taakkana näille yrityksille itselleen, vaikka uusiin toimintamahdollisuuksiin sisältyisikin lakisääteisiä velvoitteita. Jatkossa on tarpeen määrittellä, tulisiko tarkoituksenmukaisuussyistä asettaa joi-tain toisenlaisia rajoja.

Koronapandemia on osoittanut sen, että Suomessakin voi tulla eteen tilanteita, joissa joudutaan hätätilassa asettamaan hyvin poikkeuksellisia rajoitustoimia yrityselämälle. Näistä voi koitua myös massiivista sääntelytaakkaa. Jatkossa tuleekin harkita, tulisiko poikkeusai-koina annettavat poikkeustoimet rajata kokonaan periaatteen ulkopuolelle, kuten eräissä muissa OECD-maissa on tehty (mm. Kanada).

Yksi yhdestä -kokeilun aikana on myös tullut eteen tarve tarkentaa sitä, millaisia tapauksia sääntelytaakan käsite pitää sisällään ja millaisia se ei kata. Vaikka käsite onkin pitkälti OECD:n kehittämä, sisältyy siihen silti harmaita alueita.

Toistaiseksi kokeilussa on lähdetty liikkeelle siitä, ettei kahden toimijan välisten sopimusehtojen sisältöä koskevaa sääntelyä lasketa sääntelytaakaksi siltä osin, kun se aiheuttaa toiselle sopimusosapuolelle sopimuskustannuksia. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi työsuhteen vähimmäisehdot työlainsäädännössä ja sopimusehtojen kohtuullisuus kilpailu- ja kuluttajalainsäädännössä. Kuitenkin myös sopimussuhteiden sääntelyyn voi liittyä taakka-vaikutuksia esimerkiksi siltä osin, kun sääntely velvoittaa yritystä ryhtymään toimenpiteisiin sopimusehtojen muuttamiseksi, tai raportoimaan niistä viranomaiselle. Tämän tarkennuksen myötä sääntelytaakan merkitys kolmikantaisen työlainsäädännön valmistelussa käytännössä rajautuu pääasiassa koskemaan viranomaisen tiedonantovelvoitteiden aiheuttamaa hallinnollista taakkaa.

Kolmikantaista työlainsäädäntöä koskevaa rajausta ei ole enää vuoden 2019–2020 tarkastelussa nähty tarpeellisena, sillä periaatteen soveltaminen työ- ja elinkeinoministeriössä ei vaikuta kolmikantavalmistelun toimintaan. Mikäli myöhemmin asetettaisiin sitovia sääntelytaakan vähentämisvelvoitteita, tulisi rajauksen merkitystä kolmikantavalmistelun liikkumavaran takia kuitenkin tarkastella uudelleen.

Kokeilun alussa määriteltiin, ettei sääntelytaakka koske sellaista julkisesti omistettujen yritysten toimintaa, joka on suoraan julkisen vallan määräämää tai toteuttaa julkisen vallan asettamaa erityistehtävää, joka ei koske yksityisesti omistettuja yrityksiä.

Varsin selvää on myös, ettei yritysten vapaaehtoisuuteen perustuva toiminta, kuten esimerkiksi erilaisten tukien anominen, ole sääntelytaakkaa. Niin eivät myöskään ole maksetut verot, sakot ja hallinnolliset seuraamusmaksut paitsi verotus siltä osin, kun se aiheuttaa hallinnollista työtä yrityksissä.

Kokeiluhankkeen myötä eteen on kuitenkin tullut myös tilanteita, joissa sääntelytaakan käsitteen soveltamiseen ei välttämättä ole olemassa yhtä oikeaa ja toimivaa tapaa. Sääntelytaakan käsite aiheuttaa yhdessä vähentämistavoitteen kanssa ristiriitaisia tilanteita muun muassa säänneltäessä sellaista yritystoimintaa, joka ei lähtökohtaisesti toimi lainkaan kilpailullisilla markkinoilla. Erilaiset monopolit ja niitä koskeva sääntely onkin sääntelytaakan käsitteen soveltamisen kannalta vaikea kenttä. Käsitteellisesti haastavia ovat myös tilanteet, joissa julkinen sektori on säänneltävän toimialan ainoa asiakas.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisessä kokeiluhankkeessa on sovittu, ettei periaatetta sovelleta tapauksiin, joissa markkinoita avataan uudelle yritystoiminnalle. Taustalla on ajatus siitä, että uuden markkinan luominen tyypillisesti edellyttää jossain määrin yrityksiä

koskevaa sääntelyä, mutta se on silti yrityskentälle taloudellisesti eduksi. Kyseessä on siis periaatteen tarkoituksenmukaisuus omien tavoitteidensa kannalta. Siitä huolimatta on kuitenkin tärkeää arvioida uuden sääntelyn vaikutukset sääntelytaakkaan, vaikkei niitä laskehtaisiinkaan mukaan Yksi yhdestä -kirjanpitoon.

Covid-19 pandemian seurauksena voidaan pohtia, onko Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen edes sääntelytaakan kehityksen seurannan osalta mahdollista silloin, jos joudutaan poikkeamaan normaaleista lainsäädäntömenettelyistä yleisen poikkeustilan vuoksi. Tällöin todennäköisesti kuitenkin ollaan tilanteessa, jossa joudutaan poikkeamaan monista muistakin vakiintuneista ohjeista ja toimintatavoista. Tällaiset poikkeamat ovat aina erityistapauksia, jotka tulee erikseen perustella. Periaatteen jatkovalmistelussa onkin harkittava, onko poikkeusolojen huomioiminen erikseen tarpeen.

6 Työ- ja elinkeinoministeriön Yrityspaneelin perustaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti vuonna 2019 Yrityspaneelin, joka on verkkopohjainen työkalu sääntelyn yritysvaikutusten arvioinnin tueksi. Yrityspaneeli koostuu yrityksistä, jotka ovat suostuneet vastaamaan verkkokyselyihin, jotka liittyvät lainsäädäntömuutosten vaikutuksiin yrityksissä.

Yrityspaneeli on tarkoitettu ennen kaikkea standardikustannusmallin (Standard Cost Model) soveltamisen tueksi. Yrityspaneelin avulla voidaan kysyä yrityksistä suoraan sitä, kuinka paljon työaikaa lainsäädännön velvoitteen toteuttaminen yrityksessä vie.

OECD:n julkaiseman SCM-verkoston (nykyinen Better Regulation Network) laatiman standardikustannusmallia koskevan ohjeistuksen (International Standard Cost Model Manual) mukaan sääntelytaakka-arvioon riittää vastaus työajan käytöstä vähintään viidestä normaalitehokkaasta yrityksestä, jotta näiden vastausten mediaania voidaan käyttää sääntelytaakka-arvion laadinnassa. Yrityspaneeli on suunniteltu niin, että tämä kriteeri kyettäisiin täyttämään. Toistaiseksi Yrityspaneelin koko ei vielä mahdollista tätä kaiken toimialakohtaisen erityissääntelyn kohdalla, mutta paneelin kokoa on tarkoitus edelleen laajentaa.

Yrityspaneelia on hyödynnetty 2019–2020 kaupparekisteriä sekä tilintarkastusvelvollisuutta koskevien lakimuutosten valmistelussa.

7 Sääntelytaakkalaskurin kehittäminen vuosina 2019 ja 2020

Vuonna 2017 julkaistun työ- ja elinkeinoministeriön Sääntelytaakkalaskurin kehittämistä on jatkettu myös vuosina 2019 ja 2020. 24.9.2020 päivitettyssä versiossa on tehty seuraavia muutoksia:

- Lisätty mahdollisuus määritellä erikseen Business-as-Usual-%
- Päivitetty ajantasaiset tilastotiedot
- Selkeytetty entisestään laskurin taustatietoja ja päivitetty ohjeistusta

Laskuria on tarkoitus jatkossakin päivittää vuosittain. Päivitysten yhteydessä tarkastetaan ajantasaiset palkkatiedot sekä elinkustannusindeksi. Lisäksi tehdään muita korjauksia tarvittaessa.

8 Lopuksi

Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen Suomessa on edennyt merkittävästi Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmän perustamisen seurauksena. Edelleen on kuitenkin paljon auki olevia ratkaistavia kysymyksiä sen suhteen, millainen Yksi yhdestä -periaatteen tulisi jatkossa olla.

Covid-19-pandemia osoitti, että sääntelytaakan kehityksen määrällinen seuranta on mahdollista, vaikka säädettäväksi tulisikin hyvin poikkeuksellisia lakiesityksiä. Mikäli taakkaseuranta olisi koko pandemian läpi tehty kaikissa ministeriöissä, olisi eteen varmasikin tullut hankkeita joissa aikataulusyistä arviointia ei olisi ollut mahdollista toteuttaa. Nämä tapaukset olivat kuitenkin väliaikaisesti voimassa olevia poikkeuslakeja, joiden merkitys sääntelytaakan kehitykselle pitkällä aikavälillä ei ole kovin suuri.

Periaatteen kokeilun laajentamisen ensimmäisen vaiheen (taakka-arvioinnin systematisoiminen) osalta on vielä ratkaisematta, miten organisoidaan sääntelytaakan kehityksen raportointi valtioneuvostotasolla. Periaate edellyttää tarkkaa määrittelemistä, mitä sääntelytaakka vaikutuksia siinä huomioidaan ja mitä ei, sekä millaisia muita tarkoituksenmukaisuuksia periaatteelle asetetaan.

Toinen kysymys on se, miten jatketaan kokeilun laajentamisen ensimmäisen vaiheen jälkeen. Kun taakka-arviointi on saatu systematisoitua ja arvioiden tuloksista raportoidaan säännöllisesti ja kattavasti, on tarpeen ottaa kantaa siihen, miten tulokset huomioidaan päätöksenteossa. Millaisella toimintatavalla pyritään ehkäisemään tarpeettoman sääntelytaakan kasvua? Asetetaanko sujuvoittamistyölle erillisiä tavoitteita?

Lopuksi, jokainen kokeilu päättyy ennen pitkään ja niin myös Yksi yhdestä -kokeilu. Pilottityyppisten kokeiluiden tarkoituksena on etsiä toimivia tapoja järjestää toiminta pysyvästi. Yksi yhdestä -kokeilun päättyessä linjattavaksi jää, millainen pysyvä toimintamalli kokeilun jälkeen mahdollisesti perustetaan.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-903-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi