

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2019:8

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2018



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:8

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2018

Kokeiluhankkeen vuosiraportti

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN:978-952-327-395-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	11.2.2019	
Tekijät	Erno Mähönen		
Julkaisun nimi	Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2018 – Kokeiluhankkeen vuosiraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:8		
Diaari/ hankenumero		Teema	Ministeriö
ISBN PDF	978-952-327-395-5	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-395-5		
Sivumäärä	25	Kieli	suomi
Asiasanat	sääntely, deregulaatio, yritykset, hallinto, lainsäädäntö		
Tiivistelmä			
<p>Yksi yhdestä -periaate tarkoittaa valtionhallinnon tavoitetta, jossa yrityksiin kohdistuvan suorat sääntelytaakan lisäykset on korvattava vähintään vastaavan arvoisella taakan kevennyksellä toisessa yhteydessä. Periaatetta on kokeiltu työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2017–2018. Periaate koskee vain kansallista sääntelyä, ja siihen on sovellettu eräitä muita rajoituksia.</p> <p>Vuonna 2018 työ- ja elinkeinoministeriöstä annetut hallituksen esitykset kasvattivat yrityssektoriin kohdistuvaa suoraa sääntelytaakkaa vuositasolla noin puoli miljoonaa euroa. Taakka syntyi tavamerkkilain ja päästökauppalaain muutoksista. Vastaavasti vuonna 2017 annetut esitykset kevensivät taakkaa vuositasolla noin 150 000 euroa.</p> <p>Yksi yhdestä -periaatteen kehittäminen on vielä kesken. Suorien sääntelytaakkojen määrittely vaatii tarkennuksia, jotta niiden laskeminen olisi riittävän yksinkertaista ja yhdenmukaista. On tehtävä valinta tarkastelun laajuuden ja sovellettavuuden välillä. Raportissa käydään läpi periaatteen kannalta keskeisimpiä kysymyksiä, jotka jäävät seuraavan hallituksen linjattaviksi.</p> <p>Erno Mähönen (Työllisyys ja toimivat markkinat / puh. 029 5047066)</p>			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	11.2.2019
Författare	Erno Mähönen	
Publikationens titel	Försöket med principen en in, en ut vid arbets- och näringsministeriet 2018 – Försöksprojektets årsrapport	
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:8	
Diarie-/ projektnummer		Tema Ministeriet
ISBN PDF	978-952-327-395-5	ISSN PDF 1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-395-5	
Sidantal	25	Språk finska
Nyckelord	reglering, avreglering, företag, förvaltning, lagstiftning	
Referat	<p>Principen en in, en ut är ett av statsförvaltningens mål, som innebär att direkta ökning av företags regelbörda ska kompenseras med att regelbördan görs lättare till motsvarande värde i något annat sammanhang. Principen har prövats vid arbets- och näringsministeriet under 2017–2018. Principen gäller endast nationell lagstiftning, och vissa andra begränsningar har tillämpats på den.</p> <p>De regeringspropositioner som hade beretts vid arbets- och näringsministeriet och lämnades till riksdagen 2018 ökade den direkta regelbördan för företagssektorn med cirka en halv miljon euro på årsnivå. Bördan berodde på ändringar i varumärkeslagen och lagen om utsläppshandel. De propositioner som lämnades 2017 gjorde å andra sidan regelbördan lättare till ett värde av cirka 150 000 euro på årsnivå.</p> <p>Principen en in, en ut är fortfarande under utveckling. Bestämningen av den direkta regelbördan kräver ytterligare preciseringar för att beräkningen av den ska vara tillräckligt enkel och enhetlig. Man måste välja mellan granskningens omfattning och dess tillämplighet. I rapporten går man igenom de mest centrala frågor kring principen som följande regering får ta ställning till.</p> <p>Erno Mähönen (Syssestättning och fungerande marknader / tfn 029 504 7066)</p>	
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		11.2.2019
Authors	Erno Mähönen		
Title of publication	Test of the “one-in, one-out principle” at the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2018 – Annual report for the pilot project		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2019:8		
Register number		Subject	Ministry
ISBN PDF	978-952-327-395-5	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-395-5		
Pages	25	Language	Finnish
Keywords	regulation, deregulation, companies, administration, legislation		
<p>Abstract</p> <p>The “one-in, one-out principle” refers to the state administration’s objective in which the direct additions of regulatory burden on companies must be compensated by a minimum of an equivalent reduction of the burden in another connection. The principle has been tested at the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2017 and 2018. The principle only applies to national regulation, and certain other restrictions have been applied to it.</p> <p>In 2018, the Government Bills introduced by the Ministry of Economic Affairs and Employment increased the annual direct regulatory burden on the business sector by approximately half a million Euros. The burden was caused by the changes in trademark law and emission trading law. Correspondingly, the bills given in 2017 reduced the burden by approximately EUR150,000.</p> <p>The development of the “on-in, one-out principle” is still in progress. More specific definition is required for the direct regulatory burdens in order to make reducing them sufficiently simple and harmonised. A choice has to be made between the scope and applicability of the survey. The report goes through the key questions regarding the principle that will be left for the next government to outline guidelines for.</p> <p>Erno Mähönen (Employment and well-functioning markets / tel. +358 29 5047066)</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto.....	9
2	Keskeiset käsitteet.....	10
3	Työ- ja elinkeinoministeriössä sovelletut rajaukset Yksi yhdestä -periaatteeseen	12
4	Periaatteen soveltaminen hallituksen esityksissä vuonna 2018.....	13
5	Tarkennuksia suoran sääntelytaakan määrittelystä	19
6	Periaatteen soveltamisessa havaittuja haasteita ja kysymyksiä jatkokehittämistä varten.....	21
7	Sääntelytaakkalaskurin kehittäminen vuonna 2018.....	24
8	Lopuksi.....	25

1 Johdanto

Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2018 -vuosiraportti on jatkoa Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportille (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2017). Vuosiraportissa käsitellään Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelussa vuoden 2018 aikana.

Yksi yhdestä -periaatteen kokeileminen aloitettiin Suomessa syksyllä 2016 käydyssä Sipilän hallituksen strategiaistunnon myötä. Vuoden 2017 työ- ja elinkeinoministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä toteutetun kokeiluhankkeen jälkeen periaatteen soveltamista ja kehittämistä päätettiin jatkaa työ- ja elinkeinoministeriössä virkamiesjohdon päätöksellä.

Yksi yhdestä -periaate tarkoittaa sitä, että lainsäätäjälle asetetaan velvoite korvata yrityksiin kohdistunut euron arvoinen sääntelytaakan lisäys euron arvoisella sääntelytaakan vähennyksellä toisessa yhteydessä.

Vuoden 2017 kokeiluhankkeen¹ aikana kehitettiin lähtökohdat ja yleiset periaatteet yksi yhdestä -menettelyn soveltamiselle. Kokeiluhankkeen keskeinen tuotos oli Yksi yhdestä -laskuri, joka mahdollistaa erilaisten hallinnollisten taakkojen euromääräistämisen ja yhdenmukaisen vertailun.

Tässä vuosiraportissa käsiteltävät sääntelytaakan muutokset on arvioitu samalla periaatteella kuin vuoden 2017 kokeiluhanketta käsittelevässä loppuraportissa. Lisäksi tässä raportissa käsitellään soveltamisen aikana eteen tulleita haasteita ja niistä kumpuavia kehittämissuhteita.

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

2 Keskeiset käsitteet

Sääntelytaakka

= Kustannukset yritykselle, jotka johtuvat lainsäädännöstä, ja joita yritys ei tosiasiassa 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 vaakuuden hankintakustannus.

Business as usual

= Se osa yrityksen toimintaa, jonka se tekisi normaalisti osana liiketoimintaansa ilman lain velvoitteitakin. Esimerkiksi tilinpäätöksen laatimiseen ja muuhun taloudelliseen raportointiin liittyy toimenpiteitä, 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.

One-in, X-out (OIXO)

= Periaate tai sääntö, jonka mukaan lain yrityksille aiheuttama kustannuslisäys on korvattava X:n suuruisella kustannussäästöllä.

3 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. *Kolmikantaisesti säädettyä työlainsäädäntöä* ei ole laskettu mukaan periaatteen soveltamisen piiriin. Lisäksi 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 loppuraportissa².

Käytännössä vuoden 2018 aikana on myös todettu, että periaatteen rajaaminen suoriin sääntelytaakoihin vaatii tarkennusta siltä osin, mitä tarkoitetaan suoralla sääntelytaakalla. Tähän aiheeseen palataan kappaleessa 5.

2 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2017, ks. <https://tem.fi/yksi-yhdesta-periaate>

4 Periaatteen soveltaminen hallituksen esityksissä vuonna 2018

Vuoden 2018 aikana työ- ja elinkeinoministeriön antamista hallituksen esityksistä yhteensä kolme on lopulta mukana Yksi yhdestä -kirjanpidossa. Näillä esityksillä on ollut kansallisesta sääntelystä johtuvia suoria arvioitavissa olevia vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Kaikki kolme esitystä ovat lisänneet yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, mikä on kääntänyt Yksi yhdestä -taseen kokonaistään kasvun puolelle. Yhteensä suora sääntelytaakka kasvoi siis vuoden 2018 aikana työ- ja elinkeinoministeriön antamista hallituksen esityksistä johtuen puoli miljoonaa euroa vuodessa.

Kansallisen suoran sääntelytaakantaakan tason kehitys TEMin lainsäädäntöalueella:

tase v. 2017	-150 000 euroa vuodessa
tavaramerkkilaki HE 201/2018	+250 000 euroa vuodessa
perintätoimistot HE 206/2017	-0 euroa vuodessa
päästökauppalaki HE 51/2018	+250 000 euroa vuodessa
<hr/>	
tase v. 2018	+350 000 euroa vuodessa

Negatiivisten arvojen tarkoittaessa tässä sääntelyn kevenemistä ja positiivisten kiristymistä.

Selitykset:

Tavaramerkkilaki = Työryhmän mietintö uudeksi tavaramerkkilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 201/2018)

- Taakan syy: tavaramerkkien uudelleenrekisteröinti

Perintätoimistot = Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä (HE 206/2017)

- Taakan kevenemisen syy: siirtyminen lupamenettelystä rekisteröitymismenettelyyn
- Vaikutus on niin pieni, että se pyöristyy noltaan 10 vuoden tarkastelujaksolla

Päästökauppalaki = Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 51/2018)

- Taakan syy: ilmaisaon viranomaistehtävät siirretään TEMistä Energiavirastoon, mikä nostaa käsittelymaksuja
- Taakan kevennys: päästöjen tarkkailusuunnitelma ja päästö-lupa-anomus erotetaan toisistaan

Suurin osa vuoden 2018 hallituksen esityksistä on sellaisia, ettei niillä ole suoraa vaikutusta yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Vuonna 2018 annettiin kuitenkin neljä esitystä, joilla potentiaalisesti olisi suoria taakkavaikutuksia, mutta ne rajautuivat pois periaatteen soveltamisen piiristä ennalta päätettyjen rajausten perusteella. Yhdessä tapauksessa ensisijaisena syynä on kolmikantainen sääntely, kolmessa EU-minimisääntely.

Suoraa sääntelytaakkaa aiheuttavia esityksiä, jotka ovat rajausten perusteella periaatteen soveltamisen ulkopuolella

Työaikalaki HE 158/2018

- Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- kolmikantaista sääntelyä

- Joustavoittaa olennaisesti työaikäsäätelyä, mikä on yrityksille eduksi.
- Säätelymuutosten implementoinnista koituu yrityksissä jonkin verran hallinnollista taakkaa, mm. työaikajärjestelmien uusimistarpeen vuoksi. Toisaalta lähtökohtana on mahdollisuus käyttää lain tarjoamia joustoja (Business as Usual -osuus voidaan katsoa korkeaksi).

Energiamerkintäasetus HE 187/2018

- Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista annetun lain muuttamisesta
- EU-asetuksen kansallinen implementointi, ei kansallista sääntelyosuutta
- Aiheuttaa hallinnollista taakkaa tavarantoimittajille ja jälleenmyyjille

Vuosilomalaki HE 219/2018

- Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuosilomalain muuttamisesta
- Lisää työnantajan vuosilomakustannuksia ja mahdollisesti myös hallinnollista taakkaa
- EU-minimisäätelyä, valittu yrityskentän kannalta edullisin säätelymalli

Kalastustyötä koskeva direktiivi HE 291/2018

- Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kalastusalan työtä koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta
- Vähäisiä vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan hallinnolliseen taakkaan
- EU-minimisäätelyä

Näiden tapausten lisäksi vuonna 2018 annettiin myös kaksi hallituksen esitystä, joilla on potentiaalisesti hyvinkin merkittäviä vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan

sääntelytaakkaan, mutta taakkavaikutus on luonteeltaan epäsuoraa, tai suoran sääntelytaakan määrittelemisen ja arvioinnin on osoittautunut hyvin haastavaksi.

Vuoden 2018 hallituksen esityksiä, joilla merkittäviä epäsuoria sääntelytaakkavaikutuksia

Hiilen energiakäytön kieltö HE 200/2018

- Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta
- Taakan syy: hiilen energiakäyttö kielletään vuonna 2029
- Kansallista sääntelyä
- Investoinneista koituva kustannustaakka yritysentalle noin 35–45 miljoonaa euroa (nettonykyarvo) riippuen käytetyistä oletuksista ja hintaskenaariosta
 - Helsingin kaukolämpöverkko: 15 miljoonaa euroa (kariutuneet kustannukset) + tuotantokustannusten ja investointien kokonaisvaikutus, jonka arvio on miljoonan säästön ja 8 miljoonan kustannuksen välillä vuosina 2029–2033
 - Vaasan kaukolämpöverkko: 7 miljoonaa euroa (kariutuneet kustannukset) + 14–15 miljoonaa euroa muuttuvista tuotantokustannuksista vuosina 2029–2032
 - lisäksi muutamissa kohteissa mahdollisesti muutaman miljoonan euron investointeja.
- edelliset epäsuorat kustannukset vastaavat vuositasolla nettonykyarvona noin 3,9–5,1 miljoonaa euroa.
- Suoraa sääntelytaakkaa vaikea määrittellä, kun kyse on taloudellisen toiminnan kieltämisestä. Tällaiset kustannukset on katsottu epäsuoriksi.
- laskelmat perustuneet nykyverotukseen, vuoden 2019 alkuun kaavailut veromuutokset parantavat korvausinvestointien kannattavuutta niiden perustuessa muuhun kuin hiilen käyttöön polttoaineena, mikä vastaavasti pienentää kustannusvaikutuksia

Biopolttoaineiden käytön edistäminen HE 199/2018

- Nimi: Hallituksen esitysluonnos laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisessä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta
- Biopolttoaineiden jakeluvuorituksen kiristäminen. Kehittyneiden biopolttoaineiden alarajatavoitteen asettaminen.
- Taustalla EU:n taakanjakoasetuksen mukainen päästöjen vähentämistavoite
- kustannuslisäys useimmilla toimialoilla alle 0,2 % kokonaiskustannuksista. Maaliikennesektorilla kuitenkin noin 0,8 %.
- Suora sääntelytaakka ei ole pystytty arvioimaan
 - riippuu talouden toimintaympäristöstä
 - investointivaikutusten arviointi vaikeaa
 - Hallinnollista taakkaa ei ole
- Taustalla (osittain): Uusiutuvan energian direktiivi ja Taakanjakoasetus
 - Toisaalta kansalliset velvoitteet kovempia
 - Taustalla EU:n liikenteen päästönvähennystavoitteet

Erityistapauksia

- Sähkömarkkinalaki (datahub) HE 144/2018
 - Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
 - Arvioitu vuonna 2017 Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportissa
- Kaivoslaki HE 293/2018
 - Nimi: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain 32 ja 34 §:n muuttamisesta
 - Vaikutukset sääntelytaakkaan arvioitu kaivoslain muutoksen yhteydessä vuonna 2017 Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportissa

Edellä listattujen hallituksen esitysten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö antoi vuonna 2018 eduskunnalle 24 muuta hallituksen esitystä, mutta niiden kohdalla ei ole havaittu olennaisia suoria vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan hallinnolliseen taakkaan.

5 Tarkennuksia suoran sääntelytaakan määrittelystä

Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on työ- ja elinkeinoministeriössä lähdetty siitä, että suorilla sääntelytaakoilla tarkoitetaan sellaisia sääntelytaakkoja, joiden laskennassa ei ole huomioitu mahdollisia vaikutuksia talouden eri toimijoiden käyttäytymiseen. Käyttäytymisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi hinnanmuodostusta, ostopäätöksiä, päätöksiä anoa lupaa, tai alihankintoja. Suorat sääntelytaakkavaikutukset eivät siis pidä sisällään dynaamisia vaikutuksia, eli käyttäytymisvaikutuksia. Suorat sääntelytaakkavaikutukset ovat toisin sanoen staattisia vaikutuksia, joissa kukaan ei muuta toimintaansa lakimuutoksen takia muuten kuin siltä osin mitä lakimuutos edellyttää.

Esimerkkitapauksena päästöoikeuksien ilmaisjaon lupa-anomusten määrä katsotaan arvioinnissa staattiseksi, vaikka tosiasiaassa tiedetään lupahakemusten määrän laskevan hinnankorotuksen takia.

Käytännössä periaatteen rajaaminen suoriin sääntelytaakkoihin aiheuttaa vääristymää arviointiin, mutta toisaalta yksinkertaistus on välttämätön yhdenmukaisen arvioinnin mahdollistamiseksi. Se myös helpottaa taakka-arvioiden laadintaa lainvalmistelussa.

Käytännössä jopa suorien sääntelytaakkojen arviointi voi eräissä tapauksissa osoittautua hyvin haastavaksi. Näin on varsinkin silloin, kun puhutaan sääntelyn noudattamiskustannuksista, jotka ovat niitä sääntelytaakkoja, jotka eivät ole hallinnollista taakkaa. Useimmiten arvioinnin kannalta haastavat tapaukset ovat sellaisia sääntelyn noudattamiskustannuksia, jotka ovat eivät ole lupamaksuja, rahoituskustannuksia tai hallinnollisiin velvoitteisiin suoraan liittyviä oheiskuluja eivätkä laitehankintoja. Tällöin puhutaan siis sääntelykustannuksista, jotka aiheutuvat sääntelystä joka

kohdistuu tuotannollisiin prosesseihin tai investointeihin. Tällaisiin lakisääteisiin velvoitteisiin viitataan jatkossa termillä ”tuotannollinen regulaatio”. Tällaisten taakojen arviointi ei ole mahdollista pelkästään standardikustannusmalliin perustuvan Yksi yhdestä -laskurin avulla, vaan siihen tarvitaan erityistä sektorispesifiä osamista, mitä hallinnossa ei välttämättä ole.

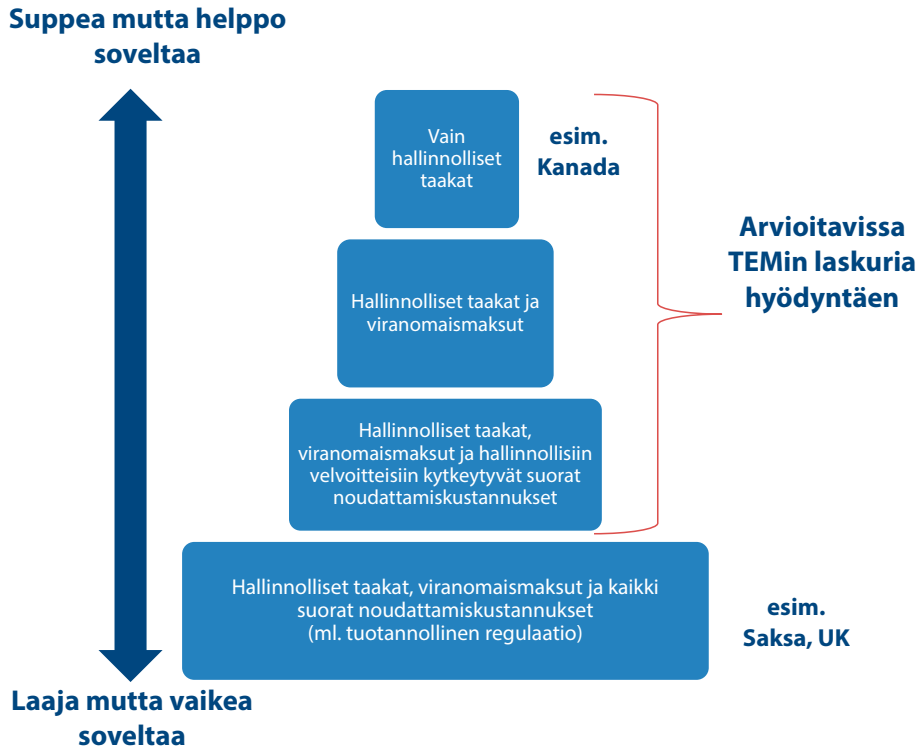
Säätelytaakka ylipäänsä kattaa vain sellaiset säätelykustannukset, jotka ovat lainsäädännöstä johtuvia. Usein, erityisesti hallinnollisen taakan kohdalla, säätelytaakkaa aiheuttavat velvoitteet johtuvat osin lainsäädännöstä, mutta vastaavat myös osin yrityksen omiin tarpeisiin. Näissä tapauksissa onkin arvioitava erikseen, miltä osin kyseessä on ns. Business-as-Usual-toiminta, ja miltä osin kustannukset johtuvat aidosti lainsäädännöstä.

6 Periaatteen soveltamisessa havaittuja haasteita ja kysymyksiä jatkokehittämistä varten

Yksi yhdestä -periaatetta on toistaiseksi sovellettu säännönmukaisesti vain työ- ja elinkeinoministeriössä vuosina 2017–2018 (lisäksi periaatetta kokeiltiin maa- ja metsätalousministeriössä elintarvikelain valmistelun yhteydessä vuonna 2017). Mikäli periaatetta halutaan laajentaa kattamaan muitakin hallinnonaloja, on se oltava yleisesti sovellettava ja riittävän yksinkertainen.

Haasteita periaatteen soveltamisessa on havaittu erityisesti niissä tapauksissa, joissa suoran sääntelytaakan määrittelemine tai laskeminen on vaikeaa. Nämä tapaukset liittyvät tyypillisesti tuotannolliseen regulaatioon, eli säädöksiin jotka asettavat vaatimuksia yritysten tuotannollisille prosesseille tai investointeihin. Tällöin kyse ei ole hallinnollisesta taakasta, vaan muista sääntelyn noudattamiskustannuksista. Näiden kustannusten arviointi ei ole mahdollista perinteisen standardikustannusmallin avulla, eikä siten myöskään TEM:n kehittämän sääntelytaakkalaskurin avulla, vaan niihin täytyisi soveltaa muita yritysten kustannuslaskennan menetelmiä. Käytännössä tämä vaatisi paljon substanssikohtaista erityisosaamista. Ongelmana on myös se, että tällaisia säädöshankkeita varten tilatuissa ulkopuolisissa selvityksissä on usein keskitytty muutoksen kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin, eikä niissä ole arvioitu erikseen suoraa sääntelytaakkavaikutusta. Suoran sääntelytaakkavaikutuksen sijaan huomio on tyypillisesti kohdistunut epäsuoriin taloudellisiin vaikutuksiin, kuten vaikutukseen hintatasoon markkinoilla, tai kilpailukykyyn.

Kuvio: Eri asteisia soveltamisrajouksia suoriin sääntelytaakkoihin Yksi yhdestä -periaatteen osalta ja esimerkkejä soveltamisesta eri maissa



Yksi yhdestä -periaatetta on toistaiseksi sovellettu laajamittaisesti ministeriöistä vain työ- ja elinkeinoministeriössä. Mikäli tulevaisuudessa päätetään soveltaa periaatetta laajemmin, esimerkiksi koko valtioneuvostossa, tulee tällöin tarkemmin pohdittavaksi menettelyn organisointi. Käytännössä keskeisiä ratkaistavia kysymyksiä olisivat seuraavat:

- Miten varmistetaan periaatteen pohjalla olevien taakkararvioiden yhdenmukainen toteuttaminen ja oikeellisuus?
- Mikä taho on päävastuussa Yksi yhdestä -menettelyn kehittämisestä, organisoinnista ja tulosten kokoamisesta?

- Mille aikavälille asetetaan tavoite, jona taakan taso ei saa kasvaa (esim. hallituskaudeksi kerrallaan)?
- Miten periaatteen toteutumisesta raportoidaan? Millaisella syklillä ja ministeriöt yhdessä vai erikseen?
- Asetetaanko tavoite erikseen kullekin ministeriölle vai koko valtioneuvostolle yhteisesti? Voidaanko taakkaa kasvattaa yhdellä hallinnonalalla, jos sitä vähennetään riittävästi muilla hallinnonaloilla?
- Miten organisoidaan korvaavien sääntelytaakan kevennysten etsintä ja toteuttaminen?
- Millaisia rajoituksia periaatteen soveltamiseen asetetaan?

Yllä olevan listauksen ensimmäinen kohta on siinä mielessä tärkein, että ilman taakka-arvioiden toteuttamista Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen ei ole mahdollista. Se on siis ensimmäinen askel, mitä Yksi yhdestä -periaatteen laajentaminen vaatisi: yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan arvioinnin systematisointia.

Viimeinen kysymys koskee periaatteen rajoituksia, joita käytännössä esiintyy kaikissa OIXO-malleissa (One-in, X-out). Kyse on osin siitä, että periaatteen soveltaminen olisi tarkoituksenmukaista sen omien tavoitteiden kannalta. Esimerkiksi jos periaatteella tavoitellaan yritysten elinvoimaisuuden ja kilpailukykyyn vahvistumista, voidaan perustellusti ajatella, että yrityselämälle eduksi olevien lakimuutosten aiheuttamaa sääntelytaakkaa ei tulisi huomioida periaatteen soveltamisessa. Tästä syystä kokeiluhankkeessa markkinoiden avaaminen kilpailulle on rajattu ulos. Toisaalta kyse voi olla yhteensopivuudesta valmisteluprosessiin: kolmikantaisesti valmisteltuihin lakimuutoksiin ei ole kokeiluhankkeen aikana haluttu soveltaa Yksi yhdestä -menettelyä, koska on katsottu kolmikantansa itsessään ottavan huomioon eri osapuolten taloudelliset intressit. Lisäksi kuitenkin useissa maissa on tehty muitakin rajoituksia, joilla on haluttu turvata tiettyjä yhteiskunnallisia intressejä (useissa tapauksissa turvallisuus).

Muut kysymykset koskevat enemmän työnjakoa ja vastuuta tuloksista. Ne ovat kuitenkin myös asioita, jotka tulee ratkaista mikäli periaatetta halutaan laajentaa. On sovittava, mikä taho vastaa tavoitteesta milläkin hallinnon tasolla. Näiden organisatoristen kysymysten, sekä sääntelytaakka-arvioiden systematisoinnin osalta ratkaistavaksi tulee myös riittävä lisäresursointi.

7 Sääntelytaakkalaskurin kehittäminen vuonna 2018

Vuonna 2017 julkaistun työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskurin kehittämistä on jatkettu myös vuonna 2018. Laskuri ja siihen liittyvä ohjeistus on päivitetty uuteen versioon 2.2.2018. Uudessa versiossa on tehty teknisten parannusten lisäksi seuraavia muutoksia:

- Käytettävyyden parantaminen
- Yritystilastojen sisällyttäminen laskuriin
- Lisätty tieto taakkavaikutuksesta yhtä yritystä kohden
- Päivitetty ajantasaiset tilastotiedot
- Selkeytetty laskurin taustatietoja, dokumentaatiota ja ohjeistusta

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

8 Lopuksi

Yksi yhdestä -periaatteen toteuttaminen niin, että periaatteella on aitoa vaikuttavuutta, vaatii virkатыön lisäksi poliittista sitoutumista. Kulloisenkin hallituksen on aidosti sitouduttava pyrkimään asetettuun sääntelytaakan kevennystavoitteeseen, mikä yksinkertaisessa Yksi yhdestä -mallissa on sääntelytaakan nollakasvu. Mikäli poliittinen sitoutuminen on liian ohutta, ajavat muut tavoitteet sääntelytaakan keventämisen ohi, eikä tavoitetta saavuteta.

Sääntelytaakan kehityksen systemaattinen arviointi ja raportointi luo toisaalta sääntelytaakan kehitykselle läpinäkyvyyttä. Taakkakehityksen tuominen näkyväksi auttaa poliittisia päättäjiä kiinnittämään huomiota sääntelytaakan keventämiseen muiden poliittisten tavoitteiden joukossa. Läpinäkyvyys lisää julkista painetta valita sellainen sääntelymalli, joka on sääntelytaakan näkökulmasta mahdollisimman kevyt, eikä aiheuta tarpeetonta taakkaa.

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2018

Yksi yhdestä -periaate tarkoittaa valtionhallinnolle asetettua velvoitetta korvata yrityksiin kohdistuvat kansallisesta lainsäädännöstä johtuvat suorat sääntelytaakan lisäykset vastaavan arvoisella taakan keventämisellä toisessa yhteydessä. Periaatteen soveltamisen kokeilua on jatkettu työ- ja elinkei-noministeriössä vuonna 2018. Vuonna 2018 annetut hallituksen esityksen lisäsivät sääntelytaakkaa yhteensä noin puoli miljoonaa euroa vuodessa.

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-395-5

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