

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2022:57

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu valtioneuvostossa vuonna 2021

Kokeiluhankkeen vuosiraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:57

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu valtioneuvostossa vuonna 2021

Kokeiluhankkeen vuosiraportti

Erno Mähönen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

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

CC BY-NC 4.0

ISBN pdf: 978-952-327-926-1

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu valtioneuvostossa vuonna 2021

Kokeiluhankkeen vuosiraportti

| | | | |
|--|-----------------------------|------------------|------------|
| Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:57 | | Teema | Ministeriö |
| Julkaisija | Työ- ja elinkeinoministeriö | | |
| Tekijä/t | Erno Mähönen | | |
| Kieli | suomi | Sivumäärä | 23 |

Tiivistelmä

Yksi yhdestä -periaate tarkoittaa valtionhallinnon tavoitetta, jossa yrityksiin kohdistuvat suorat sääntelytaakan lisäykset pyritään korvaamaan vähintään vastaavan arvoisella taakan kevennyksellä toisessa yhteydessä. Vuonna 2017 alkanutta kokeilua on jatkettu työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2021. Periaate koskee vain kansallista sääntelyä, ja siihen on sovellettu eräitä muita rajoituksia.

Vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriöstä annetut hallituksen esitykset lisäsivät yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa vuositasona noin 8,5 miljoonalla eurolla. Taakkaa lisäsivät yhteistoimintalain kokonaisuudistus sekä sähkö- ja maakaasuverkkomaksujen nosto. Taakkaa puolestaan kevensivät matkanjärjestäjien valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksujen poistot vuosilta 2020 ja 2021. Lisäksi tunnistettiin kolme EU-säädöstä, joilla oli vaikutuksia sääntelytaakan tasoon Suomessa.

Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä on etsinyt soveltuvia pilottihankkeita kokeilua varten myös muista ministeriöistä kuin työ- ja elinkeinoministeriöstä. Tavoitteena on laajentaa sääntelytaakan euromääräinen arviointi koskemaan koko valtioneuvostoa.

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

| | | | |
|-------------------|-------------------|--------------------|----------------|
| ISBN PDF | 978-952-327-926-1 | ISSN PDF | 1797-3562 |
| Asianumero | VN/7476/2019 | Hankenumero | TEM026:00/2020 |

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-926-1>

Försöket med principen en in, en ut vid statsrådet 2021

Försöksprojektets årsrapport

| | | | |
|--|--------------------------------|-------------|-------------|
| Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:57 | | Tema | Ministeriet |
| Utgivare | Arbets- och näringsministeriet | | |

| | | | |
|-------------------|--------------|-----------------|----|
| Författare | Erno Mähönen | | |
| Språk | finska | Sidantal | 23 |

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 2021. Principen gäller endast nationell lagstiftning, och vissa andra begränsningar har tillämpats på den.

De regeringspropositioner som hade beretts vid arbets- och näringsministeriet och lämnades till riksdagen 2021 ökade regelbördan för företagen med cirka 8,5 miljoner euro på årsnivå. Den totala översynen av samarbetslagen och höjningen av el- och naturgasnätsavgifterna ökade bördan. Slopandet av researrangörernas tillsyns- och insolvensskyddsavgift 2020 och 2021 lättade för sin del på bördan. Dessutom identifierades tre EU-rättsakter som hade inverkan på nivån på regleringsbördan i Finland.

Arbetsgruppen för smidigare lagstiftning har efterlyst lämpliga pilotprojekt för försöket också vid andra ministerier än arbets- och näringsministeriet. Målet är att utvidga bedömningen av regleringsbördan i euro till att gälla hela statsrådet.

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

| | | | |
|---------------------|-------------------|----------------------|----------------|
| ISBN PDF | 978-952-327-926-1 | ISSN PDF | 1797-3562 |
| Ärendenummer | VN/7476/2019 | Projektnummer | TEM026:00/2020 |

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-926-1>

Pilot of the 'One in, One out principle' in the Government in 2021 Annual report of the pilot project

| | | |
|--|--|-----------------|
| Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:57 | Subject | Ministry |
| Publisher | Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland | |
| Author(s) | Erno Mähönen | |
| Language | Finnish | Pages 23 |

Abstract

The 'One in, One out principle' refers to the central government's objective to match increases in regulatory burdens imposed on businesses with at least equal reductions in regulatory burdens in another context. The pilot, which began in 2017, was continued in the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2021. The principle applies only to national regulation with certain restrictions.

The Government proposals issued by the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2021 increased the regulatory burden on companies by approximately EUR 8.5 million annually. The burden was increased by the overall reform of the Act on Co-operation within Undertakings and the rise in the electricity and natural gas network charges. On the other hand, the Government's decision not to charge tour operators supervisory and insolvency protection fees in 2020 and 2021 reduced the regulatory burden of companies. Moreover, three EU regulations that had an effect on the level of the regulatory burden in Finland were identified.

The working group on streamlining regulation has also sought suitable projects for the pilot in ministries other than the Ministry of Economic Affairs and Employment. The aim is to extend the assessment of the regulatory burden in euro terms to the entire Government.

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

| | | | |
|-------------------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| ISBN PDF | 978-952-327-926-1 | ISSN PDF | 1797-3562 |
| Reference number | VN/7476/2019 | Project number | TEM026:00/2020 |

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-926-1>

Sisältö

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Johdanto | 7 |
| 2 | Keskeiset käsitteet | 8 |
| 3 | Työ- ja elinkeinoministeriössä sovelletut rajaukset Yksi yhdestä -periaatteeseen | 9 |
| 4 | Periaatteen soveltaminen työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksissä vuonna 2021 | 10 |
| 5 | Säätelytaakan kehitys Yksi yhdestä -kokeilun aikana 2017–2021 | 16 |
| 6 | Säätelyn sujuvoittaminen valtioneuvostossa | 19 |
| 7 | Säätelytaakkalaskurin kehittäminen vuonna 2021 | 22 |
| 8 | Lopuksi | 23 |

1 Johdanto

Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2021 -vuosiraportti on jatkoa Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportille ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 45/2017](#)) ja vuoden 2018 ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2019:8](#)) sekä vuosien 2019–2020 vuosiraportteille ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:65](#)). Vuosiraportissa käsitellään Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelussa sekä periaatteen kokeilua muualla valtioneuvostossa vuonna 2021.

Vuonna 2021 jatkettiin vuonna 2020 aloitettua Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmän työtä ja ryhdyttiin harjoittelemaan sääntelytaakan euromääräistä arviointia myös muissa ministeriöissä.

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

Yksi yhdestä -periaatteen kokeileminen aloitettiin vuonna 2017 työ- ja elinkeinoministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriössä. Vuoden 2017 kokeiluhankkeen jälkeen periaatteen soveltamista ja kehittämistä päätettiin jatkaa työ- ja elinkeinoministeriössä virkamiesjohdon päätöksellä. Pääministeri Marinin hallituksen [hallitusohjelmassa](#) on kirjattu Yksi yhdestä -kokeilun laajentamisesta asteittain.

Vuoden 2017 kokeiluhankkeen¹ aikana kehitettiin lähtökohdat ja yleiset periaatteet Yksi yhdestä -menettelyn soveltamiselle. Kokeiluhankkeen keskeinen tuotos oli [Sääntelytaakkalaskuri](#), joka mahdollistaa erilaisten hallinnollisten taakkojen euromääräistämisen ja yhdenmukaisen vertailun. Vuonna 2021 Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä alkoi laajentaa Sääntelytaakkalaskurin käyttöä koko valtioneuvostoon.

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

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

2 Keskeiset käsitteet

Säätelytaakka

= 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 säätelytaakasta.

Aineelliset noudattamiskustannukset

= Se osa säätelytaakkaa, 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 säätelytaakkaan.

Yksi yhdestä

= Periaate tai sääntö, jonka mukaan lain yrityksille aiheuttama suora kansallisesta sääntelystä johtuva säätelytaakan 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.

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. Rajauksia on sovellettu lähinnä sellaisten esitysten kohdalla, 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. Loppuraportista poiketen kolmikantavalmistelua koskevaa rajausta ei enää sovelleta. Asiaa käsitellään tarkemmin [vuosiraportissa 2019–2020](#).

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

4 Periaatteen soveltaminen työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksissä vuonna 2021

Vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriön antamista hallituksen esityksistä yhteensä viisi on mukana Yksi yhdestä -kirjanpidossa. Nämä ovat ulkomaisia marjanpoimijoita palkkaavia yrityksiä koskeva sääntelyuudistus, matkapalveluyhdistelmien tarjoajien valvontamaksujen poistot vuosilta 2020 ja 2021, sähköverkko- ja maakaasumarkkinamaksujen nosto sekä yhteistoimintalain muutos. Näillä esityksillä on ollut kansallisesta sääntelystä johtuvia suoria arvioitavissa olevia vaikutuksia yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Yhteistoimintalain muutos on tähän mennessä sääntelytaakan suuruudeltaan merkittävintä hanke Yksi yhdestä -kokeilussa. Näiden kahden esityksen lisäksi yhden EU-säädöshankkeella, digitalisaatiodirektiivillä, on ollut suora sääntelytaakkaa vähentävä vaikutus, mutta tässä on kyse EU:n vähimmäissääntelyn toimeenpanosta. Lisäksi on hyvä huomioida, ettei kaikkia yritysten sääntelytaakkaan vaikuttavia EU-vähimmäissääntelystä johtuvia esityksiä ole euromääräisesti arvioitu. Ravitsemusliikkeiden väliaikainen alueittainen sulkeminen aiheutti olennaisia tulonmenetyksiä ravitsemusalan yrityksille, mutta määritelmällisesti siinä ei ole kyse sääntelytaakasta. Yhteensä työ- ja elinkeinoministeriö antoi vuonna 2021 eduskunnalle 43 hallituksen esitystä.

Kansallisen suoran sääntelytaakan tason kehitys TEMin lainsäädäntöalueella:

| | |
|--|----------------------------|
| tase v. 2020 | – 140 000 euroa vuodessa |
| HE 42/2021 Ulkomaiset marjanpoimijat | + 0 euroa vuodessa |
| HE 102/2021 Matkapalveluyhdistelmien tarjoajat | – 80 000 euroa vuodessa |
| HE 150/2021 Sähkö- ja maakaasuverkkomaksut | + 380 000 euroa vuodessa |
| HE 159/2021 Yhteistoimintalaki ² | + 8 300 000 euroa vuodessa |
| HE 234/2021 Matkapalveluyhdistelmien tarjoajat | – 60 000 euroa vuodessa |
| tase v. 2021 | + 8 400 000 euroa vuodessa |

² Tässä arvioissa on sovellettu hallituksen esityksen kustannusarvioon (19–20 miljoonaa euroa) 50 % Business-as-Usual-osuutta. Tietojen keruussa on hyödynnetty TEMin Yrityspaneelia. Ramboll Management Consulting, Deloitte Oy:llä ja Capgemini Finland Oy:n vuonna 2010 laatima selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista (työnantajaveroitukset) arvioi Business-as-Usual-prosestit yhteistoimintalain kohdalla kautta linjan hyvin korkeiksi, eli toiminta on siis suurelta osin myös yrityksen omassa intressissä. Täten kustannusten kasvua ei voida täysimääräisesti lukea sääntelytaakaksi. 50 % arviota voidaan pitää varsin konservatiivisena.

Kokonaisuudessaan kansallista alkuperää olevat esitykset lisäsivät yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa yli 8 miljoonan euron arvosta vuosittain. Kun huomioidaan kehitys vuodesta 2017 alkaen, päädytään 8,4 miljoonan euron sääntelytaakan lisäykseen vuosittain, josta 8,3 miljoonaa on yhteistoimintalain muutoksen vaikutusta.

Kaikki kustannukset on vertailtavuuden vuoksi ilmoitettu vuoden 2017 vuositason jae-tussa nettonykyarvossa.

Selitykset:

HE 42/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

- Vähäinen hallinnollisen taakan kasvu. Kohdeyritysjoukon ollessa enimmäislään 30 yrityksen suuruinen ja yritysten noudattaessa laajasti lakimuutoksen tuomio velvoitteita jo lakimuutosta, jää taakkavaikutus kansantaloudellisesti vähäiseksi.

HE 102/2021 Matkapalveluyhdistelmien tarjoajat = Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyysmaksusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

- Poistettiin yritysten valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksu väliaikaisesti vuodelta 2020

HE 150/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamisesta

- Sähkö- ja maakaasuverkkomaksujen korotus, jolla katetaan sääntelyn lisääntymisestä johtuva valvontatarve.
- Kansallisen sääntelyn vaikutus maksujen korotukseen on arviolta 380 000 € vuodessa. Tästä 290 000 € on Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämän sijaintipalvelun rahoitusta, joka perustuu liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esitykseen HE 116/2015.
- Loput kustannuksista (noin 200 000 € vuodessa) johtuu sähkömarkkinadirektiivin velvoitteista (EU-sääntely).

HE 159/2021 Yhteistoimintalaki = Hallituksen esitys eduskunnalle yhteistoimintalaksi ja siihen liittyviksi laeiksi

- Vuoropuheluelvoitteeseen asetettiin määrällinen vaatimus vuoropuhelukierrosten lukumäärälle, mikä lisää käytävien vuoropuhelukierrosten määrää
- Laki toisaalta vapauttaa vuoropuheluiden sisältöä, mikä voi tehdä niiden käymisestä yrityksille mielekkäämpää (Business-as-Usual-osuuden kasvu)

HE 234/2021 Matkapalveluyhdistelmien tarjoajat = Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyysmaksusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

- Poistettiin yritysten valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksu väliaikaisesti vuodelta 2021

Suurin osa vuoden 2021 hallituksen esityksistä on sellaisia, ettei niillä ole suoraa vaikutusta yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan. Vuonna 2021 annettiin kuitenkin 10 esitystä, joilla potentiaalisesti olisi suoria taakkavaikutuksia, mutta ne rajautuivat pois sääntelytaakan kehityksen seurannasta ennalta päätettyjen rajausten perusteella. Seitsemässä tapauksessa ensisijaisena syynä on EU-minimisäntely, yhdessä kansainvälinen sopimus ja yhdessä vaikutusten kohdistuminen lähinnä ulkomailla sijaitseviin yrityksiin. Yhdessä tapauksessa, digitalisaatiodirektiivin kansallisessa toimeenpanossa, kyseessä oli EU-sääntelystä johtuva markkinoiden avautuminen kilpailulle. Siinä sääntelytaakkavaikutus on arvioitu euromääräisesti. Rajausten piiriin kuuluvista vaikutuksista muiden kuin EU-sääntelystä johtuvien taakkavaikutusten arvioidaan olevan hyvin vähäisiä kotimaisille yritystymijoille.

EU-minimisäntelyn vaikutuksia sääntelytaakkaan on arvioitu kolmessa esityksessä (alla). EU-sääntelyn osalta on hyvä huomata, ettei kaikissa tapauksissa ole laadittu kansallista euromääräistä sääntelytaakka-arviota, joten tiedot ovat tältä osin vajaita.

EU-sääntelyn kansallisen toimeenpanon vaikutus v. 2021:

| | |
|--|----------------------------|
| HE 87/2021 Energian alkuperätakuut | + 530 000 euroa vuodessa |
| HE 150/2021 Sähkö- ja maakaasuverkkomaksut | + 200 000 euroa vuodessa |
| HE 151/2021 Digitalisaatiodirektiivi | - 1 100 000 euroa vuodessa |
| Yhteensä: | - 470 000 euroa vuodessa |

Negatiivisten arvojen tarkoittaessa tässä sääntelyn kevenemistä ja positiivisten kiristymistä.

Suoria sääntelytaakka vaikutuksia sisältäviä esityksiä, jotka ovat rajausten perusteella periaatteen soveltamisen ulkopuolella

HE 48/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

- EU-direktiivin kansallinen toimeenpano
- Sisältää vaikeasti arvioitavissa olevia aineellisia noudattamiskustannuksia

HE 87/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista

- Taustalla EU-sääntely (uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin alkuperätakuista koskeva sääntely sekä sähkömarkkinadirektiivin säännökset sähkön alkuperän ilmoittamisesta)
- Sisältää sekä yrityksiin kohdistuvia aineellisia noudattamiskustannuksia että viranomaismaksujen nousua kustannusten kattamiseksi. Viranomaiskustannukset muodostavat arviolta 530 000 euron sääntelytaakan, mikäli ne kateetaan täysmääräisesti yrityksiltä kerättävillä maksuilla.

HE 117/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinvastuulain ja ydinvastuulain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

- Taustalla kansainvälisen sopimuksen toimeenpano (Pariisin yleissopimus ja Brysselin lisäyleissopimus)
- Nostaa yritysten vakuusmaksuja vaadittujen vakuussummien kasvaessa

HE 128/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

- EU-asetuksen kansallinen toimeenpano
- Hallinnollista taakkaa liittyen biopolttoaineiden kestävyden osoittamiseen ja tarkkailusuunnitelmien muuttamiseen asetuksen mukaisiksi
- Kansallisten muutosten osalta lupaprosessi eräissä tapauksissa lyhenee, millä on epäsuora sääntelytaakkaa keventävä vaikutus

HE 139/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

- EU-asetuksen kansallinen toimeenpano

HE 151/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaupparekisterilain ja yritys- ja yhteisötietolain 4 §:n muuttamisesta (Digitalisaatiodirektiivi)

- EU-sääntelyn velvoittamaa taakan keventämistä
- Direktiivi edellyttää, että pääosa osakeyhtiön kaupparekisteriotteelta ilmenevistä tiedoista on jatkossa annettava maksutta. Keventää yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa arviolta 1,1 miljoonalla eurolla vuodessa

HE 158/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain muuttamisesta

- Taustalla EU-lainsäädännöstä johtuva kaasumarkkinoiden kilpailun avautuminen
- Sisältää yrityksiin kohdistuvia aineellisia noudattamiskustannuksia, mutta niitä ei ole arvioitu euromääräisesti

HE 199/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetun lain muuttamisesta

- Taustalla EU-lainsäädäntö (sähkömarkkina-asetus)
- Sisältää yrityksiin kohdistuvia aineellisia noudattamiskustannuksia, mutta niitä ei ole arvioitu euromääräisesti

HE 208/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain ja sakan täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

- Suorat vaikutukset ovat niin vähäisiä, ettei niitä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida määrällisesti.
- Taustalla EU-lainsäädäntö

HE 221/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain 1 luvun muuttamisesta

- Vähäisiä vaikutuksia lähinnä ulkomailta käsin toimiville yrityksille

Erityistapauksia

Edellä mainitun 10 periaatteen soveltamisrajausten piiriin lukeutuvan esityksen lisäksi vuonna 2021 annettiin kaksi muuta hallituksen esitystä, joilla voidaan todeta olleen merkittäviä kustannusvaikutuksia suomalaisiin yrityksiin, mutta joita ei ole otettu mukaan sääntelytaakan tasoa kuvaavaan taseeseen. Molemmat koskevat ravitsemusliikkeiden väli aikaista sulkemista Covid-19-viruksen leviämisalueilla. Kyseessä on erittäin huomattava kustannusvaikutus yrityksille, joka ei kuitenkaan määritelmällisesti lukeudu sääntelytaakkaan. Yritystoiminnan lakisääteiset rajoitukset aiheuttavat merkittäviä tulonmenetyksiä rajoitusten kohteena oleville yrityksille, mutta koska niihin ei sisälly uusia lakisääteisiä velvoitteita, eivät ne täten ole sääntelytaakkaa. Kyseisten tapausten kohdalla on kuitenkin myös olennaista, että kyseessä oli korona-ajan poikkeustilatoimi. Vuoden 2017 Yksi yhdestä -kokeilun loppuraportissa määriteltiin periaatteen mahdollisiin rajauksiin yllättävän vaaran torjumisesta johtuva poikkeustilasääntely, mitä ravintoloiden koronasulku nimenomaisesti oli. Esityksiä ei siis huomioida Yksi yhdestä -taseessa. Nämä esitykset ovat:

HE 22/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

- Ravitsemusliikkeiden sulkeminen alueittain kolmen viikon ajaksi aluehallintoviranomaisen päätöksellä on aiheuttanut yrityksille merkittäviä tulonmenetyksiä. Kyseessä oli poikkeusoloissa säädetty poikkeustoimi.

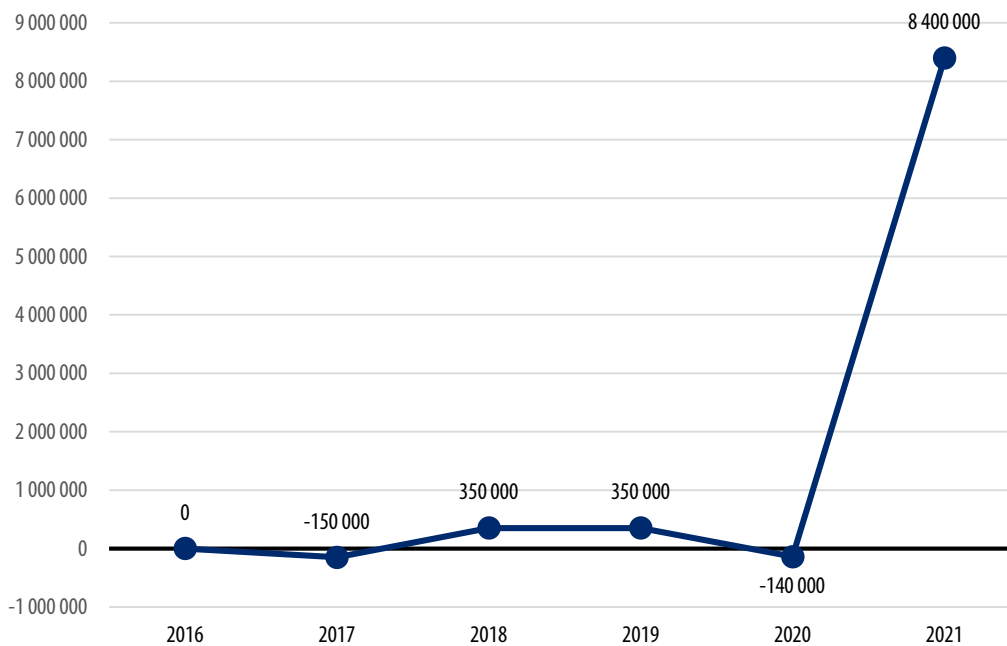
HE 38/2021 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

- Edellä kuvatun väliaikaisen ravintolasulun voimassaolon jatkaminen kolmella viikolla eteenpäin.

5 Sääntelytaakan kehitys Yksi yhdestä -kokeilun aikana 2017–2021

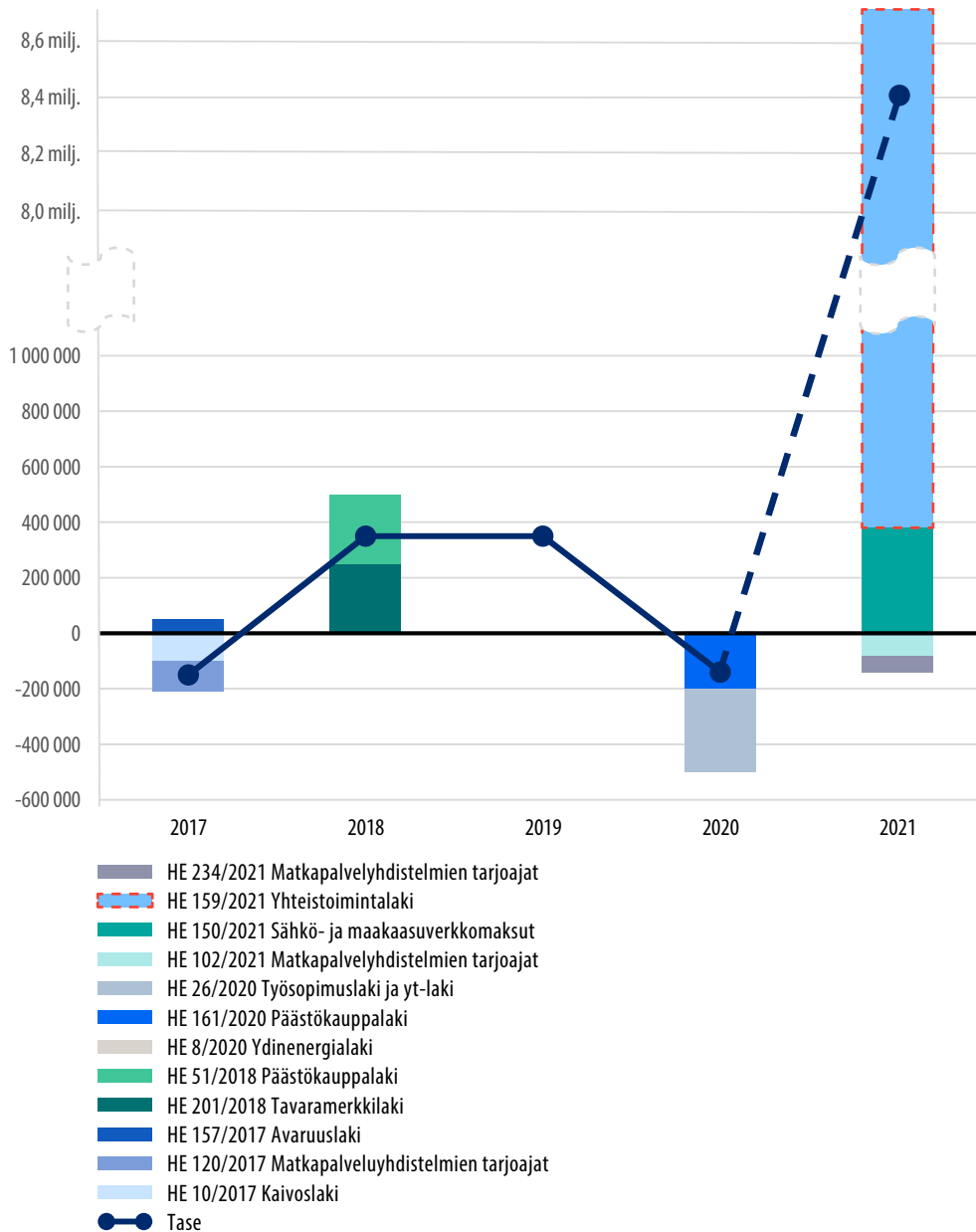
Kun tarkastellaan sääntelytaakan kehitystä koko Yksi yhdestä -kokeilun ajanjaksolla (2017–2021) työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksissä, havaitaan että sääntelytaakan taso pysyi pitkälti ennallaan vuosina 2017–2020. Sen sijaan vuonna 2021 sääntelytaakka lisääntyi merkittävästi verrattuna aiempaan (kuva 1).

Kuva 1. Sääntelytaakan taso TEMin esityksistä vuoteen 2016 verrattuna (tase, euroa vuodessa)



Kun tarkastellaan sääntelytaakan muutoksia aiheuttaneita hallituksen esityksiä, havaitaan että kasvu vuonna 2021 johtuu pääasiassa yhteistoimintalain muutoksesta (kuva 2). Muiden esitysten taakkavaikutus on ollut enimmillään vajaan 0,4 miljoonaa euroa vuodessa, kun se yhteistoimintalain kohdalla on 8,3 miljoonaa, eli yli 20-kertainen.

Kuva 2. Muutokset sääntelytaakan tasossa hallituksen esityksittäin (euroa vuodessa)



On kuitenkin hyvä huomata, että radikaalit erot sääntelytaakan mittaluokassa johtuvat osin myös siitä, mitkä kustannuserät ovat helposti mitattavissa ja mitkä eivät. Yhteistoimintalain aiheuttama taakka on suurelta osin melko suoraviivaisesti arvoitavissa oleva hallinnollista taakkaa. Sen sijaan useat aiempina vuosina annetut hallituksen esitykset ovat pitäneet sisällään vaikeasti arvioitavia taakkavaikutuksia, kuten tuotannollista regulaatiota. Esimerkkejä tällaisista esityksestä ovat vuonna 2018 annetut esitykset biopolttoainoiden

jakeluvuorituksen kiristämiseksi (HE 199/2018) ja hiilen energiakäytön kieltämiseksi (HE 200/2018). Lisäksi ravitsemusliikkeiden väliaikainen sulkeminen (HE 25/2020, HE 22/2021 ja HE 38/2021) aiheutti huomattavia taloudellisia tappioita ravitsemusalan yrityksille, mutta sitä ei laskettu sääntelytaakan seurantaan mukaan, koska kyseessä oli poikkeustilan edellyttämä toimi huomattavan vaaran torjumiseksi. Lisäksi määritelmällisesti elinkeinotoiminnan kieltäminen kokoaan ei ole sääntelytaakkaa sen varsinaisessa merkityksessä.

6 Sääntelyn sujuvoittaminen valtioneuvostossa

Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmassa Osallistava ja osaava Suomi on linjattu Yksi yhdestä -kokeilun laajentamisesta valtioneuvostossa. Ohjelmassa todetaan: *”Kehitetään lainsäädäntöä laajentamalla asteittain yksi yhdestä -periaatetta painottaen määrällisyyden sijaan kuitenkin lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta.”* Hallitusohjelman kirjausta lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden painottamisesta on käytännössä kokeilun aikana tulkittu niin, ettei hallinnolle ole asetettu sitovaa velvoitetta 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.

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.”* Valtioneuvoston kanslia antoi toukokuussa 2021 e-selvityksen komission 29.4.2021 antamasta tiedonannosta *EU:n parempi sääntely – yhteistyöllä parempaa ja tulevaisuuden tarpeita vastaavaa EU:n lainsäädäntöä (tiedonanto (COM(2021) 219 final)*³. Tiedonanto kytkeytyy EU:n kehittämistä koskevaan laajempaan keskusteluun muun muassa kestävän kehityksen ja strategisen ennakkoinnin näkökulmista. Tiedonannossa ehdotetaan useita parannuksia EU:n lainsäädäntömenettelyn käytännön toimivuuteen ottaen huomioon Euroopan elpymisen ja tulevaisuuden tarpeet. Lisäksi komissio haluaa kehittää yhteistyötä EU:n lainsäätäjien, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa. Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen on korostanut, että tiedonannon tarkoituksena on jatkaa tiedonanto jatkaa aiempien komissioiden kaudella paremman sääntelyn eteen tehtyä työtä.

Komissio on ottanut tiedonannon myötä käyttöön Yksi yhdestä -periaatteen, jota se soveltaa vuoden 2022 työohjelmassaan. Kun komissio esittelee uutta taakkaa aiheuttavaa

3 Tiedonantoa koskeva E kirje, E 64/2021 vp. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2021-AK-377538.pdf>.

lainsäädäntöä, se pyrkii samalla systemaattisesti ja ennakoivasti vähentämään taakkaa olemassa olevasta lainsäädännöstä. Periaatteen ensisijaisena tavoitteena on edelleen tuoda pitkän aikavälin taloudellista, sosiaalista ja ympäristöllistä hyötyä yksilöille ja yrityksille, eikä periaatteen soveltaminen johda näiden standardien ja tavoitteiden alentamiseen. Komissio tuo esiin tiedonannossaan, että periaatteen soveltamisessa on tarkoitus hyödyntää myös jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kokemuksia vastaavan periaatteen soveltamisesta. Komissio tulee raportoimaan periaatteen soveltamisesta sitä vuotuisessa taakkaselvityksessä (*Annual Burden Survey*).

Hallitusohjelmasta tulevien tavoitteiden lisäksi myös Euroopan unionissa on pyrkimys EU-sääntelyn sujuvoittamiseen. Osana REFIT-ohjelmaa toimiva korkean tason asiantuntijoista koostuva Fit for Future -foorumi valmistelee komissiolle suosituksia (*opinions*) EU-sääntelyn yksinkertaistamiseksi ja sääntelytaakan keventämiseksi.

Hallitusohjelmassa määriteltyjä sääntelyn sujuvoittamiseen liittyviä tavoitteita ohjaa työ- ja elinkeinoministeriön asettama Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä. Työryhmä on vuoden 2021 aikana käsitellyt paitsi Yksi yhdestä -kokeilun laajentamista, myös kansallisia aloitteita sääntelyn sujuvoittamiseksi sekä EU-tason kysymyksiä sääntelyn sujuvoittamisesta.

Yksi yhdestä -kokeilun osalta työtä on jatkettu vuoden 2021 ajan pitkälti ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta Yksi yhdestä -kokeilun laajentamisesta asteittain on toteutettu koulutustilaisuuksien, työpajojen ja pilottihankkeiden kautta. Eri ministeriöiden lainsäädäntöohjelmista on tunnistettu hankkeita, joihin potentiaalisesti liittyy taakkavaikutuksia, ja pyritty arvioimaan niitä euromääräisesti. Näitä esimerkkihankkeita on löydetty ympäristöministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä ja oikeusministeriöstä. Sisäministeriössä ja valtiovarainministeriössä on tunnistettu potentiaalisia hankkeita, mutta niissä aikataulusyistä arvioinnin toteuttaminen on venynyt vuoden 2022 puolelle. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä tunnistetun esimerkkihankkeen valmistelu taas keskeytettiin. Täten työssä ollaan hieman asetettua aikataulutavoitetta jäljessä, sillä työryhmän alkuperäisenä tavoitteena oli euromääräisessä arvioinnissa hyödynnettävän laskentatyökalun, eli Sääntelytaakkalaskurin, käytön laajentaminen koko valtioneuvostoon vuoden 2021 loppuun mennessä. Kuitenkin kaikille ministeriöille on tarjottu koulutusta, ohjausta ja neuvontaa jo vuoden 2021 aikana.

Koronapandemia on jossain määrin edelleen varjostanut työryhmän työskentelyä. Erilaiset koronapandemiaan liittyvät lainsäädäntöhankkeet ovat kuormittaneet ennen kaikkea sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä, jolloin vähemmän työaikaa on jäänyt sääntelytaakkarvioinnin jalkautukseen.

Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmässä kerättiin ministeriöiden keskeisiä sujuvoittamishankkeita hallituskauden aikana. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö pyysi viime kesänä sidosryhmiltä konkreettisia ideoita sääntelyn sujuvoittamiseksi. Kyselyyn annettuja vastauksia on käsitelty sääntelyn sujuvoittamisen työryhmässä. Ehdotusten [yhteenveto](#) on julkaistu Hankeikkunassa sivulla *Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä 2019–2023* (TEM026:00/2020).

Työ- ja elinkeinoministeriö on jatkanut [Yrityspaneelin](#) ylläpitoa ja kehittämistä vuonna 2021. Paneelia sovellettiin yhteistoimintalain (HE 159/2021) muutoksen yritysvaikutusarvioinnin laadintaan. Paneeliin kuuluu 250 yrittäjää eri toimialoilta ja eri kokoluokista. Paneelin ei ole tarkoitus olla tilastollisesti edustava otos Suomen yritys kentästä, vaan tarjota väylä standardikustannusmallin mukaiseen tiedonkeruuseen suoraan yrityksiltä itseltään liittyen erilaisten hallinnollisten velvoitteiden kuormittavuuteen.

7 Sääntelytaakkalaskurin kehittäminen vuonna 2021

Vuonna 2017 julkaistun työ- ja elinkeinoministeriön Sääntelytaakkalaskurin kehittämistä on jatkettu myös vuonna 2021. Laskuria on vuoden aikana päivitetty ajantaisilla hintatiedoilla ja korjattu laskuriin jääneitä virheitä.

Vuoden aikana on laadittu vuoden 2022 päivitystä varten laajempi uudistus, jossa on päivitetty laskuri vastaamaan työ- ja elinkeinoministeriön visuaalista ilmettä ja uusimpia esteettömyysvaatimuksia, sekä muutenkin parannettu työkalun selkeyttä. Lisäksi yritystilastot on päivitetty vuoden 2020 tiedoilla.

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

8 Lopuksi

Vuotta 2021 on leimannut ennen kaikkea yhteistyö eri ministeriöiden kesken sääntelytaakan arvioinnin laajentamiseksi. Lukuisat koulutukset, esittelytilaisuudet ja työpajat ovat tuoneet Sääntelytaakkalaskuria ja sen käyttöä tutummaksi valtioneuvoston lainvalmistelijoille ja vaikutusarviointityötä tekeville.

Vaikka vuoden aikana ei täysin ollakaan päästy niihin tavoitteisiin, joita Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmässä oli asetettu, on sääntelytaakan arvioinnin systematisointi ottanut merkittäviä askeleita eteenpäin. On luotu kapasiteettia arvioida sääntelytaakkavaikutuksia laajemmin eri lainsäädäntöaloilla, ei pelkästään työ- ja elinkeinoministeriössä.

Vuosi 2021 on myös osoittanut, että suorien sääntelytaakkoja tarkastelulla on myös kansantaloudellista merkitystä. Siinä missä vuosien 2017–2020 aikana annettujen esitysten arvioidut suorat sääntelytaakkavaikutukset ovat olleet kansantaloudellisesti pieniä, olivat taakkavaikutukset vuonna 2021 täysin eri mittaluokassa. Tämä osoittaa sen, että tietynlaisien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla suorien sääntelytaakkavaikutuksia arvioiminen tuo näkyväksi niin merkittäviä kustannuksia, joilla on konkreettista merkitystä kansantalouden ja elinkeinoelämän toiminnan kannalta. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että lainvalmistelua olisi vuonna 2021 tehty olennaisen erilaisella tavalla kuin aiemmin, vaan siitä ettei aiempina vuosina ollut valmisteltavana sellaisia hankkeita, joilla olisi ollut merkittäviä suorita taakkavaikutuksia. Tämä osoittaa myös sen, että sääntelytaakan systemaattisen euromääräisen arvioinnin laajentaminen kattamaan koko valtioneuvoston voi tavoittaa huomattavasti suurempia kustannusvaikutuksia kuin mitä työ- ja elinkeinoministeriön kokeilussa on aiemmin havaittu. Tästä on olemassa alustavia viitteitä myös niihen hankkeiden perusteella, joita vuoden 2021 aikana on käytetty esimerkkihankkeina laajennettaessa arviointia koskemaan muita ministeriöitä.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-926-1

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