

Prof. Pertti Ahonen, Helsingin yliopisto
Petri Uusikylä, Frisky & Anjoy

Yksi yhdestä sääntelymallin kansainväliset kokemukset

1.3.2018

Kansainväliset kokemukset Yksi yhdestä -sääntelymallista

Yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan vähentäminen on ollut keskeisesti esillä viime vuosina sekä OECD:n ja Euroopan unionin sääntelytaakan keventämistä ja säädösvaikutusten arviointia koskevissa linjauksissa. Sääntelytaakan keventämisen nimissä on muodostettu erilaisia sääntelyn keventämisen malleja, joista yksi on tässä käsiteltävä yksi yhdestä -malli. Konkreettisesti yksi yhdestä -periaate tarkoittaa sitä, että mikäli uusista säädöksistä aiheutuu yrityksille hallinnollista tai muuta taakkaa, niiden taakka tulee samassa suhteessa vähentää purkamalla sääntelyä. Päämääränä on, että sääntelyn joillekin kohteille aiheutuvat tietyt kustannukset jäädytettäisiin määrältään. Tarkoituksiin kuuluu lisäksi laskea sääntelyn johdosta aiheutuvien kustannusten lisäysten ja sääntelyn purkutoimien johdosta koituvien kustannusvähennysten nettojäämää. Ennen kuin tarkastelemme yksi yhdestä -laskentamallin kansainvälisiä sovelluksia, on kuvattava se laajempi sääntelyn kehittämisen kokonaisuus, jonka osana yksi yhdestä -mallia sovelletaan.

Sääntelyn keventämisen kansainväliset avaukset

Euroopan komissio käynnisti vuonna 2007 toimenpideohjelman, jonka tarkoituksena oli vähentää yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia vuoteen 2012 mennessä 25 prosentilla. Komissio arvioi vuonna 2014 säästöjen määräksi 37,6 miljardia euroa eli 30,5 prosenttia. Suurimmat yritysten taakan vähennykset aiheutuivat hankkeen loppuraportin mukaan verolainsäädännön (laskuihin liittyvät vaatimukset, ml. sähköisten laskujen laajempi salliminen) ja yhtiölainsäädännön (kirjanpito ja tilintarkastus, erityisesti mahdollisuus vapauttaa mikroyritykset EU-sääntelyn soveltamisesta) keventämisestä. Tämän jälkeen komission huomio on keskittynyt REFIT-ohjelman (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) toteutukseen, seurantaan ja raportointiin.

Iso-Britannia on ollut niin Euroopan unionissa kuin OECD:ssä innokkain sääntelytaakan keventämisen puolestapuhuja. Ensimmäiset paremman sääntelyn ja yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan keventämishjelmat syntyivät maassa 1990-luvulla. Isossa-Britanniassa Brexit-ratkaisuun saakka sovellettua yksi sisään – kaksi ulos -periaatteen toteutumista seurattiin raporteissa nimeltään Uuden sääntelyn tiedonannot (*New Regulation Statements*). Yhdeksännen tiedonannon mukaan kansallisen lainsäädännön muutokset olivat saaneet vuoden 2011 jälkeen aikaan 2,2 miljardin punnan säästöt yrityksille. Tiedot perustuvat riippumattoman valvontaelimen (*Regulatory Policy Committee*) kokoamiin raportteihin, joissa vuosittain esitetään jokaisen hallinnonalan lainsäädännön nettotaakkalaskelmat. Vuonna 2015 Ison-Britannian hallitus halusi parantaa mikro- ja PK-yritysten asemaa säätämällä *Small Business, Enterprise and Employment Actin*. Siinä edellytettiin, että ministeriöiden on asetettava määrälliset tavoitteet lainsäädännön parantamiseksi. Lain toimenpanoa on lisäksi tuettu mikro- ja pk-yritysten vaikutusten seurantaohjelmalla SaMBalla (*Small and Micro Business Assessment*).

Sääntelyvaikutusten arviointielimen Normenkontrollratin (NKR) mukaan Saksan elinkeinoelämälle oli aiheutunut vuosittain noin 50 miljardin euron taakka byrokratiakustannuksista. Tavoitteeksi asetettiin kokonaistaakan vähentäminen 12 miljardilla kaudella 2006-2012. Tavoite saavutettiin, ja taakka on siitä lähtien pysynyt alentuneella tasolla ja jopa vähentynyt. Vuonna 2015 Saksan liittohallitus käynnisti *Bürokratiebremse*-eli byrokratiajarrukampanjan sääntelytaakan kasvun hillitsemiseksi. Osana byrokratiajarrua otettiin käyttöön saksalainen sovellus yksi yhdestä -mallista. Perusajatus on se, että jokainen liittovaltion ministeriö vastaa siitä, ettei säädösten aiheuttama kustannusten kokonaistaakka kasva uusia säädöksiä laadittaessa. Verrattuna menettelytapoihin ennen vuotta 2015 *Bürokratiebremse*-kampanjan yhteydessä on laajennettu laskettavien kustannusten alaa. Aikaisemmin laskettiin sääntelyn sen kohteille aiheuttamista kustannuksista vain juokseva osa hallinnollisista taakoista, jotka johtuivat sääntelyn kohteille asettamista informaationantovelvollisuuksista viranomaisille. Sen sijaan *Bürokratiebremse*-laskelmissa otettiin huomioon myös se sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten valtaosa, joka aiheutuu sääntelyn välttämättömiksi tekemistä sen kohteiden käyttäytymisen muutoksista.

Vastaavia yrityksiin kohdistuvien hallinnollisten taakkojen keventämishjelmiä on käynnistetty ja niihin liittyviä taakkalaskelmia toteutettu myös muissa maissa. Niin on tehty ainakin Yhdysvalloissa, Kanadassa, Australiassa, Alankomaissa, Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa.

Euroopan komission ohjeiden mukaisesti Suomessa tavoitteeksi asetettiin vuonna 2007 yrityksille aiheutuvan hallinnollisen sääntelytaakan vähentäminen 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Ohjelmassa yrityksiin kohdistuva hallinnollinen kokonaistaakka arvioitiin vuonna 2006 tasolla hieman alle 2 miljardiksi euroksi. Ohjelman painopistealueilla taakka arvioitiin 1,6 miljardiksi eli noin prosentiksi

bruttokansantuotteesta. Sääntelytaakan keventäminen jäi kuitenkin vaatimattomaksi; Suomen yrittäjien arvion mukaan taakka keventyi vain alle prosenttiin verran.

Kansainväliset yksi yhdestä -sovellukset

Kansainväliset yksi yhdestä -periaatteen sovellukset ja niihin rinnastuvat mallit perustuvat määräytyille taustaolettamuksille. Keskeisiin niistä kuuluvat mallin perusluonteen valinta, kuten ratkaisu siitä, että kehittäminen perustuu joiltakin osin sääntelyvaikutusten laskennan standardikustannusmalliin (*standard cost model*, SCM). Keskeisiä ovat myös laskennassa huomioon otettavan ajanjakson pituus, laskelmien perusvuoden valinta sekä eri ajankohtina tapahtuvien kustannusten lisäysten ja vähennysten tekeminen keskenään vertailukelpoisiksi.

Kustannuksia lisäävien ja niitä vähentävien päätösten rajaaminen määrittää niitä tapoja, joita voidaan käyttää tavoiteltujen kokonaisvaikutusten määrittämiseksi. Rajaamiseen vaikuttavat oleellisesti ne laskennan rajoitukset, jotka rakentuvat sisään 1/1-malliin ja siihen rinnastuviin malleihin. Laskennan alaa määrittävät vastaavasti muun muassa ne ratkaisut, jotka koskevat laskentaan sisällytettäviä ja siitä pois jätettäviä kustannuksia.

1/1-mallia ja siihen rinnastuvia malleja luonnehtii konkreettisesti se, mitkä kustannukset lasketaan mukaan ja mitkä kustannukset jätetään laskennan ulkopuolelle. Laskettavien kustannusten minimin muodostaa sääntelyn kohteille – kaikille kohteille tai vain rajatulle osalle kohteita – aiheutuvat hallinnolliset taakat ja etenkin hallinnollisten taakkojen muuttuva osa. Laaja-alaisemmassa laskennassa voi tulla kysymykseen se, että otetaan huomioon myös hallinnollisten taakkojen se kertaluonteinen osa, joka aiheutuu sääntelyn tullessa voimaan, ja lisäksi kenties myös muita kohteille aiheutuvia kustannuksia. Oleellisimpien kustannusten systematiikka käsittää seuraavat erät:

- I. Hallinnolliset taakat, jotka jakautuvat kiinteään ja muuttuvaan osaan
- II. Sääntelyn kohteilta sääntelyn yhteydessä perityt maksut
- III. Sisällölliset noudattamiskustannukset, jotka aiheutuvat sääntelyn edellyttämistä sen kohteiden käyttäytymisen muutoksista

Tiedossa olevissa sovelluksissa jätetään ensinnäkin laskematta sääntelyn kohteille aiheutuvista välittömistä kustannuksista niin sanotut harmikustannukset. Ne aiheutuvat odotusajoista, viranomaispäätöksiä koskevasta epävarmuudesta sekä sääntelyn muutoksista. Yleensä jätetään laskematta myös sääntelyn harjoittajille aiheutuvat välittämät kustannukset. Poikkeuksetta laskennan ulkopuolelle jäävät kaikki sääntelystä mille tahansa tahoille aiheutuvat välilliset kustannukset.

Mallien ja vastaavien metodien rajoitukset

1/1-mallia ja siihen rinnastuvia malleja luonnehtivat määräytyt rajoitukset. EU-minimisääntelystä jäsenvaltioissa yrityksille tai muille tahoille aiheutuvat kustannukset jätetään laskennan ulkopuolelle EU-jäsenvaltioissa. Sen sijaan minimisääntelyn ylittävän kansallisen sääntelyn kustannukset sisällytetään mukaan. Laskelmissa otetaan useimmiten huomioon myös EU-vaatimukset ylittävän kansallisen sääntelyn purkamisesta aiheutuvat kustannussäästöt.

1/1-mallin ja vastaavien mallien soveltamisen rajoitukset korostavat mallien monimutkaisuutta ja niiden soveltamisen haasteita. Tuollaisia ongelmia voidaan helpottaa määräytyillä tavoin:

- I. Malleja sovelletaan valikoiden, joko vain valikoituihin kuten yhteiskunnallisesti merkittäviin tai yritystoiminnan kannalta keskeisiin kohteisiin.
- II. Kenties päädytään laskemaan vain osa niistä kustannuksista, jotka mallitekniseltä kannalta voitaisiin periaatteessa laskea.
- III. Mahdollisesti ainakin osaa laskettavista kustannuksista tarkastellaan vain karkeasti arvioiden, jotta laskentakustannukset eivät nousisi kohtuuttomiksi.
- IV. On mahdollista, että laskenta kohdistetaan vain tiettyyn toimialaan ja sen yrityksiin.

Kustannuslisäysten ja kustannusvähennysten jäämien seuranta

1/1-mallin ja siihen rinnastuvien mallien käyttö vaatii malleilla laskettavien kustannusten dynamiikan seurantaan. Huomio kiinnittyy erityisesti sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannuslisäysten ja kustannusvähennysten jäämien seurantaan.

Jäämien seurannan haasteet koskevat erityisesti sen alan määrittelyä, jonka rajoissa jäämiä odotetaan kertyvän. Kysymys voi olla esimerkiksi yksittäisestä hallinnonalasta ja sen osasta ja vastaavasta talousarvion jaottelusta, tietystä säädöksestä tai määrätystä toimialasta.

Mikäli jäämien laskentaa harjoitetaan hallinnonaloittain, riittää, jos sääntelystä aiheutuvat sen kohteille aiheutuvat laskennan kohteena olevat kustannusten lisäykset kompensoidaan jollakin muulla osalla sitä vaikutuspiiriä, johon kohdistuvasta sääntelystä hallinnonala on vastuussa. Jos jäämien laskennan alaksi määritellään säädös, riittää, että säädöksen tietystä säännöksestä sen kohteille aiheutuva kustannusten lisäys kompensoidaan purkamalla sääntelyä saman säädöksen jonkin toisen säännöksen avulla. Tarkastellut menettelytavat ovat kaavamaisia. Niiden perusteluna on hallinnollinen yksinkertaisuus.

Keskeistä on myös huomioida se ajanjakso, jonka aikana tavoiteltava tulos tulisi saavuttaa. Tavallista on se, että määritellään tietty aikaväli kuten 12-24 kuukautta, jonka kuluessa tai tasoitus tulee saada aikaan. Vaihtoehdoksi voidaan nähdä myös tasoituksen toteutus parlamenttivaalien kausittain.

Kanadan malli

Keskeisiin Kanadan 1/1-mallin (*one for one model*) olettamuksiin kuuluu se, että kysymys on standardikustannusmallin (*standard cost model*, SCM) sovelluksesta. Malli edustaa myös sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia koskevaa nettonykyarvolaskentaa, joka keskittyy kustannusten lisäysten ja kustannusten vähennysten suhteeseen siten, että kiinnitetään huomiota eri ajankohtina aiheutuvien lisäysten ja vähennysten tekemiseen keskenään vertailukelpoisiksi. Tuon suhteen tulisi olla mahdollisimman lähellä arvoa yksi. Teknisesti mallin soveltaminen perustuu laskentamalliin.

Muita mallin olettamuksia voidaan pitää teknisempinä. Kysymys on laskenta-ajanjakson valinnasta sekä nettonykyarvolaskennan diskonttokorkokannan määrittelystä. Tietyt muut olettamuksista liittyvät konkreettisiin ratkaisuihin siitä, mitä kustannuksia lasketaan.

Kanadan mallin erityispiirteisiin kuuluu se, ettei sitä sovelleta viranomaiskoneistossa, ennen kuin hallitus lähettää asianomaiset lakiesitykset perusteluineen liittovaltion parlamentin käsiteltäviksi. Sen sijaan ennen kuin esitykset lähetetään parlamentin käsittelyyn, toteutetaan konsultointikierroksia, joiden aikana sääntelyn kohteet ja muut sidosryhmät voivat ottaa kantaa sääntelyn odotettuihin vaikutuksiin. Sidoryhmiä ovat esimerkiksi maan osavaltioiden hallitukset, työntekijäjärjestöt ja elinkeinoelämä. Menettelytapaa luonnehtii arvioinnin osittainen ulkoistaminen sääntelyn kohteille, joskin liittovaltion hallitus ja hallinto ottavat kantaa siihen, miten konsultointikierrosten tulokset tulee ottaa huomioon esityksiä viimeisteltäessä.

Kanadassa tulee säädettäessä uusi yrityksille 1/1-mallin nojalla kustannuksia aiheuttava säädös kumota yksi aikaisempi säädös 24 kuukauden kuluessa uuden säädöksen voimaantulosta, ellei säädöstä ole kumottu jo ennen uuden säädöksen saattamista voimaan. Paitsi kustannusten määrää, säädellään siis myös säädösten määrää.

Kanadan 1/1-mallin kohteena ovat periaatteessa kaikki sääntelyn kohteille aiheutuvat välittömät noudattamiskustannukset (*direct compliance costs*). Laskenta koskee ensinnäkin kaikkia kohteille aiheutuvia hallinnollisiksi taakoiksi kutsuttuja kustannuksia, eli niin sääntelyn tullessa voimaan koituvia kertaluonteisia kuin sääntelyn ollessa voimassa jatkuvasti aiheutuvia juoksevia hallinnollisia taakkakustannuksia.

Toiseksi laskenta koskee myös muita sääntelyn kohteille aiheutuvia välittömiä noudattamiskustannuksia. Kysymyksessä ovat sisällöllisiksi noudattamiskustannuksiksi kutsutut kustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että sääntelyn tultua voimaan sen kohteiden on käytäytyttävä tietyllä tavalla samalla pidättäytyen määrättyistä muista käyttäytymistavoista.

Sääntelystä aiheutuvista muuttuvista kustannuksista ei mallissa lasketa sääntelyn harjoittajille aiheutuvia kustannuksia. Tosin Kanadan federalistisesta valtiorakenteesta aiheutuvat tietyt erityisjärjestelyt, jos on sääntelyn alalla kysymys liittovaltion ja osavaltioiden keskenään jakamista kompetensseista. Myös kaikki sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset jätetään mallissa laskematta, eikä laskettavia kustannuksia suhteuteta sääntelystä aiheutuviin hyötyihin eikä sääntelyn perimmäisiin vaikutuksiin.

Kanadan 1/1-mallin soveltamista rajoittavat poikkeukset. Ne koskevat esimerkiksi poikkeustilalainsäädäntöä, huomattavan vaaran torjumiseksi säädettävää lainsäädäntöä sekä seikkoja, jotka aiheutuvat Kanadan kansainvälisistä sitoumuksista. Pk-yritystoimintaan kohdistuvia vaikutuksia on määrätty arvioitaviksi soveltaen erityistä, mukautettua tarkastelutapaa. Lisäksi kustannusvaikutuksiltaan vähäpätöiseksi katsotun lainsäädännön vaikutukset sääntelyn kohteisiin arvioidaan vain yleisluonteisesti.

Kanadan mallia sovellettaessa perustarkastelutaso muodostuu kunkin yksittäisen ministerin vastuualueesta. Tarkoituksena on se, että tasapaino kustannusten lisäysten ja vähennyksen kesken tapahtuu kunkin noista vastuualueista sisällä.

Ranskan malli

Ranskan mallin perusolettamuksiin kuuluu se, että sovelletaan standardikustannusmallia SCM:ia, joka on siis rakennettu osaksi Ranskan mallia. Muita keskeisiä perusolettamuksia ovat ne, jotka koskevat laskentakauden pituutta sekä laskelmien perusvuoden valintaa.

Ranskan mallia sovelletaan kaikkiin määriteltyihin lainsäädännön vaikutuskohteisiin rajoittamatta arviointia yrityksiin. Arviointi kattaa kolmivuotiskauden, joka alkaa säännöksen voimaantulosta. Tuon kauden ajalta lasketaan kultakin vuodelta sääntelyn eri kohteille (esim. yrityksille, kotitalouksille, valtion keskushallinnolle, alueille, kunnille) sääntelyn johdosta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi lasketaan muutakin kuin kustannuksia eli samaisille kohteille sääntelyn ansiosta aiheutuvat hyödyt. Mainintaa ei ole siitä, että nettonykyarvolaskentaa harjoitettaisiin eriaikaisten kustannusten ja hyötyjen tekemiseksi keskenään vertailukelpoisiksi.

Kullekin sääntelyn kohteena olevalle taholle aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen erotus lasketaan kolmelta laskennan kohteena olevalta vuodelta erikseen. Tämä vaatii, että kustannusten ja hyötyjen suhde tulee laskea erikseen kullekin taholle kunakin laskennan kohdevuonna.

Ranskan malli edustaa sääntelyä koskevaa kattavaa kustannus-hyötytarkastelua eikä pelkästään sääntelyn jollekin kohteiden tyyppille aiheutuvien kustannusten laskentaa. Ranskan mallissa laskettavat kustannukset koostuvat pääosin välittömistä noudattamiskustannuksista. Lisäksi kustannuksiin lasketaan sääntelyn kohteiden suorittamat julkiset verot ja maksut.

Sääntelyn kokonaisvaikutukset muodostuvat kaikilla sääntelyn kohteena olevilla tahoilla koituvien kokonaisvaikutusten summaksi. Kullakin taholla kokonaisvaikutukset koostuvat taholle sääntelyn johdosta aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen erotukseksi. Laskennan kohteena ovat sääntelystä sen kohteena oleville eri tahoille – yrityksistä kotitalouksiin sekä valtion keskushallintoon ja kuntiin – aiheutuvat hyödyt sekä samoilla tahoille aiheutuvat kustannukset. Nuo kustannukset koostuvat pääasiassa välittömistä noudattamiskustannuksista sääntelyn kohteille. Laskenta koskee ensinnäkin kaikkia kohteille aiheutuvia hallinnollisiksi taakoiksi kutsuttuja kustannuksia, eli niin sääntelyn tullessa voimaan koituvia kertaluonteisia kuin sääntelyn ollessa voimassa jatkuvasti aiheutuvia juoksevia hallinnollisia taakkakustannuksia.

Toiseksi laskenta koskee hallinnollisten taakkojen lisäksi myös sääntelyn välittömiä noudattamiskustannuksia. Lisäksi kustannuksina otetaan huomioon sääntelyn kohteiden maksamat verot ja maksut.

Sääntelystä aiheutuvista muuttuvista kustannuksista lasketaan mallissa myös sääntelyn harjoittajille aiheutuvat kustannukset harvinaisena poikkeuksena siitä, mikä on kansainvälisesti käytäntönä. Sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset jätetään sen sijaan mallissa laskematta niin kuin muissakin yksi yhteen - malleissa.

Ranskan mallilla on rajoituksensa. EU-minimisääntelystä aiheutuvat kustannukset eivät sisälly laskennan piiriin toisin kuin minimisääntelyn ylittävän kansallisen sääntelyn kustannukset sekä kansallisen sääntelyn purkamisen aiheuttamat kustannussäästöt. EU-sääntelystä aiheutuvia hyötyjäkään ei lasketa.

Ranskassa taloudellisilta vaikutuksiltaan määrättyä minimirahamäärää pienempiä lakihankkeita ei arvioida yhtä yksityiskohtaisesti kuin suurempia hankkeita. Pääministerin päätöksen nojalla vuonna 2015 asetettiin kustannusvaikutusten euromääräinen alaraja, jonka ylittävät toimialakohtaiset vaikutukset tulee arvioida. Samalla asetettiin verrattain alhainen alaraja, jonka ylittävät yrityskohtaiset vaikutukset tuli arvioida. Samassa yhteydessä asetettiin myös alaraja, jonka ylittävät vaikutukset kansalaisjärjestöihin tuli arvioida sekä varsin alhainen alaraja järjestökohtaisille kustannusvaikutuksille, jotka samoin tuli arvioida.

Ranskassa tarkasteltavat jäämät koostuvat sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten ja kohteille koituvien hyötyjen erotuksista kohdetyypeittäin (esim. yritykset, kansalaiset, kansalaisjärjestöt, valtion

keskushallinto, alemmat hallinnon tasot). Jäämät lasketaan sekä vuosittain että kolmivuotiskausittain. Tämä muodostaa erään keskeisimmistä eroista Ranskan mallin ja muiden mallien kesken. Jälkimmäisissä ei millään tavoin oteta huomioon sääntelystä aiheutuvia hyötyjä.

Ison-Britannian malli

Iso-Britannia on pitkään ollut Euroopan unionissa ja OECD:ssä innokkaimpia sääntelytaakan keventämisen puolestapuhujia. Ensimmäiset paremman sääntelyn ja yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan keventämisohjelmat syntyivät maassa 1990-luvulla. Vuonna 1997 Paremman sääntelyn komissio (*Better Regulation Commission*) ja sitä edeltänyt työryhmä esittelivät ohjelman ja toimintakäsikirjan paremman sääntelyn kehittämiseksi. Komission asettamiskirjeessä määriteltiin sen tehtävä seuraavasti: "To advise the Government on action to reduce unnecessary regulatory and administrative burdens, and ensure that regulation and its enforcement are proportionate, accountable, consistent, transparent and targeted". Komissio lakkautettiin vuonna 2008. Sen ovat korvanneet uudet paremman sääntelyn yksiköt.

Vuonna 2009 Britannian hallituksen päätöksellä perustettiin Regulatory Policy Committee (RPC) riippumattomaksi neuvoo-antavaksi elimeksi. RPC oli ensin tilapäinen neuvoo-antava elin (ad-hoc advisory body), joka kohotettiin vuonna 2012 statukseen neuvoo-antava ministeriön ulkopuolinen julkinen toimielin (advisory non-departmental public body). RPC toimii nykyisin Yritysinnovaatio- ja osaamisministeriön (Department for Business Innovations and Skills) yhteydessä ja saa ministeriön virkamiehiltä asiantuntijatukea.

Sääntelyn arvioinnille keskeinen käsikirja on ollut Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials. Käsikirjassa käytiin läpi vaikutusarvioinnin toteuttamiskeemoja erityisesti yritysvaikutusten näkökulmasta. Manuaalissa esiteltiin sekä yksi yhdestä- (one-in, one-out, 1/1) että kaksi yhdestä- (one-in, two-out, 2/1) mallien lähtökohdat ja vastaavien laskentamallien perusteet.

Britannian Brexit-päätös vuonna 2016 aiheutti sen, että kaikki hallituksen ennen kansanäänestystä laaditut ohjekirjat ja manuaalit kumottiin. Tämä johtuu siitä, että dokumentteihin sisältyi myös EU-säädösten vaikutusarviointiin liittyviä osioita. Kansallisen sääntelytaakan keventämisen aihepiirissä brittihallitus jatkaa aikaisempia pyrkimyksiä, vaikka virallista ohjeistusta ei ollutkaan vielä päivitetty loppukesään 2017 mennessä. Ohjekirja Better Regulation Framework Manual kumottiin tammikuussa 2017, mutta sen sisältö kuvaa edelleen Britannian hallituksen ja keskushallinnon ajattelutapaa. Lisäksi ohjekirja kuuluu keskeisiin vaikutelähteisiin TEM:in 1/1-mallille. Mainittakoon, että Isossa-Britanniassa siirryttiin Brexit-päätöksen jälkeen soveltamaan kolme yhdestä -periaatetta.

Ison-Britannian malli edusti standardikustannusmallin (SCM) sovelluksia. Lisäksi malli edusti nettonykyarvolaskentaa tarkasteltujen kustannusten lisäysten ja vähennysten tekemiseksi keskenään vertailukelpoisiksi. Mallin määreen 2/1 mukaisesti lisäkustannuksia sääntelyn kohteille tuli vastata kahta vertaa suurempien kustannusten vähennysten.

Ison-Britannian 2/1-mallissa otettiin painotetusti huomioon paitsi sääntelyn kohdeyrityksille aiheuttamat kustannukset, myös sääntelyn samoille yrityksille aiheutuvat hyödyt. Mallin käsikirjassa korostettiin, ettei one-in, two-out periaatetta tullut soveltaa, mikäli sääntelytoimesta sen kohteina oleville yrityksille aiheutuvat hyödyt olivat suuremmat tai yhtä suuret kuin toimesta yrityksille aiheutuvat kustannukset. Hyötyinä ei otettu huomioon vain uuden sääntelyn tai sääntelyn muutoksen johdosta aiheutuvia sääntelystä johtuvien kustannusten vähennyksiä yrityksille, vaan myös yritysten hyväksi koituvat sisällölliset (*substantive*) sääntelyhyödyt. Esimerkkinä voidaan mainita uusien markkinoiden avautuminen. Brittimalli on poikkeuksellinen: ei lasketa vain sääntelykustannusten lisäyksiä ja vähennyksiä ja lisäysten ja vähennysten erotuksia ja suhteita, vaan otetaan huomioon myös sääntelystä sen kohteille aiheutuvat hyödyt. Tämä merkitsee poikkeusta standardikustannusmallista, jonka perusteella lasketaan ainoastaan sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia.

Ison-Britannian 2/1-mallia koskivat tietyt tekniset taustaolettamukset. Niitä olivat muun muassa laskenta-ajanjakson pituus sekä nettonykyarvolaskennassa sovellettavan diskonttokorkokannan määrittely. Osa muista olettamuksista liittyi konkreettisiin ratkaisuihin siitä, mitä kustannuksia lasketaan.

Ison-Britannian 2/1-mallilla laskettiin tehtyjen rajausten ehdoin sääntelystä aiheutuvien kustannusten vähennysten ja kustannusten lisäysten suhdetta, jonka tuli olla vähintään kaksi, mikä muodosti laskelmissa referenssitason. Kokonaisvaikutusten laskentaan kuului myös nettonykyarvon laskenta. Pyrkimyksenä oli tehdä eriaikaiset kustannusten lisäykset ja vähennykset – mutta myös eri ajankohtina aiheutuvat kustannukset ja hyödyt – keskenään vertailukelpoisiksi diskonttaamalla ne samaan vertailuajankohtaan.

Ison-Britannian 2/1-malli koski vain yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvia tiettyjä välittömiä noudattamiskustannuksia (*direct compliance costs*). Laskenta kohdistuu kustannuksista sekä kertaluonteisiin ja juokseviin hallinnollisiin taakoihin (*administrative burdens*) että muihin välittömiin eli niin sanottuihin sisällöllisiin noudattamiskustannuksiin (*substantive compliance costs*). Välittömistä noudattamiskustannuksista ei kuitenkaan laskettu harmikustannuksia (*hassle costs*).

Ison-Britannian 2/1-mallin soveltamisalaan eivät kuuluneet poikkeustilalainsäädäntö, huomattavan vaaran torjumiseksi säädetty lainsäädäntö, EU-norminannon mukainen minimisääntely Brexitin täysimittaiseen voimaantuloon saakka, se mitä johtui Ison-Britannian kansainvälisistä sitoumuksista, rahoitusjärjestelmän systeemisten riskien johdosta toteutetut politiikkatoimet, julkiset verot, maksut ja sakot ja sekä korkeintaan 12 kuukautta voimassa olevat säännökset. Uuden sääntelyn aiheuttamat kustannusten vähennykset otettiin huomioon laskelmissa esimerkiksi siinä tapauksessa, että uusi sääntely oli tarkoitettu vähentämään EU-minimisääntelyn ylittävistä kansallisesta sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia.

Avainkäsite Ison-Britannian 2/1-mallia sovellettaessa ajatellen kustannusten lisäyksiä ja vähennyksiä sekä lisäysten ja vähennysten erotuksia eli jäämiä oli käsite *measure*, ”toimenpide”. Käsite on tulkittavissa siten, että kunkin tarkasteltavan politiikkatoimen tuli tyydyttää 2/1-mallin kriteeri eli kustannusten vähentyminen kaksinkertaisesti kustannusten lisääntymiseen verrattuna.

Saksan malli

Ison-Britannian ja Alankomaiden ohella Saksa on luettu sääntelyvaikutusten arvioinnin edelläkävijöihin EU:ssa ja OECD:ssa. Sääntelyvaikutusten *ex ante*- eli ennakoarviointi alkoi Saksassa 1990-luvun puolivälissä.

Saksassa sääntelyvaikutusten arviointia harjoittaa Normenkontrollrat (NKR), joka perustettiin vuonna 2006 lailla. Liittovaltion kullakin ministeriöllä on velvollisuus toimittaa NKR:lle tulokset harjoittamastaan valmistelutoiminnasta, jonka tarkoituksena on liittohallituksen esityksen valmistelu annettavaksi liittoparlamentille. NKR:n tulee järjestää toimintansa yhteistyössä liittokanslerinviraston yhteydessä toimivan paremman sääntelyn yksikön (*Geschäftsstelle für Bürokratieaufbau*) kanssa.

Vuodesta 2006 alkaen hallinnollisten taakkojen laskemiseksi on tullut Saksan liittovaltion hallinnossa soveltaa standardikustannusmallia. Ministeriöiden tulee lainvalmistelutoiminnassaan ennalta laskea sääntelystä kansalaisille, yrityksille sekä osavaltioille ja kunnille aiheutuvat hallinnolliset lisäkustannukset.

Saksan liittohallitus toteutti vuonna 2006 standardikustannusmallia soveltaen sääntelytaakan lähtötasomittauksen byrokratiakustannuksiksi kutsutuista kustannuksista. Byrokratiakustannuksiin laskettiin ne dokumentointi-, raportointi- ja tiedonluovuttamiskustannukset, jotka aiheutuvat säädöksistä. Yleistä terminologiaa käyttäen kysymys on hallinnollisista taakoista ja nimenomaan niiden juoksevasta osasta. Mittauksen mukaan Saksan elinkeinoelämälle aiheutuivat vuosittain 49 miljardin euron juoksevat hallinnolliset taakkakustannukset. Tavoitteeksi asetettiin taakan vähentäminen 12 miljardilla eurolla vuosien 2006-2012 välisenä aikana. Tavoite saavutettiin, ja taakka on siitä lähtien jopa vähentynyt.

Vuonna 2015 Saksan liittohallitus käynnisti ”byrokratijarru”-nimisen (*Die Bürokratiebremse*) kampanjan sääntelytaakan kasvun hillitsemiseksi. Osana byrokratijarrua otettiin käyttöön 1/1-malli. Oleellisen eron siihenastiseen muodostaa se, että lasketaan myös sisällöllisiä noudattamiskustannuksia eikä vain hallinnollisia taakkakustannuksia. Liittovaltion ministeriöt vastaavat yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvan kustannustaakan pysymisestä korkeintaan entisellään, kun saatetaan voimaan uusia säännöksiä. Erityisenä huomion kohteena ovat pienet ja keskisuuret yritykset.

Osana byrokratijarrun toimeenpanoa vuonna 2015 laskettiin 54:n sääntelytoimenpiteen aiheuttamat kustannukset. Selvitysten mukaan 26 toimenpiteistä lisäsi kustannuksia 457 miljoonaa euroa ja 27 toimenpidettä vähensi kustannuksia 1 415 miljoonaa euroa, eli päätösten yhteisvaikutuksena kustannukset vähenivät 958 miljoonalla eurolla. Suurin yksittäinen kustannuksia lisännyt säädös oli vuoden 2014 työmarkkinalaki ja siihen sisältyvä minimipalkkavelvoite.

Saksassa 1/1-mallin soveltamiseen liittyy se piirre, että liittovaltion toimenpiteet muodostavat vain osan sääntelystä. Osavaltioilla (*Länder*) on keskeinen rooli erityissäädösten laadinnassa. Mikäli osavaltioiden säädösten aiheuttamaa taakkaa ei oteta huomioon, sääntelytaakan arviointi jää vaillinaiseksi. Bertelsmann-säätiö rahoitti vuonna 2006 osavaltiotasoon kohdistuvaa sääntelykustannusten laskentahanketta, jossa sovellettiin SCM:ää. Viidessä osavaltiossa laskettiin kustannukset, jotka vastaavat sääntelykustannusten luokituksissa juokseviksi hallinnollisiksi taakoiksi kutsuttuja kustannuksia.

Euroopan komission malli

Euroopan Komissio ilmoittaa sitoutuneensa globaalin, OECD:n edistämän standardikustannusmallin soveltamiseen sääntelyvaikutusten arvioinnissa. Komission dokumentit eivät sen sijaan viittaa sitoutumiseen sääntelykustannusten nettohyötylaskentaan. Huomio kiinnittyy silti määrättyihin sääntelystä aiheutuviin kustannusten lisäyksiin ja vähennyksiin, jotka halutaan tehdä keskenään vertailukelpoisiksi.

Euroopan komissio on edistänyt EU-sääntelyn vaikutusten arvioinnissa erityisesti hallinnollisiin taakoihin kohdistuvaa laskentaa. Komissio on ollut avoin sille ajatukselle, että nuo taakat voitaisiin jäädyyttää 1/1-periaatteen mukaisesti. Varsinaisesti komissio ei ole vastustanut sitäkään ajatusta, että myös muut välittömät noudattamiskustannukset otettaisiin laskelmiin.

OECD:n rooli sääntelyä koskevan analysoinnin ja arvioinnin kehittämisessä

Kehittyneimpien maiden taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ei sellaisenaan pane toimeen sääntelyvaikutusten arviointeja. OECD toimii kuitenkin monilla toimialoilla selvityselimenä, jonka kautta ajatukset leviävät nopeasti ja tehokkaasti.

OECD on ollut aktiivinen sääntelypolitiikan kehittäjä 1990-luvulta alkaen. Tuolloin se julkaisi ensimmäisen kansainvälisen suosituksensa sääntelypolitiikan kehittämisestä. OECD ei voi laatia jäsenmaitaan sitovia linjauksia vaan tekee suosituksia ja seuraa niiden toimeenpanoa. OECD:n mielenkiinnon kohteisiin lukeutuvat sääntelyn laadun parantaminen, sääntelyn vaikutusten arviointi (Regulatory Impact Assessment, RIA) sekä säädösten vaikuttavuuden jälkiarviointi.

OECD kartoitti vuonna 2015, miten järjestön jäsenmaat kehittävät, panevat täytäntöön ja uudistavat lainsäädäntöään. OECD:n mukaan hallitukset ovat päässeet pitkälle varmistaakseen, että lakien säätäminen on vastuullista ja perustuu tietoon. Lakien suunnittelutyössä, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa on kuitenkin paljon parantamisen varaa. Raportin mukaan 34:stä OECD-maasta 33:ssa on otettu käyttöön nimenomainen sääntelypolitiikka, ja kaikkeen uuteen sääntelyyn edellytetään sisältyvän vaikutusarvioinnin ja julkisten kuulemismenettelyiden. Jäsenmaista 29:ssä sääntelyn uudistaminen on määritelty tietyn ministerin vastuualueeksi.

Kolmanneksessa OECD-maista ei ole vedetty linjauksia sääntelyn noudattamiselle tai saattamiselle voimaan. Kahdesta kolmasosasta jäsenmaita puuttuvat menettelytavat lainsäädännön vaikutusten arvioimiseksi sen voimaantulosta lähtien. Raportin mukaan puutteista aiheutuu huomattavia kustannuksia niin yrityksille kuin yhteiskunnalle.

OECD suosittelee jäsenmailleen standardikustannuslaskentamallin käyttöä Järjestö ei ole julkaissut omaa SCM-käsikirjaa, mutta on sijoittanut verkkosivuilleen kansainvälisen SCM Networkin käsikirjan aiheesta. Käsikirja muodostaa yksityiskohtaisen toimeenpano-ohjeiston vuonna 2004 julkaistulle ohjekirjalle.

SCM Network lähti liikkeelle hallinnollisten taakkojen laskennasta osana yrityksille aiheutuvia välittömiä sääntelystä aiheutuvia noudattamiskustannuksia. Sama rajausta esiintyy edelleen mallin käsikirjassa. OECD:n roolia standardikustannusmallin leviämässä voidaan pitää ratkaisevana.

Keskeiset opetukset

Yksi yhdestä -mallien ja niitä vastaavien mallien keskinäisistä eroista huolimatta voidaan koota yhteen malleille tunnusomaisia piirteitä.

I. Mallien kohteena ovat erityisesti tietyt sääntelyn kohteille aiheutuvista välittömistä noudattamiskustannuksista (direct compliance costs). Vain poikkeustapauksissa on laskettu myös sääntelyn harjoittajille aiheutuvia toimeenpanokustannuksia (implementation costs). Sääntelystä aiheutuvat välilliset kustannukset (indirect costs) on poikkeuksetta jätetty laskematta.

II. Malleissa on erityisesti laskettu hallinnollisiksi taakoiksi (administrative burdens) kutsuttuja kustannuksia ja niistä erityisesti juoksevia eikä kertaluonteisia kiinteitä kustannuksia. Lisäksi on verrattain usein laskettu myös sisällöllisiksi noudattamiskustannuksiksi (substantive compliance costs) kutsuttuja kustannuksia. Esimerkkejä ei ole toistaiseksi ole löydettävissä siitä, siitä, että sääntelyn kohteille aiheutuvista välittömistä noudattamiskustannuksista laskettaisiin myös harmikustannuksia (hassle costs).

III. Malleissa on erityisen usein on tarkasteltu jotakin osaa yrityksille aiheutuvista välittömistä noudattamiskustannuksista. EU:n vakiintuneista jäsenmaista suurimmissa eli Saksassa ja Ranskassa lasketaan kuitenkin myös muille tahoille kuten kansalaisille ja alemmille hallinnon tasoille aiheutuvia kustannuksia.

IV. Mallien ja niiden soveltamisen ongelmista yleisimpiä ovat tiedon laatuongelmat. Tavallisiin ongelmien ratkaisuyrityksiin kuuluvat tietomuotojen standardisointi ja analysointi- ja arviointitehtävien alan rajoittaminen yksittäisten toimialojen sisään, täydentämällä laskentamallien tuloksia kyselyin sekä validoimalla laskentatuloksia sidosryhmäpaneelien avulla.

V. Mallien ongelmiin kuuluvat myös laskennan työläys ja laskentakapasiteetin niukkuus.. On ymmärrettävää, että laskennan hyötyjä punnitaan vaadittua vaivannäköä vastaan.

Taustakirjallisuutta

Ahonen, P. 2017. Sääntelyvaikutusten arviointimetodit, erityisesti sääntelytaakkojen arvioinnin kannalta. Muistio. VNK-TEAS -hanke Eeroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Helsinki.

Bertelsmann Stiftung. 2005. Der SKM Quick Scan im Überblick. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Boland, A., Cherry, M-G. & Dickson, R. 2014. Doing a Systematic Review. Los Angeles, CA: Sage.

Canada. 2012a. Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the 'One-for-One' Rule. Ottawa: Treasury Board. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/controlling-administrative-burden-guide-one-for-one-rule.html>

Canada. 2012b. Hardwiring Sensitivity to Small Business Impacts of Regulation: Guide for the Small Business Lens. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-small-business-lens.html>

Canada. 2015a. Red tape reduction regulations. SOR 2015-202. <http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2015-202/page-1.html>

Canada. 2015b. Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014-15. Ottawa: Treasury Board. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-report-application-one-for-one-rule-2014-2015.html>

Chittenden, F. & Ambler, T. 2015. A Question of Perspective: Impact Assessment and the Perceived Costs and Benefits of New Regulations for SMEs. Environment and Planning C: Government and Policy, 33, 1, 9-24.

Coletti, P. 2016 Standard Cost Model. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. Handbook of Regulatory Impact Analysis, 93-107. Cheltenham: Edward Elgar.

De Francesco, Fabrizio. 2013. Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Colchester: ECPR Press.

Deutschland. 2015. Bürokratiebremse: Konzeption einer One in, one out -Regel. https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/15-03-25-one-in-one-out.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

European Commission. 2015. Smart Regulation http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

France. Ei painovuotta a. Tableur. Excel-laskentamalli. Kohteena voimassaoloajaltaan vähintään 5 vuoden säädökset ja niiden taloudelliset vaikutukset yrityksiin, kansalaisiin, kansalaisjärjestöihin, alempiin hallinnon tasoihin ja eräisiin muihin tahoihin. Julkaisussa France 2014c mainittu työväline. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa.

France. Ei painovuotta b. Fiche d'impact: Project de texte réglementaire. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa. Kysymys on lomakkeesta, jota Ranskassa käytetään lainsäädännön vaikutusten esittämiseen. Verkosta löytyy lukuisia sovelluksia, joissa on käytetty julkaisussa esitettyä asetelmaa.

France. 2014a. Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative. Paris: Assemblée nationale. Ranskan kansalliskokouksen päätösdokumentti lainsäädäntötoiminnan yksinkertaistamisesta ml. sen vaikutusten ennakoarvioinnista. [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/(index)/rapports-information)

- France. 2014b. Études d'impact. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin yleiskuvaus Ranskassa. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-etudes-d-impact>.
- France. 2014c. Manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation. Sääntelyn taloudellisten vaikutusten laskennan käsikirja. Février 2014. Paris: Secrétariat général du gouvernement.
- France. 2015. Objet: Evaluation préalable et qualité du droit. Ranskan pääministerin määräys lainsäädännön ennakoarvioinnista lainsäädännön laadun parantamiseksi. No. 5817/SG, 12.10.2015. Paris: Le Premier Ministre.
- France. 2017. Les études d'impact des lois. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Tietokanta uusia ja muutettuja säännöksiä koskevista ennakoarvioinneista Ranskassa. <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois>
- Kitching J., Hart, M. & Wilson, N. 2013 Burden or Benefit? Regulation as a Dynamic Influence on Small Business Performance. *International Small Business Journal*, 33, 2, 130-147.
- KPMG, VC (Vantage Consulting) & F&A (Frisky & Anjoy). 2017. Hankesuunnitelma: 5.4 Sääntelytaakan vähentäminen "yksi yhdestä" –periaatetta soveltamalla. Helsinki: KPMG, VC ja F&A.
- OECD. 1995. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD.
- OECD. 2015. OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD.
- Peacock, M. 201 6. Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the U.S. Working Paper. Washington, D.C.: George Washington University Regulatory Studies Center.
- Renda A., Schrefler, L., Luchetta, G. & Zavatta R. 2013. Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General. Brussels: CEPS.
- SCM Network. Ei painovuotta. International Standard Cost Model Manual - Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
- SCM Network. 2004. The Standard Cost Model – a Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>
- TEM. 2017. Hankkeen käyttöön saatu laaja 1/1-mallia koskeva valmisteluaineisto. Helsinki.
- UK. 2015. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. London: Department of Business, Innovation and Skills.