

A close-up photograph of a rusty metal faucet is the background of the slide. The faucet is heavily corroded, with a mix of brown, orange, and blue-green patina. A single, clear drop of water is captured in mid-fall from the spout, creating a small, spherical droplet. The background is a dark, out-of-focus grey.

“Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia

26.3.2018

Minna Tuominen-Thuesen, KPMG

Riikka Sievänen, KPMG

Jan Ljungman, KPMG

Hanna Kuusela, KPMG

Pertti Ahonen, Vantage Consulting Oy

Petri Uusikylä, Frisky & Anjoy Oy

Perustietoja hankkeesta

Valtioneuvoston TEAS-hanke ”Säätelytaakan vähentäminen ”yksi yhdestä” -periaatetta soveltamalla”

- Osana hanketta katsoimme työaikalain valmistelua ja elintarvikelain kokonaisuudistusta
- Hanke alkoi toukokuussa 2017, päättyi helmikuussa 2018
- Hankkeen konsortio: KPMG Oy Ab, Vantage Consulting Oy ja Frisky & Anjoy Oy

Hankkeen keskeiset tavoitteet:

- Tiedon kerääminen yritysten säätelykustannusten arviointiin liittyen
- Julkisen sektorin tarpeiden ja kokemusten kartoitus
- Ministeriöiden valmisteleman laskentamallin (standardikustannusmallin) testaaminen ”yksi yhdestä” –periaatteen soveltamiseen



Hankkeen tehtäväksiänto ja toteuttamistapa

Hankkeen tehtäväksiänto ja toteuttamistapa

Hankkeen tutkimuskysymykset:

1.a) Soveltuuko hallinnon toimesta kehitetty alustava laskentamalli ”yksi yhdestä” -periaatteen soveltamiseen säädösvalmistelutyössä? Toteutuvatko periaatteen soveltamiselle asetetut tavoitteet?

1.b) Mitkä ovat kohderyhmään kuuluvien yritysten ja julkisen sektorin kannalta oleellisimmat näkökohdat, jotka tulee ottaa huomioon alustavan mallin jatkokehittämisessä ja käytännön soveltamisessa?

1.c) Miten ”yksi yhdestä” –periaate / -malli toimii käytännössä?

2. Mitkä ovat mallin kehittämistarpeet yritysten ja hallinnon näkökulmasta ja pilotoinnista saatujen kokemusten pohjalta?



“Yksi yhdestä” -malli osana
sääntelyn kehittämistä ja
arviointia

Mitä kustannuksia lasketaan?

1. Minimi:

- Vain juoksevat hallinnolliset taakat (*running administrative burdens*)
 - Ts., kustannukset sääntelyn kohteille sääntelyn johdosta aiheutuvien pakollisten informointivelvollisuuksien täyttämisestä viranomaisten suuntaan
- Kansainvälisen standardikustannusmallin (SCM) pääkohde
- Saksassa *Normenkontrollratin* laskennan ja arvioinnin pääkohde
 - Lasketaan TEM:n mallissa

2. Laajennettu minimi:

- Myös kiinteät hallinnolliset taakat sääntelyn tullessa voimaan tai muuttuessa; useimmiten 1/1-metodeissa
 - Lasketaan TEM:n mallissa

Mitä kustannuksia lasketaan?

3. Sääntelyn kohteilta sääntelyn yhteydessä perityt maksut: voidaan laskea sellaisinaan, standardikustannuslaskenta ei tarpeen

→ **Lasketaan TEM:n mallissa**

4. Sääntelyn toimeenpanokustannukset: tiedossa ei ole Ranskaa lukuun ottamatta sovelluksia, joissa lasketaan

→ **Ei lasketa TEM:n mallissa**

5. Harmikustannukset (*hassle costs*), kustannukset ml. psykologiset kustannukset vaivannäöstä, turhauttavasta odottelusta, viranomaisten erilaisista toimintatavoista eri puolilla maata sekä sääntelyn muutoksista: tiedossa ei sovelluksia, joissa lasketaan

→ **Ei lasketa TEM:n mallissa**

6. (Sisällölliset noudattamiskustannukset)

→ **Lasketaan TEM:n mallissa**

Päätelmät:

1/1-malleja ohjeistettaessa on oleellista tarkoin määrätä se, (a) mitä kustannuksia lasketaan poikkeuksetta, (b) mitä kustannuksia vain ohjeiden mukaisten määräedellytysten vallitessa ja (c) mitä kustannuksia asianomaisessa maassa sen sijaan ei lasketa



“Yksi yhdestä” -mallin
toimivuus käytännössä

Yksi yhdestä” -mallin toimivuus käytännössä

Esimerkkeinä työaikalainsäädännön uudistus ja elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistus

Yritysvaikutusten arvioinnin taustaoletukset

- Laskurin sovellettavuudella on (ainakin) kaksi keskeistä reunaehto:
 - syy-seuraussuhteiden tunnistaminen, esimerkiksi ehdotettujen lainsäädännön muutosehdotusten käynnistämät prosessit yrityksissä
 - riittävän aineiston saatavuus tietojen täyttämiseksi laskuriin

Esimerkki:

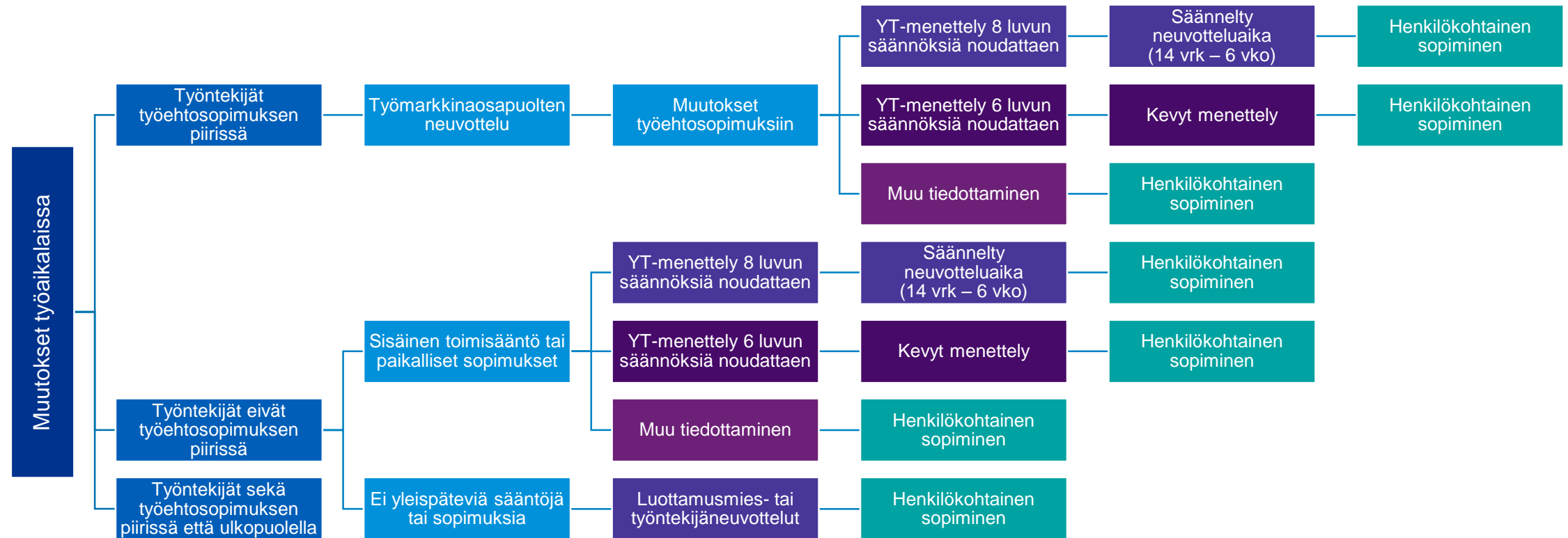
- Kaivoslaki
- Elintarvikelain kokonaisuudistus
- Työaikalainsäädännön uudistus



”Yksi yhdestä” -mallin toimivuus käytännössä

Esimerkkeinä työaikalain-säädännön uudistus ja elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistus

Muutosehdotusten käynnistämät prosessit yrityksissä: sopimusperusteisuus



Huom.: Laki yhteistoiminnasta yrityksissä soveltuu ainoastaan yrityksiin, jossa on vähintään 20 työntekijää. 6 luvun mukaisissa yhteistoimintamenettelyissä on käsiteltävä henkilöstövaikutukset, jotka aiheutuvat yritystoiminnan muutoksista ja töiden järjestelyistä. Jos työnantajan suunnitteleminen yritystoiminnan muutosten arvioidaan johtavan työntekijän irtisanomiseen, lomauttamiseen tai osa-aikaistamiseen, yhteistoimintamenettelyssä noudatetaan 8 luvun säännöksiä.

”Yksi yhdestä” -mallin toimivuus käytännössä.

Esimerkkeinä työaikalain-säädännön uudistus ja elintarvikelainsäädännön kokonaisuudistus

Yritysjoukko ja ehdotuksia rajauksista

Tieto	Lähde	Oletukset
Yritysten lukumäärä ja koko	Tilastokeskus (2015), Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto	Henkilöstön lukumäärä: <ul style="list-style-type: none">— Pieni yritys: Alle 20— Keskisuuri yritys: 20–249— Suuri yritys: Yli 249
Yritysten toimiala	Tilastokeskus, TOL 2008 Toimialaluokitus	Pääluokat A–X
Henkilöstön lukumäärä ammattiluokittain	Tilastokeskus (2015), Työvoimatutkimus	Ammattiluokitusten 1–4 mukaiset henkilöstömäärät yrityksissä keskimäärin (% työllisistä): <ul style="list-style-type: none">— 1 Johtajat: 3 %— 2 Erityisasiantuntijat: 24 %— 3 Asiantuntijat: 19 %— 4 Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät: 6 %



“Yksi yhdestä” -mallin kehittämistarpeet

"Yksi yhdestä" -mallin kehittämistarpeet

Mallin kehittämistarve / huomio mallin soveltamisesta		Tarkempi kuvaus kehittämistarpeesta / huomiosta
1.	Säätelyn myönteiset yhteiskunnalliset vaikutukset	Ei mahdollista. Missään 1/1-mallissa ei oteta huomioon näitä oleellisia vaikutuksia. Säätelyä kuitenkin harjoitetaan erityisesti juuri näiden vaikutusten saamiseksi aikaan.
2.	Säätelyn myönteiset liiketaloudelliset vaikutukset sen kohteisiin	Ei mahdollista. Missään 1/1-mallissa ei oteta huomioon näitä oleellisia vaikutuksia. Säätelyä kuitenkin harjoitetaan myös näiden vaikutusten saamiseksi aikaan.
3.	Säätelyn kielteiset yhteiskunnalliset vaikutukset	Ei mahdollista. Missään 1/1-mallissa ei oteta huomioon näitä oleellisia vaikutuksia. Yksittäistapauksissa niin olisi kuitenkin syytä tehdä.
4.	Välillisten yritysvaikutusten huomiointi	Ei mahdollista. Välillisten yritysvaikutusten arviointi jää laskentamallin ulkopuolelle, vaikka ne voivat olla yritysedustajien mukaan merkittäviä ja laajakantoisia.

"Yksi yhdestä" -mallin kehittämistarpeet

Mallin kehittämistarve / huomio mallin soveltamisesta	Tarkempi kuvaus kehittämistarpeesta / huomiosta
5.	Laskentaan sisällytettävien kustannuserien selkeä määrittely ja tarkka rajaaminen
6.	Eri kustannuserien kuten hallinnollisten taakkojen ja sisällöllisten noudattamiskustannusten määrittely ja laskenta saattaa olla vaikeaa.
7.	Aineistojen (haastattelut, kyselytutkimukset, jne.) suunnitteleminen ja kerääminen on resurssi-intensiivistä. Vastausten saaminen niin yksityiseltä kuin julkiselta sektorilta voi olla haasteellista.
	Tietojen kerääminen laskuriin laitettavassa muodossa voi olla haasteellista.
	Käytännön ymmärrys yrityksissä käynnistyvistä prosesseista muutoksen seurauksena.

”Yksi yhdestä” -mallin kehittämistarpeet

Mallin kehittämistarve / huomio mallin soveltamisesta		Tarkempi kuvaus kehittämistarpeesta / huomiosta
8.	1/1-mallin ”laskuriin” syötettävien tietojen yksityiskohtaisuus	”Laskurin” hyvin yksityiskohtainen ohjeistus vastaan tiedon epätarkkuus - päästäänkö oikeansuuntaisiin tuloksiin?
9.	Aineiston / tietojen syöttäminen ”laskuriin”	”Laskuri” on periaatteessa helppokäyttöinen, mutta voi olla ”teknisen” tuntuinen
10.	”Laskuri” vastaan kevyt online-käyttöliittymä	Exceliin tottumattomalle 1/1-mallin laskuri voi tuntua monimutkaiselta. Kevytkin online-sovellutus voisi paremmin ohjata täyttöä sulkien pois sen mahdollisuuden, että käyttäjä tietämättään jättäisi jotain täyttämättä. Antaisi myös paremman mahdollisuuden ohjeiden lisäämiseen nykyistä selvemmin.



Toimenpidesuosituksset

Toimenpidesuosituksset pähkinänkuoressa

1

”Yksi yhdestä” –mallin kehittämistä ja sen käyttöönoton valmistelutyötä on järkevä jatkaa.

2

”Yksi yhdestä” -vaikutusarvioinnista lainvalmistelijoille annettavat ohjeet ovat tiiviit, selkeät ja yksiselitteiset. Ohjeistamisesta sanottu koskee erityisesti sitä, mitä kustannuksia lasketaan ja mitä ei.

3

Yksi yhdestä -laskentamallin tulosten pätevyys ja luotettavuus on varmistamiseksi on omaksuttava selkeä ja soveltamiskelpoinen menettelytapa. Sidosryhmäpaneelit, haastattelu- ja kyselytutkimukset ovat tukevat luotettavampien tulosten saamista.

4

Yksi yhdestä -periaatteen ja vastaavan laskentamallin soveltamisen edellytyksenä on yksi yhdestä -jäämälaskenta- ja -tilinpäätösmentely. Tämä hoidetaan hallinnonalojen välisellä koordinoinnilla ja yhteistyöllä.

Kiitos!



Minna Tuominen-Thuesen

Partner
Audit

Töölönlahdenkatu 3A Tel +358 20 760 3565
PO Box 1037
00101 Helsinki, Finland minna.tuominen-thuesen@kpmg.fi



Riikka Sievänen

Advisor, PhD
Responsible Investment and Sustainability Services

Töölönlahdenkatu 3A Tel +358 20 760 3170
PO Box 1037
00101 Helsinki, Finland riikka.sievanen@kpmg.fi

Pertti Ahonen
Vantage Consulting Oy
pertti.ahonen@helsinki.fi
0400735760

Petri Uusikylä
Frisky & Anjoy Oy
petri.uusikyla@gmail.com
0405777516



© 2018 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.

“Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia

Kansainväliset kokemukset yksi yhdestä –mallin soveltamisesta

- Asiasta hankkeessa erillinen hankemuistio (Pertti Ahonen & Petri Uusikylä)
- Raporttiin sijoitettava lyhytversio on alkuosaltaan kehystetty laajapohjaisemmin kuin maakohtaisiin sovelluksiin keskittynyt muistio

Taustaongelmat:

- Kansainvälisten kokemusten läpikäynnin yleinen ongelma on se, että niihin vedoten on tavallista joko pyrkiä oikeuttamaan tai esittää hylättävänä varsin monen tyyppisiä toimintatapoja ja ratkaisuja
- Maiden oleelliset erot tulisi erityisen tarkoin ottaa huomioon innovaatioiden siirrettävyyttä pohdittaessa: ”If it works there, does it work here?”.

Sääntelyvaikutusten arvioinnin yleiset vaatimukset yksi yhdestä - metodeille (1/1-metodeille)

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet (OM 2007, s. 8):

”Vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella niin hankkeen *tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä* kuin sen *kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia*. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia.”

- Käytettävissä ei ole kansainvälistä saati kotimaista viitekehystä vaikutusarviointiohjeiden mukaista kattavaa tarkastelua varten
- Käytettävissä olevat viitekehykset kompromisseja, kuten Rendan ym. (2013) viitekehys (ks. seuraavassa)

Sääntelyn vaikutukset

Sääntelystä aiheutuvat kustannukset

Välittömät kustannukset

Välittömät noudattamis-kustannukset
(*Compliance costs* eli maksut, hallinnolliset taakat, kertaluonteiset ja juoksevat käyttö- ja pääomakustannukset)

Vaiva-kustannukset
(*hassle costs* eli korruptio-, harmi- ja odotusaika-kustannukset)

Toimeksipano-kustannukset (*enforcement costs*)

Seuranta-, valvonta- ja tarkastuskustannukset, sovittelukustannukset, täytäntöönpano-kustannukset

Välilliset kustannukset

Välilliset noudattamis-kustannukset
(*Compliance costs*)

Muut välilliset kustannukset
(substituutiovaikutukset, transaktiokustannukset, tehokkuuden, kilpailun ja innovoinnin laantuminen ym.)

Perimmäiset vaikutukset

Hyvinvointi, Onnellisuus, Tyytyväisyys elämään, Ympäristön laatu, BKT:n kasvu, Työllisyys

Sääntelystä aiheutuvat hyödyt

Välittömät hyödyt

Parantunut hyvinvointi (terveys, turvallisuus, fyysinen ympäristö, luonnonympäristö, ym.)

Markkinoiden tehostuminen (kustannussäästöt, parantunut informaatio, laajempi tavara- tai palveluvalikoima ym.)

Välilliset hyödyt

Välilliset noudattamisesta aiheutuvat hyödyt

Muut ei-rahalliset hyödyt

Laajemmat makrotaloudelliset hyödyt

1/1-metodit kustannusanalyysimetodeina

- Sääntelyvaikutusten laskentametodit (kuten 1/1-, 2/1- ja 3/1-metodit) perustuvat *joillekin* sääntelyn kohteista – joskin kenties myös sääntelyn harjoittajille – aiheutuvien *valikoitujen* kustannusten laskentaan.
- Metodit eivät kohdistu sääntelyn yhteiskunnallisiin hyötyihin eivätkä sääntelyn muihin myönteisiin vaikutuksiin eivätkä sääntelyn yksityistaloudellisiin hyötyihin.
- Myös sääntelyn yhteiskunnallisten kustannusten laskenta ulkopuolella.
- Samoin sääntelystä aiheutuvat epäsuorat kustannukset ulkopuolella.

Päätelmät:

- Metodeja on sovellettava vain sellaisin puitevarmistuksin, että halutut yhteiskunnalliset ”hyvät” ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset mitä varmimmin toteutuvat.

1/1-mallin soveltamisen teknisiä kysymyksiä

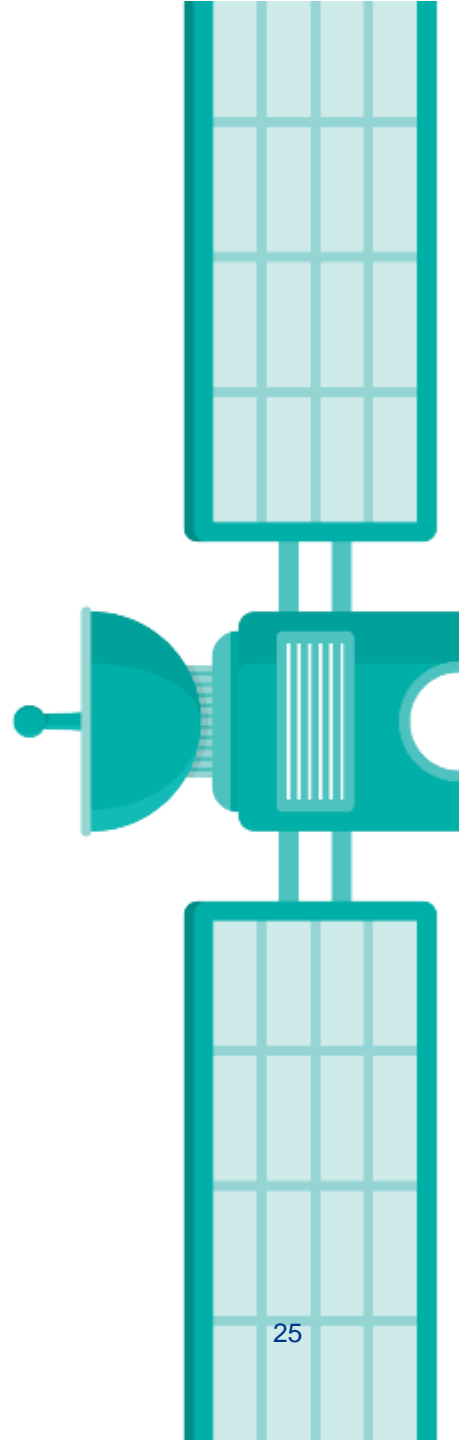
- Syötetietojen huono laatu yleinen ongelma; siksi mallin käyttöönoton yhteydessä ohjeistettava mallilaskentaa täydentävistä menettelytavoista:
 - Kyselytutkimuksin (Alankomaissa)
 - Toimialakohtaisin selvityksin (Alankomaissa)
 - Laskentatuloksia kelpoistavin sidosryhmäpaneelin (Isossa-Britanniassa)
- 1/1-jäämä- ja taselaskennan keskeisin ongelma:
 - Kapasiteetti puuttuu kustannusten vähennysten kohdistamiseksi sääntelyä purkamalla niille tahoille, joille sääntelystä aiheutuu lisäkustannuksia
- Eriaikaisten kustannusten vähennysten ja lisäysten tekeminen keskenään vertailukelpoiseksi nettonykyarvolaskennalla
- 1/1-jäämän tasoitusaikarajan määrittely: 12-24 kk rajat tavallisia

Työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä -malli

- Taustalla kansainväliset etenkin Ison-Britannian mallit (1/1, 1/2, 1/3), Kanadan malli sekä Saksan *Bürokratiebremse*-sovellus malleineen
- Taustalla samoin TEM:in osallisuus kansainvälisessä sääntelykustannusten standardikustannuslaskennan Standard Cost Networkissa
- Taustalla myös tietyt aikaisemmat kotimaiset selvitykset

Taakkalaskennan peruskaava huomattavalle osalle laskettavia kustannuksia:

- (yritysten lukumäärä) x (velvoitteen useus) x (palkkataso euroa/kk) x (velvoitteen hoitamisen kuluvien työtuntien määrä).
- Laskelmissa kertoimilla myös henkilösivu- ja yleiskustannukset
- Tarkoituksena on laskea niin kustannusten lisäyksiä ja vähennyksiä sekä lisäysten ja vähennysten erotusta eli ”sääntelykustannusjäämää”

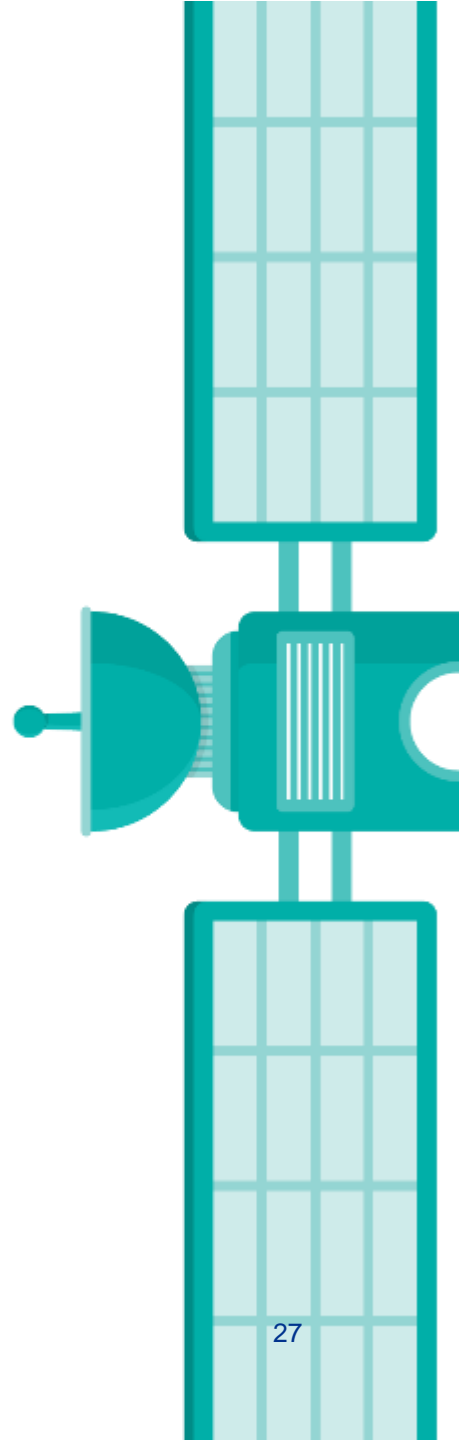




Työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä -malli

Työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä -malli

- Taustalla kansainväliset etenkin Ison-Britannian mallit (1/1, 1/2, 1/3), Kanadan malli sekä Saksan *Bürokratiebremse*-sovellus malleineen
- Taustalla samoin TEM:in osallisuus kansainvälisessä sääntelykustannusten standardikustannuslaskennan Standard Cost Networkissa
- Taustalla myös tietyt aikaisemmat kotimaiset selvitykset



Työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä -malli

Mitä kustannuksia lasketaan:

1. Joka tapauksessa kertaluonteiset ja kiinteät *hallinnolliset taakat* (standardikustannusmallilla, SKM)
2. Teknisittä ongelmitta sääntelyn kohteilta perittävät *maksut* (ei SKM)
3. Periaatteessa lasketaan *harmikustannuksia*, kenties ei käytännössä ainakaan mallin soveltamisen alkuvaiheissa
4. *Sisällöllisiä noudattamiskustannuksia* sekä periaatteessa lasketaan että on laskettu mallia pilotoitaessa (tapauksena työaikalainsäädännön uudistus; SKM voi soveltua)

Työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä -malli

Esiin nousseita ratkaistavia kysymyksiä:

- Mihin hallituksen esityksiin mallia sovelletaan: kaikkiin, yhteiskunnallisesti merkittäviin, yritysvaikutuksiltaan merkittäviin, erikseen päätettäviin?
- Missä tapauksissa lasketaan sisällöllisiä noudattamiskustannuksia? Kenties yhteiskunnallisesti tai yritysvaikutuksiltaan merkittävässä ja lisäksi erikseen päätettävissä?
- Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten lisäysten ja sääntelyn purusta aiheutuvien kustannusten vähennysten jäämän laskenta on eräs keskeisistä kysymyksistä. Laskentatulosten soveltaminen vaatii erityistä huomiota, jotteivat kustannusten vähennykset kohtuuttomasti kohdistuisi eri tahoille kuin niille, joille sääntelyn johdosta aiheutuu lisäkustannuksia.
- Mallin toimeenpano on varmistettava valtiontalouden kannalta. Ei ole toivottavaa, että sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia nettomääräisesti vähennettäessä aiheutuisi merkittäviä kustannusten lisäyksiä valtiontaloudessa.

