

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten asiasta: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp, mahdollinen lausunto). Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 12.03.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen, oikeusministeriö
- kehittämisneuvos Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö
- kehittämisspällikkö Johanna Kohl, Luonnonvarakeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry
- Paliskuntain yhdistys
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Metsästäjäliitto
- Harvaan asutun maaseudun verkosto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle toimittamassaan lausuntopyynnössä tarkastusvaliokunta on pyytänyt valiokuntaa arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperus-

Valiokunnan lausunto MmVL 4/2021 vp

tan päätöksenteon tueksi. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt valiokuntaa arvioimaan myös jälkikäteisarviointien riittävyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukselta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle. Lausuntopyynnön liitteenä on ollut tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa", Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa aluksi, että sen toimialalla erityispiirteenä on EU-perustaisen lainsäädännön merkittävä osuus. Vaikka tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys ei ulotu EU-säädösten valmisteluun, maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa esiin, että säädösehdotusten vaikutuksia tulee arvioida mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eli jo ehdotusten EU-käsittelyn aikana. Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa, että kansallisilla vaikutusarvioinneilla on suuri merkitys Suomen EU-kantoja muodostettaessa ja pyrittäessä vaikuttamaan säädösehdotusten valmisteluun EU:n tasolla. Vaikutusarvioinnit auttavat myös valmistautumaan EU-säädösten kansalliseen toimeenpanoon.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että pääosa valiokunnan käsittelemistä säädösehdotuksista koskee ensisijaisesti maaseutua ja maaseutuelinkeinoja. Olosuhteet Suomen eri osissa vaihtelevat merkittävästi luonnonmaantieteeseen, elinkeinorakenteeseen ja osin myös kulttuuriin liittyvistä syistä. Maaseutuvaikutusten arvioinnilla tehdään näkyväksi maaseudun erityispiirteitä ja tarpeita sekä päätösten maaseutuvaikutuksia. Maaseutuvaikutusten arviointi on työkalu ja prosessi, jonka käyttöä on edistetty kansallisessa maaseutupolitiikassa jo useiden vuosien ajan. Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä esitti vuonna 2019, että maaseutuvaikutusten arviointi tulee ottaa osaksi julkisen palvelulupauksen määrittelyä. Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää tärkeänä, että maaseutu- ja aluevaikutusten arviointi lisätään selkeästi osaksi oikeusministeriön johdolla parhaillaan uudistettavaa vaikutusarviointiohjetta. Ohjeistuksessa ja säädösvalmistelijoiden koulutuksessa vaikutusarvioinnit ja niitä koskevat vaatimukset tulee myös selkeämmin kytkeä ja suhteuttaa hallituksen esityksen aihealueeseen, yhteiskunnalliseen merkitykseen ja vaikuttavuuteen.

Maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessään esiin nostettua näkemystä, että kehittyäkseen vaikutusarviointi tarvitsee vahvaa laaja-alaiseen tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa tietopohjaa. Lähtökohtana tulee olla systemaattinen kokonaisvaikutusten arviointi ja tieteellisen tiedon järjestelmällinen hyödyntäminen. Erityisesti kokonaiskestävyydestä tarkasteltavaa vaativissa hankkeissa tulee pystyä käyttämään tasapainoisesti tutkittuun tietoon pohjautuvaa asiantuntemusta esimerkiksi luonnonvaroista, ympäristöstä, yhteiskunnasta ja taloudesta (ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys). Oikeusministeriön asettama vaikutusarvioinnin osaamisverkosto voi osaltaan edesauttaa ministeriöissä vaikutusarvioinnissa tarvittavan monitieteisen osaamisen laaja-alaista hyväksikäyttöä. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota eri tutkimuslaitosten rooliin ja osaamisen hyödyntämiseen. Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa esiin, että Luonnonvarakeskus on keskeinen tutkimuslaitos muiden selvityksessä mainittujen laitosten lisäksi ja hallitsee edellä kuvatun kokonaiskestävyyšnäkökulman. Luonnonvarakeskus on myös Suomen toiseksi suurin tilastoja tuottava laitos, ja tätä tilastotietoa on syytä hyödyntää myös säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa.

Valiokunnan lausunto MmVL 4/2021 vp

Tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä nostetaan esiin, että taloudellisten vaikutusten osalta puutteita on ollut erityisesti yritysvaikutusten ja kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Maa- ja metsätalousministeriö onkin jo järjestänyt lainvalmistelijoilleen kohdennettua vaikutusten arviointikoulutusta, jonka keskiössä ovat taloudelliset vaikutukset. Lisäksi selvityksestä käy ilmi, että ympäristövaikutusten arvioinnin osaamisessa on ilmeisiä puutteita muissa ministeriöissä kuin ympäristöministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä sekä liikenne- ja viestintäministeriössä. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että yksittäiseltä lainvalmistelijalta ei voida edellyttää kaikkien vaikutuslajien erityisasiantuntemusta, vaan lähinnä kykyä tunnistaa vaikutusketjuja ja koota kattavaa asiantuntemusta, joka ulottuu myös käytäntöön asti. Ihmisten perusoikeudet tulee ottaa huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi on tärkeää, että tietoa vaikutusarviointiin osataan hankkia yli ministeriörajojen ja tarvittaessa myös ulkopuolisilta tutkimuslaitoksilta. Hyvänä esimerkkinä vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi voidaan mainita myös työ- ja elinkeinoministeriössä vuoden 2021 alusta käyttöön otettu yrittäjäpaneeli, jonka tehtävänä on tuottaa yritystason tietoa lainsäädännön vaikutuksista yrityksiin ja ennen kaikkea yrityksiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan.

Tiedonhallinnan osalta tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä katsotaan, että lainvalmistelussa käytetty tietopohja on kaventunut, kun pitkällä aikavälillä on siirrytty ryhmätyöskentelystä, kuten komiteoista ja työryhmistä, yhä enemmän yksintyöskentelyyn. Valiokunta korostaa, että kansallisessa säädösvalmistelussa tulee jatkossakin varmistaa eri tahojen mahdollisimman laaja-alainen kuuleminen ja keskeisten sidosryhmien osallistaminen jo varhaisessa vaiheessa. Valiokunta kannattaa laajapohjaista valmistelua, kuten komiteoiden käyttöä, jatkossakin. Niiden ihmisten ääntä, joita säädösvalmistelu käytännössä koskee, tulee kuunnella. Kattavan osallistamisen ja sidosryhmien panoksen hyödyntämisen avulla voidaan myös parantaa vaikutustenarviointia varmistamalla, että säädösehdotusten vaikutukset eri alueisiin ja toimialoihin tunnistetaan riittävän aikaisessa vaiheessa tarvittavien lisäselvitysten tekemiseksi. Säädösehdotuksen vaikutusten kohteena olevien tahojen laajaan ja tasapuoliseen osallistamiseen tulee kiinnittää huomiota työryhmien kokoonpanosta päätettäessä sekä säädösehdotuksista kuultaessa esimerkiksi alueellisia kuulemistilaisuuksia järjestämällä.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston toimeksiannosta laaditaan parhaillaan selvitystä jälkiarviointien nykytilasta lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmää koskevaan hallitusohjelmakirjaukseen perustuen. Säädösmuutosten jälkiarvioinnissa aikajänne on yleensä pitkä, sillä muutosten vaikutukset eivät näy välittömästi. Toisaalta on otettava huomioon, että ajan kulumisen myötä yksittäisen säädöshankkeen vaikutuksia voi olla vaikea erottaa muista yhteiskunnallisista ja olosuhteiden muutoksista aiheutuneista vaikutuksista. Maa- ja metsätalousvaliokunnan kokemuksen mukaan sen mietinnöissä esitetyissä lausumissa edellytetyt selvitykset säädösmuutoksen vaikutuksista eivät välttämättä aina ole olleet tarkoituksenmukaisin keino koota tietoa tulevan päätöksenteon tueksi. Säädösmuutosten jälkiarviointi onkin syytä ottaa huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa siten kuin tarkastusvaliokunnan teettämässä selvityksessä esitetään. Suunnitelmalinen ja vaiheittain toteutettava jälkiarviointi voi myös tukea säädösmuutosten onnistunutta toimeenpanoa.

Valiokunnan lausunto MmVL 4/2021 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina