

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola

MAA- JA METSÄTALOUSHALLITUKSEN LAUSUNTO; MITEN VAIKUTUSTEN ARVIONTIA VOITAIKSIIN PARANTAA- TUTKIMUSHANKKEEN RAPORTTI (O 48/2019 VP.)

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua aihekohdassa mainitusta raportista ja viittaa raportin yksityiskohtaisen käsittelyn osalta 25 elokuuta 2020 päivättyyn lausuntoonsa tarkastusvaliokunnalle.

Ministeriön käsityksen mukaan raportti sisältää kattavan katsauksen erilaisiin säädösvaikutusten arviointia koskeviin ehdotuksiin, joista merkittävä osa on tullut esiin myös muissa selvityksissä. Raportissa esitetty yhteenveto lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytännöstä on erittäin hyödyllinen. Raportissa ei kuitenkaan ole riittävästi selvitetty niitä vaihtoehtoja, jotka todella loisivat edellytyksiä suorittaa vaikutusarviointit asiantuntevasti. Ministeriö haluaa seuraavassa tuoda esille näkemyksensä keskeisimmistä ehdotuksista.

Vaikutusarviointiohjeet. Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa yleisellä tasolla raportin kehittämissuosituksia, jotka koskevat lainsäädännön vaikutusten arviointiohjeiden kehittämistä. Vaikutusarviointit ja niitä koskevat vaatimukset tulisi entistä selkeämmin suhteuttaa hallituksen esityksen aihealueeseen, yhteiskunnalliseen merkitykseen ja vaikuttavuuteen. Ministeriö toivoo, että lähtökohtana olisi arvioitavien hankkeiden priorisointi ja käytettävissä olevien resurssien kohdentaminen erityisesti niihin hankkeisiin, joiden yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys tätä puoltaa. Varsinaisen vaikutusarvioinnin sisällön ohjeistamisessa tulisi painottaa tekstimäärän ja vaikutuslajien kattavan läpikäynnin sijaan vaikutuslajien olennaisuutta hankkeen kannalta ja arvioinnin laatua, kuten esimerkiksi arvioinnissa käytettyjen taustaoletusten avointa esittämistä ja perustelua. Tavoitteena voisi olla, että vaikutuslajien ja tekstimäärän osalta arviointi tehdään rajatumminkin, mutta laadullisesti paremmin. Vaikutusarvioinnin laajuutta koskevan ohjeistuksen tulisi olla selkeää ja realistisia. Ministeriö osallistuu oikeusministeriön johdolla toimivan vaikutusarviointiohjeen uudistamista varten perustetun työryhmän työhön.

Tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusten arvioinnissa. Raportissa ehdotetaan monialaisen ja monijäsenisen lainvalmistelutavan painottamista virkatyönä tehtävän valmistelun sijaan. Ministeriö katsoo, että komiteatyöskentely on paikallaan erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävissä, laaja-alaisissa säädöshankkeissa. Ihanteellisessa tilanteessa säädösvalmistelu tapahtuu alusta pitäen monijäsenisessä toimitelussa, jossa sidosryhmien kanssa yhteistyössä määritellään valmistelun tavoitteet ja reunaehdot, vaikutusarvioinnin perusteet ja sääntelyn vaihtoehdot. Tämä vaatii kuitenkin sen, että monijäsenisen toimielimen työskentelylle varataan jo säädöshankkeen suunnittelussa riittävästi aikaa. Usein puhutaan vuosista. Ministeriö katsoo, että monijäsenisessä toimitelussa käsitelty, virka-

työnä tehty vaikutusarviointi on erittäin laadukas vaihtoehto ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankitun selvityksen sijaan myös suuremmissa lainvalmisteluhankkeissa. Vaikutusarviointia koskevien ohjeiden uudistamisessa tulisikin jättää joustavuutta keinovalikoimaan.

Raportissa ehdotetaan *yhteistä ohjeistusta ja koordinaatiota* säädösvaikutusarviointien hankkimiselle niin valtioneuvoston kuin ministeriön tasolla. Ministeriö pitää t&k-hankintojen koordinaatiota koskevia ehdotuksia sinänsä mahdollisina, mutta huomauttaa, ettei näillä ehdotuksilla voida muuttaa vaikutustenarvioinnin keskeisintä ongelmaa, joka on resurssien puute. Ministeriöiden käytettävissä olevat tutkimus- ja kehittämismäärärahat ovat olleet vuosien mittaan systemaattisten leikkausten kohteena. Sama koskee sektoritutkimuslaitosten resursseja, joista huomattava osa siirrettiin 2010- luvun alkupuolella kahteen valtioneuvoston rahoitusinstrumenttiin, joista toinen ns. VN TEAS-rahoitus sopii tyypillisesti yhteiskunnallisesti merkittäviin, useampaa hallinnonala koskeviin tutkimus- ja selvityshankkeisiin. Yhden hallinnonalan, mahdollisesti yhteiskunnallisesti tärkeän lainsäädäntöhankkeen, vaikutustenarviointihanke ei menesty VNTEAS-rahoituskohteiden valinnassa. Edellä sanotusta seuraa se, ettei hankintojen koordinaatiolla päästä sellaiseen lopputulokseen kuin raportissa mahdollisesti oletetaan. *Todellista vaikutusta syntyisi sen sijaan uudella säädösvaikutusten arvioinnin rahoittamiseen kohdennetulla rahoitusinstrumentilla tai keskitetyllä arviointiresurssilla, johon koottaisiin monipuolinen erialojen osaaminen yhdistettynä lainvalmistelun perusosaamiseen.*

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen. *Ministeriö pitää lainsäädännön arviointineuvoston roolia tärkeänä ja arvostaa sitä rakentavaa palautetta, jonka arviointineuvosto on tähän mennessä ministeriön hallituksen esityksistä antanut. Tulevaisuuden kannalta on erittäin kannatettavaa, että lainsäädännön arviointineuvostolle tataan mahdollisimman hyvät edellytykset ja lähtökohdat sille nykyisin kuuluvien tehtävien hoitamiseen.*

Raportissa ehdotetaan lainsäädännön arviointineuvostolle *uutta tehtävää ja roolia säädöshankkeen suunnittelussa ja vaikutusarvioinnin ohjaamisessa*. Erityisesti raportissa esitetään, että arviointineuvosto voisi pysäyttää hallituksen esityksen etenemisen, jos vaikutusarviointi on puutteellinen. Ministeriön käsityksen mukaan perustuslain ja valtioneuvoston, sen tehtäviä ja tehtävien hoidon valvontaa koskevan lainsäädännön mukaan ei ole tällä hetkellä mahdollista, että arviointineuvosto voisi estää hallituksen esitysten etenemisen. Valtioneuvoston toiminnan ennakkollista laillisuusvalvontaa sisältäviä toimivaltuuksia on oikeuskanslerilla, jonka asema ja tehtävät perustuvat perustuslain säännöksiin. Ministeriö katsoo, että tämän kaltaista valtioneuvoston ulkopuoliselle ja siitä riippumattomalle toimielimelle uskottua ennakkollista, valtioneuvoston toimivallan ylittävin toimivaltuuksin tehostettua valvontaa voidaan pitää Suomen oikeusjärjestelmälle vieraana. Raportissa ei ole arvoitu uusien tehtävien vaikutusta lainsäädännön arviointineuvoston riippumattomuuteen. Raportissa ei valitettavasti ole myöskään selvitetty, mitkä olisivat ne hyödyt, joita ehdotettu menettely toisi lainvalmistelulle. Edellä esitetyistä syistä, ministeriö ei pidä ehdotusta sellaisenaan toteuttamiskelpoisena.

Säädösjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä. Raportissa ehdotetaan lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamista jokaiseen ministeriöön. Tällä hetkellä tämän tyyppistä tehtävää ei ole neljässä ministeriössä. Ehdotuksen perusteena on lainvalmisteluosaamisen varmistaminen johdon päätöksenteossa, siiloutumisen estäminen ja organisaation osien välisen yhteistyön parantaminen. Maa- ja metsätalousministeriössä ei ole koordinoivan lainsäädäntöjohtajan tehtävää. Vastuu lainsäädännön laadusta kuuluu kansliapäällikölle ja osastopäälliköille. Lainvalmistelun johtaminen tapahtuu ministeriön linjaorganisaatiossa. Lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamista on ehdotettu useissa valtioneuvoston sisäisissä kehittämishankkeissa ja lainsäädäntöjohtajan tehtävän perustamisesta on keskusteltu ministeriön virkamiesjohdon johtoryhmässä, eikä tehtävän perustamista ole pidetty tarpeellisena. Ministeriö ei tunnista sitä raportin mukaan esiin tullutta voimakasta kritiikkiä, joka koskee säädösjohtamista. *Ministeriö korostaa vaikutusten arvioinnin tekemisessä havaittujen ongelmien liittyvän arviointiin käytettävissä oleviin resursseihin ja näkee tähän liittyvät ratkaisut keskeisinä keinoina tilanteen parantamiseksi.*

Hankkeiden priorisointi. Raportissa ehdotetaan suurten hankkeiden valmistelun organisoitua, valmistelua ja säädösjohtamista yli ministeriörajojen. Tämä tapahtuisi joko komiteavalmisteluna tai yhteisen lainvalmisteluresurssin kautta. Ministeriö kannattaa suurten, useampaa ministeriötä koskevien hankkeiden vahvempaa resursoimista. Komiteatyöskentelyä voitaneen pitää yhtenä hyvänä vaihtoehtona laajoissa yhteiskunnallisesti merkittävissä, laaja-alaisissa säädöshankkeissa. Komiteatyöskentely ei liene kuitenkaan ainoa vaihtoehto. Työryhmätyöskentely on jo nykyisellään hallinnossa vakiintunut tapa organisoida hallinnonalan rajat ylittävää yhteistyötä ja sidosryhmätyötä.

Maa- ja metsätalousministeriön lainvalmistelun erityispiirteet. Ministeriön lainvalmistelun erityispiirteenä on EU-perustaisen lainsäädännön merkittävä osuus. Lainvalmistelun kytkeytyminen EU-päätöksentekoon tuo lainvalmisteluprosessiin ja lainsäädännön sisältöön omat erityispiirteensä, kuten ylikansallisella tasolla määrätty voimaantulo sekä EU-säädöksiin perustuva kansallisen lainsäädännön alaan kuuluvien toimenpiteiden ohjaus ja rajoittaminen. Säädösvalmistelun aikataulut ovat myös usein tiukkoja ja tukijärjestelmä on saatava toimimaan, jotta EU-rahoitus saadaan tuloutettua. Erityisen haasteellisenä koetaan EU- sääntelystä johdettavien vaikutusten arviointi tilanteissa, joissa sääntelyn osalta keskustelu edelleen käynnissä EU-tasolla.

Säädösvaikutusten arviointeja on eräissä tapauksissa hankittu ulkopuolisilta. Lisäksi on hyödynnetty Luonnonvarakeskuksen ja Ruokaviraston tutkimuksia tai pyydetty tuottamaan arviointitietoa. Eräissä tapauksissa, erityisesti hallinnonalan rajat ylittävissä hallitusohjelmaan sisältyvissä hankkeissa, on hyödynnetty VNTEAS- rahoitusta ja saatu tätä kautta varsin laajaa aineistoa arvioinnin pohjaksi. Usein vaikutustenarvioinnit vaativat myös aiempaa tutkimusta ja tietoa, joiden hankkimiseksi tutkimuslaitoksia on pyydetty aloittamaan tutkimus jo vuosia aiemmin. Tämä koskee erityisesti luonnontieteellisiä ilmiöitä, joihin ministeriön hallinnonalalla on vahva kytkeä. Hyvän vaikutustenarvioinnin hankkiminen vaatii näin myös ennakoitukykyä.

Ministeriössä ei ole keskitettyä vaikutusarvioinnin tukea, eikä vaikutustenarviointia ole resursoitu erikseen. Valmistelijan tukena arvioinnin tekemisessä voivat olla oman organisaation substanssiasiantuntijat ja tarvittaessa myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Ministeriön lainvalmistelijat osallistuvat valtioneuvoston tasolla järjestettyyn vaikutustenarviointikoulutukseen. Lisäksi ministeriö on järjestänyt lainvalmistelijoilleen kohdennettua vaikutusten arviointikoulutusta, jonka keskiössä ovat taloudelliset vaikutukset.

Ulkopuolisen arvioitsijan käyttö kysyy paitsi suoraa budjettirahoitusta myös henkilöresurssia ja asiantuntemusta arvioinnin ohjaamiseen. Oman haasteensa tuo se, että säädöshankkeiden valmisteluun on ylipäättään varattu liian vähän aikaa. Nämä tekijät rajoittavat ulkopuolisten arvioitsijoiden hyödyntämistä. Nykyisten resurssien puitteissa on usein mahdotonta tehdä virkatyönä vaikutustenarviointia siinä laajuudessa kuin voimassa oleva ohjeistus edellyttää. *Ministeriön näkökulmasta vaikutustenarviointiohjeiden uudistaminen sekä resurssien lisääminen ministeriöiden lainvalmistelutyöhön ja vaikutusten arviointiin ovat osaamisen kehittämisen ohella tärkeimmät toimenpiteet vaikutustenarvioinnin ja tietoon perustuvan päätöksenteon edistämiseksi.*