Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

19.5.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32

00023 Valtioneuvosto

Viite: VN/6450/2019-TEM-6, 7.4.2020

Asia**: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto hallituksen esityksestä alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt opetus-ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Lausuntopyynnön johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö esittää seuraavaa:

**I Keskeiset ehdotukset**

On perusteltua, että esitettyjen lakiluonnosten rakennetta on pyritty selkeyttämään. Samoin on perusteltua, että nykyinen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoineen säilyisi lähtökohtaisesti entisenään sekä se, että ehdotetut muutokset perustuvat toimintaympäristön muutoksiin sekä Euroopan unionin ja kansallisiin tavoitteisiin.

Hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta keskeisenä uutena ehdotuksena tuodaan Alueiden kehittämisen keskustelut (23§). Koska kyseessä on uusi yhteistyömenettely, on tärkeää mahdollisimman pian saada asetusvalmistelu käynnistymään lakivalmistelun rinnalla. Pykälässä 23 jää epäselväksi, miksi pykälässä 22 maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmat ehdotetaan kytkettäväksi alueiden kehittämisen keskusteluihin. Keskeisten ehdotusten tiivistelmässä aluekehittämiskeskusteluista todetaan osin ristiriitaisesti pykälän 23 ja ao. pykälän perustelujen välillä (ks. tämän lausunnon 3 luku Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt). On ilmaistava selkeästi, mitä menettelyä olisi tarkoitus toteuttaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että maakuntaa ei ole todettu alueiden kehittämisen keskustelujen 23 pykälän 2. momentissa. Myös maakunta tulisi olla mainittuna seuraavasti: Keskusteluissa pyritään valtion, *maakuntien* ja kuntien yhteisen näkemyksen muodostamiseen alueiden kehittämisen tavoitteista, toimeenpanosta ja toimintaedellytyksiä alueiden kehittämisen suunnittelua ja toimeenpanoa varten.” Pykälässä jää epäselväksi, miten yhteinen näkemys määritellään. Mikäli aluekehittämiskeskustelut käytäisiin yhden maakunnan liiton johdolla, miten käsiteltäisiin useamman kuin yhden maakunnan yhteistyötä lisäävät tavoitteet ja pyrkimys siihen?

Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) rahoitettavien hankkeiden seurantatietojen kerääminen ja raportoiminen Euroopan komissiolle muutettaisiin henkilötietojen osalta rekisteripohjaiseksi, mikä on komission ensisijainen suositus. Tulee selvittää, vaatiiko tämä muutoksia olemassa oleviin kansallisiin rekistereihin tai järjestelmiin. Mikäli esityksellä on budjettivaikutuksia, tulee ennakkoon selvittää mistä kustannukset maksetaan.

**II Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (Toimeenpanolaki)**

**1 luku Yleiset säännökset**

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää täydennettäväksi (kursiivilla) pykälän Lain tarkoitus (1§) toista momenttia seuraavasti: Alueiden kehittäminen on valtion, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa, laaja-alaista ja monitasoista toimintaa, joka perustuu *kansallisiin* sekä alueiden erilaisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin.

**2 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät**

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota pykälään 6. Miksi ministeriöistä erikseen todetaan vain työ- ja elinkeinoministeriö, vaikka ao. ministeriön tehtävät todetaan vielä erikseen pykälässä 8? Pykälässä 6 maininta työ- ja elinkeinoministeriöstä on siirrettävä pykälään 8. Pykälässä 6 tulisi todeta TEM:n tehtävistä vain valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti: ”Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä valtioneuvoston työnjaon mukaisesti”.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää muutoksia pykälään 8 Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät seuraavasti:

Pykälän ensimmäiseksi kohdaksi tulee lisätä seuraava: ”Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä valtioneuvoston työnjaon mukaisesti.” Tämän jälkeen pykälään 8 tulee palauttaa voimassa olevasta säädöksestä seuraava: Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta sekä aluekehittämispäätöksen ja kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta. Tämä korvaa toimeenpanolakiluonnoksen 8§ kohdat 1-3.

Pykälään 8 kohtaan 3: hoitaa Suomen tavoitteiden edistämistä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikassa, tulisi lisätä **yhteistyössä muiden hallinnonalojen/ministeriöiden kanssa**, ja pykälän loppuun korjaus: Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentin **3**, 5 - 8 kohdissa tarkoitetuista tehtävistä. Tässä pitäisi laajentaa TEM:n velvollisuutta keskustella myös muiden rakennerahastotoimintaan osallistuvien ministeriöiden kanssa ennen neuvotteluja komission kanssa sekä selkeä velvoite viedä aktiivisesti yhteisiä näkemyksiä komissioon.

Pykälän 8 tehtäväkohdat 4-8 tulee siirtää tehtäväkohdan 3 alle, koska asiat liittyvät tähän.

Momentiksi 2 on lisättävä: **Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa momentin 1 tehtävistä yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden alueiden kehittämisen tai ohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen kanssa**.

Pykälässä 8 tulee lisäksi todeta rahoituslain pykälässä 16 todettu työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä myöntää tukea *alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen osoitetusta määrärahasta*. Perusteluissa toimeenpanolain 10 §:ssä ja rahoituslain 16 §:ssä asia todetaan eri sisällöin ja painotuksin, vaikka kyse on saman rahoituksen myöntämisestä. Kyseinen tehtävä ja rahoituksen myöntämisen perusteet tulee avata aluekehittämisen lainsäädännössä yksiselitteisesti.

Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukemiseen osoitetun määrärahan myöntäminen todetaan myös 10 a pykälässä koskien määrärahan valvontaa. Rahoituslain 1 §:ssä todetaan, että rahoituslailla säädetään tuen myöntämisen perusteista ja menettelyistä samoin kuin tuen maksamisen menettelyistä, rahoituksen käytöstä, käytön *valvonnasta* ja muista menettelyistä. Kyseinen 10 a pykälä tulisi siirtää rahoituslakiin ao. rahoitusta säätelevään pykälään 16 Työ- ja elinkeinoministeriön tukien myöntämistä koskeva toimivalta sekä pykälä 16 olisi selkeintä olla mainittuna aiempana lainsäädännössä samoin kuin vastaava TEM-pykälä on toimeenpanolaissa.

Pykälän 14 *Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman seurantakomitea* jälkeen on lisättävä voimassa olevan lainsäädännön mukainen 15 **pykälä seurantakomitean sihteeristöstä**. Ei ole riittävää säätelyä, että sihteeristöstä todetaan voitavan säätää vain asetuksessa.

Pykälään 15 maakunnan liiton tehtävistä opetus- ja kulttuuriministeriä esittää seuraavia muutoksia:

Kohta 9 tulee aloittaa voimassaolevan lainsäädännön mukaisella kulttuurin tehtävällä ja vasta sitten todeta uusi identiteetti-tehtävä (tullut maakunta-soteuudistuksen valmistelussa) eli seuraavasti: **edistää kulttuuria osana maakunnallista strategiatyötä sekä maakunnallista identiteettiä ja asukkaiden osallistumista maakunnan kehittämiseen** ~~sekä kulttuuria osana maakunnallista strategiatyötä~~ ja

Kohdan 9 perusteluja tulee vastaavasti muokata seuraavaksi: **Momentin 9 kohdassa säädettäisiin kulttuurin edistämisestä osana maakunnan strategista suunnittelua sekä maakunnallisen identiteetin ja asukkaiden osallistumisen edistämisestä maakunnan kehittämiseen** ~~sekä kulttuurin edistämisestä osana maakunnan strategista suunnittelua.~~ Kulttuuriin liittyvä edistämistehtävä vastaa sisällöllisesti nykyisen säännöksen 5 kohtaa. Kulttuuritoiminnan järjestäminen on kunnan tehtävä (laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019, 3 §), jonka toteuttamiseksi kunnan tulee muun muassa edistää kulttuurin ja taiteen yhdenvertaista saatavuutta ja monipuolista käyttöä. Lisäys: **Laissa säädetään myös kunnan tehtävästä edistää kulttuuria ja taidetta osana asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä sekä paikallista ja alueellista elinvoimaa.** ~~Maakuntien liitot voisivat osana maakuntaohjelmatyötä edistää kulttuurin huomioimista kehittämistyössä ja toimijoiden yhteistyötä.~~ Kohdan 9 perusteluissa koskien kulttuuria tulee korvata voisi-virke voimassa olevan lainsäädännön pohjalta muotoon: **Maakunnan liitto vastaisi myös kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Tämä yhteensovitus on osa maakuntaohjelman toteuttamista**. Lisäksi tulisi todeta: **Maakuntaohjelmatyössä tulisi tehdä yhteistyötä myös valtion viranomaisten, kuten Taiteen edistämiskeskuksen kanssa ja alueellisten vastuumuseoiden kanssa.**

Pykälän 15 toiseen momenttiin esitämme seuraavia muutoksia:

--tekemällä yhteistyötä korkeakoulujen ~~ja~~ sekä ~~muiden~~ koulutuksen ~~tarjoajien~~ järjestäjien kanssa maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioimiseksi

Pykälän 15 perusteluja tulee muokata 15§ 2. momentin 3 kohdan mukaiseksi: Momentin 3 kohdassa (tulisi olla kohdissa 3-4) säädettäisiin maakunnan liiton osallistumisesta ja yhteistyöstä keskeisten aluekehittämiseen osallistuvien valtion aluehallintoviranomaisten strategiseen suunnitteluun ja tulosohjaukseen sekä ~~korkeakoulujen tulossopimusten valmisteluun maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioimiseksi.~~ yhteistyöstä korkeakoulujen ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa maakunnan aluekehittämistavoitteiden huomioimiseksi.

Pykälää 20 tulee lisätä, että myös välittävien toimielinten tulee saada MYR:eiltä tarvittavat tiedot valtakunnallisiin hankkeisiin, ei vain yksipuolisesti, että ”Välittävä toimielin toimittaa maakunnan yhteistyöryhmälle säännöllisesti tiedot: 1) valtakunnallisiin teemoihin sisältyvistä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmasta rahoitettavista hankkeista.”

**3 luku Ohjelmatyö ja yhteistyömenettelyt**

Maakuntaohjelmaa käsittelevään pykälään 22 tulee palauttaa nykylainsäädännössä ao. pykälässä todetusti aluekehittämispäätös sekä yhteys aluehallintoviranomaisten strategisiin ohjausasiakirjoihin. (vrt. voimassa olevan lain 32§ Maakuntaohjelma: ”Maakuntaohjelmaa laadittaessa otetaan huomioon aluekehittämispäätös ja maakuntaa koskevat muut tässä laissa tarkoitetut ohjelmat. Maakuntaohjelma on laadittava siten, että varmistetaan sen vaikuttavuus elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen painopisteisiin ja sisältöön.”)

Pykälässä 22 jää epäselväksi, miksi maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmat ehdotetaan kytkettäväksi alueiden kehittämisen keskusteluihin (23§). Keskeisten ehdotusten tiivistelmässä aluekehittämiskeskusteluista todetaan osin ristiriitaisesti pykälän 23 ja sen perustelujen välillä. Vrt. ”*Maakuntatason alueiden kehittämisen suunnittelussa säädettäisiin nykyistä yleisemmin pitkän aikavälin strategisten linjausten ja maakuntaohjelman laatimisesta sekä luovuttaisiin maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmien laatimisesta. Myös maakuntaohjelman asemasta säädettäisiin nykyistä yleisemmin. Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotetaan valtion ja maakuntien välisen säännöllisen vuorovaikutuksen menettelyn, aluekehittämiskeskustelujen, käyttöönottamista*.” Toimeenpanolain §22 perusteluissa asia on todettu eri tavalla: *Voimassa olevan lain 33 §:n 2 momenttiin maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmaan aikaisemmin sisältyneitä alueen maakuntaohjelmaa toteuttavia hanke- ja toimenpide-esityksiä ja muita alueen kehittämistarpeita käsiteltäisiin jatkossa 23 §:ssä ehdotetuissa aluekehittämiskeskusteluissa*. On ilmaistava selkeästi kumpaa menettelyä tarkoitus toteuttaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että maakuntaa ei ole todettu alueiden kehittämisen keskustelujen 23 pykälän 2. momentissa. Myös maakunta tulisi olla mainittuna seuraavasti: Keskusteluissa pyritään valtion, *maakuntien* ja kuntien yhteisen näkemyksen muodostamiseen alueiden kehittämisen tavoitteista, toimeenpanosta ja toimintaedellytyksiä alueiden kehittämisen suunnittelua ja toimeenpanoa varten.” Pykälässä jää epäselväksi, miten yhteinen näkemys määritellään. Mikäli aluekehittämiskeskustelut käytäisiin yhden maakunnan liiton johdolla, miten käsiteltäisiin useamman kuin yhden maakunnan yhteistyötä lisäävät tavoitteet ja pyrkimys siihen?

**III Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)**

**1 luku Yleiset säännökset**

Pykälässä 2 *Lain soveltamisala* todetaan 1. momentissa, että lakia sovelletaan ”voittoa tavoittelemattomaan toimintaan myönnettäviin tukiin”. Voimassaolevassa lainsäädännössä tällaista rajoitusta ei ole. Rajoitus ei ole kannatettava ja asiassa tarvitaan lisätietoa.

Pykälässä 11 *Maakunnan liiton harkintavalta eräissä tapauksissa* opetus- ja kulttuuriministeriö esittää pykälässä todettavaa lausuntomenettelyä muutettavan seuraavaksi:

Ennen 10 §:n 1 momentin 1 b kohdassa tarkoitetun tuen myöntämistä maakunnan liiton on **aina** pyydettävä lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä **hankkeista, jotka koskevat korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittamista tai korkeakouluverkon muutoksia.** ~~taloudellisesti tai valtakunnallisesti merkittävimmistä hankkeista~~**~~.~~** **Maakunnan liittojen on aina pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto myös sellaisista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtakunnallisesti merkittävistä investointihankkeista, joilla voi olla olennaista vaikutusta valtion talousarvioon.** Maakunnan liiton on lisäksi pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto taloudellisesti tai valtakunnallisesti merkittävimmistä hankkeista. ~~Maakunnan liiton on aina pyydettävä lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä hankkeista, jotka koskevat korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittamista tai korkeakouluverkon muutoksia.~~

Pykälän 2. momentti tulee muokattava seuraavaksi: Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa maakunnan liittoa sitovan lausunnon 1 momentissa tarkoitetun hankkeen lainmukaisuudesta sekä siitä, että hanke noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön ~~hallinnonalan linjauksia~~ **korkeakoulu- ja tiedepolitiikan tavoitteita**.

Vastaavasti pykälän 11 perustelutekstiä on muokattava seuraavaksi:

Pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö antaisi maakunnan liittoa sitovan lausunnon 1 momentissa tarkoitetun hankkeen lainmukaisuudesta sekä siitä, että hanke noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön ~~hallinnonalan linjauksia~~ **korkeakoulu- ja tiedepolitiikan tavoitteita**. **Maakunnan liittojen on aina pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto myös sellaisista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtakunnallisesti merkittävistä investointihankkeista, joilla voi olla olennaista vaikutusta valtion talousarvioon.** Lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei hankkeessa poiketa laista, asetuksesta, toimialaa koskevista eduskunnan tai valtioneuvoston päätöksestä eikä opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen ratkaisuvaltaan kuuluvasta lakiin perustuvasta päätöksestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto olisi aiempaa sääntelyä vastaavasti maakunnan liittoa sitova siltä osin, kun se perustuu edellä mainittuihin säädöksiin tai päätöksiin. Tällä tarkoitettaisiin, että toimivaltainen maakunnan liitto ei voisi myöntää tukea sellaiselle hankkeelle, joka opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan olisi edellä mainittujen säädösten ~~tai~~, päätösten tai **tavoitteiden** vastainen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää 11 pykälässä todettua lausuntomenettelyä maakunnan liittojen lisäksi myös välittävinä eliminä toimiville elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Näin ollen pykälän 13 esimerkiksi 2. momenttiin tulee lisätä lausuntomenettely esimerkiksi seuraavasti:

Ennen 13 §:n 1 momentin tarkoitetun tuen myöntämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on aina pyydettävä lausunto opetus- ja kulttuuriministeriöltä hankkeista, jotka koskevat korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittamista tai korkeakouluverkon muutoksia~~.~~ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on aina pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto myös sellaisista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtakunnallisesti merkittävistä investointihankkeista, joilla voi olla olennaista vaikutusta valtion talousarvioon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on lisäksi pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto taloudellisesti tai valtakunnallisesti merkittävimmistä hankkeista. Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sitovan lausunnon 1 momentissa tarkoitetun hankkeen lainmukaisuudesta sekä siitä, että hanke noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan tavoitteita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää pykälän 13 perustelutekstiä muokattavaksi seuraavaksi:

Pykälän 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö antaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sitovan lausunnon 1 momentissa tarkoitetun hankkeen lainmukaisuudesta sekä siitä, että hanke noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan tavoitteita. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien on pyydettävä opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausunto myös sellaisista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtakunnallisesti merkittävistä investointihankkeista, joilla voi olla olennaista vaikutusta valtion talousarvioon. Lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei hankkeessa poiketa laista, asetuksesta, toimialaa koskevista eduskunnan tai valtioneuvoston päätöksestä eikä opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen ratkaisuvaltaan kuuluvasta lakiin perustuvasta päätöksestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sitova siltä osin, kun se perustuu edellä mainittuihin säädöksiin tai päätöksiin. Tällä tarkoitettaisiin, että toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei voisi myöntää tukea sellaiselle hankkeelle, joka opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan olisi edellä mainittujen säädösten, päätösten tai tavoitteiden vastainen.

**IV   Mitä muuta haluatte sanoa alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta?**

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että lausuttavina olevien hallituksen esitysten asetusvalmistelu käynnistyy mahdollisimman pikaisesti, jotta on mahdollista saada perusteellisempi kokonaiskuva alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen

Neuvotteleva virkamies Merja Niemi