



Lausunto

10.11.2023

VN/28924/2023
VN/28924/2023-TEM-5

Lausunto koskien muutosehdotuksia Valtioneuvoston ohjesääntöön ja eräiden ministeriöiden asetuksiin

Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan koskien muutosehdotuksia Valtioneuvoston ohjesääntöön sekä eräiden ministeriöiden asetuksiin seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriö puoltaa valtioneuvoston kanslian alkuperäisessä lausuntopyynnössä sekä täydentävässä lausuntopyynnössä esitettyjä muutosehdotuksia perusteltuina **muilta paitsi seuraavilta osin**:

- 1) Muutosesitys koskien valtioneuvoston ohjesäännön 12 § 6 kohtaa (Vnk:n toimialaan lisättävä tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoituksen yhteensovittaminen)
- 2) muutosesitys koskien valtioneuvoston ohjesäännön 24 § kohtaa 1) ilmastonmuutos, kohtaa 3) kiertotalous ja kohtaa 5) luonnon monimuotoisuus (YM:n toimiala)

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että edellä kohdassa 1 ja 2 eriteltyt kirjaukset edellyttävät jatkovalmistelua ja selkeyttäviä keskusteluja ministeriöiden kesken. Toisin kuin muut esitetyt muutokset, kyseiset kirjaukset eivät ole sellaisinaan johdettavissa vallitsevasta sääntelystä, vakiintuneesta työnjaosta tai hallitusohjelman mukaisista kirjauksista. Kirjaukset ovat myös tulleet lausuntopyynnölle ilman ennakkokeskusteluja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ja ovat esitetyssä muodossaan omiaan aiheuttamaan merkittäviä vastuuepäselvyyksiä suhteessa ministeriön nykyisiin tehtäviin. Tarkemmat perustelut jatkovalmisteluun siirtämiselle esitetään jäljempänä tässä lausunnossa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että se puoltaa edellä mainitusti myös valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen muutosesityksiä, mutta esittää, että kohdan 23 (tutkimus- ja innovaationeuvoston toimintaa koskevat asiat) perusteluihin lisätään maininta, että TIN:n sihteeristön jäsenistä kaksi asiantuntijaa sijoitetaan työ- ja elinkeinoministeriöön ja opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Työ- ja elinkeinoministeriön (myöh. TEM), kommentit ja perustelut tarvittavalle jatkovalmistelulle, VNOS 12 §, kohta 6 (VNK:n toimiala):

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston kanslian toimivaltaan kuuluisi jatkossa tutkimus – ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoituksen yhteensovittaminen. Nykyisellään valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu kohdan mukaan valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi.

Muutosta perustellaan sillä, että 5.10.2023 annettu valtioneuvoston asetus tutkimus- ja innovaationeuvostosta (962/2023) kuuluu jatkossa VNK:n toimialan säännöksiin. Asetuksessa säädetään valtioneuvoston kanslian tehtäväksi neuvoston nimittämisen esittely (3 §) sekä neuvoston palkkioperusteiden määrittäminen (5 §). Lisäksi neuvoston pääsihteeri olisi sijoitettuna valtioneuvoston kansliaan.

Lisäksi muutosta perustellaan sillä, että valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta annetussa laissa (jäljempänä T&K-rahoituslaki) ei ole tarkemmin määritelty, mikä ministeriö on toimivaltainen yhteensovittamaan kyseisessä laissa valtioneuvostolle säädettyjen tehtävien valmistelua ja esittelemään asiat. Nykytilassa näiden tehtävien ei voida katsoa myöskään selkeästi kuuluvan minikään yksittäisen ministeriön VNOS:issa määriteltyyn toimialaan. Tilanteen selkeyttämiseksi ehdotetaan, että kyseinen tehtävä lisättäisiin valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvaksi. Valtioneuvoston kanslian tehtäväksi on jo aiemmin säädetty tutkimus- ja innovaationeuvoston toimintaan liittyviä tehtäviä, joten perustelujen mukaan on tarkoituksenmukaista säätää myös tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoitukseen liittyvä yleinen yhteensovittamistehtävä valtioneuvoston kanslian tehtäväksi. Perustelujen mukaan valtion tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja sen rahoitukseen liittyvä koordinointi edellyttää laaja-alaista yhteistyötä muiden ministeriöiden, viranomaisten ja sidosryhmien kanssa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 21 §:n mukaan TEM:n toimialaan kuuluu innovaatio- ja teknologiapolitiikka. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 22 kohdan mukaan ministeriön tehtävänä on innovaatioiden ja teknologian kehittäminen ja hyödyntäminen sekä innovaatio- tuotekehitys- ja teknologiarahoituksen suunnittelu ja ohjaus. Vastaavasti valtioneuvoston ohjesäännön 18 §:n mukaan OKM:n toimialaan kuuluvat tiede, koulutus ja varhaiskasvatus ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 § 6 kohdan mukaan OKM:n tehtäviä on tieteellinen tutkimus.

Näin ollen TEM katsoo, että nykyinen tutkimus- ja innovaatiopolitiikan työnjako ministeriöiden välillä on selvä: innovaatiopolitiikka ja –rahoitus kuuluvat TEM:n, tiede ja tieteellinen tutkimus OKM:n toimialaan. Ao. ministeriöillä on myös valtioneuvostolain 2 § 2 momentin mukainen vastuu yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta, mikä näkyy myös T&K-rahoituslain 3 §:n perusteluissa, joiden mukaan TEM ja OKM vastaisivat tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen pitkäaikaisen suunnitelman valmistelusta yhteistyössä ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Lisäksi on huomattava, että T&K-rahoituslaki on VM:n säädös ja sillä on vastuu talousarviosta, ml. T&K-rahoituksen seuranta.

TEM pitää ehdotettua muutosta lisätä tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen rahoituksen yhteensovittaminen valtioneuvoston kanslian tehtäviin varsin laajana ja epäselvänä suhteessa TEM:n sekä OKM:n ministeriöasetuksen ja VNOS:n mukaisiin tehtäviin. TEM pitää selvänä, että tutkimus- ja innovaationeuvostoon orgaanina liittyvät tehtävät, ml. pääsihteerin tehtävät, kuuluvat jatkossa valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja on syytä varmistaa, että kanslialla on tähän tarvittavat henkilöresurssit ja osaaminen. Tästä onkin perusteltua säätää esitetyn mukaisesti valtioneuvoston kansliasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Tutkimus- ja innovaatiopolitiikan valmistelu, ohjaus, säädösvalmistelu ja talousarviovalmistelu kuuluvat VNOS 21 ja 18 §:ien mukaisesti TEM:n ja OKM:n tehtäviin eikä tähän vastuunjakoon tule tällä esityksellä puuttua. T&K-rahoituslain 3 §:n mukaisesti TEM ja OKM vastaavat myös T&K-rahoituksen pitkäaikaisen suunnitelman valmistelusta. TEM katsookin, että ehdotetun 12 §:n 6 kohdan sanamuotoa tai vähintään sen perusteluita tulisi selkeyttää suhteessa edellä mainittuihin TEM:n ja OKM:n tehtäviin. Lisäksi säännöskohtaisia perusteluita tulee täydentää toteamalla nimenomaisesti, että ehdotetulla muutoksella ei muuteta nykyisiä ministeriöiden vastuuta ja että yhteensovittamisella tarkoitetaan lähinnä valtioneuvoston kanslian roolia tutkimus- ja innovaationeuvoston osalta.

Muutuskirjausta on ilmeisesti kiireen vuoksi valmisteltu valtioneuvoston kansliassa ainoastaan sisäisesti mikä on harmillista huomioiden, että samaan aikaan on tehty läheistä yhteistyötä

valtioneuvoston kanslian, TEM:n ja OKM:n välillä sekä tutkimus- ja innovaationeuvoston valmistelussa, että T&K-rahoituksen monivuotisen suunnitelman valmistelussa. TEM edellyttääkin, että muutosten jatkovalmistelu tehdään avoimessa yhteistyössä TEM:n ja OKM:n kanssa, jotta eri toimijoiden vastuujaot pysyvät selkeinä.

Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit ja perustelut tarvittavalle jatkovalmistelulle VNOS 24 § (YM:n toimiala)

Ilmastonmuutos:

TEM pitää ehdotettua muutosta lisätä termi ilmastonmuutos ympäristöministeriön toimialaan varsin laajana ja osittain epäselvänä. Sana itsessäänkin voidaan käsittää enemmänkin toimintaympäristön muutostekijäksi kuin itsenäiseksi tehtäväksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ympäristöministeriön tehtäviin kuuluvat kansalliseen, EU:n ja kansainväliseen ilmastopolitiikkaan liittyvät tehtävät, kuten ilmastolain toimeenpano, ilmastotoimien arviointi, vaikuttaminen EU:n ja kansainväliseen ilmastopolitiikkaan sekä ilmastovuosikertomuksen ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatiminen. TEM kiinnittää huomiota, että ilmastonmuutoksen hillintä sekä sopeutuminen ovat laajoja kokonaisuuksia, joita hoidetaan monessa eri ministeriössä, esimerkiksi vakiintuneen työjaon mukaan TEM vastaa päästökaupasta sekä hiilivuodosta ja maa- ja metsätalousministeriö sopeutumisesta.

Ehdotetun muutoksen myötä ympäristöministeriön toimialaa laajennetaan, ellei vastaavasti muiden ministeriöiden tehtäviä samalla täsmennetä ohjesäännössä. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ympäristöministeriön vastaavan ilmastolain toimeenpanosta. Kuitenkin ilmastolain 19 §:ssä on nimenomainen vastuunjakosäädös viranomaisten, eli usean eri ministeriön tehtävistä. TEM katsoo, että Valtioneuvoston ohjesäännöllä ei voida muuttaa ilmastolaissa säädettyä tehtävien jakoa.

Säännöskohtaisia perusteluita tulisikin vähintäänkin täsmentää vastaamaan nykyisiä vastuita, joiden puitteissa ympäristöministeriö vastaa ilmastolain laadinnasta, EU:n ilmastolain neuvotteluista sekä ilmastonmuutoksen hillintään liittyvistä kansainvälisistä neuvotteluista.

TEM:n näkemyksen mukaan ehdotetun ohjesäännön muutoksen myötä olisi samalla tarpeen täsmentää myös TEM:n tehtäviä, joihin nykyisinkin sisältyy ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen. TEM vastaa ilmastopolitiikan kokonaisuudessa myös päästökaupasta ja hiilivuodosta. Tehtävän merkitys on korostunut ja päästökauppadirektiivin muutoksen myötä polttoaineen jakelu kokonaisuudessaan pois lukien maa- ja metsätalouden polttoaineen käyttö tulee nykyisen tai direktiivin muutoksen myötä perustettavaan uuteen päästökauppajärjestelmään. Lisäksi hiilivuodon torjumiseksi on otettu käyttöön uusi hiilirajamekanismi EU:n tasolla. Työnjaon tehokkuuden sekä selkeyden kannalta ehdotetaan lisättäväksi TEM:n tehtäviin päästökauppa ja hiilivuoto. Lisäys kattaisi jatkossa kansallisen lainsäädännön ja muun toimeenpanon valmistelun lisäksi EU:ssa käytävät neuvottelut yhteistyössä sektoriministeriöiden kanssa.

Ehdotus:

21 §

Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala

5) energiapolitiikka, päästökauppa ja hiilivuoto sekä ilmastopolitiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen;

TEM korostaa, että ehdotettu muutos lisätä ilmastonmuutos ympäristöministeriön toimialaan edellyttää huolellista läpikäyntiä myös muiden ministeriöiden toimialojen osalta, jotta työnjako suoritetaan tarkoituksenmukaisella tavalla ja ilmastolaissa säädetyn mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa myös, että YVA:n osalta työ- ja elinkeinoministeriö on yleislinjasta poikkeuksena ydinenergia-asioissa YVA-lain mukainen yhteysviranomainen.

Kiertotalous (kohta 3).

TEM katsoo, että kiertotaloutta ei voi tarkastella erillisenä muusta taloudesta. Kiertotalouteen kuuluvat tuotannon lisäksi myös palvelut ja digitalisaatio ja siirtymä vaatii uutta teknologiaa ja TKI-pä nostusta. Kiertotaloudella, markkkinaehtoisena ja globaalina liiketoimintana on laajat vientimarkkinat

ja se on merkittävä työllistäjä, ja näin tärkeä osa TEM:in hallinnonala, jossa TEM:lla on oltava tehtäviensä edellyttämä rooli.

Lisäksi TEM huomauttaa ohjauskeinoja koskevasta epäselvyydestä. Pykälän muistion perustelujen mukaan kiertotalouteen kuuluisivat kulutuksen ja tuotannon ympäristövaikutukset ja ohjauskeinot sekä jäte- ja tuotelainsäädäntö ja muut jätteasiat. Ehdotettu muutos on epäselvä ohjaustoimivallan osalta. Ohjauskeinot on TEM:n näkemyksen mukaan liian laaja ja epämääräinen käsite. Kiertotalous ei ole vain yhden ministeriön asia, vaan sitä pitää kaikkien hallinnonalojen edistää, ja tätä varten jokaisella ministeriöllä pitää olla oman substanssinsa asiantuntemukseen perustuvat ohjauskeinot.

Monimuotoisuus (kohta 5)

Ehdotetun ympäristöministeriön toimialaa koskevan 24 §:n kohdan 5 mukaan luonnonsuojelu korvattaisiin sanalla luonnon monimuotoisuus.

TEM katsoo, että ehdotettu muutos, jossa luonnonsuojelu korvattaisiin luonnon monimuotoisuudella, ei huomioi koko valtioneuvoston ja sen ministeriöiden läpileikkaavaa vastuuta luonnon monimuotoisuuden huomioimisessa. Luonnon monimuotoisuus on luonnonsuojelun määritelmää huomattavasti laajempi kysymys. Useissa TEM:in toimialan tehtävissä kuten kaivostoiminnassa on luonnon monimuotoisuuden ja luonnonvarojen kestävä käytön huomioon ottamisella lainvalmistelussa ja käytännön toimissa suuri merkitys. TEM ei kannata ehdotettua muutosta tältä osin.

Kansliapäällikkö

Timo Jaatinen

Henkilöstö- ja hallintojohtaja

Heidi Nummela

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

VN/28924/2023-TEM-5

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: