

xxx ministeriön julkaisusarja 2021:xx

Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt

Raporttiluonnos lausuntopyyntöä varten

xxxministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: [VNK täyttää](#)

ISSN pdf: [VNK täyttää](#)

ISBN painettu: [VNK täyttää](#)

ISSN painettu: [VNK täyttää](#)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021 Finland ([kieliversioissa](#))

Paino: PunaMusta Oy, 2021

Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt

VNK täyttää, sarja ja numero		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	VNK täyttää
Tiivistelmä	<p>Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa toimineen tutkimusjaoston tavoitteena oli selvittää tutkimusorganisaatioille eli ammattikorkeakouluille, yliopistoille ja valtion tutkimuslaitoksille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa sekä niihin liittyviä käytäntöjä. Selvitys luo kattavan kuvan tutkimusorganisaatioille myönnettävästä rahoituksesta ja tarpeesta kehittää menettelytapoja.</p> <p>Tutkimusjaosto kiinnitti selvityksessään erityistä huomiota tutkimusrahoitusta koskeviin erityiskysymyksiin, kuten tutkimusrahoituksen käsitteiden käyttöön ja niihin liittyviin menettelytapoihin, kokonaiskustannusmalliin, lainsäädännön kehittämiseen sekä tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin. Menettelytapojen selkeyttäminen vähentäisi tutkimusorganisaatioiden hallinnollista taakkaa ja työmäärää rahoitusta haettaessa ja sen käyttöä raportoitaessa.</p> <p>Kehittämisehdotukset perustuvat tutkimusjaoston toteuttamaan laajaan analyysiin, jossa hyödynnettiin asiakirja-aineistoja, haastatteluja ja sidosryhmätapaamisia. Jaosto kartoitti myös tietovarantoja, tiedonsaantia ja tiedonkeruuta tarkoituksenaan tukea valtionavustusprosessin digitalisointia.</p> <p>Selvityksessä tehdään kymmenen ehdotusta toiminnan kehittämistä varten. Ehdotuksilla tavoitellaan vaikuttavampaa, tehokkaampaa, läpinäkyvämpää ja yhdenmukaisempaa valtionavustus- ja yhteisrahoitteista toimintaa.</p>		
Klausuuli	VNK täyttää		
Asiasanat	Hallintopolitiikka, valtionavut, valtionavustukset, julkinen rahoitus, tutkimus- ja kehittämis-toiminta, tutkimusrahoitus, tutkimuspolitiikka		
ISBN PDF	VNK täyttää	ISSN PDF	VNK täyttää
ISBN nid.	VNK täyttää	ISSN painettu	VNK täyttää
Asianumero	VN/13779/2022	Hankenumero	VM092:00/2022
Julkaisun osoite	VNK täyttää		

Otsikko

VNK täyttää, sarjanimi ja numero Tema Förvaltningspolitiken

Utgivare Finansministeriet

Utarbetad av Teksti

Språk Finska

Sidantal [VNK täyttää](#)

Referat Teksti

Klausul [VNK täyttää](#)

Nyckelord Förvaltningspolitik, statsunderstöd, offentlig finansiering

ISBN PDF [VNK täyttää](#)

ISSN PDF [VNK täyttää](#)

ISBN tryckt [VNK täyttää](#)

ISSN tryckt [VNK täyttää](#)

Ärendenr. VN/13779/2022

Projektnr. VM092:00/2022

URN-adress [VNK täyttää](#)

Otsikko

VNK täyttää, sarjanimi ja numero **Subject** Governance Policy

Publisher Ministry of Finance

Group author Teksti

Language Finnish **Pages** [VNK täyttää](#)

Abstract Teksti

Provision [VNK täyttää](#)

Keywords Governance policy, discretionary government grants, public funding

ISBN PDF [VNK täyttää](#) **ISSN PDF** [VNK täyttää](#)

ISBN printed [VNK täyttää](#) **ISSN printed** [VNK täyttää](#)

Reference no. VN/13779/2022 **Project no.** VM092:00/2022

URN address [VNK täyttää](#)

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Valtionavustukset ja niiden myöntäminen	8
1.2	Valtionavustustoiminnan kehittäminen	10
1.3	Tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto	12
1.3.1	Tavoitteet ja tehtävät	12
1.3.2	Valmistelun eteneminen ja selvityksen tekeminen	14
1.4	Raportin rakenne.....	17
2	Tutkimusorganisaatioille myönnettävät valtionavustukset ja yhteisrahoitteinen toiminta.....	18
2.1	EU:n valtioneuvoston sääntely.....	18
2.2	Tutkimusorganisaation määrittäminen.....	20
2.3	Julkiseen tutkimustoimintaan myönnetty rahoitus	24
2.3.1	T&K-rahoituksen tasoa koskevat tavoitteet	24
2.3.2	Julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot ja rahoitus.....	25
2.4	Yhteenveto	32
3	Tutkimusorganisaatioille myönnettyjen valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan erityiskysymykset	34
3.1	Tutkimusrahoituksen käsitteet ja niihin liittyvät menettelytavat	34
3.2	Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen	50
3.3	Lainsäädännöllinen kehittäminen	54
3.4	Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely	58
3.5	Tutkimus-, testaus- ja kokeiluinfrastruktuurit.....	60
3.6	Talouden käsitteet.....	63
3.7	Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet	68
3.8	Yhteenveto	74
4	Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli	76
4.1	Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen	78
4.2	Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen	80
4.3	Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen	82
4.4	Yhteenveto	83

5	Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut ja valtionavustuksiin liittyvät käytännöt.....	85
5.1	Hakuilmoitukset ja ohjeet	85
5.2	Valtionavustushakemukset ja asiakasprofiili	87
5.3	Vakioehdot	90
5.4	Myöntöperusteet ja arviointiperusteet ja -kriteerit.....	91
5.5	Valtionavustus päätökset	93
5.6	Käytön valvonta ja raportointi.....	95
5.7	Yhteenveto	97
6	Valtionavustustoimintaan liittyvät tietovarannot ja palvelut.....	99
6.1	Haka-käyttäjätunnistusjärjestelmä.....	100
6.2	Tiedejatutkimus.fi-palvelu ja tutkimustietovaranto.....	100
6.3	Tilastokeskuksen tilastot	102
6.4	Muut opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannot.....	103
6.5	Talousraportoinnin automatisointi	106
6.6	Yhteenveto	108
7	Valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittäminen	110
7.1	Yhteenveto	110
7.2	Kehittämisehdotukset.....	111
	Lähteet.....	118
	Liitteet.....	126

1 Johdanto

Tässä luvussa esitellään johdantona, miten ja miksi valtionavustustoimintaa kehitetään. Luvussa kuvataan myös, miten tutkimusjaoston valmistelu ja selvityksen tekeminen etenivät.

1.1 Valtionavustukset ja niiden myöntäminen

Harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat valtion varoista myönnettävää julkista tukea, jolla avustetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustus on luonteeltaan vastikkeetonta ja rahoituksena myönnettävää tukea, jonka saaja, määrä tai molemmat voivat olla harkinnanvaraisia.

Valtionavustukset ovat osa julkisen hallinnon rahoitusohjausta ja niitä myönnetään valtion talousarviosta. Osa valtionavustusten myöntämiseen osoitettavista määrärahoista on peräisin Euroopan unionin varoista. Valtionavustuksia voidaan myöntää myös valtion talousarvion ulkopuolella olevista rahastoista, kuten Palosuojelurahastosta, Öljysuojelurahastosta, Valtion asuntorahastosta ja Maatilatalouden kehittämisrahastosta. Valtionavustuksia myönnetään arviolta 4 miljardia euroa joka vuosi, kun mukaan laskeetaan EU-rahoitus.¹

Valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia yhteiskunnan eri toimijoille, kuten yhdistyksille ja säätiöille, kunnille ja kuntayhtymille, yksityishenkilöille, yrityksille, korkeakouluille, asunto-osakeyhtiöille sekä muille tahoille. Suomessa on noin 90 valtionapuviranomaista. Valtionavustuksilla edistetään yhteiskunnallisia päämääriä ja niihin liittyviä tavoitteita. Vakiintuneen ja esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvan toiminnan lisäksi valtionavustuksilla voidaan vastata muuttuviin tarpeisiin yhteiskunnassa.

Valtionavustusten myöntämistä sääntelevät valtion talousarvio ja sitä koskeva lainsäädäntö (423/1988), valtionavustuskohtainen erityislainsäädäntö (lait ja asetukset sekä Euroopan unionin lainsäädäntö) sekä valtionavustuslaki (688/2001) yleislakina. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja menette-

¹ Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

lyistä, kuten valtionavustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta. Valtionavustusten myöntämiseen vaikuttavat lisäksi hallinnon yleislait, kuten hallintolaki (434/2003) ja siinä määritellyt hyvät hallinnon perusteet.

Valtionavustukset myönnetään valtionavustuslain 5 §:n perusteella joko yleisavustuksina tai erityisavustuksina. Yleisavustus voidaan myöntää valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan sen toiminnasta. Erityisavustus voidaan myöntää investointiavustuksena, hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen, apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen tai näihin verrattavana muuna erityisavustuksena.

VALTIONAVUSTUSTOIMINTA JA SEN KEHITTÄMINEN

Valtionavustustoiminta tarkoittaa valtionapuviranomaisen järjestämää toimintaa. Sen tavoitteena on saavuttaa valtionavustusten avulla sellaisia päämääriä, jotka vastaavat yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Valtionavustusprosessi tarkoittaa puolestaan suunnitelmallista toimintasarjaa, jolla valtionavustustoimintaa toteutetaan. Eri tarkoituksiin käytettävät valtionavustusprosessit koostuvat erilaisesta ja eri tavoin järjestetystä toiminnasta, kuten valtionavustushaun valmistelusta, valtionavustushausta, valtionavustusasian käsittelystä, valtionavustuksen maksamisesta, valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan raportoinnista, valtionavustuksen käytön valvonnasta sekä valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan arvioinnista.²

Valtionavustustoimintaa luonnehditaan nykyisin hajautuneeksi, siilomaiseksi ja monimuotoiseksi. Haettavissa olevista tai myönnettyistä valtionavustuksista ei ole saatavissa kokonaisuutena ajantasaista, kattavaa ja läpinäkyvää tietoa. Lisäksi valtionavustuksiin liittyvät käytännöt vaihtelevat – osin myös tarpeettomasti. Valtionavustusten hallinnoinnin vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä on myös syytä lisätä. Valtionavustustoiminnan kehittäminen uudistaa julkista hallintoa. Hallinnon nykyistä yhtenäisempi toiminta vahvistaa puolestaan julkisen talouden kestävyttä.³

Valtiovarainministeriö johtaa valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanketta (myöhemmin tässä raportissa valtionavustushanketta), jonka tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Hanke päättyy joulukuussa 2023.

² Valtionavustustoiminnan sanasto

³ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys; Ministeriöiden tulevaisuuskuva 2022; Julkisen hallinnon uudistamisen strategia; Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022

1.2 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Valtionavustustoimintaa kehitetään ja digitalisoidaan yhteiskehittämällä eli tavoitteellisessa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Valtionavustushankkeen tavoitteisiin päästään digitalisoimalla valtionavustusprosessia ja kehittämällä valtionavustustoimintaa yhteisen toimintamallin suuntaisesti. Valtionavustustoimintaa koskevia käsitteitä ja valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä kehitetään ja yhdenmukaistetaan tarkoituksenmukaisella tavalla.⁴

Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisoiminen perustuvat yhteiseen toimintamalliin, jonka avulla valtionapuviranomaiset uudistavat valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä ja niitä koskevia toimintatapoja sekä toimintakulttuuria.⁵ Toimintamalli jakaa valtionavustusprosessin kolmeen vaiheeseen, jotka ovat yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen, yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen sekä yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen.

Valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen sisältyvät yhteiset palvelut tukevat valtionavustusprosessin digitalisointia. Digitalisointi koskee erityisesti yhteiskunnallisen muutoksen toteuttamisen vaihetta valtionavustustoiminnassa. Valtiokonttori ylläpitää tietovarantoon sisältyviä palveluja, jotka ovat

1. valtionavustushakujen julkaisemisen ja asiointin palvelu hakijoille (Haeavustuksia.fi);
2. valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu yleisölle tiedonvälitykseen (Tutkiavustuksia.fi);
3. valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelu myöntäjille (Hallinnoivustuksia.fi)⁶

⁴ Valtionavustustoiminnan kehittäminen

⁵ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli

⁶ Valtionavustuslaki 688/2001; Laki valtionavustuslain muuttamiseksi 1075/2022; HE 88/2022 vp

Niitä valtionapuviranomaisia, jotka eivät käsittele ja hallinnoi valtionavustuksia yhteisissä palveluissa, koskee vähimmäistietojen toimittamisvelvoite valtionavustustoiminnan tietovarantoon. Velvoite koskee 1.10.2023⁷ tai sen jälkeen haettavaksi tulevia valtionavustuksia ja niihin liittyviä valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä.⁸ Kaikkien valtionavustusten hakuilmoitukset ovat siten jatkossa saatavilla Haeavustuksia.fi-palvelussa. Valtiokonttori julkaisee Tutkiavustuksia.fi-palvelussa valtionavustustoiminnan perustietoja, kuten valtionavustuksen saajan, määrän, käyttötarkoituksen ja alueellisen kohdentumisen.

Valtionavustushankkeessa toimivat jaostot ovat selvittäneet yhteisöille ja yksityishenkilöille myönnettäviä valtionavustuksia ja niihin liittyviä käytäntöjä. Selvitysten tarkoituksena on ollut tiedonhankinta valtionavustushankkeen tiedontarpeita varten. Selvityksissä on tunnistettu lisäksi monia kehittämistarpeita ja tehty lukuisia kehittämissuhteita valtionapuviranomaisille. Valtiovarainministeriön julkaisusarjassa on tähän mennessä ilmestynyt raportit, jotka koskevat järjestöille, kunnille ja yksityishenkilöille myönnettäviä valtionavustuksia ja niihin liittyvien käytäntöjen kehittämistä ja yhdenmukaistamista.⁹ Yritysten taloudelliseen toimintaan myönnettäviä valtionavustuksia selvitetään tätä raporttia kirjoitettaessa.

⁷ Maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden osalta velvoite alkaa 1.6.2024

⁸ Valtionavustuslaki 688/2001; Valtioneuvoston asetus valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoaineistosta 1394/2022

⁹ Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt; Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Väliraportti; Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Loppuraportti; Yksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt

VALTIONAVUSTUSKÄYTÄNTÖJEN KEHITTÄMINEN JA YHDENMUKAISTAMINEN

Valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt eroavat toisistaan. Valtionavustuksia koskevat erityispiirteet vaihtelevat esimerkiksi sääntelyn tai valtionavustuksen hakijoiden ja saajien perusteella. Siksi valtionavustustoiminnan yhteistä toimintamallia sekä tietovarantoa ja siihen sisältyviä palveluja tarkastellaan suhteessa erilaisiin valtionavustuksiin.¹⁰ Käsillä oleva raportti tuottaa tietoa tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostamasta kokonaisuudesta valtionavustustoiminnan kehittämistä varten.

Valtionapuviranomaisia ohjataan kehittämään ja yhdenmukaistamaan käytäntöjään eri tavoin. Valtionavustushankkeessa on tuotettu esimerkiksi oppaita ja selvityksiä asiaa varten.

Valtionavustuskäytäntöjä yhdenmukaistetaan muun muassa seuraavilla tavoilla:

1. Valtionavustustoiminnan sanaston mukaiset yhteiset käsitteet luovat perustan yhdenmukaiselle valtionavustustoiminnalle.
2. Digitaaliset palvelut uudistavat vakiintuneita käytäntöjä.
3. Digitaalisten palvelujen yhteiset rakenteet mahdollistavat tiedon keräämisen ja käyttämisen yhdenmukaisella tavalla.
4. Toimintatapoja on perusteltua yhdenmukaistaa myös muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi tarkastelemalla, mitä vaateita valtionavustusten hakijoille ja saajille asetetaan.

1.3 Tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto

1.3.1 Tavoitteet ja tehtävät

Valtionavustushankkeen ohjausryhmä asetti tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaoston (myöhemmin tässä raportissa tutkimusjaoston) 20. toukokuuta 2022. Tutkimusjaoston toimikausi alkoi 15. elokuuta 2022

¹⁰ Valtionavustushankkeessa toimivat jaostot

ja se päättyi 15. kesäkuuta 2023. Jaoston tavoitteena oli selkeyttää tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostamaa kokonaisuutta sekä käytäntöihin liittyviä menettelytapoja.¹¹

Tutkimusorganisaatioilla tarkoitetaan tässä raportissa yliopistoja, ammattikorkeakouluja, VTT Oy:tä ja valtion tutkimuslaitoksia sekä muita vastaavia organisaatioita, jotka täyttävät luvussa 2.2. esitetyn tutkimusorganisaation määritelmän. Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan tässä raportissa valtion talousarviotalouteen kuuluville tutkimuslaitoksille myönnettävää kilpailtua tutkimusrahoitusta. Tutkimusorganisaatioihin ja -rahoitukseen liittyviä käsitteitä tarkastellaan tarkemmin raportin toisessa ja kolmannessa luvussa. Tässä raportissa käytetään käsitettä rahoittaja, kun sillä tarkoitetaan valtionavustuksia myöntävää valtionapuviranomaista ja yhteisrahoitteiseen toimintaan rahoitusta myöntävää viranomaista. Käsitettä valtionapuviranomainen käytetään puolestaan silloin, kun menettelytavat koskevat vain valtionapuviranomaista. Vastaavasti rahoituksella tarkoitetaan tässä raportissa sekä valtionavustuksia että yhteisrahoitteiseen toimintaan myönnettävää rahoitusta. Muuten käsitteitä käytetään raportissa alkuperäisen lähteen mukaisesti.

Tutkimusjaostolle määriteltiin viisi tehtävää tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimusjaosto

1. laatii kartoituksen tutkimusorganisaatioille myönnettävien avustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan kokonaisuudesta;
2. selvittää, mitä erityiskysymyksiä liittyy tutkimusorganisaatioiden valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytänteisiin ja mitä erityiskysymyksiä pitää ottaa huomioon valtionavustustoiminnan tietovarantoa valmisteltaessa;
3. osallistuu valtionavustustoiminnan uuden toimintamallin ja sitä tukevien digitaalisten palvelujen ketterään ja käyttäjälähtöiseen kehittämiseen tuottamalla ratkaisuehdotuksia erityisesti tutkimusorganisaatioiden avustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvistä kysymyksistä;
4. selvittää, mitä pohjatietoja tutkimusorganisaatioista voitaisiin tuottaa valtionavustuksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan käsittelyyn automaattisesti ja miten valtionapuviranomaisten tulisi ottaa ne huomioon valtionavustustoiminnassaan;

¹¹ Tutkimusjaoston asettamiskirje

5. selvittää mahdollisuudet yhdenmukaistaa tutkimusorganisaatioille eri valtionapuviranomaisilta myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytäntöjä ja laatia ehdotus yhdenmukaistamisesta.

Tutkimusjaoston puheenjohtajana toimi tiedeasiainneuvos Soili Vasikainen opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja varapuheenjohtajana tutkimusjohtaja Mikko Peltonen maa- ja metsätalousministeriöstä. Jaoston jäseniksi nimettiin erityisasiantuntija Ulla Äänismaa ympäristöministeriöstä, taloussuunnittelija Juho Jokinen valtioneuvoston kansliasta, johtaja Satu-Anniina Pakarinen Suomen Akatemiasta, Director for Funding Esa Panula-Ontto Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista, tutkimuspalveluiden johtaja Ella Bingham Aalto-yliopistosta, talousjohtaja Matti Honkala Lapin yliopistosta, HR- ja talousjohtaja Minna Sutela LAB-ammattikorkeakoulusta, Vice President, Group finance and treasury, Anna Maria Nuutila VTT Oy:stä ja talousjohtaja Jutta Petäjä Luonnonvarakeskuksesta.

Tutkimusjaoston pysyvinä asiantuntijoina toimivat erityisasiantuntijat Marita Virtanen ja Mikko Lehtonen valtiovarainministeriöstä. Erityisasiantuntija Ulla Suomela valtiovarainministeriöstä toimi jaoston asiantuntijasihteerinä.

1.3.2 Valmistelun eteneminen ja selvityksen tekeminen

Tutkimusjaosto laati selvityksen tekemistä varten työsuunnitelman, jonka perusteella se vaiheisti valmisteluaan. Jaosto jakoi työnsä kolmeen kokonaisuuteen:

1. Tutkimusorganisaatioille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät erityiskysymykset
2. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli
3. Tietovarannot ja niihin sisältyvät palvelut

Tutkimusjaosto teki monipuolista tiedonhankintaa näihin kokonaisuuksiin liittyen ja hyödynsi selvityksessään valtionavustushankkeen aineistoja ja tuotoksia. Jaosto seurasi toimikautensa aikana säännöllisesti valtionavustushankkeen etenemistä. Tiedonhankinta tuki myös valtionavustustoiminnan tietovarantoon sisältyvien palveluiden kehittämistä Valtiokonttorissa. Selvityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota tutkimusrahoitusta koskeviin erityiskysymyksiin.

Tutkimusorganisaatioille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät erityiskysymykset

Tutkimusjaosto perehtyi aluksi aiemmin laadittuihin selvityksiin, joissa käsitellään valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia.¹² Niiden lisäksi jaosto kävi lävitse yhteisrahoitteista toimintaa ja kokonaiskustannusmallia koskevia raportteja.¹³ Aikaisempien selvitysten perusteella tunnistettiin erityiskysymyksiä, joita jaosto käsiteli kokouksissaan jaoston jäsenten ja jaostossa toimivien asiantuntijoiden valmistelun pohjalta.

Tutkimusjaosto kartoitti tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostamaa kokonaisuutta Tilastokeskuksen tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevien tilastojen¹⁴ avulla. Tietoa tutkimusorganisaatioille myönnettävistä valtionavustuksista sekä valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista kartoitettiin myös valtion kirjanpitoaineistosta.

Tutkimusjaosto tarkasteli edellä mainitun lisäksi tutkimusorganisaation käsitettä ja kuvasi, mitä tutkimusorganisaatio tarkoittaa valtionavustuksen hakijana ja saajana. Jaosto teki myös julkista tutkimusrahoitusta koskevan lainsäädäntökartoituksen osana selvitystään.

Tutkimusjaosto esitteli valtionavustushanketta sidosryhmille, joiden kanssa keskusteltiin jaoston tunnistamista erityiskysymyksistä ja valtionavustustoimintaan liittyvistä haasteista. Sidoryhmätapaamisiin osallistuivat Valtion tutkimuslaitosten yhteistyöfoorumi (Tulanet), Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto (Arene), Yliopistojen rehtorineuvosto (Unifi), TKI-työryhmän pääsihteeri, yliopistoille ja ammattikorkeakoululle HR- ja talouspalveluita tuottava Certia Oy, Tutkimustietovarannon (Tiedejatutkimus.fi) sekä Tilastokeskuksen asiantuntijat. Lisäksi tutkimusorganisaatioille valtionavustuksia ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta myöntäville valtionapuviranomaisille järjestettiin työpaja, jossa tarkasteltiin jaoston tunnistamia kehittämiskohteita ja -ehdotuksia.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

Valtionavustustoimintaa ja sen nykytilaa on analysoitu valtionavustushankkeessa yhteistä toimintamallia valmisteltaessa. Toimintamalli on laaja, systeemiseen ajatteluun

¹² Valtionavustustyöryhmän mietintö; Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys; Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

¹³ Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä; Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteistyörahoitus; Kokonaiskustannusmallin vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointi; Yhtenäiseen kokonaiskustannusmalliin; Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

¹⁴ Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa; Tutkimus- ja kehittämistoiminta

perustuva viitekehys, jonka arviointi ja tarkentaminen olivat yksi tutkimusjaoston selvityksen lähtökohdista.

Valtionavustustoiminnan yhteistä toimintamallia ja sen tarkentamista koskeva palaute kerättiin valtionapuviranomaisilta sekä valtionavustusten hakijoilta ja saajilta ryhmämuotoisilla haastatteluilla. Valtionavustustoiminnan yhteistä toimintamallia arvioitiin haastattelemalla kuutta valtionapuviranomaista ja seitsemää valtionavustuksen hakijaa ja saajaa. Haastatteluun osallistuivat Innovaatorahoituskeskus Business Finland, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Akatemia, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Aalto-yliopisto, Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto/LAB-ammattikorkeakoulu, Lapin ammattikorkeakoulu/Lapin yliopisto, Luonnonvarakeskus, Suomen ympäristökeskus sekä VTT Oy. Tutkimusjaosto muodosti haastattelujen perusteella näkemyksensä, miten valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli soveltuu tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostamaan kokonaisuuteen.

Valtionavustustoimintaa käsitellään vaiheineen toimintamallissa kuvatun tavoitetilan ja haastatteluiden perusteella sanoitetun nykytilan näkökulmista tämän raportin neljännessä luvussa.

Tietovarannot ja niihin sisältyvät palvelut

Tutkimusjaosto käsitteli tehtävänantonsa mukaisesti valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen sisältyviä palveluja. Jaosto tarkasteli valtionavustusten käsittelyä ja hallinnointia koskevia käytäntöjä, kuten hakuilmoituksia ja ohjeita, valtionavustushakemuksia, valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia (vakioehtoja), myöntöperusteita sekä arviointiperusteita ja -kriteereitä, valtionavustuspäätöksiä sekä valtionavustusten käytön valvontaa ja raportointia.

Tutkimusjaosto selvitti, miten valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen sisältyvät palvelut ovat yhteydessä muihin julkisiin tietovarantoihin ja palveluihin sekä minkälaista sääntelyä niihin liittyy. Kartoituksessa syvennyttiin myös opetus- ja kulttuuriministeriön tiedonkeruuseen ja tarkasteltiin opetusta, koulutusta ja tutkimusta koskevia tietovarantoja.

Valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa koskevia digitaalisia palveluja ja niihin liittyviä käytäntöjä tarkastellaan tämän raportin viidennessä luvussa. Kuudennessa luvussa kuvataan puolestaan valtionavustustoimintaan liittyviä tietovarantoja, palveluja ja rekistereitä sekä pohditaan niiden yhteyttä valtionavustustoiminnan tietovarantoon ja siihen sisältyviin palveluihin.

Selvitystä koskevat lausunnot

Valtiovarainministeriö julkaisi selvityksen perusteella laaditun raportin luonnoksen lausuntopalvelussa 8. toukokuuta 2023. Siitä oli mahdollista antaa lausuntopalautetta 7. kesäkuuta 2023 asti.

Raporttiin sisällytetään lausuntoyhteenveto ennen kuin raportti julkaistaan. Raportissa kerrotaan myös, mitä muutoksia siihen tehtiin lausuntojen perusteella.

Raportin julkaiseminen

Tutkimusjaosto luovutti selvityksensä ja valmistelemansa raportin valtionavustushankkeen ohjausryhmälle kesäkuussa 2023, jonka jälkeen raportti julkaistiin valtiovarainministeriön julkaisusarjassa ja valtioneuvoston yhteisessä julkaisuarkistossa Valtossa. Tutkimusjaosto kokoontui toimikaudellaan 11 kertaa ja sen toimikausi päättyi suunnitellusti.

1.4 Raportin rakenne

Tämä raportti on jaettu seitsemään lukuun. Ensimmäinen luku esittelee johdantona, mitä harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat ja mitä valtionavustustoiminnan kehittäminen tarkoittaa. Johdannossa kuvataan myös, miten tutkimusjaoston valmistelu ja selvityksen tekeminen etenivät. Toisessa luvussa kuvataan tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa sekä niiden muodostamaa kokonaisuutta. Kolmannessa luvussa käsitellään julkiseen tutkimusrahoitukseen liittyviä erityiskysymyksiä tunnistamalla kehittämistarpeita ja tekemällä kehittämissuhteita.

Raportin neljännessä luvussa esitellään valtionavustustoiminnan yhteistä toimintamallia ja arvioidaan sitä tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta. Luvussa luonnehditaan tavoitetilan ja nykytilan välistä eroa sekä tuodaan esiin toimintamallin vaiheisiin liittyviä kehittämiskohteita.

Tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa koskevia digitaalisia palveluita ja niihin liittyviä käytäntöjä käsitellään raportin viidennessä luvussa. Kuudennessa luvussa kartoitetaan puolestaan valtionavustustoimintaan liittyviä tietovarantoja, palveluja ja rekistereitä. Luvussa kuvataan lisäksi niiden välisiä yhteyksiä, kuten rajapintatarpeita. Seitsemänten lukuun on koottu raportissa olevat kehittämissuhteet, jotka koskevat tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa.

2 Tutkimusorganisaatioille myönnettävät valtionavustukset ja yhteisrahoitteinen toiminta

Tässä luvussa tarkastellaan EU:n valtiontukisääntelyä sekä tutkimusorganisaation ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan käsitteitä. Lisäksi luvussa kuvataan julkisen tutkimusrahoituksen tavoitteita ja myönnettävän rahoituksen kokonaisuutta.

2.1 EU:n valtiontukisääntely

Tutkimus- ja kehitystyön sekä innovoinnin (TKI) edistäminen on tärkeä tavoite Euroopan unionissa. EU

”pyrkii toiminnallaan lujittamaan tieteellistä ja teknologista perustaansa toteuttamalla eurooppalaisen tutkimusalueen, jossa tutkijat, tieteellinen tietämys ja teknologia liikkuvat vapaasti, tukemaan unionin kilpailukyvyyn, myös sen teollisuuden kilpailukyvyyn, kehittämistä sekä edistämään kaikkea tutkimustoimintaa, jota pidetään tarpeellisena.”¹⁵

Euroopan komissio on tiedonannossaan määritellyt puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan sovellettavista valtiontukisäännöistä (TKI-puitteet)¹⁶ ja antanut tiedonannon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä¹⁷. EU:n valtiontukisäännöt vaikuttavat tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten valmisteluun ja myöntämiseen, eikä niistä voida poiketa kansallisesti.

Lähtökohtaisesti taloudelliseen toimintaan (yrityksille) myönnettävät valtiontuet ovat kiellettyjä. Julkinen tuki voi antaa kilpaileville taloudellisille toimijoille etua, joka voi vää-

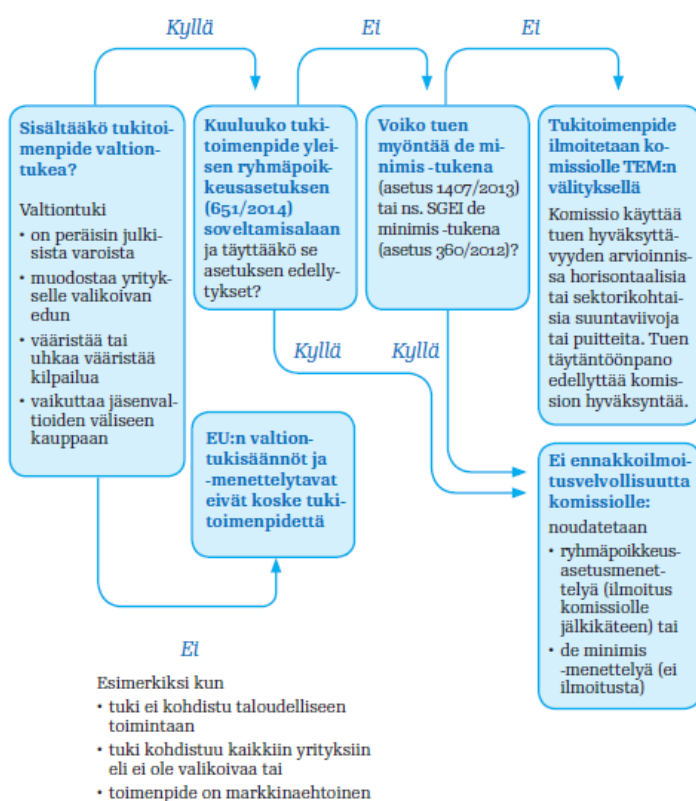
¹⁵ Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle

¹⁶ Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle

¹⁷ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä

ristää EU:n sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua. Valtiontuki määritellään jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukia taloudelliseen toimintaan myönnetään muun muassa markkinapuutteiden korjaamiseksi.

Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta ovat EU:n valtiontukisääntöjen mukaan yrityksiä. Yksikön määrittäminen yritykseksi ei riipu yhteisön oikeudellisesta asemasta tai taloudellisen toiminnan luonteesta.¹⁸ Korkeakoulut ja tutkimuslaitokset ovat yrityksiä siltä osin kuin ne toimivat markkinoilla, esimerkiksi tuottaessaan tilaustutkimusta. Valtiontukeen liittyvät menettelyt kuvataan kuviossa 1.



¹⁸ EU:n valtiontukisäännöt; Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsitteestä

Kuvio 1. EU:n valtiontukia koskevat menettelyt (Lähde: EU:n valtiontukisäännöt. Työ- ja elinkeinoministeriö)

Sama yhteisö voi harjoittaa sekä taloudellista toimintaa että muuta toimintaa (ei-taloudellista toimintaa). Taloudellinen ja muu toiminta sekä niiden kustannukset, rahoitus ja tulot tulee erottaa selkeästi toisistaan, mikä estää tehokkaasti ristikkäistuen siirtymisen taloudelliseen toimintaan. Kustannusten, rahoituksen ja tulojen asianmukainen jako voidaan osoittaa kyseisen yhteisön tilinpäätöksen avulla.¹⁹

Euroopan komissio on määritellyt minkälaiselle hakijalle, minkälaiseen tarkoitukseen ja minkälaisilla reunaehdoilla tutkimusrahoitusta voidaan myöntää niin, ettei sitä pidetä taloudelliseen toimintaan myönnettävänä valtiontukena. TKI-puitteissa on määritely tietyjä tutkimusorganisaatioiden toimintoja, joita ei lähtökohtaisesti pidetä taloudellisenä toimintana. Tämä koskee organisaatioiden ensisijaisia toimintoja:

- a) koulutus henkilöstön taitojen lisäämiseksi ja parantamiseksi;
- b) riippumattoman T&K-toiminnan harjoittaminen tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi, yhteistyöhön perustuva T&K-toiminta mukaan luettuna ja
- c) tutkimustulosten levittäminen.²⁰

EU:n valtiontukisäännöt ja TKI-puitteet muodostavat perustan, jota vasten myös tutkimusorganisaatioille myönnettävää rahoitusta on tarkasteltava. Tutkimusjaosto rajasi selvityksensä tutkimusorganisaatioille myönnettävään ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettuun rahoitukseen. Valtionavustushankkeessa toimiva yritysjaosto tarkastelee yritysten taloudelliseen toimintaan myönnettäviä valtionavustuksia ja niiden valmistelua kansainvälisen ja kansallisen sääntelyn perusteella. Julkinen tutkimusrahoitus tarkoittaa tässä raportissa ei-taloudelliseen toimintaan myönnettävää rahoitusta.

2.2 Tutkimusorganisaation määrittelyminen

TKI-puitteissa on määritely, mikä on tutkimusorganisaatio [tai tiedonlevittämisorganisaatio]. Tutkimusorganisaatiolla tarkoitetaan sellaista yhteisöä, jonka päätavoitteena on

¹⁹ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä

²⁰ Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle.

oikeusasemasta tai rahoitustavasta riippumatta harjoittaa riippumattomasti perustutkimusta, teollista tutkimusta tai kokeellista kehittämistä²¹ tai levittää tällaisen toiminnan tuloksia laajasti koulutuksen, julkaisujen tai tiedonsiirron kautta.²² Tämänkaltaisia yhteisöjä ovat esimerkiksi korkeakoulut ja valtion tutkimuslaitokset.

VALTION TUTKIMUSLAITOKSET

Valtion tutkimuslaitokset tuottavat tietoa yhteiskunnallista päätöksentekoa varten. Valtion tutkimuslaitoksia on 12 seitsemällä hallinnonalalla. Suurin osa alla olevista tutkimuslaitoksista kuuluu myös valtion talousarviolouteen. Niiden tutkimus- ja kehittämistoimintaa rahoitetaan talousarviossa myönnettyillä määrärahoilla.²³

Ulkopoliittinen instituutti UPI (EK)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT (VM)

Luonnonvarakeskus LUKE (MMM)

Ruokavirasto (MMM)

Maanmittauslaitos MML (MMM)

Ilmatieteen laitos (LVM)

Geologian tutkimuskeskus GTK (TEM)

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy * (TEM)

Säteilyturvakeskus STUK (STM)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL (STM)

Työterveyslaitos TTL* (STM)

Suomen ympäristökeskus SYKE (YM)

* VTT Oy on voittoa tavoittelematon valtion erityistehtäväyhtiö

* Työterveyslaitos TTL on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö.

²¹ Soveltavalla tutkimuksella tarkoitetaan teollista tutkimusta, kokeellista kehittämistä tai molempien yhdistelmää

²² Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle.

²³ Valtion tutkimuslaitos

Osa valtionapuviranomaisista tulkitsee, että yliopistosairaalat voisivat olla tutkimusorganisaatiota osan tulkitessa TKI-puitetta tiukemmin jättäen yliopistosairaalat määritelmän ulkopuolelle. Yliopistosairaalat ovat olleet vuoden 2022 loppuun asti osa kuntayhtyminä toimivia sairaanhoitopiirejä. Vuoden 2023 alusta alkaen ne ovat osa hyvinvointialueita. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevan lain (612/2021) 32 §:ssä, jonka mukaan

”Hyvinvointialue vastaa alueellaan tehtäväalansa koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet huomioiden. Lisäksi hyvinvointialue koordinoi ja ohjaa palvelutuotannossa tapahtuvaa integroitua kehittämistyötä sekä tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvässä kehittämistyössä.

Hyvinvointialue osallistuu kansalliseen ja alueelliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen ja toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.”

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin mukaan hanke voi saada julkisen tutkimuksen rahoitusta, kun kyseessä on oikeushenkilö, joka täyttää edellä mainitun tutkimusorganisaation määritelmän ja kun kyseessä on julkisen tutkimuksen hanke, joka kohdistuu muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, ja kun hankkeen rahoittaminen on Business Finlandin toiminnalle asetettujen tavoitteiden mukaista. Kun ei ole selvää, onko kyseessä tutkimusorganisaatio vai ei, asia on varmistettu kirjallisella dokumentaatiolla (lainsäädäntö, yhtiöjärjestys, perussopimus, säädekirja yms.). Samalla tarkastellaan, mikä on organisaation toiminnan pääasiallinen luonne, talouden rakenne ja miten organisaation taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erilläänpito varmistetaan.

Suomen Akatemian tutkimusrahoitus myönnetään määräjäksi. Akatemian tutkimusrahoituksen myöntömenettelyssä noudatetaan valtionavustuslakia silloin, kun rahoituksen hakijana tai saajana on muu kuin valtion organisaatio, esimerkiksi julkisoikeudellinen yliopisto tai muu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, kunta, kuntayhtymä, yhdistys, yritys, säätiö, ulkomainen organisaatio tai yksityinen henkilö. Akatemian rahoitusehdot ovat kuitenkin samat riippumatta siitä, onko kysymyksessä valtion organisaatio vai valtionavustuksen saaja. Pääsääntöisesti Akatemian rahoituksella ei tueta taloudellista toimintaa. Taloudellisena toimintana pidetään tavaroiden ja palveluiden tarjoamista mark-

kinoilla. Rahoitusta voidaan myöntää taloudelliseen toimintaan vain, mikäli se on myönnettävissä de minimis -asetuksen (komission asetus 1407/2013) mukaisena.²⁴ Selvyyden vuoksi todetaan, että hakukelpoisuus vaihtelee rahoitusmuodoittain.

Tutkimusjaosto ei ota kantaa eri viranomaisten tulkintoihin, vaan toteaa niiden vaihtelevan.

TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINTA KATTAA PERUSTUTKIMUKSEN, SOVELTAVAN TUTKIMUKSEN JA KEHITTÄMISTYÖN

Perustutkimukselle on tunnusomaista uuden tiedon tavoittelu ilman välitöntä käytännön sovellusta. Perustutkimusta on esimerkiksi ominaisuuksien, rakenteiden ja syy- ja seuraussuhteiden analyysit, joiden tavoitteena on uusien hypoteesien, teorioiden ja lainalaisuuksien muodostaminen, todentaminen ja selittäminen.

Soveltavan tutkimuksen tavoitteena on jokin uuden tiedon avulla toteutettava käytännön sovellus. Pyrkimyksenä voi olla esimerkiksi sovellusten etsiminen perustutkimuksen tuloksille tai uusien menetelmien ja keinojen luominen tietyn ongelman ratkaisemiseksi. Kehittämistyöllä tarkoitetaan tutkimuksen tuloksena ja/tai käytännön kokemuksen kautta saadun tiedon käyttämistä uusien tuotteiden, prosessien tai menetelmien aikaansaamiseen tai olemassa olevien olennaiseen parantamiseen.

Kaikkia tutkimus- ja kehittämistoiminnan toimintoja yhdistää seuraavat tunnusmerkit: T&K-toiminta on uutta tietoa tavoittelevaa, luovaa, onnistumisen suhteen epävarmaa, systemaattista ja tuloksiltaan siirrettävissä olevaa ja/tai toisinnettavaa.²⁵

Tutkimusjaosto keskittyi selvityksessään T&K-toimintaan. Innovaatiotoiminnan ja yritysten taloudellisen toiminnan avustamista ja tukemista tarkastellaan edellä mainitussa valtionavustushankkeessa toimivassa yritysjaostossa.

²⁴ Tutkimusrahoituspäätösten perusteet 2022–2023

²⁵ Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa; Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

2.3 Julkiseen tutkimustoimintaan myönnetty rahoitus

2.3.1 T&K-rahoituksen tasoa koskevat tavoitteet

*”Suomen menestys nyt ja tulevaisuudessa perustuu osaamiselle, tutkimukselle ja innovaatioille. Tutkimuksella ja innovaatiotoiminnalla on ratkaiseva merkitys tuottavuuden kasvussa, elinkeinoelämän uudistumisessa ja hyvinvoinnin luomisessa. Tutkimus- ja innovaatiotoiminta auttavat ratkaisemaan yhteiskuntiemme suurimpia haasteita niin globaalisti kuin paikallisesti”.*²⁶

Julkista tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusta halutaan lisätä. Suomen arvioidaan jääneen jälkeen vertailumaistaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan investoimisessa. Pitkän ajan tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä.²⁷

Pääministeri Sanna Marinin hallitus perusti parlamentaarisen työryhmän huhtikuussa 2021 edistämään TKI-rahoitukseen liittyvää tavoitetta. Valtioneuvoston kanslian asettamassa parlamentaarisessa työryhmässä (TKI-työryhmässä) selvitettiin keinoja, joilla julkisen sektorin T&K-rahoitusta voidaan pitkäjänteisesti kasvattaa. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa pääministeri Marinille 17. joulukuuta 2021.²⁸

TKI-työryhmä esitti muun muassa T&K-rahoituslain säätämistä. Rahoituslaki määritteli valtion vuotuisen T&K-menojen tason tavalla, joka johtaisi julkisen sektorin T&K-menojen kasvuun vuoteen 2030 mennessä. Neljän prosentin tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös yksityisen sektorin T&K-rahoituksen kasvattamista. Lisäksi työryhmä ehdotti laadittavaksi kehyskautta pidempää T&K-rahoituksen suunnitelmaa. Sen avulla vahvistetaan sitoutumista T&K-rahoitukseen ja toiminnan kehittämiseen sekä täsmennetään rahoituksen käyttöä ja sisältöä.²⁹

²⁶ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

²⁷ Kansallinen tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden päivitetty tiekartta; TKI-tiekartta ja sen tavoitteet; HE 211/2022 vp

²⁸ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

²⁹ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

Laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 (1092/2022) tuli voimaan 1.1.2023. Laissa säädetään vuosien 2024–2030 talousarvioon otettavien määrärahojen ja valtuuksien määrän lisäämisestä niin, että niiden määrä vuonna 2030 vastaa 1,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Lisäksi laissa on säädetty, että valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan suunnitelman seuraaville kahdeksalle vuodelle. Suunnitelmassa esitellään myös TKI-järjestelmän nykytilaa, sitä koskevia tavoitteita ja rahoituksen päälinjauksia.

Valtioneuvosto asetti huhtikuussa 2022 parlamentaarisen TKI-työryhmän jatkamaan vuonna 2021 toimineen TKI-työryhmän työtä. Yhtenä työryhmän tehtävänä oli laatia T&K-rahoituksen suunnitelma. Suunnitelma julkaistiin maaliskuussa 2023. Suunnitelmassa esitetään T&K-järjestelmää ja -rahoitusta koskevia linjauksia, jotka koskevat seitsemää osa-aluetta:

- TKI-järjestelmän johtaminen ja ohjaus
- Osaaminen ja T&K-työvoiman saatavuus
- TKI-yhteistyön vahvistaminen
- T&K-toiminnan kansalliset painopisteet ja strategiset valinnat
- T&K-rahoitus
- T&K-rahoituksen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi
- Tutkimus- ja innovaatiomyönteinen toimintaympäristö³⁰

T&K-rahoituksen suunnitelma ja siinä esitetyt linjaukset ohjannevat myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteiseen toimintaan osoitettavaa rahoitusta.

2.3.2 Julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot ja rahoitus

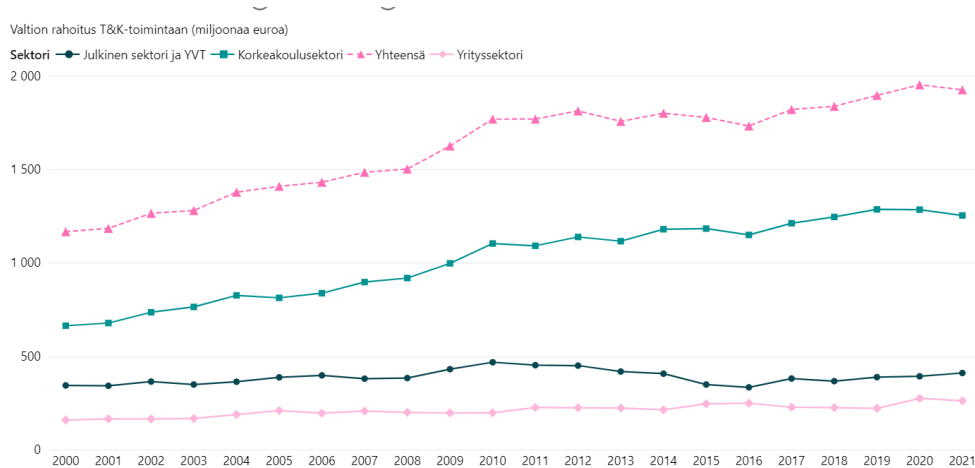
Suomessa käytettiin tutkimus- ja kehittämistoimintaan lähes 7,5 miljardia euroa vuonna 2021. Yritysten osuus tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista on suurin eli 5,2 mrd. euroa. Korkeakoulujen³¹ osuus on 1,7 mrd. euroa ja julkisen sektorin³² osuus 0,6 mrd.

³⁰ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

³¹ Korkeakoulusektori: Yliopistot, ammattikorkeakoulut ja yliopistolliset sairaalat

³² Julkinen sektori: valtion hallinnonalat, kunnat, muu julkinen sektori ja yksityiset voittoa tavoittelemattomat yhteisöt

euroa.³³ Valtio rahoittaa T&K-toiminnan menoja 1,9 mrd. eurolla (Kuvio 2). Rahoituksesta suuntautuu yrityssectorille 0,3 mrd. euroa, julkiselle sektorille 0,4 mrd. euroa ja korkeakoulusektorille 1,2 mrd. euroa (Kuvio 2). Korkeakoulusektorin rahoitusosuudet sisältävät sekä perusrahoituksen että niille suunnatun erillisrahoituksen (mukaan lukien harkinnanvaraiset valtionavustukset).



Kuvio 2. Valtion rahoittama tutkimus- ja kehittämistoiminta sektoreittain (Lähde: Tilastokeskus: Tutkimus ja kehittämistoiminta. Valtion rahoittama tutkimus- ja kehittämistoiminta sektoreittain)

Tutkimusjaosto keskittyi selvityksessään yliopistoille ja ammattikorkeakoululle sekä valtion tutkimuslaitoksille myönnettävään rahoitukseen.

Korkeakoulujen rahoitus

Suomessa toimii 13 yliopistoa, joista kaksi on säätiöitä muiden ollessa julkisoikeudellisia laitoksia. Suomessa on 22 osakeyhtiömuotoista ammattikorkeakoulua.³⁴ Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen vuosittaisesta perusrahoituksesta päätetään valtion talousarviossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa käytettävissä olevan perusrahoituksen korkeakouluille niitä koskevien pääosin laskennallisten mallien perusteella. Perusrahoituksen lisäksi kummallekin korkeakoulusektorille suunnataan strategiaperusteista rahoitusosuutta, josta sovitaan vuosittain ministeriön ja korkeakoulujen kesken. Rahoitusmallien tavoitteena on vahvistaa toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tuottavuutta.

³³ Tutkimus- ja kehittämistoiminta

³⁴ Yliopistot Suomessa; Ammattikorkeakoulut Suomessa; Korkeakoulujen ja tiedelaitosten ohjaus, rahoitus ja sopimukset

Korkeakoulut päättävät omien strategisten linjaustensa perusteella rahoituksen sisäisestä kohdentamisesta. Lisäksi korkeakouluille voidaan myöntää niitä koskevien lakien (ammattikorkeakoululaki 932/2014 ja yliopistolaki 588/2009) nojalla muuta harkinnanvaraista rahoitusta. Näihin korkeakoululakien perusteella myönnettyihin harkinnanvaraisiin rahoituksiin ei sovelleta valtionavustuslakia³⁵.

Korkeakouluille myönnetään myös valtionavustuksia. Tutkimusjaosto pyrki selvittämään T&K-menoja koskevan tilaston sekä valtion kirjanpitolietojen perusteella, kuinka paljon korkeakoulusektorille myönnettävästä rahoituksesta on valtionavustuksena myönnettävää rahoitusta. Korkeakoulusektorin T&K-menot vuonna 2021 olivat 1,7 mrd. euroa, josta yliopistojen menot olivat 1,4 mrd. euroa ja ammattikorkeakoulujen 0,2 mrd. euroa. Yliopistosairaaloitten osuus oli noin 92 milj. euroa (Taulukko 1).

Taulukko 1. Korkeakoulusektorin T&K menot rahoituslähteittäin vuonna 2021 (milj. euroa)
(Lähde: Tilastokeskus. Tutkimus ja kehittämistoiminta)

	Korkeakoulu- sektori yhteensä	Yliopistot	Ammatti- korkeakoulut	Yliopistolliset sairaalat
Oma rahoitus	40,2	36,8	3,4	.
Budjettirahoitus	735,9	610,7	98,7	26,4
Valtion hallinnonalat	516,7	445,9	53,6	17,3
Muut sektorit	438,6	308,6	82,1	47,8
Yhteensä	1 731,3	1 402,0	237,9	91,5

³⁵ Laki yliopistolain muuttamisesta 1367/2018; Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta 1368/2018; HE 152/2018 vp

Taulukossa 1 esitetty omarahoitus sisältää yliopistojen rahastojen ja säätiöiden rahoituksen sekä liiketoiminnan tuotot. Valtion rahoitus korkeakoulujen T&K-menoihin (1,2 mrd. euroa) sisältyy budjettirahoituksen ja valtion hallinnonalojen rahoituksen riville taulukossa 1. Ei ole kuitenkaan selvää, miten suuri osuus rahoituksesta myönnetään valtionavustuksina. Voidaan arvioida, että valtion hallinnonalojen rahoituksesta (0,5 mrd. eurosta) suurin osa olisi valtionavustuksia. Budjettirahoitus sisältää korkeakoululakien mukaisen perusrahoituksen. Taulukossa 1 Muut sektorit sisältävät muun muassa yrityksiltä, säätiöiltä ja ulkomailta saatavan rahoituksen.

Valtion hallinnonalojen myöntämää rahoitusta avataan taulukossa 2. Siitä voidaan havaita, että suurin osa korkeakouluille suunnatusta rahoituksesta tulee Suomen Akatemialta (354 milj. euroa) ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilta (61 milj. euroa). Myös työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalat ovat merkittäviä rahoittajia.

Taulukko 2. Korkeakoulusektorin T&K-menojen rahoitus hallinnaloittain vuonna 2021 (milj. euroa) (Lähde: Tilastokeskus. Tutkimus- ja kehittämistoiminta)

	Korkeakoulu- sektori yhteensä	Yliopistot	Ammatti- korkeakoulut	Yliopistolliset sairaalat
Innovaatorahoituskeskus BF	61,1	55,9	4,0	1,1
Suomen Akatemia	354,1	348,5	2,7	2,8
LVM	2,0	1,9	0,1	0,0
MMM	6,9	5,6	1,3	
OM	0,3	0,2	0,1	
OKM	24,1	12,0	12,0	0,1

PLM	3,2	3,2	0,1	
SM	0,5	0,2	0,2	
STM	17,8	3,2	1,3	13,3
TEM	40,9	10,8	30,1	
UM	1,1	0,5	0,5	
VM	0,1	0,1	0,0	
YM	4,8	3,8	1,0	
Yhteensä	516,7	445,9	53,5	17,3

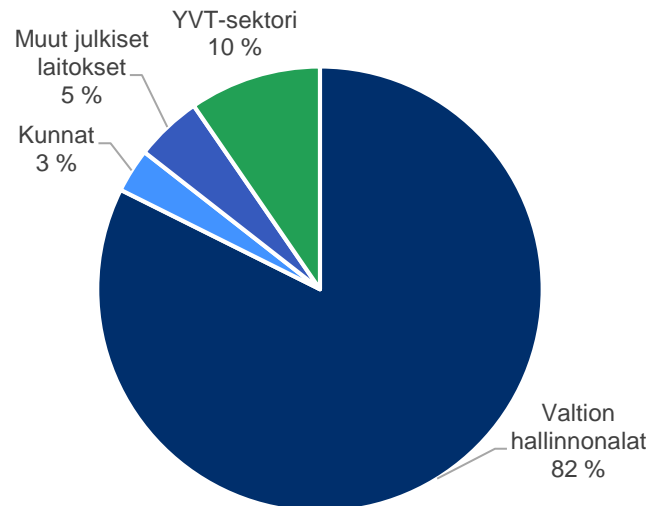
Yliopistoille myönnettävien valtionavustusten määräksi arvioitiin vuoden 2020 kirjanpilotietojen perusteella 485 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulut ja yliopistosairaalat on luokiteltu osaksi paikallishallintoa Tilastokeskuksen sektoriluokituksessa, jonka perusteella myös valtionavustukset kirjataan valtion kirjanpitoon. Kyseisille organisaatiolle myönnettyt/maksetut valtionavustukset kirjautuvat samoille tileille muiden paikallishallinnon organisaatioiden, kuten kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Valtion kirjanpidossa käytettävien liikekirjanpidontilien kautta ei voida saada tietoja valtionavustusten tai muiden siirtomenojen kohdentumisesta ammattikorkeakouluille ja yliopistosairaaloille.

Valtion tutkimuslaitosten rahoitus

Valtionhallinto rahoitti julkisen sektorin T&K-menoja 0,5 miljardia euroa vuonna 2021.³⁶ Suurin osa rahoituksesta kohdistui valtion hallinnonaloille itselleen (500 milj. euroa). Muita rahoituksen saajia olivat yksityinen voittoa tuottamaton sektori (YVT), kunnat ja

³⁶ Tutkimus- ja kehittämistoiminta

muut julkiset laitokset. Valtion hallinnonalojen osuus piti sisällään myös valtion talousarvion ulkopuoliset tutkimuslaitokset (VTT Oy ja Työterveyslaitos) (Kuvio 3).



Kuvio 3. Valtion hallinnonalojen julkisen sektorin T&K-rahoituksen jakautuminen 2021 (Lähde: Tilastokeskus. Tutkimus- ja kehittämistoiminta)

Tutkimusjaosto rajautui selvityksessään valtion tutkimuslaitoksille myönnettävään rahoitukseen. Valtion talousarvion ulkopuolisille valtion tutkimuslaitoksille myönnettävä rahoitus on valtionavustusta. Sen sijaan valtion talousarvion sisällä toimiville tutkimuslaitoksille myönnettävä erillishoitus määritellään yhteisrahoitteiseksi toiminnaksi. Tutkimusrahoituksen käsitteitä avataan tätä tarkemmin luvussa 3.1. Valtio rahoittaa tutkimuslaitosten toimintaa myös toimintamäärärahoilla, yleisavustuksella (VTT Oy) ja valtionosuutena (Työterveyslaitos).

Valtion tutkimuslaitoksille myönnetyn valtionavustusrahoituksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksen osuutta kartoitettiin sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoja koskevan tilaston että valtion kirjanpidon perusteella. Valtion hallinnonalojen T&K-menojen rahoitus koostuu taulukossa 3 esitetystä rahoituksesta. Taulukon tietojen perusteella valtionavustusrahoituksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksen osuuden arvioidaan olevan 120 miljoonaa euroa (Valtion hallinnonalat). Merkittävimmät tut-

kimuslaitoksien rahoittajat ovat Suomen Akatemia (40 milj. euroa), Innovaatorahoituskeskus Business Finland (23 milj. euroa), maa- ja metsätalousministeriö (15 milj. euroa) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (13 milj. euroa)³⁷.

Taulukko 3. Valtion hallinnonalojen T&K menojen rahoitus rahoituslähteittäin vuonna 2021 (milj. euroa) (Lähde: Tilastokeskus. Tutkimus- ja kehittämistoiminta)

Rahoittaja	milj. euroa
Oma rahoitus	5,8
Budjettirahoitus	239,1
Kotimaiset yritykset	31,6
Valtion hallinnonalat	120,1
Kunnat ja kuntayhtymät	3,9
Muu julkisen sektori	3,1
Kotimaiset rahastot ja säätiöt	8
Korkeakoulut	1,2
Ulkomainen rahoitus	87,2

³⁷ Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Yhteensä **500,0**

Valtion talousarviotalouteen kuuluville tutkimuslaitoksille osoitettava rahoitus kirjataan valtion kirjanpidossa liikekirjanpidon tilille Yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusosuudet valtion virastoille ja laitoksille. Tutkimuslaitokset kirjaavat saadun rahoituksen puolestaan liikekirjanpidon tilille Yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot valtion virastoilta ja laitoksilta. Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan yhteisrahoitteisen toiminnan tileille kirjataan paljon sellaista toimintaa, joka ei ole yhteisrahoitteista.³⁸ Toisaalta kyseisille tileille kirjataan myös muita kuin tutkimustoimintaan liittyviä rahoituksia ja menoja. Yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyviä haasteita kuvataan tätä tarkemmin luvussa 3.1.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoja koskevan tilastoinnin perusteella voidaan arvioida, että tutkimusorganisaatioille kohdennetun valtionavustusrahoitteisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksen suuruus on yhteensä noin 637 miljoonaa euroa.

2.4 Yhteenveto

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta laadittiin linjaukset keväällä 2023, ja laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 tuli voimaan 1.1.2023. Valtion talousarvio sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma ohjaavat julkisen tutkimusrahoituksen myöntämistä tulevaisuudessa. Tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä.

Tutkimusorganisaatioille eli ammattikorkeakouluille, yliopistoille ja valtion tutkimuslaitoksille myönnetään rahoitusta, jota koskevat EU:n valtioneuvoston päätökset. TKI-toimintaa koskevat puitteet on otettava huomioon, kun tutkimusorganisaatioille myönnetään rahoitusta. Valtioneuvoston valmistelua, myöntämistä ja niitä koskevaa harkintaa säännellessään merkittäväällä tavalla Euroopan unionissa. Aiemmin tehtyjen havaintojen perusteella vaikuttaa siltä, että EU:n valtioneuvoston päätöksiä ei tunneta riittävästi, joten tunnettuutta on tarpeen lisätä.³⁹ EU:n valtioneuvoston päätöksiä tai TKI-puitteita ei esimerkiksi oteta huomioon valtionavustuslaissa. Lainsäädännön kehittämistarpeita sekä TKI-puitteilla säänneltyä tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien avustamista ja käyttöä käsitellään tämän raportin luvussa 3.

³⁸ Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

³⁹ Valtionavustustyöryhmän mietintö

Julkiseen tutkimustoimintaan myönnetään erilaista rahoitusta. Yhden osan muodostavat harkinnanvaraiset valtionavustukset ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitus. Tutkimusorganisaatioille kohdennetaan tällaista rahoitusta arviolta 673 miljoonaa euroa. Tieto kokonaisuudesta tarkentuu jatkossa, kun valtionavustuksia koskevaa tietoa aletaan tallentaa valtionavustustoiminnan tietovarantoon lokakuusta 2023 alkaen.

3 Tutkimusorganisaatioille myönnettyjen valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan erityiskysymykset

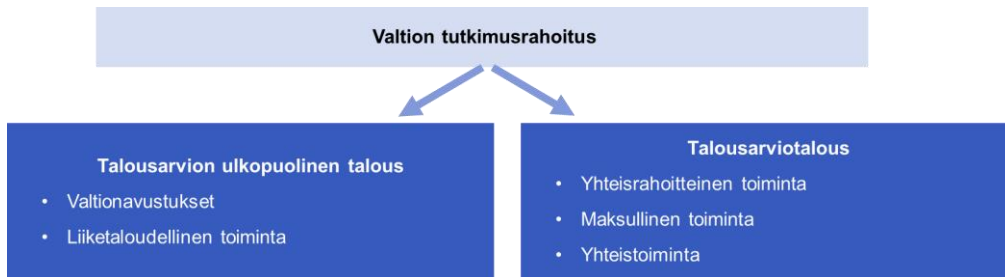
Tässä luvussa käsitellään tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyviä erityiskysymyksiä. Luvussa kuvataan nykytilannetta ja siihen liittyviä haasteita sekä esitetään tutkimusjaoston kehittämissuhteet.

3.1 Tutkimusrahoituksen käsitteet ja niihin liittyvät menettelytavat

Lähtötilanne ja haasteet

Tutkimusrahoitus kohdistuu sekä valtion talousarviotalouden ulkopuolelle että valtion talousarviotalouteen. Tutkimusorganisaatiot saavat toimintaansa perusrahoitusta eri muodoissa (yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisena perusrahoituksena, valtionosuuksina tai -avustuksina tai toimintamenomäärärahana). Talousarvion ulkopuolisten tutkimusorganisaatioiden tutkimusta rahoitetaan valtionavustuksilla. Talousarviotalouden sisälle kohdistuva tutkimusrahoitus on niin sanottua yhteisrahoitteista toimintaa, joka rinnastuu menettelytavoiltaan hyvin pitkälti valtionavustuksiin. Osa valtion talousarviotalouden ulkopuolisista tutkimusrahoituksen saajista kutsuu saamaansa valtionavustusta yhteisrahoitteiseksi toiminnaksi, vaikka nimityksellä on erityinen merkitys valtion talousarviotalouden sisällä. Käsitteiden käyttö juontuu ajalta, jolloin kyseiset organisaatiot (esimerkiksi yliopistot) olivat vielä osa valtion talousarviotaloutta.

Tutkimustoimintaa voidaan toteuttaa myös liiketaloudellisena toimintana eli tilaustutkimuksena. Tästä käytetään valtion talousarviotaloudessa käsitettä maksullinen toiminta. Tutkimusta voidaan rahoittaa valtion talousarviotaloudessa myös vastikkeellisena yhteistoimintana.



Kuvio 4. Tutkimuksen rahanlähteet talousarviotalouden ulkopuolisessa ja sisäisessä talou-
dessa saajan näkökulmasta

Nykytilanteen haasteena ovat erilaisten rahoittamistapojen ja niihin liittyvien menettelytapojen sekoittuminen. Kun viranomainen vaatii tutkimuksesta itselleen vastiketta, kyse on hankinnasta, jolloin menettelyllisesti kyse on hankintamenettelystä. Tutkimuksen toteuttajan näkökulmasta kyse on tällöin tilauksesta tehdystä tutkimuksesta tai palvelusta. Valtion talousarviotalouden tutkimusta voidaan toteuttaa jossain tapauksissa myös vastikkeellisenä yhteistoimintana. Kun viranomainen myöntää tutkimukseen rahoitusta ilman vastikkeen vaatimusta, kyse on avustustoiminnasta tai yhteisrahoitteisesta toiminnasta ja tähän liittyvästä hallintomenettelystä.

Vastikkeellisen ja vastikkeettoman rahan liikuttaminen osapuolten välillä on saattanut mennä ristiin muun muassa siten, että rahoittaja on pitänyt saajan liiketaloudellisena toimintana toteuttamaa tilausta avustustoimintana tai yhteisrahoitteisena toimintana, ja päinvastoin. Eri rahoitusmuotojen sekoittuminen on näkynyt siten, että rahoittaja on vaatinut tekemässään hankinnassa tilaustutkimuksen toteuttajaa avaamaan kustannuksiaan, asettanut rahoitusmuotoon soveltumattomia ehtoja tai rajannut hankinnan toteuttamisesta toteuttajalle aiheutuvien kustannusten hyväksyttävyyttä. Käytettävät menettelytavat tai rahoitukselle asetetut ehdot ovat voineet vaihdella jopa samassa haussa jaettavan tutkimusrahoituksen sisällä riippuen siitä, kuka on ollut rahoituksen saaja. Toisinaan rahoituksen luoteen tulkinta ja menettelyt ovat saattaneet muuttua jopa kesken tutkimushankkeen toteutuksen. Talousarviotalouden sisällä tilannetta on sekoittanut myös se, että tutkimukseen tarkoitettua rahoitusta on myönnetty yhteistoimintana valtion tutkimuslaitoksille. Edellä kuvatut ongelmat ovat kohdistuneet ministeriöiden myöntämään rahoitukseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston budjettitalouden sisäiseen yhteisrahoitukseen kohdistamassa tarkastuksessa nostetaan esiin rahoituksen käsitteisiin ja menettelytapoihin liittyviä tarkastushavaintoja. Määrärahojen kohdistamisesta yhteisrahoitteiseen toimintaan ei kerrota valtion talousarviossa riittävän läpinäkyvästi. Tästä voi seurata, että joissakin tapauksissa määrärahaa tosiasiallisesti siirretään valtion talousarviossa toiseen kohtaan. Perustuslain 85 §:n mukaisesti määrärahaa ei saa siirtää kohdasta toiseen,

ellei se ole sallittu talousarviossa tai laissa. Silloin, kun määräraha on budjetoidu siirtomenomomentille, talousarvion päätösosassa on todettava, että määrärahaa voi käyttää muiden virastojen toteuttamien hankkeiden rahoittamiseen (kulutusmenoihin).

Sisäiseen yhteisrahoitukseen kirjataan toimintaa, joka ei ole yhteisrahoitteista. Yhteisrahoitteinen toiminta on siihen osallistuville viranomaisille vapaaehtoista, omista intresseistä lähtevää, eikä se voi perustua toimeksiantoon. Hankkeet, joita tehdään toimeksiantojen pohjalta ovat luonteeltaan tilaustutkimusta ja maksullista toimintaa. Osassa yhteisrahoitteista toimintaa oli tarkastusviraston havaintojen perusteella kyse lakisääteisten pakollisten ja pysyvien viranomaistehtävien hoitamisesta. Yhteisrahoitteisen ja yhteistoiminnan välistä rajaa pidettiin osittain epäselvänä.⁴⁰ Maksullisen toiminnan ja yhteistoiminnan rajaa voidaan pitää myös epäselvänä tutkimusjaoston selvityksen perusteella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa edelleen, että yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvistä epäselvyyksistä seuraa, etteivät yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot ja kulut täsmää valtion kirjanpidossa. Vuonna 2020 ero oli 19 miljoonaa euroa. Erot johtuvat osin kohdentamisesta eli rahoittaja on kohdentanut rahoituksesta aiheutuneet talousarvio-menot ja kirjanpidon kulut eri vuodelle kuin saaja on kohdentanut rahoitukseen liittyvät kustannukset ja tuotot. Rahoittaja ja saaja ovat saattaneet myös tulkita eri tavalla, minkä laatuudesta hankkeesta on kysymys, jolloin kirjaukset myös valtion kirjanpidossa kohdistuvat eri tiliryhmiin. Tarkastusvirasto kiinnittää huomioita myös siihen, että yhteisrahoituksen käytön tulisi olla tarkoituksenmukaista ja tuottaa lisäarvoa – vaikuttavuutta tai taloudellisuutta.⁴¹

Tutkimusjaosto vahvistaa käymissään keskusteluissa tarkastusviraston tekemät havainnot. Rahoitukseen liittyvät käsitteet ja menettelytavat eivät vastaa toisiaan. Tämä oli keskeisin havainto myös tutkimusjaoston toteuttamissa haastatteluissa ja sidosryhmätapaamisissa.

Tutkimusjaosto tarkasteli eri rahoitusmuotojen käsitteitä ja niihin liittyviä menettelytapoja. Valtion talousarviotalouden käsitteitä määriteltiin myös yhteistyössä Valtiokonttorin asiantuntijoiden kanssa. Käsitteitä kuvataan tässä raportissa tutkimusrahoituksen kontekstissa.

⁴⁰ Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

⁴¹ Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

Valtionavustus

Valtionavustus on valtion varoista myönnettävää julkista tukea, jolla avustetaan yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta.⁴² Valtionavustus on luonteeltaan vastikkeetonta ja rahoituksena myönnettävää tukea, jonka saaja, määrä tai molemmat voivat olla harkinnanvaraisia.

Valtionavustuslain (1 luku, 3 §) mukaan laissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä:

1. tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa;
2. lainanantoa valtion varoista eikä siihen liittyvää korko- tai muuta etuutta;
3. valtioneuvoston takausta tai -takuuta;
4. korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai -yhtiön varoista myönnettylle luotolle;
5. valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai -vapautusta;
6. yksityiselle henkilölle annettavaa sosiaaliavustusta, sosiaalivakuutukseen perustuvaa etuutta tai muuhun lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää tukea.

Valtionavustusrahoituksen lähteenä voi olla valtion talousarvio, sen ulkopuolinen rahasto tai Euroopan unionin varat. Valtionavustuksilla rahoitetun tutkimustoiminnan tulokset kuuluvat tulokset aikaan saaneelle avustuksen saajalle, eikä rahoituksen myöntäjä voi pidättää itselleen tai kolmannelle osapuolelle oikeuksia tutkimushankkeessa syntyneisiin tuloksiin. Eri asia on, että tutkimusrahoituksen saamisen ehtona on tutkimustulosten julkaiseminen ja laaja levittäminen muiden hyödynnettäväksi.

Valtionavustuksen myöntäminen on julkinen hallintotehtävä ja julkisoikeudellinen toimi. Valtionavustusten myöntämistä sääntelevät valtion talousarvio ja sitä koskeva lainsäädäntö⁴³, valtionavustuskohtainen erityislainsäädäntö (lait ja asetukset sekä mahdollinen Euroopan unionin lainsäädäntö) sekä valtionavustuslaki (688/2001) yleislakina sekä valtionavustuslain nojalla annetut asetukset. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja menettelyistä, kuten valtionavustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta. Valtionavustusten myöntämiseen vaikuttavat lisäksi hallinnon yleislait, kuten hallintolaki (434/2003) ja siinä määritellyt hyvän hallinnon perusteet.

⁴² Valtionavustuslaki 688/2001

⁴³ Laki valtion talousarviosta 423/1988

Valtionavustuksen saajalta edellytetään yleensä omavastuusuutta, jota käsitellään tämän raportin luvussa 3.6. Valtionavustuksen käytön ehdot ja rajoitukset perustuvat valtionapuviranomaisen laatimiin vakioehtoihin (rahoitusehtoihin), joita käsitellään tämän raportin luvussa 5.3. Avustuksen saaja raportoi myöntäjälle avustuksen käytöstä ja toteutuneista kustannuksista jälkikäteen, hankeavustuksissa yleensä määritellyssä raportointiaikataulussa tehdyllä maksatushakemuksella. Tutkimusrahoitus myönnetään usein niin sanotun kokonaiskustannusmallin mukaisesti, mitä tarkastellaan tämän raportin luvussa 3.2.

Valtionavustus on valtion talousarviossa vastikkeeton siirtomeno, joka budjetoidaan lähtökohtaisesti sektorikohtaisille siirtomenomomenteille (30–69). Esimerkiksi momentille 30–39 on budjetoitu valtionavut kunnille ja kuntayhtymille. Mikäli määrärahaa myönnetään usealle eri sektorille, tästä pitää ottaa maininta päätösosaan. Mikäli valtionavustukset on budjetoitu kulutusmenomomenteille (01–29), tulee päätösosaan merkitä poikkeus kulutusmenomomenttia koskevaan vakiosisältöön (Määrärahaa saa käyttää myös päätösosassa todetun sektorin siirtomenoihin/vastikkeettoa toimintaan).⁴⁴

Harkinnanvaraiset valtionavustukset on erotettava muusta julkisesta rahoituksesta eriyistä. Ensiksi kaikkia valtionavustuksia koskevat perustiedot kootaan jatkossa valtionavustustoiminnan tietovarantoon; Haeavustuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi -palveluihin. Valtionavustusten tietovarannosta ja siihen liittyvästä tietojen toimittamisvelvollisuudesta säädetään valtionavustuslain (688/2001) 6 a luvussa. Toiseksi on tärkeää erottaa valtionavustukset muista toimenpiteistä ja varmistaa, että kuhunkin toimenpiteeseen sovelletaan siihen sovellettavaksi tulevaa normistoa ja menettelyä. Kolmanneksi valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa käsitellään ainakin aluksi vain valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa. Valtionavustushankkeessa on laadittu rajaus työkalut, joka helpottavat valtionavustusten ja valtionavustuslajien tunnistamista.⁴⁵

Liiketaloudellinen toiminta ja hankinta

Tässä tarkastellaan valtion talousarvioletalouden ulkopuolisten toimijoiden liiketaloudellisen toimintaan liittyviä menettelyjä. Vastaavia valtion talousarvioletalouteen liittyviä menettelyjä on tarkasteltu kohdassa maksullinen toiminta. Kun viranomaisella on tarve hankkia tutkimustietoa omaa toimintaansa varten (esimerkiksi päätöksentekoon liit-

⁴⁴ Valtion talousarvion yleiset määräykset

⁴⁵ Harkinnanvaraisten valtionavustusten ja valtionavustuslajien tunnistaminen

tyen), on kyse vastikkeellisesta toiminnasta eli hankinnasta. Kyse on viranomaisen (tilaajan) tarpeesta ja intressistä saada vastikkeellisesti tutkimustuloksia omaan käyttöönsä.

Tutkimusorganisaatiolle kyse on tilauksesta tehtävästä tutkimuksesta eli liiketaloudellisesta toiminnasta, joka on hinnoiteltava kannattavasti. Hinta muodostuu kustannuksista, katteesta ja arvonlisäverosta. Hankinnan toimeenpano perustuu annettuun tarjoukseen ja sen perusteella saatuun toimeksiantoon, tilaukseen ja/tai sopimukseen. Niihin liittyvät velvoitteet ovat yksityisoikeudellisesti toimeenpantavia. Liiketaloudellisen toiminnan osalta palvelun toteuttajalla ei ole pääsääntöisesti yleistä raportointivelvollisuutta tutkimuksen toteuttamisesta aiheutuneista kustannuksista tai niihin sisältyvistä eristä. Tilaaja ei voi ehdoilla rajoittaa, mitä kustannuksia palvelun toteuttaja voi saamallaan hinnalla kattaa. Saatava rahamäärä perustuu laskutusmenettelyyn ja sovittuihin laskutusaikatauluihin.

Tilaajalle kyse on hankinnasta, johon sovelletaan hankintamenettelyjä ja viranomaisen hankintaohjeistusta. Hankintamenettelyistä on säädetty lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Tilaajan vastuulla on selvittää hankintalain soveltaminen kyseiseen hankintaan. Hankintalaissa säädetty tutkimus- ja kehittämishankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle hankintalain (1397/2016) 9 § 1 momentin 13 kohdan liitteen A mukaisesti. Tutkimus- ja kehittämishankinnat on kilpailutettava, jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettun palvelun kokonaan. Kilpailuttamisvelvollisuutta on tarkasteltava tapauskohtaisesti hankinnan erityispiirteet huomioon ottaen.

”Jotta kyse olisi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä T&K-palvelusta, tulisi tutkimustulosten olla laajasti ja avoimesti hyödynnettävissä tai hankkeessa tulisi olla useampia rahoittajia. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi muun muassa yhteistyöluontoinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittelyyn ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä.”⁴⁶

Hankinnoissa on otettava huomioon hallintolain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet sekä kunkin viranomaisen hankintaohjeen mukaiset menettelyt.⁴⁷ Edellä mainitun poikkeussäännöksen soveltamisessa on syytä olla tarkkana, sillä käytännössä se tulee sovellettavaksi vain tarkkaan määritellyissä tilanteissa.

⁴⁶ Valtioneuvoston hankintaohje

⁴⁷ Valtioneuvoston hankintaohje

Yhteisrahoitteinen toiminta

Valtion talousarviotalouteen kuuluvissa tutkimuslaitoksissa yhteisrahoitteista toimintaa on sellainen toiminta, johon tutkimuslaitos saa rahoitusta joko valtion talousarviotalouden ulkopuolelta (esimerkiksi kunnista tai EU:sta), ministeriöltä tai toiselta virastolta tai laitokselta ilman velvoitetta luovuttaa rahoittajalle välitöntä vastiketta⁴⁸. Yhteisrahoitteisen toiminnan yhtenä tunnusmerkkinä on pidetty toiminnan omaehtoisuutta. Esimerkiksi tutkimustoiminta on tutkimuslaitoksen lakisääteinen tehtävä, mutta tutkimushankkeen toteuttaminen juuri tietyllä kilpailuun perustuvalla määrärahalla on vapaaehtoista.⁴⁹ Toinen tunnusmerkki on rahaa vastaan luovutettavan välittömän vastikkeen (tavaran tai palvelun) puuttuminen. Yhteisrahoitteisessa toiminnassa syntyvät tutkimustulokset kuuluvat toteuttajalle, eikä rahoittaja voi pidättää itselleen tai kolmannelle osapuolelle oikeuksia tuloksiin. Eri asia on, että tutkimustuloksia tulee levittää laajasti ja syrjimättömästi ja että rahoituksen saamisen ehtona on tuottaa julkistettava tutkimusraportti.⁵⁰ Jos rahoittaja pidättää itselleen tai kolmannelle osapuolelle oikeuksia tutkimustuloksiin, kyse ei ole rahoittamisesta, vaan hankinnasta. Kolmanneksi yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitus on yleensä osarahoitusta, jolloin rahoituksen saajan pitää katata osa syntyvistä kustannuksista itse tai vaihtoehtoisesti hankkia puuttuva rahoitus muilta rahoittajilta (vastikkeeton muu rahoitus).

Talousarviosäädösten ja rahoittajan näkökulmasta yhteisrahoitteisessa toiminnassa on kyse määrärahan osoittamisesta valtion laitokselle tai virastolle muuhun kuin lakisääteiseen tai vastikkeelliseen toimintaan. Yhteisrahoitteinen toiminta on luonteeltaan hankinnanvaraista rahoitusta niin kuin valtionavustuskin.

⁴⁸ Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmasta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta. (VN/4842/2020 30.4.2020)

⁴⁹ Yhteisrahoitteisen toiminnan perusteet HAUS/Valtiokonttori 22.4.2020

⁵⁰ Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

YHTEISRAHOITTEISEN TOIMINNAN TUNNUSMERKKEJÄ VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON MUKAAN⁵¹

1. Vapaus jättää hanke tekemättä

Hankkeen toteuttaminen ei saa olla välttämätöntä, jotta laissa säädetyt vähimmäisvaatimukset julkisten palveluiden tasolle täyttyvät. Yhteisrahoitteisilla hankkeilla ei saa korvata pakollista viranomaistoimintaa.

2. Määräaikaisuus

Yhteisrahoitteinen toiminta on kestoltaan rajattua ja suhteellisen lyhytaikaista. Tyypillisesti yhteisrahoitusta käytetään kehittämis- ja tutkimushankkeisiin. Sitä voidaan käyttää myös esimerkiksi tietojärjestelmien ja muun käyttöömaisuuden hankintaan – kunhan nämä hankinnat eivät ole välttämättömiä lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamiseksi.

3. Toiminta ei perustu toimeksiantoon

Idea tai ehdotus hankkeen aloittamiseksi voi tulla hankkeen yhdeltä osapuolelta. Hankkeen aloittaminen ei saa kuitenkaan perustua yhden osapuolen käskyyn, kehoitukseen tai suositukseen.

4. Toiminta rahoitetaan yhdessä

Se, että jokainen hankkeen sopimuskumppani osallistuu hankkeen kustannuksiin, on merkki hankkeen vapaaehtoisuudesta. Omarahoitusosuuden puuttuminen tai hyvin pieni omarahoitusosuus kertovat siitä, että hanke ei luultavasti ole luonteeltaan vapaaehtoinen, vaan toimeksiantoon perustuva.

Yhteisrahoitteinen toiminta on pääsääntöisesti nettobudjetoitu saajan eli tutkimuslaitoksen toimintamenomomentille. Rahoituksen käytön ehdot perustuvat rahoittajan asettamiin vaatimuksiin. Ehtoihin sisältyy muun muassa raportointivelvollisuus hankkeen edistymisestä ja aikaansaannoksista sekä hankkeen aiheuttamista tukikelpoisista kustannuksista. Rahoitus perustuu usein kokonaiskustannusmalliin ja jälkikäteen tapahtuvaan maksatukseen kustannusten ajoittumisen perusteella.

Valtiovarainministeriön yhteisrahoituksen työryhmä esitti, että yhteisrahoitteisessa toiminnassa siirryttäisiin aiheutuneiden kustannusten jälkikäteiseen raportointimenettelyyn vuoden 2005 alusta. Kokonaiskustannusten laskentaa ja siihen perustuvaa yhteisrahoitusta selvittänyt työryhmä toisti saman kannanoton omassa muistiossaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää omassa tarkastuskertomuksessaan edelleen, että yh-

⁵¹ Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

teisrahoitteisessa toiminnassa tulisi luopua kirjausoikeuden käytöstä. Tarkastusviraston mukaan perusteet kirjausoikeuden luopumiselle ovat samat kuin aiemmissa työryhmämuistioissa on todettu:

1. *Tarve rahoittaa myös muita kuin hankkeen välittömiä erillismenoja*
Tämä tarkoittaa sitä, että yleiskustannuksia ei voida maksaa kirjausoikeudella.
2. *Toteuttajatiliviraston budjetoinnin ja kirjanpidon läpinäkyvyys*
Kun käytetään laskuttamista ja nettobudjetointia, yhteisrahoitteisen toiminnan tulot näkyvät kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä toteuttajaviraston omina tuloina eivätkä vain rahoittajatiliviraston momentille kirjattuina menoina, kuten kirjausoikeutta käytettäessä.
3. *Rahoittajatiliviraston valvontamahdollisuus*
Kun rahoittava virasto käyttää jälkikäteistä laskutusta kirjausoikeuden myöntämisen sijaan, se voi paremmin valvoa menojen tukikelpoisuutta ja hankkeen edistymistä.
4. *Taloushallinnon menettelytapojen yhdenmukaisuus ja kohtuullinen työ määrä*
Menettelyt olisivat yhdenmukaiset, koska ulkoinen yhteisrahoitus maksetaan aina laskuttamalla. Yhtenäiset menettelytavat helpottavat taloushallinnon työtä. Tilinpäätöksistä tulisi yhtenäisempiä, jos kaikki yhteisrahoitus maksettaisiin laskuttamalla.⁵²

Toimintamenomomentille nettoutetun yhteisrahoitteisen toiminnan osalta ei myöskään lasketa henkilötyövuosia, vaikka rahoittajan käytössä olevan momentin päätösosaan olisi määritelty henkilötyövuosikiintiö. Kiintiö koskee vain tilanteita, joissa menot kirjataan suoraan asianomaiselle momentille käyttö- ja kirjausoikeusmenettelyillä. Yhteisrahoitteisessa tutkimustoiminnassa ei siten ole perusteita käyttö- ja kirjaamisoikeudelle.

Rahoittajan tulee huolehtia siitä, että yhteisrahoitteiseen toimintaan osoitetun määrärahamomentin päätösosasta ilmenee, että kyseistä määrärahaa saa käyttää muiden valtion virastojen ja laitosten toteuttamien hankkeiden rahoittamiseen. Rahoituspäätökseen kirjataan näkyviin, että kyse on yhteisrahoitteista toiminnasta.

Toisinaan valtion talousarvioon otettava siirtomenomääräraha on tarkoitettu käytettäväksi sekä valtionavustuksiin että yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitukseen. Toisin sanoen määräraha on päätösosassa sallittu käytettäväksi kulutusmenoihin. Tämä on tarkoituksenmukaista silloin, kun samassa valtionavustushaussa hakijoina voi olla sekä

⁵² Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä; Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

valtion talousarvionalouden ulkopuolisia tutkimusorganisaatioita että valtion talousarvionalouteen kuuluvia tutkimuslaitoksia. Kaikki samasta rahasta kilpailevat hakemukset on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä, samoin arviointikriteerein ja samassa prosessissa. Tästä syystä yhteisrahoitteista toimintaa voidaan hallinnoida (hakea ja käsitellä) valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa samalla tavalla kuin valtionavustuksiakin.

Valtionavustuslaki (688/2001) ja sen nojalla annettu asetus (1394/2022) tiedontoimittamisvelvoitteesta eivät sääntele yhteisrahoitteista toimintaa, mutta koska määrärahoja hallinnoidaan yhtenä kokonaisuutena, voidaan ja on tarkoituksenmukaista toimittaa Valtiokonttorille niitä koskevia tietoja samassa yhteydessä, kun sille toimitetaan haettuja ja myönnettyjä valtionavustuksia koskevia tietoja.⁵³

Maksullinen toiminta ja liiketaloudelliset suoritteet

Maksullisessa toiminnassa on kyse palveluiden ja suoritteiden tuottamisesta, josta on perittävä maksu. Valtion maksullista toimintaa säädellään maksuperustelailla (150/1992) ja valtion maksuperusteasetuksella (211/1992). Maksullisesta toiminnasta voi olla säädetty myös erityislainsäädännöllä. Maksuperustelaissa on jaettu suoritteet maksuttomiin ja maksullisiin suoritteisiin, säädetty maksujen määräytymisperusteista sekä maksujen päättämistä koskevasta toimivallasta sekä annettu erinäisiä muita säädöksiä. Maksulliset suoritteet jaetaan julkisoikeudellisiin ja muihin suoritteisiin. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Tilaustutkimuspalveluissa on kyse muista kuin julkisoikeudellisista suoritteista. Kukaan ministeriö päättää lain nojalla hallinnonalojensa virastojen ja laitosten maksullisista suoritteista ja niiden hinnoitteluperusteista. Valtion tutkimuslaitoksien tilaustutkimuspalvelut ovat yleisesti maksuperustelain 7.1 §:n tarkoittamia liiketaloudellisin perustein hinnoiteltuja markkinasuoritteita.

⁵³ Valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittamien Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon.

**MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASETUS LUONNONVARAKESKUKSEN
MAKSULLISISTA SUORITTEISTA (1055/2021)**

2 § Maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja muita suoritteita, jotka Luonnonvarakeskus hinnoittelee liiketaloudellisin perustein, ovat:

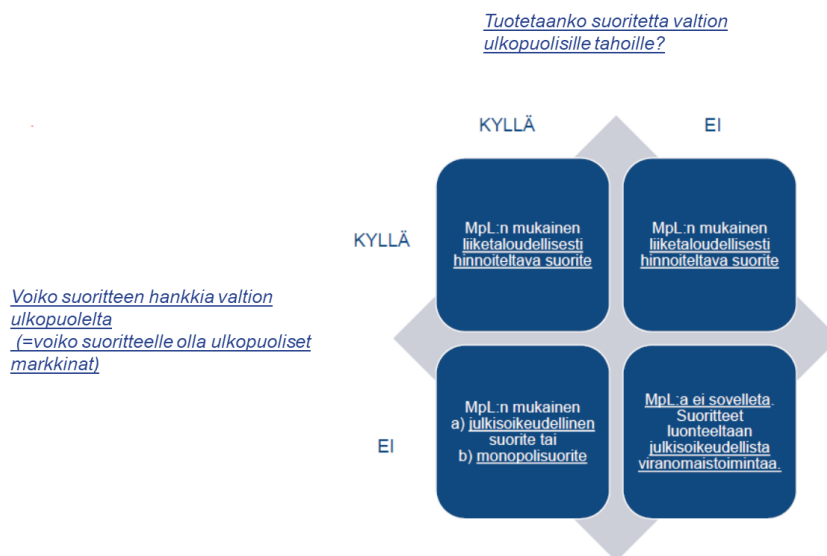
- 1) tilaustutkimuspalvelut;
- 2) tutkimusinfrastruktuuripalvelut ja tuotantoalustat;
- 3) Luonnonvarakeskuksessa kehitettyjen tutkimus- ja muiden menetelmien käyttöoikeuksien luovutukset;
- 4) asiantuntija- ja konsultointipalvelut;
- 5) tieto- ja tietovarantopalvelut;
- 6) analyysipalvelut;
- 7) koestus-, testaus- ja tarkastuspalvelut;
- 8) metsä- ja erikoispuiden tuotanto- ja menetelmäpalvelut;
- 9) valiotaimituotanto;
- 10) kalanviljelytuotteet ja kalanviljelyyn liittyvät palvelut ja menetelmät;
- 11) tietojärjestelmien, ohjelmien ja vastaavien suoritteiden sekä tietojärjestelmissä olevien tietoaineistojen käyttöoikeuksien ja tietoaineistojen tekninen luovuttaminen;
- 12) julkaisut ja painotuotteet;
- 13) sähköiset tallenteet, valokopiot ja muut jäljennökset sekä niiden lähettäminen;
- 14) muut tilaukseen tai toimeksiantoon perustuvat erikseen määritellyt tuotteet ja palvelut.

Maksuperustelain (150/1992) 4 § 2 momentin mukaan suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Liiketaloudellisin perustein hinnoiteltua maksullista toimintaa ei saa tukea viranomaistoimintaan liittyvillä määrärahoilla (eli ristiin subvention kielto).

Maksuperustelaki (150/1992) edellyttää markkinasuoritteilta tuotannon kokonaiskannattavuutta. Kannattavuusvaatimus tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla tulee kattaa

vähintään toiminnan kustannukset ja tuottovaateet. Kannattavuutta ei edellytetä yksittäisten suoritteiden tai suoriteryhmiä osalta, vaan koko toiminnalta, yksiköltä tai virastolta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että alijäämäisenä toteutettu maksullisen toiminnan hanke on katettava muun maksullisen toiminnan tuotoilla. Vaikka kannattavuutta tilinpäätöksessä tarkastellaan kokonaisuuden tasolla, tulisi sitä tarkastella tutkimustoiminnassa projektikohtaisesti. Vastaavalla tavalla kuin talousarvion ulkopuolella liiketaloudellisessa toiminnassa, liiketaloudellisesti hinnoitellussa maksullisessa toiminnassa kustannuksia ei tarvitse avata, eikä tilaaja voi rajata, mitä kustannuseriä ja mitä ehtoja hintaan sisältyy.

Vastapuolelle (tilaajalle) kyse on tilaustutkimuksesta. Jos suoritetta tuotetaan valtion ulkopuolelle ja sille voi olla olemassa kilpailulliset markkinat tai jos suoritetta ei tuoteta valtion ulkopuolelle, mutta sille voi olla kilpailulliset markkinat, on kyse maksullisesta, liiketaloudellisesta toiminnasta (Kuvio 5).



Kuvio 5. Maksuperustelain soveltaminen viranomaisten välisessä suoritetuotannossa (Lähde: Valtiovarainministeriön maksupolitiikasta – maksuperustelain soveltaminen hallinnonalalla)

Yhteistoiminta

Valtion talousarviotalouden sisäisessä yhteistoiminnassa on kyse tilanteista, joissa rahoitetaan usean viranomaisen tehtäväkokonaisuuden hoitoa, korvataan virastojen välisiä viranomaistehtäviin liittyviä kustannuksia tai hoidetaan virastojen välisiä viranomais-tehtäviä sopimukseen perustuen. Yhteistoiminnassa on kyse vastikkeellisesta ja lakisääteisestä viranomaistoiminnasta. Yhteistoiminnan suoritetta tuotetaan valtion sisäisesti, eikä sille ole ulkopuolista markkinaa (Kuvio 5). Kyse on siis lakisääteisten viranomaistehtävien hoidosta, joiden rahoittamiseen toinen viranomainen osallistuu tai joiden hoitamiseen liittyviä tehtäviä toinen viranomainen korvaa. Jos tilanne on epäselvää, viraston tai asianomaisen ministeriön on ratkaistava, onko kyse maksullisesta toiminnasta vai yhteistoiminnasta (Maksuperustelaki 150/1992 8 ja 9 §).

Virastojen ja laitosten pakollisten ja pysyvien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarvitsemat menot tulee lähtökohtaisesti budjetoida niiden omille toimintamenomomenteille. Joissain tilanteissa useiden viranomaisten viranomaistehtäviin liittyvät kokonaisuudet on budjetoitu keskitetysti tai rahoitus on osoitettu toiselle viranomaiselle tai rahoitusta ei ole voitu teknisistä syistä kohdentaa jo alun perin eri viranomaisille. Tehtäviin liittyvät kustannukset voidaan korvata täysimääräisesti, mutta usein rahoituksen saaja osallistuu myös kustannuksiin.

Yhteistoiminnan rahoittamiseen on usein käytössä käyttö- ja kirjaamisoikeuteen liittyvät menettelyt tai niin sanottu itselaskutus. Käyttö- ja kirjaamisoikeusmenettelyistä tulisi luopua tutkimustoiminnan osalta (ks. käyttö- ja kirjaamisoikeuksiin liittyvät menettelyt). Yhteistoimintaan liittyy myös raportointivelvollisuus toteutuneista kustannuksista tai määrärahan käytöstä. Yhteistoimintaa koskeviin sopimuksiin tai rahoituspäätöksiin kirjataan näkyviin, että kyse on yhteistoiminnasta.

Käyttö- ja kirjaamisoikeuksiin liittyvät menettelyt

Toinen valtion kirjanpitoyksikkö voi antaa käyttö- ja kirjaamisoikeuden hallinnassaan olevaan määrärahaan tai pelkästään käyttöoikeuden ilman kirjaamisoikeutta. Ensimmäisessä tapauksessa rahoituksen saanut tahoo kirjaa talousarviomenot suoraan käyttöönsä saamaan määrärahaan; jälkimmäisessä tapauksessa rahoituksen saaja laskuttaa menot tai kustannukset rahoittavalta taholta, joka kirjaa menot lopulliselle talousarviotilille.

Käyttö- ja kirjaamisoikeuksiin perustuvissa menettelyissä palkkausmenojen osalta tulee ottaa huomioon, että

- muiden kuin toimintamenomomentin määrärahaa saadaan käyttää henkilöstön palkkaamiseen vain, jos palkkauksesta ja palkattavien henkilöiden enimmäismäärä on ilmaistu henkilötyövuosina ja tästä on maininta momentin päätösosassa;
- muita kulutusmenomomenteja saadaan käyttää työsopimussuhteisen henkilöstön ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettyjen virkamiesten palkkauksiin, jos momentin vakiokäyttötarkoituksessa tai päätösosassa on niin määrätty.⁵⁴
- jos palkkamenot kirjataan ensin toimintamenomomentille ja laskutetaan rahoittajan käytössä olevalta momentilta, henkilötyövuosikiintiötä ei tarvitse huomioida. Tilanteissa, joissa palkkamenot kirjataan kokonaan käyttö- ja kirjausoikeudella saadulle momentille, myös henkilötyövuodet kirjatutuvat asianomaiselle momentille.

Käyttö- ja kirjaamisoikeuteen perustuva rahoitus on osoittautunut ongelmalliseksi tutkimustoiminnassa, jossa on perusteltua rahoittaa välittömien kustannusten lisäksi tutkimushankkeesta aiheutuneita välillisiä kustannuksia. Käyttö- ja kirjaamisoikeuksiin perustuvissa menettelyissä ei voida huomioida välillisiä kustannuksia, kuten yhteiskustannuksia tai työaikakirjauksiin perustuvia henkilöstökustannuksia.

Käyttö- ja kirjaamisoikeudet ovat johtaneet menettelyihin, joissa hankkeen suorat menot on kirjattu osoitettuun määrärahaan ja joissa loput hankkeen aiheuttamista kustannuksista on puolestaan siirretty niin sanotun itselaskutusmenettelyn kautta asianomaisen momentin talousarviomenoksi. Itselaskutuksessa laskutettavat menot on ensin kirjattu toimintamenomomentille, ja tutkimuslaitos on itselaskuttanut menot käyttö- ja kirjaamisoikeuteen perustuvalla momentilta käyttäen yhteistoiminnan kustannusten korvaamiseen tarkoitettuja liikekirjanpidon tilejä.⁵⁵ Näin alun perin toimintamenoista katetut kustannusosuudet saadaan hyvitettyä toimintamäärärahaan takaisin. Menettely hankaloittaa hankkeen talouden seurantaan yhtenä kokonaisuutena.

Myös palkkakustannusten kohdistaminen saatuun määrärahaan on johtanut monimutkaisiin menettelytapoihin. Esimerkiksi hankkeessa työskentelevä vakituinen henkilö on joutunut ottamaan virkavapaata varsinaisesta tehtävästään ja hänet on ”palkattu” määräaikaisena tutkimushankkeeseen, jotta palkkausmenot on voitu maksaa rahoitukseen osoitetusta määrärahasta. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomauttaa budjettirahoit-

⁵⁴ Valtion talousarvion yleiset määräykset

⁵⁵ Valtion kirjanpidon käsikirja 2023

teista toimintaa koskevassa tarkastuskertomuksessaan, että itselaskutus on monimutkainen menettely ja että se johtaa virheisiin. Tarkastusvirasto on pyytänyt Valtiokonttoria tarkastelemaan, voidaanko itselaskutukseen liittyviä menettelyjä yksinkertaistaa ja ohjeistusta selkeyttää.⁵⁶

Jos rahoitus on myönnetty pelkästään käyttöoikeutena, rahoituksen saaja on kirjannut menot määrärahamomentin sijasta nettobudjetoidulle toimintamenomomentilleen ja raportoinut syntyneet kustannukset rahoituksen osoittaneelle taholle. Jos toimintamenomomentti ei ole nettobudjetoitu, rahoituksen saaja on voinut käyttää toimintamenomomentin sijaan talousarviokirjanpidon tiliä 630. Jos kustannusten korvaus on perustunut kirjanpidossa todennettaviin menoihin, ei näissäkään tapauksissa ole voitu huomioida välillisiä käsiteltäviä kustannuksia, kuten yhteiskustannuksia.

Käyttö- tai kirjaamisoikeuksien sijaan selkeintä olisi nettobudjetoida myös yhteistoimintaan liittyvät menot ja tulot vastaavalla tavalla kuin yhteisrahoitteisen toiminnan osalta. Tätä menettelytapaa olisi hyvä tarkastella ja selkeyttää samassa yhteydessä, kun Valtiokonttori tarkastelee itselaskutukseen liittyviä menettelyjä.

EU:n rakennerahastot

Valtionavustuksina myönnettävä EU-rahoitus (esimerkiksi Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakauden 2021–2027 rahoitus) rajattiin valtionavustushankkeen ja siinä kehitettävien valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden ulkopuolelle. Euroopan unionin rakennerahastoista myönnettävät valtionavustukset rajattiin vastaavasti pois tutkimusjaoston selvityksestä. Haastatteluissa ja sidosryhmätapaamisissa tuotiin kuitenkin usein esille EU-rakennerahastoja koskevien rahoitusehtojen, tulkintojen ja menettelytapojen ristiriidat. Ne vaihtelevat eri ELY-keskusten välillä ja maakuntien liittojen välillä, vaikka rahoitusta myönnettiin samoista ohjelmista. Rakennerahastojen ehdot vaihtelevat kansainvälisesti, olisi kansallisesti hyvä pyrkiä mahdollisimman yhtenäiseen ja selkeään malliin ylimääräisen hallinnointityön välttämiseksi. Valtiovarainministeriön työryhmä (2007) esitti, että rakennerahastorahoituksessa ja muussa EU-rahoituksessa olisi käytettävä täysimääräisesti kansallinen tulkintamarginaali.⁵⁷ Tämä esitys pätee edelleen.

Tutkimusjaosto ehdottaa, että EU-rakennerahastoihin liittyviä kansallisia menettelytapoja yhtenäistetään ja selkeytetään omana erillisenä selvitystyönään. Samassa yhteydessä tulisi selvittää, voidaanko myös rakennerahastojen osalta siirtyä kokonaiskustannusmalliin. Esimerkiksi Tanskassa on siirrytty kokonaiskustannusmalliin perustuvaa rahoitukseen.

⁵⁶ Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

⁵⁷ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

KEHITTÄMISEHDOTUS

Selkeytetään tutkimusrahoitukseen liittyviä käsitteitä ja menettelytapoja sekä panostetaan osaamiseen

Ministeriöt käyvät lävitse tutkimusrahoitukseen liittyviä menettelytapojaan ja selkeyttävät niitä. Läpikäynnissä voidaan hyödyntää tässä raportissa olevia kuvauksia.

Tutkimusrahoituksen menettelyissä tulisi hyödyntää hankintatoimen ja taloushallinnon asiantuntemusta.

Myöntäjät huolehtivat oman henkilöstönsä rahoitukseen ja menettelytapoihin liittyvästä osaamisesta. Tutkimusrahoitusta käsittelevillä henkilöillä tulisi olla valtionavustustoimintaan, hallinto- ja hankintamenettelyihin, talouteen (muun muassa kirjanpito ja valtion talousarviosäädökset) sekä aineettomiin oikeuksiin liittyvää osaamista.

Osaamisen vahvistamiseksi valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja HAUS kehittämiskeskus suunnittelevat yhdessä valtionavustustoimintaan liittyvän koulutusohjelman, jossa huomioidaan tutkimusrahoituksen myöntämiseen liittyvät erityispiirteet.

Valtiokonttori tekee tarvittavat, yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan käsitteisiin sekä menettelyihin liittyvät tarkistukset valtion kirjanpidon käsikirjaan ja muuhun talouteen liittyvää ohjeistukseen. Valtiokonttori selvittää itselaskutukseen liittyviä menettelyjä. Samalla selvitetään, miten yhteistoiminnan menot ja tulot voitaisiin jatkossa nettouttaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa erillisen työryhmän rakennerahastojen menettelytapojen selvittämiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Tutkimustoiminnan rahoittamiseen liittyviä käsitteitä (valtionavustukset, liiketaloudellinen toiminta, yhteisrahoitteinen toiminta, maksullinen toiminta ja yhteistoiminta) määrittelyistä ja niihin liittyvistä menettelytavoista on laadittu tiiviit kuvaukset, jotka esitetään tämän raportin liitteissä. Liitteessä 1 kuvataan valtion talousarviotalouden ulkopuolisia toimijoita koskevat, valtionavustuksiin ja liiketaloudelliseen toimintaan liittyvät menettelyt. Liitteessä 2 kuvataan puolestaan valtion talousarviotalouden maksulliseen toimintaan, yhteistoimintaan ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvät menettelyt. Lisäksi liitteessä 3 kuvataan päättelykaaviona, minkälaiseen menettelyyn rahoittajan tulisi päätyä tilanteissa, joissa sillä on tarve hankkia tutkimustietoa omaan käyttöönsä.

3.2 Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen

Lähtökohta ja haasteet

Kokonaiskustannusmallilla tarkoitetaan rahoitusmallia, jossa rahoitusta haetaan ja myönnetään toteutettavan hankkeen⁵⁸ aiheuttamiin kokonaiskustannuksiin. Kokonaiskustannusmallin lähtökohtana on selvittää kaikki rahoitettavasta hankkeesta aiheutuvat kustannukset, jotta hankkeen toteuttajalla ja rahoittajalla on riittävä kuva hankkeen toteuttamisen edellyttämistä taloudellisista resursseista.

Erona aikaisemmin käytössä olleeseen lisäkustannusmalliin, kokonaiskustannusmalli mahdollistaa jo olemassa olevien resurssien tehokkaan käyttämisen. Lisäkustannusmallissa myönnettävä rahoitus kohdistui hankkeen toteuttajalle syntyviin uusiin kustannuksiin, tosiasiansa kuitenkin vain lisämenoihin. Käytännössä tämä tarkoitti muun muassa sitä, että vain erikseen hankkeeseen palkattavan henkilöstön palkkakustannukset kuuluivat rahoituksen piiriin. Niin ikään tutkimustyössä käytettävien tavanomaisten työkalujen (kuten tietokoneet, puhelimet) kustannukset olisivat hyväksyttäviä ainoastaan, kun hankkeessa hankittiin uusia laitteita. Lisäkustannusmallin mukainen rahoitus kannustaa resurssien tehottomaan käyttöön ja tarpeettomiin menoihin aiheuttaen samalla rahoituksen saajalle ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

Kokonaiskustannusmallin mukaisessa rahoituksessa lähtökohtana on rahoitettavassa toiminnassa aiheutuneet kokonaiskustannukset. Rahoittajien ei pidä ohjeistaa kustannuslaskennan järjestämistä. Rahoittaja ei voi esimerkiksi vaatia, että luonteensa puolesta välilliset kustannukset kohdennetaan rahoitettavaan toimintaan suoraan ja että välilliset kustannukset osoitetaan kirjanpidon raporteilta tai tositteilla. Tutkimusorganisaatiot saavat rahoitusta usealta eri valtionhallinnon rahoittajalta. Jos kukin näistä edellyttää omanlaistaan kustannusseurantaa, kustannuslaskennan järjestäminen vaikeutuu ja kustannustiedon luotettavuus vaarantuu.

Kustannuslaskennassa osa tutkimushankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista käsitellään hankkeen välittöminä kustannuksina. Tällaisia kustannuksia ovat yleensä hankkeelle kohdistetut tehollisen työajan palkat, hankkeesta aiheutuneet matkakustannukset ja hankkeelle ostetut palvelut. Välittömien kustannusten lisäksi hankkeesta ai-

⁵⁸ Tutkimusorganisaatioille myönnettävistä valtionavustuksista valtaosa on hankeavustuksena myönnettävää erityisavustusta. Vastaavasti yhteisrahoitteiseen toimintaan myönnettävä rahoitus kohdistuu hankkeisiin.

heutuu välillisiä kustannuksia. Tällaisia kustannuksia syntyy esimerkiksi tilojen, laitteiden, tietojärjestelmien sekä muiden tukipalvelujen ja hallinnon tuottamien yhteisten palvelujen käytöstä. Välillisiä kustannuksia ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa suoraan hankkeelle tositerusteisesti, vaan kustannusten kohdistamisessa käytetään organisaatiossa käyttöön otettuja kustannusten kohdistamisperiaatteita.

Usein välilliset kustannukset kohdistetaan suhteessa sovittuihin välittömiin kustannuksiin käyttämällä ennalta määriteltyjä kustannuskertoimia. Kustannuskertoimen laskentaan sisällytettävät kustannuserät perustuvat organisaation tosiasiallisiin, yleensä edellisen tilikauden (tai useamman tilikauden keskimääriin) kulukirjauksiin ja ovat johdettavissa kirjanpidosta aina yksittäisiin kirjanpidon tositteisiin saakka, mikä varmistaa kirjanpidossa käytetyn aukottoman ja eheän kirjausketjun (audit trail).

Kokonaiskustannusten laskennan ja todentamisen perusteena on organisaation tavanomainen kustannuslaskentatapa edellyttäen, että käytetty tapa täyttää luotettavan kustannuslaskennan periaatteet.

LUOTETTAVAN KUSTANNUSLASKENNAN YLEISET PERIAATTEET

1. Kustannuslaskenta kattaa organisaation koko toiminnan (*organisatorinen kattavuus*)
2. Kustannuslaskennassa otetaan huomioon kaikki kustannukset (*sisällöllinen kattavuus*)
3. Kustannukset kohdistetaan sille laskentakohteelle, joka ne on aiheuttanut (*aiheuttamisperiaate*)
4. Kustannuslaskennassa noudatetaan olennaisuutta (*olennaisuus*)
5. Kustannusten laskenta- ja kohdistamisperiaatteet ovat yhtenäiset (*yhtenäisyys*)
6. Kustannustiedot ovat johdettavissa kirjanpidosta (*jäljitettävyyys, audit trail*)
7. Kustannusten laskentamalli on taloudellinen, huomioon ottaen edellä kohdat 1-6 (*taloudellisuus*)⁵⁹

Kokonaiskustannuslaskentamallia on esitelty tarkemmalla tasolla sitä koskeneen työryhmän raportissa.⁶⁰

⁵⁹ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

⁶⁰ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

Valtiovarainministeriön johdolla toiminut työryhmä (2007) ehdotti, että yhteisrahoitteisessa toiminnassa siirryttäisiin kaikkien valtion talousarviosta rahoitusta myöntävien toimijoiden osalta kokonaiskustannusten laskentaan perustuvaan rahoitusmalliin⁶¹. Samaan ehdotukseen oli päätyttyä myös aikaisempi kokonaiskustannusmallia käsitellyt valtiovarainministeriön työryhmä vuonna 2003⁶². Työryhmän loppuraportissa 2007 esitettiin myös yhteisesti käyttöön otettava kustannusmalli.

Vaikka työryhmissä käsiteltiin ennen kaikkea valtion budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitusta, vuoden 2007 loppuraportissa työryhmä totesi, että samat periaatteet ovat sovellettavissa myönnettäessä samaan tarkoitukseen valtionavustuksia. Sittenkin vuonna 2010 toteutuneen yliopistouudistuksen myötä yliopistot siirtyivät valtion talousarviotalouden ulkopuolelle ja valtionavustusten saajiksi. Edelleen voidaan todeta, että se, mitä tässä mainitaan yhteisrahoitteisesta toiminnasta, pätee myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin. Kokonaiskustannuslaskentamallia on käsitelty myös Suomen Akatemian STREAM-työryhmän raportissa⁶³ ja kokonaiskustannusmallin arviointiraportissa⁶⁴ sekä Kokonaiskustannusmallin nykytilaa ja kehittämistarpeita tarkastelleen työryhmän raportissa.⁶⁵

Valtiovarainministeriön johdolla toiminut yhteisrahoitteisen toiminnan työryhmä katsoi, että erilaiset toisistaan poikkeavat rahoittajakohtaiset vaatimukset asettavat rahoituksen saajille ristiriitaisia odotuksia tehden luotettavan ja yhtenäisen kustannuslaskennan käyttöönoton mahdottomaksi. Vaikka rahoituksen myöntäjät tulkitsevat rahoitusmalleja näennäisen yhdenmukaisella tavalla, tilitys- ja raportointikäytäntöjen erot aiheuttavat rahoituksen saajille ylimääräistä ja osittain jopa turhaa työtä. Luotettavan kustannuslaskennan järjestäminen on edellytyksenä myös taloudellisen ja muun toiminnan erilläänpidolle. Tämä on edellytyksenä sille, että tutkimusorganisaatiolle ylipäätään voidaan myöntää tutkimusrahoitusta.

Yhteisrahoitteisissa hankkeissa edellytetään omavastuusuutta (ks. luku 3.6 Talouden käsitteet), joten hankkeen kaikki kustannukset tulisi saattaa näkyviksi sekä rahoittajalle että rahoituksen saajalle. Hankkeiden rahoittaminen muulla kuin kokonaiskustannusmallilla voi johtaa puutteelliseen kustannustietoisuuteen. Rahoituksen käytön valvonnan tulee perustua luotettavaan talous-/kustannusseurantaan. Sekä valtionavustustoiminnan että yhteisrahoitteisen toiminnan tehokkuus, oikeusvarmuus, tasapuolisuus ja

⁶¹ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

⁶² Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

⁶³ Yhtenäiseen kokonaiskustannusmalliin. STREAM-työryhmän raportti

⁶⁴ Kokonaiskustannusmallin vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointi. Loppuraportti

⁶⁵ Kokonaiskustannusmallin nykytila ja kehittämistarpeita tarkastelevan työryhmän raportti

rahoittajan tarve varmistua kustannusten hyväksyttävyydestä puoltavat, että rahoituksen hakijan välillisten kustannusten laskentaperiaatteet voidaan jo etukäteen todeta asianmukaisiksi. Kokonaiskustannusmalliin siirtymisen haasteeksi nähtiin vuosikymmeniä sitten kustannuslaskennan puutteet rahoituksen saajaorganisaatioissa⁶⁶. Kokonaiskustannuslaskentamallia pohtinut työryhmä ehdotti, että kustannuslaskentajärjestelmän oikeellisuudesta voidaan varmistua sen sertifiointilla.⁶⁷ Kustannuslaskentaan liittyviä puutteita ei voida enää pitää esteenä kokonaiskustannuslaskentamalliin siirtymiselle. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja valtion tutkimuslaitosten kustannuslaskenta perustuu yleisesti hyväksytyihin laskentamalleihin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kustannuslaskennassa käytettävät välillisten kustannusten kertoimet ja kertoimien laskennan taustalla oleva menettely todennetaan vuosittain korkeakoulun vuosilintarkastuksen yhteydessä. Korkeakouluissa käytössä olevan yhtenäisen laskentamallin käytöstä ohjeistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa Korkeakoulujen taloushallintokoodistossa⁶⁸. Valtion tutkimuslaitosten kustannuslaskenta perustuu Valtiokonttorin antamaan ohjeistukseen valtion yhteisestä kustannusmallista⁶⁹. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastaa vuosittain valtion talousarviotalouteen kuuluvien tutkimuslaitoksien taloutta (mukaan lukien tuloksellisuuden laskentatoimi). Valtiontalouden tarkastusviraston vuosittaista tilintarkastuskertomusta voidaan pitää riittävänä vahvistuksena valtion tutkimuslaitosten kustannuslaskennan oikeellisuudesta. Valtion talouden ulkopuolella toimivan tutkimuslaitoksen, VTT Oy:n, kustannuslaskenta ja kertoimet todennetaan vuosittain yhtiön vuosilintarkastuksen yhteydessä, mistä vastaa yhtiön tilintarkastusyhteisö.

Niiden toimijoiden osalta, joilla ei ole halua tai kykyä esittää kattavan kustannuslaskennan keinoin tutkimustoiminnasta aiheutuvien välillisten kustannusten kertoimia, voidaan ottaa käyttöön välillisten kustannusten vakio kertoimet. Tällä hetkellä esimerkiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandissa ja Suomen Akatemiassa käytetään vakio kertoimena 20 %:a laskettuna palkkojen ja henkilösivukustannusten yhteismäärästä, jos rahoituksen hakija ei pysty luotettavasti laskemaan tai ei muusta syystä esitä kirjapidon tiedoistaan johdettua kerrointa. Vakio kertoimen käyttö on perusteltua muun muassa silloin, kun kyse on yksittäiseen hakuun osallistuvasta hakijasta, jonka osalta ei ole tarkoituksenmukaista teettää laajamittaista selvitystä käytettävän kustannuskertoimen sisällöstä ja suuruudesta.

⁶⁶ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

⁶⁷ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

⁶⁸ Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto OKM/2/500/2018, 30.11.2020.

⁶⁹ Valtion yhteinen kustannuslaskentamalli (VK/1106/04.00.00/2016)

Kaikki rahoittajat eivät noudata kokonaiskustannuslaskentamallia tutkimushankkeiden rahoittamisessa. Tutkimusjaoston työhön osallistuneista valtionapuviranomaisista Inno-vaatorahoituskeskus Business Finland, Suomen Akatemia sekä maa- ja metsätalousministeriö soveltavat kokonaiskustannusmallia myöntäessään valtionavustusta esimerkiksi korkeakouluille ja VTT Oy:lle sekä osoittaessaan tutkimusmäärärahoja valtion tutkimuslaitoksille. Tutkimusjaosto katsoo, että kokonaiskustannuslaskentamalliin siirtymiseen liittyviä esteitä tutkimusorganisaatioiden osalta ei ole, vaan kaikkien rahoittajien tulisi siirtyä kokonaiskustannuslaskentamalliin, kun ne myöntävät rahoitusta tutkimushankkeisiin. Kokonaiskustannusmallia on perusteltua käyttää myös silloin, kun korkeakouluille myönnetään valtionavustuksia esimerkiksi opetuksen kehittämiseen. Laskentamalliin liittyviä sääntelytarpeita tarkastellaan luvussa 3.3.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Tutkimushankkeiden rahoittaminen perustuu kokonaiskustannusmalliin

Kaikki rahoittajat siirtyvät tutkimushankkeiden rahoittamisessa kokonaiskustannusmalliin myönnettäessä valtionavustuksia tai yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta tutkimusorganisaatioille.

Tutkimusrahoitusta myöntävillä tahoilla tulisi olla kustannuslaskentaan liittyvää perusosaamista sekä kokonaiskustannusmallin tuntemusta.

Valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia (vakioehtoja) laadittaessa on tarkoituksenmukaista käyttää talouden osajia oikeiden sanamuotojen ja menettelyjen varmistamiseksi.

3.3 Lainsäädännöllinen kehittäminen

Lähtökohta ja haasteet

Valtionavustuksia myönnetään valtionavustuslain (688/2001) ja sen perusteella annettujen asetusten sekä hallinnonalakohtaisen erityislainsäädännön nojalla sekä valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolisen rahaston puitteissa. Valtionavustushankkeessa toteutettiin lainsäädäntökartoitus vuonna 2019. Kartoituksen perusteella tunnistettiin sata lakia, 70 asetusta sekä 14 EU-säädöstä. Tutkimusjaosto kartoitti tutkimusorganisaatioiden julkiseen tutkimukseen myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvää sääntelyä. Kartoituksessa hyödynnettiin edellä mainittua

lainsäädäntökartoitusta, tarkasteltiin lainsäädäntöä valtion kirjanpitoaineiston, talousarvion ja talousarvion tilijaottelun perusteella sekä etsittiin tietoja valtionapuviranomaisten internetsivuilta. Kartoituksessa ei tarkasteltu tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyvää lainsäädäntöä.

Tutkimusjaoston selvityksen perusteella kansallista tutkimusrahoitusta myönnetään pääosin valtionavustuslain (688/2001) ja valtionapuviranomaiskohtaisten käytön ehtojen ja rajoitusten perusteella. Muun muassa Suomen Akatemia ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland myöntävät rahoitusta valtionavustuslainsäädännön perusteella. Valtionavustuslaki on yleislaki, jossa säädellään valtionavustusten myöntämisen yleisistä perusteista ja menettelyistä. Valtion taloudesta mukaan lukien talousarviotuloutteen kuuluvien tutkimuslaitosten taloudesta ja yhteisrahoitteisesta toiminnasta säädetään valtion talousarviosäädöksissä.

Valtionavustusten myöntämistä koskevaa hallinnonalakohtaista erityislainsäädäntöä on jonkin verran. Eniten säädöksiä on maa- ja metsätalousministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla. Useat säädökset liittyvät EU-rahoituksen myöntämiseen. EU-varoista avustettavia hankkeita säännellään merkittävästi enemmän kuin kansallisista varoista avustettavia hankkeita. Samaa lakia voidaan soveltaa sekä EU-varoista että kansallisista varoista myönnettäviin avustuksiin. Saman lain nojalla saatetaan myöntää valtionavustuksia myös muuhun kuin tutkimustoimintaan. Jossakin erityislaissa mainitaan ainoastaan, että asianomaisen lain nojalla voidaan myöntää rahoitusta tutkimustoimintaan. Muutoin sääntely voidaan jakaa pääosin kahteen tapaan:

- Rahoitukseen liittyvistä menettelytavoista, myöntämisen edellytyksistä, käytön ehdoista ja rajoituksista ei ole säädetty erityislainsäädännössä, näiden osalta on viitattu valtionavustuslakiin.
- Erityislainsäädännössä on säädetty myös rahoitukseen liittyvistä menettelytavoista, myöntämisen edellytyksistä sekä käytön ehdoista ja rajoituksista, ja lisäksi on viitattu valtionavustuslakiin.

Lisäksi erityislainsäädännössä saattaa olla säännöksiä eri toimijoiden vastuista, avustuksen saajasta ja avustettavasta toiminnasta sekä myöntämisen edellytyksistä. Rahoituksen myöntämisessä on valtionavustuslain lisäksi huomioitava myös hallinnon yleislait, kuten laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999), hallintolaki (434/2003) ja kielilaki (423/2003).

Tutkimusjaosto kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuslaissa ei ole avustuksen saajan kustannusseurannan järjestämistä koskevaa sääntelyä. Lain 5 §:ssä on rajoitettu myönnettävän valtionavustuksen määrää säätämällä, että valtionavustus ei saa kattaa toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja

perustelluista syistä muuta johdu. Siitä, miten kokonaiskustannukset osoitetaan, ei ole tarkemmin säädetty. Joissakin avustuksissa hyväksyttävien kustannusten sisällöstä on säädetty erityislainsäädännössä. Usein avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista ja kustannusten todentamisesta ei kuitenkaan ole säädetty, vaan hyväksyttävien kustannusten sisällöstä on määrätty valtionavustuspäätöksen liitteeksi otetuissa avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa. Eri rahoittajien myöntäessä rahoitusta samoille organisaatioille kohdataan tilanteita, joissa samaan toimintaan liittyvät hyväksyttävät kustannukset vaihtelevat tarpeettomasti. Tästä aiheutuu ylimääräistä hallinnollista työtä. Kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa voitaisiin edistää sääntelyä kehittämällä.

Myönnettäessä valtionavustusta julkiseen tutkimukseen tai osoitettaessa määrärahoja valtion budjettitalouden sisällä yhteisrahoitteiseen tutkimukseen, on otettava huomioon EU:n valtioneuvoston sääntely. Tämä johtuu siitä, että yliopistot, ammattikorkeakoulut, valtion tutkimuslaitokset (ml. Teknologian tutkimuskeskus VTT) ovat tutkimusorganisaatioita, jotka harjoittavat pääasiallisen toimintansa ohella taloudellista toimintaa. Euroopan komissio on määritellyt ehdot, joiden perusteella avustusta voidaan myöntää tutkimusorganisaatiolle ilman, että siitä muodostuu saajalleen valtioneuvoston tukea.⁷⁰ Julkista tutkimuksen rahoittamista säännellään EU:n valtioneuvoston sääntöillä, joista ei voida poiketa kansallisesti.

EU:n valtioneuvoston sääntöjä huomioivaa, kaikille valtionapuviranomaisille yhteistä julkiseen tutkimukseen liittyvää kansallista sääntelyä ei ole toisin kuin esimerkiksi yritysten taloudelliseen toimintaan myönnettävissä valtioneuvoston tuissa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on esimerkiksi erityislainsäädäntöä yritystoiminnan kehittämiseksi myönnettävistä avustuksista; laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (758/2021), valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (895/2021), valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014) ja laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016).

Valtionavustustyöryhmän mietinnössä (2015) todetaan, että valtionavustuksiin liittyy runsaasti lainsäädäntöä. Erityisesti menettelyä koskevien säännösten päällekkäisyyttä olisi hyvä pyrkiä rajoittamaan ja purkamaan. Päällekkäinen ja monimuotoinen sääntely työllistää hallintoa ja voi vaikeuttaa valtionavustusprosessien asianmukaista järjestämistä ja valtionavustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertaista kohtelua. Säädösvalmistelun haasteet (muun muassa tietoperusta, lyhyt aikajänne, arvioinnin puutteet) hei-

⁷⁰ Komission tiedonanto Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtioneuvoston tuelle C(2022) 7388, Bryssel 19.10.2022

jastuvat myös valtionavustusten toimeenpanoon. Työryhmä toteaa, että valtionavustuksia tulisi säännellä mahdollisimman pitkälle yhteisten normien (valtionavustuslain) nojalla. Valtionavustuslaki on ensisijaisesti kaiken tyyppisiä valtionavustuksia koskeva yleislaki⁷¹.

Työryhmä toteaa niin ikään, että sääntelyn tarvetta on pohdittava ja selkeytettävä; milloin on tarve säätää erityislailla ja milloin voitaisiin säädellä valtionavustuslain nojalla annettavalla asetuksella. Lisäksi valtionavustuslain tulisi täyttää nykyistä paremmin EU:n vaatimuksia (mm. EU-osarahoitteen tukien osalta). EU:n valtioneuvoston säädöksiä ei myöskään tunneta riittävästi. Sääntely on pirstaleista ja vaikeasti hahmotettavaa.⁷²

Valtiovarainministeriössä pohditaan parhaillaan valtionavustuslain kehittämistarpeita. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella, miten julkiseen tutkimuksen avustamiseen liittyvää sääntelyä olisi kehitettävä ja millä tavoin EU:n valtioneuvoston sääntely tulisi huomioida valtionavustuslaissa. Vaihtoehtoja ovat esimerkiksi, että julkisen tutkimusrahoituksen myöntämistä, maksamista ja valvontaa säänneltäisiin omalla erityislailla tai valtionavustuslain nojalla annettavalla yleisellä asetuksella (mikä edellyttäisi uutta asetuksenantovaltuutta) tai julkista tutkimusrahoitusta koskevia säännöksiä sisällytettäisiin valtionavustuslakiin. Tutkimusjaosto tunnistaa, ettei EU:n sääntelyyn voida viitata tyhjentävästi valtionavustuslaissa. EU:n valtioneuvoston säätöjen tunteminen on tarpeen siitä huolimatta, että valtionavustuslaissa olisi jatkossa viittaussäännöksiä tai julkista tutkimusrahoitusta koskevia säännöksiä.

Tutkimusjaosto pohti myös mahdollisia asiakokonaisuuksia, joista voitaisiin säätää. Näitä voisivat olla esimerkiksi tutkimusorganisaation määrittely, julkisen tutkimuksen määrittely, tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien avustaminen, taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan avustamisen, kokonaiskustannusmallin käyttö, maksatushakeusten ja myöntöpäätösten vaatimukset sekä valvontaan liittyvä tehtävien eriyttäminen. Tutkimusjaosto ei ottanut kantaa siihen, miten asioista tulisi säätää. Asiakokonaisuuden laajuuden ja merkittävyyden vuoksi kysymystä tulee tarkastella osana valtionavustuslain kehittämistä.

⁷¹ Valtionavustustyöryhmän mietintö

⁷² Valtionavustustyöryhmän mietintö

KEHITTÄMISEHDOTUS

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvät sääntelytarpeet otetaan huomioon valtionavustuslain uudistamisessa

Valtiovarainministeriö selvittää osana valtionavustuslain kehittämistä, miten T&K-toiminnan avustamisesta tulisi säätää.

3.4 Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely

Lähtökohta ja haasteet

Tutkimusjaosto tarkasteli korkeakoulujen tutkimushankkeissa syntyvien arvonlisäveromenojen käsittelyä. Tässä kuvatut menettelyt koskevat vain korkeakouluja. Yhtenä kysymyksenä nostettiin esiin niin sanottu arvonlisäverokompensaatio, jolla tarkoitetaan sitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakoulujen julkiseen tehtävään liittyvät arvonlisäverot. Julkisella tehtävällä tarkoitetaan puolestaan valtion (opetus- ja kulttuuriministeriön) rahoittamaa korkeakoulujen lakisääteistä tehtävää, jota valtio rahoittaa perusrahoituksella ja strategiarahoituksella. Arvonlisäverot korvataan korkeakoulukohteisesti tilinpäätöksessä vahvistettujen tietojen perustella.⁷³

Pääsääntönä on, että ainoastaan yllämainittujen, julkisiin tehtäviin liittyvien hankkeiden omavastuuosuuksiin sisältyvät arvonlisäverot kompensoidaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän hanke- ja strategiarahoituksen (valtionavustukset, harkinnanvarainen rahoitus) arvonlisäverot ovat kompensoinnin piirissä, kun rahoitus myönnetään valtion talousarvion momenteilta 29.40.20, 29.40.50 ja 29.40.55. Muiden kuin opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamien hankkeiden osalta arvonlisäverot ovat korkeakoulujen lopullisia menoja, jotka ovat rahoittajasta riippuen tukikelpoisia kustannuksia. Nämä arvonlisäverot kirjataan hankkeiden kuluksi. On huomattava, että rahoittaja kattaa näistä vain rahoitusosuuttaan vastaavan osuuden, ja loppuosa syntyneistä arvonlisäveromenoista jää rahoituksen saajan itsensä katettavaksi. Jotkut valtionapuviranomaiset ovat virheellisesti ilmoittaneet korkeakouluille, että hankkeisiin liittyvät arvonlisäveromenot voidaan kirjata kompensoitaviin arvonlisäveroihin (opetus- ja kulttuuriministeriön

⁷³ Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

maksettavaksi).⁷⁴ Korkeakouluja on ohjeistettu palauttamaan virheelliset päätökset takaisin rahoittajalle.

Tutkimusjaostossa keskusteltiin, voitaisiinko korkeakoulujen valtionavustusten osalta siirtyä arvonlisäverottomiin budjetteihin. Hankkeissa syntyvät arvonlisäveromenot kirjattaisiin tällöin suoraan opetus- ja kulttuuriministeriön kompensoitaviin arvonlisäveroihin. Valtion talousarviossa siirrettäisiin arvioitu arvonlisäveromenoja vastaava määrä valtionavustusmäärärahoista opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahaan. Tämä menettely yksinkertaistaisi arvonlisäveromenojen kirjaus- ja seurantamenettelyitä korkeakouluissa. Rahoittajien osalta korkeakoulujen erilainen menettely suhteessa muihin rahoituksen saajiin voi tehdä menettelystä monimutkaista. Korkeakoulujen arvonlisäverojen kirjanpidollisen käsittelyn yksinkertaistamista on tarpeen selvittää lisää.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Avustuspäätöksissä osoitetaan selkeästi, miten arvonlisäveromenot korvataan korkeakouluille

Valtionapuviranomaiset huomioivat avustuspäätöksissä, että tällä hetkellä vain opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän hanke- ja strategiarahoituksen (valtionavustukset, harkinnanvarainen rahoitus) arvonlisäverot voidaan kirjata opetus- ja kulttuuriministeriön arvonlisäveromomentille.

Selvitetään, voitaisiinko arvonlisäveromenoja koskevia menettelyjä yksinkertaistaa korkeakouluille myönnettyjen valtionavustusten osalta.

⁷⁴ Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

3.5 Tutkimus-, testaus- ja kokeiluinfrastruktuurit

Lähtökohta ja haasteet

Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamista säännellään EU:n TKI-puitteilla. Komission asetus (EU) N:o 651/2014 artikla 26 säätelee tutkimusinfrastruktuurien rahoittamista ja artikla 26a puolestaan testaus- ja kokeiluympäristöjen rahoittamista.

Tutkimusinfrastruktuureilla tarkoitetaan laitteistoja, resursseja ja liitännäisiä palveluja, joita tiedeyhteisö käyttää tutkimuksen tekemiseen eri aloilla. Tutkimusinfraan kuuluvat tieteelliset välineistöt tai välinekokonaisuudet, tietopohjaiset resurssit, kuten kokoelmat, arkistot, jäsenelty tieteellinen tieto, tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvat infrastruktuurit, kuten grid-verkot, tietojenkäsittelylaitteet, ohjelmistot ja viestintävälineet tai muut tutkimuksessa tarvittavat luonteeltaan ainutkertaiset välineet. Tällaiset tutkimusinfrastruktuurit voivat sijaita yhdessä paikassa tai ne voi olla hajautettu ja järjestetty resurskien verkostona. Useat osapuolet voivat omistaa tietyn infrastruktuurin, harjoittaa sen toimintaa ja käyttää sitä. Julkiset yhteisöt ja yritykset voivat käyttää infrastruktuuria yhdessä.⁷⁵

Testaus- ja kokeiluinfrastruktuureilla tarkoitetaan tiloja, laitteita, valmiuksia ja resursseja, kuten testipenkkejä, pilottilinjoja, demonstrointikohteita, testauslaitoksia tai eläviä laboratorioita, ja niihin liittyviä tukipalveluja. Testaus- ja kokeiluinfrastruktuureja käyttävät pääasiassa yritykset, erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset, jotka hakevat tukea testaukseen ja kokeiluihin uusien tai parannettujen tuotteiden, prosessien ja palvelujen kehittämiseksi sekä teknologioiden testaamiseksi ja laajentamiseksi ja edistyksen saavuttamiseksi teollisen tutkimuksen ja kokeellisen kehittämisen avulla. Julkisesti rahoitettujen testaus- ja kokeiluinfrastruktuurien käyttöoikeus on annettava useille käyttäjille ja myönnettävä läpinäkyvästi, syrjimättömästi ja markkinaehdoin. Testaus- ja kokeiluympäristöistä käytetään myös termiä teknologiainfrastruktuurit.

Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuuria voidaan käyttää sekä taloudelliseen että ei-taloudelliseen toimintaan. Rahoituksen myöntämisen ja sen käytön luotettavan seurannan kannalta jako näiden kahden tarkoituksen välillä on välttämätöntä. Jos tutkimusinfrastruktuuria käytetään kumpaankin tarkoitukseen, toiminnot on eriytettävä toisistaan. Eri tarkoituksiin myönnettävä rahoitus, kustannukset ja tulot on kirjattava erikseen joh-

⁷⁵ Asetus (EU) N:o 651/2014

donmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavissa olevien kustannuslaskennan periaatteiden mukaan.⁷⁶ Rahoittamiseen ja seurantaan liittyy monimutkaisia käytäntöjä ja sääntöjä, jotka perustuvat EU-sääntelyyn.

Valtionavustuksilla voidaan rahoittaa infrastruktuurin toimintaa, rakentamista tai parantamista. Infrastruktuurien käytössä on otettava huomioon sitä koskevat säännöt ja käytännöt. Ei-taloudelliseen toimintaan voidaan osoittaa rahoitusta normaalien rahoituskäytänteiden mukaisesti (esimerkiksi Suomen Akatemian tutkimusinfra-rahoitus investointeihin). Ei-taloudellisessa toimintaan liittyvän infrastruktuurin osalta maksimissaan 20 %:a sen kokonaiskapasiteetista voidaan käyttää taloudelliseen toimintaan. Julkista rahoitusta voidaan myöntää tutkimusinfrastruktuuria varten 100 %:a niin, että rahoitus kattaa sekä investoinnin että toiminnan. Kilpailullisessa tutkimusrahoituksessa infrastruktuurit rahoitetaan usein poistoina tai osana yleiskustannuksia.

Myönnettäessä rahoitusta taloudellisen toiminnan infrastruktuureihin tulee ottaa huomioon EU:n valtioneuvoston säännöt, erityisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 26 artikla infra-investointitilusta ja valmisteilla oleva artikla 26a testaus- ja kokeiluinfrastruktuureista. Tutkimusinfraan liittyvää investointia saa rahoittaa valtion tuella. Hyväksyttäviä kustannuksia ovat projektisuunnitelman mukaiset kustannukset, jotka liittyvät aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin. Aineellisella omaisuudella tarkoitetaan maa-alueita, rakennuksia ja laitoksia sekä koneita ja laitteita. Aineettomalla omaisuudella tarkoitetaan sen sijaan henkistä omaisuutta, kuten patenteja, lisenssejä, taitotietoa ja muita immateriaalioikeuksia. Infrastruktuurin taloudelliseen toimintaan tähtäävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa voidaan rahoittaa ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan mukaisesti. Tällöin kyse ei ole investoinnin rahoittamisesta, vaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamisesta.

Lisäksi joissakin tapauksissa innovaatioklusterituella voidaan rahoittaa klusteriorganisaation taloudellista toimintaa ja investointia (RPA artikla 27). Innovaatioklustereilla tarkoitetaan riippumattomien osapuolten (kuten innovatiivisten uusien yritysten, pienten, keskisuurten ja suurten yritysten sekä tutkimus- ja tiedonlevittämisorganisaatioiden, voittoa tavoittelemattomien järjestöjen ja muiden talouden toimijoiden) rakenteita tai organisoituja ryhmittymiä, joiden tarkoituksena on lisätä innovaatiotoimintaa promootio-toimien, infrastruktuurin yhteiskäytön ja osaamisen ja asiantuntemuksen vaihdon avulla sekä osallistamalla tehokkaasti osaamisen siirtoon, verkostoitumiseen, tietojen levittä-

⁷⁶ Komission asetus (EU) N:o 651/2014 artikla 26 ja 26a. Lisäksi asiaa koskee Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01)

miseen ja yhteistoimintaan klusteriin kuuluvien yritysten ja muiden järjestöjen keskuudessa. Kyse on klusterin infrastruktuurista, ei tutkimusinfrastruktuurista. Ero näiden kahden välillä voi joskus olla häilyvä.

Infrastruktuurin käytön on oltava joko perustutkimusta tai teollista tutkimusta, jos sitä rahoitetaan tutkimusinfrastruktuurina. Valtion tuki voi olla enintään 50 %:a infrastruktuurin investointikustannuksista. Perustutkimuksen tai teollisen tutkimuksen lisäksi tutkimusinfrastruktuurilla voi olla muuta taloudellista käyttöä. Muu taloudellinen käyttö voi esimerkiksi olla infrastruktuurin kapasiteetin myyntiä yritysten tuotekehitys-, tuotetestaus-, laadunvarmistus-, yhteensopivuustestaus-, määräysten mukaisuuden varmistamis-, prototyyppien valmistus-, esituotanto-, piensarjatuotantotarkoitukseen tai muihin vastaaviin tarkoituksiin. Tätä käyttöä vastaavaa osuutta tutkimusinfrastruktuurin investointikustannuksista ei voi rahoittaa RPA:n artiklan 26 nojalla. Valtio voi tukea testaus- ja kokeiluinfrastruktuureja valmisteilla olevan ryhmäpoikkeusartiklan 26a perusteella. Maksimituen määrä riippuu infrastruktuurin kokoluokasta yrityksenä; 25%:a (suuri), 35%:a (keskisuuri) tai 45%:a (pieni). Mikäli palveluita tarjotaan lähinnä pienille ja keskisuurille yrityksille, tukea voidaan korottaa enintään 5 prosenttiyksikköä.

Edellä oleva voi vaikuttaa oleellisesti infran toiminnan järjestämiseen. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan eriyttäminen voi johtaa siihen, että samaan laitteeseen (investointiin) voi kohdistua valtionavustusta vain yksillä ehdoilla; joko vain ei-taloudellisen toiminnan rahoitusta tai vain taloudellisen toiminnan rahoitusta. Tutkimusinfrastruktuuriin liittyvät käsitteet ja käytännöt tulisi sisäistää toiminnan suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa.

Monimutkaiset tutkimusinfrastruktuuriin liittyvät pelisäännöt perustuvat EU-lainsäädäntöön. Tutkimusinfrastruktuureille asetetut tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja selkeissä tapauksissa helposti noudatettavia. Valtionhallinnon pitäisi pystyä vaikuttamaan EU-ehtoihin yhdessä ja yhtenäisesti. Vaikuttamista tehdään myös erilaisissa verkostoissa.

Valtionavustuslaissa ei ole huomioitu EU-sääntelystä tulevia tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyviä ehtoja tai menettelyjä. Investointiavustuksista säädetään kahdessa valtionavustuslain (688/2001) pykälässä. Lain 13 §:n 3 momentissa säädetään omaisuuden käyttöä koskevista rajoituksista, kun avustus myönnetään omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen. Lain 23 §:ssä säädetään palautettavasta ja takaisinperittävästä määrästä. Valtionavustuslaissa olevat investointiavustuksia koskevat säädökset on laadittu toisen tyyppiisiin investointeihin. Julkiseen tutkimusrahoitukseen ei ole olemassa kansallista sääntelyä samalla tavalla kuin myönnettäessä rahoitusta taloudelliseen toimintaan, kuten edellä todettiin (luku 3.3.). Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyvää sääntelyä ja EU-säädösten huomioista valtionavustuslaissa on syytä käydä lävitse valtionavustuslain uudistamisen yhteydessä.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamista koskevat EU-säädökset huomioidaan valtionavustuslain uudistuksessa

Valtiovarainministeriö selvittää osana valtionavustuslain kehittämistä, miten tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyvä EU-sääntely tulisi huomioida valtionavustuslaissa.

Vaikuttamisviestintää ja -verkostoja on tarpeen kartoittaa yhdessä, jotta EU-sääntelyyn voidaan vaikuttaa yhtenäisesti Suomen kantojen mukaisesti. Tavoitteena voisi olla tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamista ja käyttöä koskevien menettelyiden yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen.

3.6 Talouden käsitteet

Lähtökohta ja haasteet

Tutkimusjaosto tarkasteli talouden käsitteitä valtionavustustoiminnassa ja yhteisrahoitteisessa toiminnassa sekä näihin käsitteisiin liittyviä menettelytapoja. Käsitteitä ja menettelytapoja käytiin lävitse hankeavustusten näkökulmasta. Jaosto tarkasteli erityisesti sellaisia tutkimushankkeita, joihin sovelletaan TKI-puitteiden⁷⁷ mukaisia taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erillään pidon vaatimuksia. Käsitteiden toimintalogiikkaa kuvattiin yleisellä tasolla. Käsitteiden ja menettelytapojen läpikäynti on keskeistä valtionavustustoiminnan digitaalisten palvelujen määrittelemiseksi. Yhtenäiset käsitteet ja toimintalogiikat mahdollistavat digitalisoinnin ja sujuvat digitaaliset palvelut.

Käsitteisiin liittyvät menettelytavat voivat myös vaihdella. Esimerkiksi tulojen huomioon ottamista koskevat vaihtoehtoiset tavat riippuvat avustettavaa toimintaa koskevasta erityislainsäädännöstä ja tuloja tuottavan toiminnan luonteesta (esimerkiksi taloudellinen toiminta/ei-taloudellinen toiminta).

Meno, kulu, kustannus

Arkikielessä ja valtionavustuksiin liittyvissä asiakirjoissa (esimerkiksi erityislainsäädäntö, asetukset, hakuilmoitukset ja -lomakkeet ja käytön ehdot ja rajoitukset) menojen,

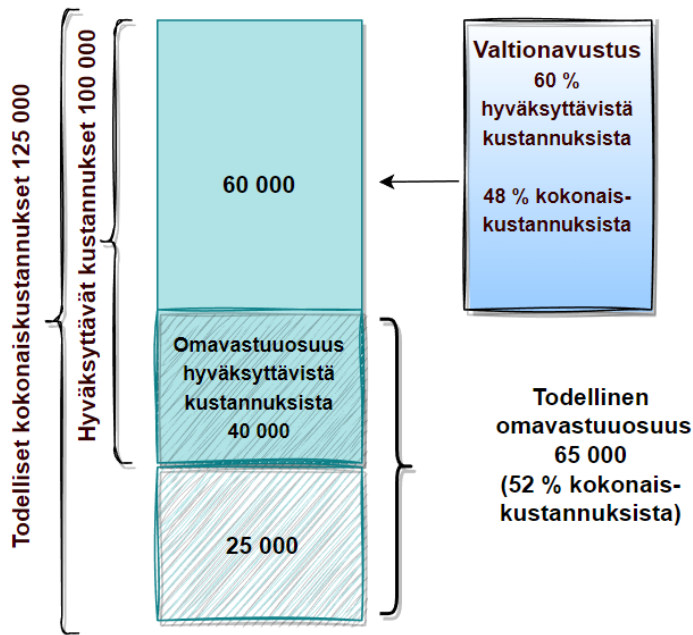
⁷⁷ Komission tiedonanto puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtioneutelle C(2022)7388

kulujen ja kustannuksen käsitteet sekoittuvat usein keskenään. Kyse on kuitenkin eri asioista. Valitun käsitteen käytöllä voi olla erilaisia oikeusvaikutuksia. Tästä syystä käsitteiden yhdenmukainen käyttö on tärkeää. Jos valtionavustuksen saaja hankkii esimerkiksi 5 000 euroa maksavan laitteen, jota käytetään vain osittain avustettavassa hankkeessa yhtenä vuotena, tilanne voidaan kuvata talouden käsittein seuraavalla tavalla:

- **Meno** on rahamäärä, joka kuluu laitteen hankintaan. Meno maksetaan laskua vastaan ja kirjataan kirjanpitoon 5 000 euroa.
- **Kulu** on se osuus menosta, joka jaksotetaan tietylle tilikaudelle. Jos 5 000 euroa maksava laite poistetaan tasapoistoina 5 vuoden aikana, yhden vuoden kulu (poisto) on 1 000 euroa.
- **Kustannus** on resurssin käytöstä aiheutunut taloudellinen uhraus. Kyseistä laitetta käytetään 40 %:sti avustettavassa hankkeessa (laskenta-kohteessa). Vuotuinen kustannus on 400 euroa.

Valtionavustustoiminnan sanastossa on otettu käyttöön käsite omavastuuosuus nykyisin laajasti käytössä olevan omarahoitusosuuden sijaan tai rinnalle. Valtionavustuksissa ja yhteisrahoitteisessa toiminnassa edellytetään yleensä, että hakija kattaa itse osan avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Omavastuuosuudella tarkoitetaan yleensä sitä osuutta toiminnan tai hankkeen kustannuksista, joka jää toteuttajan itsensä katettavaksi.

Kuviossa 6 avataan omavastuuosuuden käsitettä. Kuvion esimerkissä rahoittaja myöntää 60 %:n valtionavustuksen (60 000 euroa) myöntäjän määrittelemiin hyväksyttäviin kustannuksiin (100 000 euroa). Saajan itsensä katettavaksi eli omavastuuosuudeksi hyväksyttävistä kustannuksista jää silloin 40 000 euroa (hankkeen hyväksyttävät kustannukset 100 000 – avustus 60 000 = 40 000). Usein rahoittaja on voinut rajoittaa hyväksyttävien kustannusten sisältöä siten, että osa rahoitettavan hankkeen aiheuttamista kustannuksista jää kokonaan rahoituksen ulkopuolelle. Nämä kustannukset jäävät kokonaisuudessaan hankkeen toteuttajan itsensä vastattavaksi. Kuviossa 6 hankkeen kokonaiskustannukset ovat 125 000 euroa. Rahoituksen saajan todellinen omavastuuosuus hankkeessa aiheutuvista kustannuksista on 65 000, jolloin todelliseksi rahoitustasoksi muodostuu 48 %:a hankkeen aiheuttamista kokonaiskustannuksista.



Kuvio 6. Hyväksyttävät kustannukset, kokonaiskustannukset ja omavastuuosuus

Hankkeen hyväksyttävät kustannukset eivät tarkoita samaa asiaa kuin hankkeesta aiheutuvat todelliset kustannukset. Tilanteissa, joissa rahoituksen myöntäjä on rajoittanut rahoituksen piiriin kuuluvia hyväksyttäviä kustannuseriä, hankkeen toteuttamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat todellisuudessa suuremmat kuin hankkeen hyväksyttävät kustannukset. Sekä rahoituksen hakijan että myöntäjän on kuitenkin hyvä tietää, paljonko hankkeesta todellisuudessa aiheutuu kustannuksia. Näin on erityisesti tutkimusrahoituksessa, jossa hankkeiden toteuttaminen perustuu pitkälti kilpailtuun rahoitukseen ja saatu rahoitus edellyttää hakijalta aina omavastuuosuutta. Sekä rahoituksen hakijan että myöntäjän pitää varmistua siitä, että hankkeen toteuttamisessa tarvittavat resurssit on arvioitu realistisesti ja että hakijan taloudelliset resurssit riittävät hankkeen läpiviemiseen. Tästä syystä tutkimusrahoituksen pitää jo lähtökohtaisesti perustua aiheuttamisperiaatteen mukaisiin kokonaiskustannuksiin.

Joissakin tilanteissa voi olla tarkoituksenmukaista pyytää hakemuksen yhteydessä selvitystä siitä, miten hankkeen omavastuuosuus on tarkoitettu rahoittamaan. Selvitystä omavastuuosuuden kattamisesta on hyvä pyytää, kun ei ole täyttä varmuutta hakijan taloudellisesta kyvykkyydestä (esimerkiksi startup-yritykset). Kun taloudellisten resurssien riittävydestä ei ole epäilyksiä, tällaisen selvityksen pyytäminen on tarpeetonta. Tutkimusorganisaatioilta ei yleensä tarvita selvitystä asiasta. Jos tutkimusorganisaatiolle myönnetään avustusta taloudelliseen toimintaan, myöntäjän on varmistettava, että hankkeen omavastuuosuuden rahoittamiseen ei käytetä kielletysti julkisista rahoitusta.

Tulo, rahoitus

Valtionavustustoiminnassa on tehty käsitteellistä eroa vastikkeettomien kirjanpidollisten tulojen ja vastikkeellisten tulojen välillä. Vastikkeetta saatu raha on rahoitusta, kun taas luovutettua vastiketta vastaan saatu raha on tuloa. Tuloja voi kertyä esimerkiksi myynistä, vuokrauksesta tai käyttökorvauksista. Vastikkeelliset tulot liittyvät yleensä markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan.

Rahoituksella tarkoitetaan rahavaroja, joita kohdistetaan valtionavustuksella rahoitettavan toiminnan tai hankkeen kustannusten kattamiseen. Rahoittaja ei saa antamaansa rahaa vastaan välitöntä vastiketta. Rahoitus voi olla valtionavustuksen lisäksi muuta ulkopuolista rahoitusta, jonka joku muu toimija päättää kohdentaa avustuksen kohteena olevaan toimintaan tai hankkeeseen. Esimerkiksi kunta A ja yritys B osoittavat hankkeelle rahoitusta, eivätkä saa antamaansa rahaa vastaan välitöntä vastiketta.

Hankkeen tuloissa on kyse sellaisista vastikkeellisista tuloista, joiden aikaan saamiseksi tarvittavien resurssien kustannukset on sisällytetty hankkeen hyväksyttävään kustannusarvioon. Avustettavassa tutkimushankkeessa ei lähtökohtaisesti pidä kertyä tuloja, koska tulot liittyvät yleensä taloudelliseen toimintaan. Taloudellinen toiminta on pidettävä erillään avustettavasta ei-taloudellisesta tutkimushankkeesta.

Kun tulot kertyvät taloudellisessa toiminnassa, toiminnan aikaansaamiseksi syntyvät kustannukset ja toiminnasta kertyneet tulot tulee eriyttää avustettavasta ei-taloudellisen toiminnan hankkeesta. Jos kyse on puolestaan tuloista, jotka kertyvät muussa kuin taloudellisessa toiminnassa, rahoituksen myöntäjä voi ottaa ne vähennyksenä huomioon laskiessaan hyväksyttävien kustannusten määrää. Tulot voidaan myös jättää huomioon ottamatta, jos määrä on vähäinen ja jos ne eivät johda ylimitoitettuun avustamiseen. Tulot voidaan ottaa vähentävästi huomioon esimerkiksi silloin, kun hankkeessa järjestetään suljetulle joukolle keskustelutilaisuus (ei-taloudellista toimintaa), ja kun sen järjestämisen aiheuttamat kustannukset sisältyvät hankkeen kustannusarvioon. Tilaisuuden osallistujilta pyydetään nimellinen osallistumismaksu, jolla on tarkoitus kattaa osa tilaisuuden järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Kertyneet osallistumismaksut ovat hankkeessa syntyneitä tuloja, jotka vähentävät hankkeen rahoitettavia kustannuksia.

Maksutta käyttöön saadut resurssit

Maksutta käyttöön saaduissa resursseissa on kyse resursseista, jotka kohdistuvat rahoitettavaan toimintaan tai hankkeeseen, mutta joista rahoituksen saaja (resurssin saaja) ei luovuta rahallista tai muuta vastiketta (resurssin antajalle). Tällaisia resursseja ovat esimerkiksi maksutta käyttöön saadut tilat, työpanos tai laitteiden käyttöoikeus.

Resurssin antajan näkökulmasta annettavaan panostukseen voi liittyä rahallista menoaa. Resurssin antaja ei peri tähän liittyvää kustannusta siltä taholta, jonka käyttöön se on antanut resurssin maksutta.

Maksutta käyttöön saatavien resurssien vastaanottamisesta tai käytöstä ei aiheudu kirjauksia resurssin saajan kirjanpitoon. Resurssin vastaanottamisesta ei synny tulokirjauksia eikä resurssin käytöstä synny menokirjauksia kirjanpitoon⁷⁸. Maksutta käyttöön saadut resurssit eivät siten sisälly hankkeen kustannusarvioon eivätkä hankkeen rahoitussuunnitelmaan. On olemassa kolme eri vaihtoehtoa, miten maksutta käyttöön saadut resurssit voidaan ottaa huomioon:

- Saatuja maksuttomia resursseja **ei oteta** miltään osin **huomioon**
- Saadut maksuttomat resurssit voidaan ottaa **huomioon** avustuksen **myöntämistä harkittaessa**. Saatua maksuton resurssi voi olla merkittävä tekijä, kun arvioidaan käytettävissä olevien resurssien riittävyttä ja uskottavuutta toiminnan onnistumisen kannalta. Resurssit eivät vaikuta myönnettävän avustuksen määrään tai vaadittaviin omavastuuosuuksiin
- Saadut maksuttomat resurssit otetaan huomioon arvioitaessa hakijalta vaadittavaa omavastuuosuutta. Käytännössä kyse on siitä, että käyttöön saadut resurssit nostavat **avustustasoa** suhteessa avustettavan toiminnan / hankkeen **kustannuksiin**, kun hyväksyttäviä kustannuksia vastaan omavastuuosuutta vaaditaan vähemmän tai ei lainkaan.

Kun maksutta käyttöön saadut resurssit vaikuttavat valtionavustuksen myöntämiseen, resurssien toteutuminen pitää todentaa. Todentamisen tapa riippuu resurssien merkityksestä avustettavassa hankkeessa tai toiminnassa. Jos maksutta käyttöön saatu resurssi korottaa valtionavustuksen määrää ja alentaa siten vaadittavaa omavastuuosuutta, resurssit on voitava arvottaa rahamääräisenä läpinäkyvin ja yhdenvertaisin arvostusperiaattein. Näitä periaatteita ovat yhteismitallisuus, rahallisen arvon määrittämisen periaatteet, luotettava dokumentointi ja todentaminen. Lisäksi on huolehdittava siitä, että myönnetty ja maksettu valtionavustus eivät ylitä toteutuneiden hyväksytyjen kustannusten määrää. Saajan on huolehdittava valtionavustusten käyttöä raportoidessaan, että esitetyt resurssit toteutuvat vähintään suunnitellulla tavalla.

⁷⁸ Avustusten myöntämiseen järjestöille liittyvistä kysymyksistä. KILA 2017/2021

KEHITTÄMISEHDOTUS

Yhtenäistetään talouden käsitteitä ja selkeytetään talouteen liittyviä menettelytapoja

Valtionavustusta koskevassa erityislainsäädännössä, avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa sekä kaikessa valtionapuviranomaisen antamassa ohjeistuksessa tulee käyttää asianmukaista talouden sanastoa ja asianmukaisia käsitteitä.

Rahoittajan antamat ohjeistukset tuotetaan moniammatillisesti – vastuuttaen ja osallistaen taloushallinnon asiantuntijat. Osallistamisella varmistetaan asianmukainen talouden sanasto ja käsitteiden käyttö.

3.7 Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet

Lähtökohta ja haasteet

Yhteishankkeilla tarkoitetaan useamman hanketoimijan yhdessä toteuttamia hankkeita, joissa kukin hanketoimija toimii **omasta intressistään** ja jossa yhdessä tekeminen tuo lisäarvoa sekä kunkin toimijan omaan tekemiseen että kokonaisuuteen. Tutkimushankkeissa yhteishankkeen hanketoimijat voivat olla eri sektoreilta, kuten korkeakouluista, valtion tutkimuslaitoksista ja muista yleishyödyllisistä tutkimusorganisaatioista. Toisaalta tutkimusorganisaatiot voivat toteuttaa yhteishankkeita myös esimerkiksi yritysten ja kuntatoimijoiden kanssa.

Pelkästään se, että hankkeen toteuttamiseksi tarvitaan useamman kuin yhden osapuolen panostuksia, ei vielä sellaisenaan tee hankkeesta yhteishanketta. Yhteishankkeesta ei ole kyse tilanteissa, joissa rahoituksen saaja hankkii hankkeensa toteuttamiseksi ulkopuolista osaamista ostopalveluna eli hankintamenettelyn kautta. Palvelun tuottaja luovuttaa osaamisensa maksua vastaan ostajalle, ja lopputuotos jää ostajan käyttöön (ostajan intressi). Rahoituspäätös ja päätöksen osaksi otetut vakioehdot eivät sellaisenaan koske ulkopuolista palvelun tuottajaa⁷⁹. Niillä ei voida esimerkiksi rajoittaa ostopalvelun tuottajalle aiheutuvien kustannusten sisältöä. Eri asia on asettaa ehtoja

⁷⁹ Joissakin tilanteissa on tarkoituksenmukaista asettaa rahoituksen käytölle ehtoja, jotka on toteutuakseen ulotettava koskemaan myös palvelun tuottajaa. Tällöin ehdon toteutumisen varmistamiseksi rahoituksen saajan tulee sisällyttää vaaditut ehdot palvelutuottajan kanssa tekemäänsä sopimukseen (Katso esimerkiksi Valtionavustuksen vakioehdot, pakotteiden huomioon ottaminen hankinnoissa).

rahoituksen saajalle liittyen hankintahinnan hyväksyttävyyteen. Rahoituksen saajan kirjanpidossa ja hankkeen kustannusarviossa ostopalvelun tuottajan veloittamat hinnat näkyvät hankkeen kustannus seurannassa palvelujen ostoina. Siitä huolimatta, että kyseessä on hankinnan kautta hankittu osaaminen, hanketoimija ja palvelun tuottaja voivat tehdä tiivistä yhteistyötä keskenään. Yhteistyön aloittaminen on kuitenkin syytä käynnistää vasta asiantuntijapalvelun kilpailuttamisen jälkeen.

Valtionavustushanke toteutti syyskuussa 2022 valtionapuviranomaisille kyselyn useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamien hankkeiden (yhteishankkeet) avustamiseen liittyvistä menettelytavoista. Kyselyn tarkoituksena oli koota tietoja valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden kehittämistä ja toiminnallista määrittelyä varten. Tietojen koonti koski esimerkiksi yhteistyössä toteutettavien hankkeiden nykyisiä hallinnointikäytänteitä, kuten hakemismenettelyjä ja päätöksentekoa. Samalla kartoitettiin yhteishankkeisiin liittyvää lainsäädäntöä sekä niitä koskevia käsitteitä, valvontamenettelyjä ja kehittämistarpeita.

Kyselyssä kartoitettiin, millä tavalla valtionapuviranomaiset myöntävät avustusta useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamiin hankkeisiin. Esille tulleita menettelytapoja ovat:

- a. Omat hakemukset: Kukin hankkeen toimija hakee valtionavustusta erikseen omaan hankeosuuteensa ja kullekin toimijalle tehdään sen omaa hankeosuutta koskeva valtionavustuspäätös. Kaikki toimijat ovat asianosaisia.
- b. Valtuutus: Kukin toimija on valtuuttanut hankkeen yhden toimijan toimimaan puolestaan valtionavustuksen teknisenä hakijana (esim. koordinaattori). Valtionavustus myönnetään valtionavustuspäätöksessä kunkin toimijan omaan hankeosuuteen, mutta päätös toimitetaan vain tekniselle hakijalle. Kaikki toimijat ovat asianosaisia.
- c. Edelleen välittäminen: Yksi hankkeen toimijoista hakee ja saa valtionavustuksen ja valtionavustusta myönnetään osittain saajan omaan käyttöön ja osittain välitettäväksi edelleen hankkeen muille toimijoille. Kyseisessä tilanteessa kyse on valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisesta edelleen välittämisestä. Vain valtionavustuksen hakija ja saaja eli hankkeen yksi toimija on asianosainen.
- d. Yhteisvastuu: Lisäksi vaihtoehdossa b. joissakin tapauksissa yhteishankkeen osapuolille on asetettu yhteisvastuullisuuden vaatimus.

Valtionavustushankkeen toteuttaman kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että valtuutus eli hallintolain 12 §:n mukainen toisen puolesta asiointi ja valtionavustuslain 7.3 §:n mukainen edelleen välittäminen sekoittuvat yhteishankkeiden hallinnoinnissa keskenään.

Lisäksi näyttää olevan tyypillistä, että valtionavustuslain 27 §:n mukainen yhteisvastuullisuus saatetaan tulkita pakolliseksi valtuutustilanteissa. Yhteisvastuullisuuteen perustuvaa menettelyä tulisi ennemmin välttää lain perusteltujen mukaisesti⁸⁰.

Valtionavustuksen edelleen välittämistä käytetään runsaasti yhteishankemuotona, vaikka se on valtionavustuslain mukaan toissijainen ja poikkeuksellinen menettelytapa valtionavustuksen suoran myöntämisen sijaan. Se saattaa myös vaikeuttaa kokonais kuvan muodostamista avustettavasta hankekokonaisuudesta, kuten valtionavustuslain esitöissä todetaan:

”Valtionavustuksissa ei yleensä tulisi käyttää välikäsiä hankkeiden toteuttamisessa vaan valtionapuviranomaisen on pyrittävä suoraan tukemaan avustettavien hankkeiden ja toimintojen toteuttajia. Näin voidaan parhaiten varmistaa varojen tehokas kohdentuminen oikeaan käyttötarkoitukseen ja valtionavustuksena myönnettävien varojen vastuunalainen käyttö sekä siihen liittyvä tilivelvollisuus.”⁸¹

Valtionavustushankkeen toteuttamassa kyselyssä havaittiin lisäksi, että yhteishankkeista käytetyt käsitteet ja menettelytavat vaihtelevat merkittävästi valtionapuviranomaisittain. Valtionapuviranomaisten antamissa ohjeissa voi olla valtionavustuksen saajan kannalta ongelmallisia vaatimuksia, kuten eri osapuolten menojen kirjaamista hankkeen päätoteuttajan kirjanpitoon.⁸² Valtionavustushankkeessa valmisteltua valtionavustustoiminnan sanastoa on tarpeen täsmentää yhteishankkeiden osalta.

⁸⁰ HE 63/2001 vp, s. 61-62

⁸¹ HE 63/2001 vp

⁸² Lausunto kehittämishankkeen kustannusten ja hankkeeseen saadun valtionavustuksen kirjaamisesta. KILA kuntajaosto 104/2012

KEHITTÄMISEHDOTUS

**Yhtenäisten käsitteiden käyttö tukee yhteishankkeiden sujuvaa hallinnointia.
Tarkistetaan valtionavustustoiminnan sanastoa seuraavien käsitteiden suuntaisesti:**

Yhteishanke: Usean toimijan yhteistyössä toteuttama hanke

Yhteishankkeen osahanke: valtionavustusta saavan toimijan itsellinen hanke yhteishankkeessa

Yhteishankkeen hankeosuus: valtionavustuksen käyttäjän osuus tiiviissä yhteishankkeessa (VAL 7.3 §)

Hankehallinnoija: hanketta hallinnoiva toimija (koordinaattori)

Hanketoimija: hanketta toteuttava toimija

Ostopalvelun tuottaja: se, jolta hankkeessa avustusta saava toimija hankkii tuotteita tai palveluja hankkeen toteutusta varten

Muut hankkeen toteutuksessa mukana olevat: Ne hankkeen osapuolet, jotka eivät saa tai käytä valtionavustusta

Tutkimusjaosto tarkasteli kolmea eri vaihtoehtoa toteuttaa yhteishankkeita: 1. kahden hanketoimijan yhteistyössä toteuttama hanke, 2. kahden hanketoimijan yhteistyössä toteuttama hanke, jossa toinen toimii hankehallinnoijana sekä 3. edelleen välittämiseen (valtionavustuslain 7.3 §) perustuva yhteishanke.

Kahden toimijan yhteistyössä toteuttama hanke

Tässä vaihtoehdossa kyse on yhdessä toteutettavista itsellisistä hankkeista (osahankkeista). Osahankkeiden toteuttaminen yhdessä tuottaa lisäarvoa suhteessa erikseen toteutettaviin hankkeisiin. Kumpikin hanketoimija toteuttaa omaa osahankettaan omasta intressistään. Toimijan aikaansaamat tulokset kuuluvat sille itselleen. Yhdessä aikaansaatuisten tulosten omistuksesta, käyttöoikeuksista ja hyödyntämisestä sovitaan erikseen.

Yhteishankkeen toimijat ovat kumpikin rahoituksen hakijoita ja saajia eli hallintolain 11 §:n mukaisia asianosaisia. Kumpikin osapuoli hakee rahoitusta omaan osahankkeeseensa omalla hakemuksella ja saa erillisen rahoituspäätöksen, joka yhdessä päätöksen osaksi otettujen vakioehtojen kanssa sitoo rahoituksen saajaa. Kumpikin hanketoimija raportoi valtionapuviranomaiselle omasta osahankkeestaan, sen sisäl-

löstä ja taloudesta sekä kuvaa yhdessä tekemisen tuottamaa lisäarvoa. Kummakin osahankkeen kustannusarvio sisältää ainoastaan kyseisen toimijan kirjanpitoon kuuluvia ja syntyviä kustannuksia, tuloja ja rahoitusta.

Kahden toimijan yhdessä toteuttamat hankkeet – toinen toimii hankehallinnoijana

Tämä vaihtoehto eroaa edellisestä siinä, että toinen hanketoimijoista on valtuuttanut toisen toimimaan puolestaan viranomaisen suuntaan hallintolain 12 §:n mukaisella valtuutuksella. Hankehallinnoija voi hoitaa esimerkiksi rahoituksen hakemiseen ja raportointiin liittyvät tehtävät kummankin toimijan osalta. Tarvittaessa rahoittaja voi pyytää hankehallinnoijalta yhteenvetolaskelmia, jotka koostuvat kummankin hanketoimijan summatuista taloustiedoista. Rahoittaja voi tehdä yhden rahoituspäätöksen, jossa kuttakin rahoituksen saaja koskeva päätös on yksilöity. Niin ikään rahoittaja voi hoitaa rahoituksen maksamisen kummallekin hanketoimijalle hankehallinnoijan kautta, jos tällaiseen menettelyyn on valtuutus. Muussa tapauksessa rahoitus maksetaan suoraan kullekin hanketoimijalle. On syytä huomata, että tässä kuvatussa tilanteessa ei ole kyse valtionavustuslain 7.3 §:n mukaisesta valtionavustuksen edelleen välittämisestä.

Edellä kuvatun kaltainen hankehallinnoijamalli on voinut olla tarkoituksenmukainen tapa toimia aikana, jolloin hakeminen ja rahan käyttöä koskeva raportointi on toteutettu digitaalisten palveluiden asemesta paperisin dokumentein. Rahoittajan on ollut helppompaa pitää yhteishankkeen kokonaisuus hallinnassaan, kun kaikki dokumentit ovat kulkeneet yhtenä kokonaisuutena.

Digitaalisten palvelujen kehittyminen vähentää tässä kuvatun teknisen hallinnoijan tarpeellisuutta. Tulevaisuudessa yhteishankkeille on tarkoituksenmukaista rakentaa sellaista tietojärjestelmätukea, että kukin yhteishankkeen toimija voi toimittaa rahoittajalle itseään ja osahankettaan koskevat tiedot suoraan tietojärjestelmään, jossa rakenteellinen tieto saadaan kootuksi tarkasteltavaksi kokonaisuudeksi tarpeen mukaan. Hankehallinnoijan tehtäväksi voisi jäädä yhteishankkeen yhteisten osuuksien kuvaaminen haku- ja raportointivaiheessa. Näin saadaan vähennettyä päällekkäistä työtä, kuitenkin niin, että jokaisen toimijan asianosaisuusasema voidaan turvata.

Yhteishanke, joka perustuu valtionavustuksen edelleen välittämiseen (7.3 §)

Kolmas, poikkeuksellinen tapa toteuttaa yhteishankkeita perustuu valtionavustuslain 7.3 §:n mukaiseen avustuksen edelleen välittämiseen. Edelleen välittämisen tilanteissa yksi hanketoimijoista hakee avustusta itselleen sekä omien kustannusten kattamiseksi

että edelleen välitettäväksi muille toimijoille, joille yhteishankkeesta aiheutuu kustannuksia. Valtionavustuspäätös tehdään yhdelle saajalle. Avustuspäätös sisältää ehdot, jotka mahdollistavat valtionavustuksen siirtämisen muille käyttäjille. Valtionavustuksen saaja tekee avustuksen muiden käyttäjien kanssa yksityisoikeudellisen sopimuksen. Sen kautta voidaan muun muassa varmistaa, että valtionavustuksen käytön ehdot sitovat myös muita hankkeen osapuolia kuin valtionavustuksen saajaa. Valtionavustuksen saaja selvittää valtionavustuksen käytön muiden käyttäjien osalta niiden tietojen avulla, joita se saa avustuksen käytöstä sopimuksen perusteella. Saajan velvollisuutena on viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustuksen osa. Myös valtionavustuksen takaisinperintä kohdistuu sen saajaan.

Hanketoimijat, joille avustuksen saaja välittää edelleen avustusta eli valtionavustuksen muut käyttäjät eivät ole valtionavustuksen hakijoita, eikä valtionapuviranomaisella ole lähtökohtaisesti oikeussuhdetta näihin muihin käyttäjiin. Valtionapuviranomaisen on kuitenkin huolehdittava, että myös avustuksen muista käyttäjistä on riittävästi ja oikeaa tietoa valtionavustuspäätöksen tekemistä varten. Valtionapuviranomaisen on esimerkiksi tapauskohtaisesti arvioitava, mitä ja miten yksityiskohtaisia tietoja avustuksen muista mahdollisista käyttäjistä on tarpeellista kysyä hakemuslomakkeella tai selvittää muilla keinoilla. Jos valtionapuviranomainen selvittää muista käyttäjistä samat tiedot kuin valtionavustuksen hakijasta, voi olla syytä arvioida, onko kyse sittenkin valtionavustuksen hakemisesta myös muiden käyttäjien osalta.

Vaihtoehdossa voisi olla kyse tiiviissä yhteistyössä toteutettavasta hankkeesta, jossa on selkeästi yksi aikaansaettava lopputulos, taloudellisesti ja sisällöllisesti yksi yhteinen ponnistus. Esimerkkinä tästä voisi olla ruuan ylijäämäjakelupalvelu, johon osallistuvat jakelutaho, ruuan kuluttajataho, tilojen käytöstä vastaava tahoa ja niin edelleen. Lopputuloksena syntyy yksi ulospäin luovutettava palvelu.

Edelleen välittäminen on valtionavustuslaissa säädetty poikkeus, jota ei pidä käyttää laajamittaisesti yhteishankkeiden avustamisessa. Edelleen välittäminen on ongelmallista myös valtionavustusten käytön valvonnan kannalta. Esimerkiksi varojen käytön ja tukikelpoisuuden seurattavuus heikentyy suhteessa avustuksen suoraan myöntämiseen, koska edelleen välitettäviä varoja ei voi seurata valtionavustuksen saajan kirjanpidossa. Ennakollinen valvonta heikentyy suhteessa suoraan myöntämiseen esimerkiksi, jos valtionapuviranomainen ei hanki riittävästi tietoa muiden käyttäjien taloudellisesta tilanteesta ennen päätöksen tekemistä. Edelleen välittämisestä on säädetty valtionavustuslaissa, joten sen käyttäminen yhteisrahoitteisessa toiminnassa on kyseenalaista.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Suosittelaa usean toimijan yhteishankkeiden toteuttamista mallilla, jossa jokainen on asianosainen

Usean toimijan yhteistyö voi tuottaa lisäarvoa. Avustamista yhteishankkeiden muodossa on yleisesti ottaen tarkoituksenmukaista edistää.

Tutkimushankkeiden osalta suositellaan, että usean toimijan yhteishankkeita toteutetaan mallilla, jossa kukin toimija on asianosainen ja hakee valtionavustusta omalle osuudelleen. Tällöin valtionavustuspäätös ja sen osana olevat avustusehdot sitovat kutakin osapuolta suoraan, ja kukin osapuoli raportoi omasta toiminnastaan ja taloudestaan.

Digitaalisissa palveluissa on kuitenkin toivottavaa, että yhteishankkeen eri osapuolten osahankkeita on mahdollista käsitellä kokonaisuutena yhdessä ja näin vähentää päällekkäistä työtä. Käytännöt tulisi toteuttaa siten, että kukaan hakijoista ei menettäisi asianosaisuusasemaansa.

3.8 Yhteenveto

Valtionavustusten hallinnoinnin läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta on tarpeen lisätä. Kehitettävää on esimerkiksi valtionapuviranomaisten käsitteiden ja menettelytapojen yhtenäisyydessä.

Tutkimusjaosto tunnistaa selvityksessään seitsemän erityiskysymystä, jotka koskevat tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteista toimintaa. Osaa erityiskysymyksistä on yritetty ratkaista jo pitkään, minkä esimerkkejä ovat kokonaiskustannusmalliin siirtyminen tai käyttö- ja kirjaamisoikeudesta luopuminen yhteisrahoitteisessa toiminnassa. Tutkimusjaosto ehdottaa, että käyttö- ja kirjaamisoikeusmenettelystä luovuttaisiin myös yhteistoiminnan osalta.

Tutkimusjaosto kiinnittää selvityksessään erityistä huomiota valtionapuviranomaisten käyttämiin käsitteisiin sekä eri rahoituksiin liittyviin menettelytapoihin. Monia valtionavustus- ja yhteisrahoitteisessa toiminnassa olevia haasteita saadaan ratkaistua selkeillä menettelytavoilla. Monimutkaiset ja osin tulkinnalliset menettelytavat lisäävät valtionavustusten hakijoiden ja saajien hallinnollista taakkaa ja työmäärää.

Valtionavustuslain uudistamisessa tulee huomioida tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvät säädöstarpeet. Valtionavustuslaissa ei ole tällä hetkellä huomioitu EU:n valtiontukisääntelyä, joka määrittelee minkälaisille organisaatioille ja minkälaiseen toimintaa

tutkimusrahoitusta voidaan myöntää. Lisäksi sääntelyssä ei ole otettu huomioon tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyviä kysymyksiä, joista niin ikään säädellään EU:n tasolla. Valtionavustuslain uudistamisen yhteydessä tulisi selvittää miten julkisen tutkimusrahoituksesta tulisi säätää ja miten menettelyt tulisi huomioida valtionavustuslaissa.

Valtionavustushanke on valmistellut valtionapuviranomaisille muun muassa valtionavustustoiminnan sanaston ja valtionavustuksen vakioehto-oppaan, jotka tukevat valtionapuviranomaisia esimerkiksi valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten laatimisessa. Näistä valtionapuviranomaisille tarkoitetuista oppaista on hyötyä myös tutkimusjaoston kehittämissä ehdotuksissa toteutettaessa, kuten vahvistettaessa ymmärrettävää ja yhdenmukaista valtionavustusviestintää.

4 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

Tässä luvussa esitellään valtionavustustoiminnan yhteistä toimintamallia ja arvioidaan sitä tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta.

Valtionavustustoiminnan tulisi olla entistä vaikuttavampaa ja läpinäkyvämpää. Tätä tavoitetta edistetään kehittämällä ja yhdenmukaistamalla valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä ja ottamalla käyttöön valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen sisältyvät digitaaliset palvelut. Palvelukokonaisuuden kehittäminen parantaa asiakaskokemusta ja tekee hajanaisesta valtionavustustoiminnasta aiempaa yhtenäisempää julkisen hallinnon uudistamisen mukaisesti⁸³. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli tukee muutosta valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden ohella.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli on systeemiseen ajatteluun perustuva viitekehys, jonka avulla valtionapuviranomaiset kehittävät omaa toimintaansa. Sen periaatteita ovat ilmiölähtöisyys, verkostomainen yhteistyö ja vaikuttavuus. Toimintamalli jakaa valtionavustusprosessin kolmeen vaiheeseen, jotka ovat yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen, yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen, mikä ilmenee kuviossa 7. Toimintamalli korostaa toiminnan suunnittelun (1) ja arvioinnin merkitystä (3) valtionavustustoiminnassa. Pyrkimyksenä on lisätä valtionapuviranomaisten kykyä osoittaa valtionavustusten yhteyksiä laajoihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja seurata niiden tiloissa tapahtuvia muutoksia. Tämä vaikuttaa puolestaan valintojen tekemiseen, tavoitteiden asettamiseen ja valtionavustusten kohdentamiseen.

⁸³ Julkisen hallinnon uudistamisen strategia; Julkisen talouden meno- ja rakennekartotus; Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022



Kuvio 7. Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

Valtionavustustoiminnan yhteinen, verkostomainen toimintamalli on valmisteltu valtionavustushankkeessa. Toimintamalli on sanoitettu periaatteineen oppaaksi valtionapuviranomaisia varten. Valtionapuviranomaisille on tehty lisäksi toiminnan suunnittelun ja arvioinnin työvälineitä, jotka auttavat muodostamaan yhteistä ymmärrystä yhteiskunnallisista muutoksista, asettamaan päämääriä ja mitattavia tavoitteita sekä kuvaamaan tulosten ja vaikutusten aikaansaamista.⁸⁴

Seuraavissa luvuissa kuvataan toimintamallin mukaista tavoitetilaa valtionavustustoiminnan eri vaiheissa. Sen lisäksi luvuissa luonnehditaan valtionapuviranomaisten nykyisiä käytänteitä. Nykytilan kuvaukset perustuvat tutkimusjaoston toteuttamiin haastatteluihin sekä muihin tilannekuvaa täydentäviin tietoihin. Tämän luvun tarkastelu vahvistaa myös edellisessä luvussa käsiteltyjä erityiskysymyksiä kehittämisehdotuksineen.

⁸⁴ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli; Toiminnan suunnittelun työvälineet

4.1 Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen

Tavoitetila

Valtionavustustoiminnan ensimmäisen vaiheen tavoitteena on, että valtionapuviranomainen tunnistaa yhteiskunnallisia muutostekijöitä. Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistamisen tavoitteena on lisätä yhteisen toimintamallin mukaisesti käsitystä toimintaympäristöstä ja sen muutoksista. Lisäksi valtionapuviranomaisen tavoitteena on tunnistaa muuttuvia yhteiskunnallisia tarpeita, joihin valtionavustuksilla voitaisiin vastata. Yhteiskunnallisia muutostekijöitä voidaan tunnistaa ilmiölähtöisesti ja yhteistyössä muiden valtionapuviranomaisten tai valtionavustusten hakijoiden ja saajien kanssa.⁸⁵

Valtionavustustoiminnan ensimmäinen vaihe koskee strategiaa ja strategisia valintoja, jotka vaikuttavat valtionavustusten myöntämiseen. Tässä vaiheessa asetetaan yhteiskunnalliset päämäärät ja niihin liittyvät tavoitteet sekä valmistellaan tarvittavat säädökset. Valtionapuviranomainen arvioi, onko valtionavustus oikea keino vaikuttaa asioihin yhteiskunnassa. Tavoitteena on, että valtionapuviranomainen tarkastelee suunnittelu- vaiheessa valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta, ei vain yksittäistä valtionavustusta. Toimintamallin ensimmäisessä vaiheessa ei ole kyse tietyn valtionavustuksen valmistelusta.⁸⁶

Valtionavustusten muodostama kokonaisuus tarkoittaa samaan ilmiöön tai teemaan liittyviä valtionavustuksia, joita voivat myöntää useat eri valtionapuviranomaiset. Suunnittellessaan valtionavustustoimintaa yhdessä valtionapuviranomaiset voivat vähentää päällekkäisiä valtionavustushakuja ja lisätä toisiaan täydentäviä valtionavustushakuja.⁸⁷

Nykytila

Valtionavustuksilla rahoitetaan korkealaatuista ja vapaata tieteellistä tutkimusta. Tutkimusrahoituksen suunnittelu sekä valtionavustusten valmistelu ja myöntäminen perustuvat olemassa oleviin strategioihin, kuten hallitusohjelmaan, hallinnonalojen ja ministeriöiden strategioihin sekä esimerkiksi innovaatio- ja tiedepoliittisiin strategioihin ja niistä johdettuihin tavoitteisiin. Valtionavustustoiminnassa korostuu strategisuus ja

⁸⁵ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli

⁸⁶ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli

⁸⁷ Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli

suunnitelmallisuus sekä monivuotisten strategiakausien merkitys julkisen rahoituksen kehiksenä.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma lisää T&K-toiminnan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Laissa valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 olevat säädökset ja rahoitussuunnitelman linjaukset ohjaavat myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteiseen toimintaan osoitettavaa rahoitusta. TKI-toiminnan rahoitussuunnitelmassa esitetään, että strategiset painopistevalinnat T&K-toiminnan suuntaamiseksi tehtäisiin uudistetun tutkimus- ja innovaationeuvoston johdolla. Valinnat perustuvat avoimeen keskusteluun, johon osallistuvat kaikki TKI-toimijat (elinkeinoelämä, korkeakoulut, tutkimuslaitokset, kansalliset TKI-rahoittajat, kaupungit ja alueet sekä muut TKI-toimijat).

Strategiset painopisteet valitaan yhteiskunnallisen muutoksen perusteella, missä otetaan huomioon muun muassa globaalit muutokset, vihreä siirtymä ja kasvun edellytykset. Painopisteiden valinnassa hyödynnetään tutkittua tietoa ja ajantasaista, päivittyvää tietopohjaa. Yhteiset kansalliset strategiset valinnat määrittävät kehitystoimia ja suuntaavat julkista TKI-rahoitusta.

”Yhteiskunnallisten haasteiden ratkaiseminen innovatiivisesti edellyttää kulloinkin kyseessä olevan ilmiön syvällistä ymmärrystä, osaamista sekä uudenlaista yhteistyötä ja toimintatapoja”.⁸⁸

Toteutuessaan kuvatus linjauksista vastaa valtionavustustoiminnan toimintamallin periaatteita ilmiölähtöisyydestä, verkostomaisesta yhteistyöstä ja vaikuttavuudesta.

Tutkimusrahoituksen hakeminen on strategia- ja tutkijalähtöistä. Hakijat tarkastelevat haettavissa olevaa rahoitusta suhteessa omiin strategioihinsa, painopistealueisiinsa ja tutkimusohjelmiinsa. Jossain tapauksessa tutkimusorganisaatiot arvioivat, ettei niiden kannata hakea hankerahoitusta valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten takia.

Valtionapuviranomaisten sekä valtionavustusten hakijoiden ja saajien toimintaympäristö on kansainvälinen, ja siinä tehdään monimuotoista verkostomaista yhteistyötä. Esimerkiksi kansainvälisen hankerahoituksen suunnittelun ja rahoituksen saamiseen eteen tehdään töitä erilaisissa verkostoissa. Kansainvälinen arviointi toimii puolestaan tutkimuksen relevanssin ja laadun varmistajana rahoitusta myönnettäessä. Valtionapu-

⁸⁸ Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

viranomaiset valmistelevat valtionavustusohjelmia yhdessä eri toimijoiden kanssa. Valtionavustusten saajien hankkeet ovat luonteeltaan verkostomaisia, ja hankkeita toteutetaan yhteistyössä useiden toimijoiden kanssa. Tutkimusorganisaatioiden tavoitteena on ollut hankkeiden koon kasvattaminen ja kumppanuuksien lisääminen tulosten ja vaikutusten aikaansaamiseksi.

4.2 Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen

Tavoitetila

Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen on valtionavustustoiminnan toinen vaihe, jossa valtionapuviranomainen valmistelee ja julkaisee valtionavustusohjelmat ja -haut. Valtionapuviranomainen käsittelee valtionavustuksen hakijoiden laatimat hakemukset ja tekee niiden perusteella valtionavustuspäätökset. Valtionavustuksen saajat toteuttavat yhteiskunnallista muutosta omalla toiminnallaan tai omilla hankkeillaan. Hankkeiden ja toiminnan päätyttyä saajat raportoivat myös valtionavustuksen käytön tuloksia ja vaikutuksia.⁸⁹

Valtionavustustoiminnan toiseen vaiheeseen kuuluu valtionavustusten hakemista ja myöntämistä koskevia toimintoja, jotka toteutetaan tyypillisesti vuosittain. Valtionavustusten hakeminen voi joissain tapauksissa olla myös jatkuvaa. Tavoitteena on kehittää asiointia ja tehdä ymmärrettävää viestintää yhteisten digitaalisten palveluiden avulla.⁹⁰

Nykytila

Valtionavustustoiminta on vakiintunutta; valtionavustusten hakijat ja saajat ovat myös vakiintuneita. Valtionavustusten hakijat ja saajat odottavat valtionapuviranomaisilta yhtenäisiä käsitteitä ja käytäntöjä. Näihin liittyviä epäkohtia tuotiin esiin sekä haastatteluissa että sidosryhmätapaamisissa. Suomen Akatemian ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin hyvät käytännöt mainittiin haastatteluissa erikseen. Tutkimusorganisaatiot tunnistavat eroja ministeriöiden käytännöissä. Esimerkiksi kustannusmallit ja rahoitusehdot vaihtelevat hakukohtaisesti. Rahoituksen käsitteissä ja niihin liittyvissä menettelytavoissa olevat epäselvyydet heijastuvat myös ehtoihin ja kustannusten raportointiin. Epäselvyys kohdistuu myös erilaisiin yhteistyönä toteutettaviin hankkeisiin,

⁸⁹ Valtionavustusten verkostomainen toimintamalli

⁹⁰ Valtionavustusten verkostomainen toimintamalli

joihin osallistuu tutkimuslaitoksia, korkeakouluja ja muita ulkopuolisia tahoja toteuttajina. Lisäksi kansallisesti myönnettävä EU-rahoitus koetaan menettelyiltään vaihtelevaksi, hallinnollisesti raskaaksi ja työlääksi. Tutkimusrahoituksen käsitteitä tarkastellaan enemmän luvussa 3.1. ja yhteishankkeita puolestaan luvussa 3.7.

Valtionavustusten hakijat ja saajat arvostavat sitä, että valtionapuviranomaiset kehittävät ja yhdenmukaistavat valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä, kuten hakuilmoituksia tai valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustusten hakijat ja saajat kiinnittävät asioinnin lisäksi huomiota hakukokemukseen ja hankerahoituksen hallintaan. Kokonaiskustannusmallin käyttöä valtionavustustoiminnassa halutaan laajentaa, mihin viitataan jo aiemmin tässä raportissa. Valtionavustusten hakijoiden ja saajien sisäisten prosessien tehokkuus pienenee, jos ne joutuvat käyttämään aikaa valtionapuviranomaisten erilaisista käytännöistä johtuvien asioiden selvittämiseen. Valtionavustuksiin liittyvien käytäntöjen kehittämisen ja yhdenmukaistamisen tavoitteena on vähentää ylimääräistä työtä ja tulkinnanvaraisuutta.

Valtionapuviranomaisten mielestä on hyvä asia, että digitaalista asiointia kehitetään ja että digitaaliset palvelut otetaan käyttöön vaiheittain myös niissä valtionapuviranomaisissa, joissa niitä ei vielä ole käytössä. Valtionapuviranomaisten on olennaista saada relevantit ja riittävät tiedot oikea-aikaisesti päätöksentekoa varten. Valtionavustusten hakijat ja saajat kokevat mahdollisuuden hakea valtionavustuksia yhdestä paikasta ja raportoida niiden käyttöä yhdessä paikassa – mahdollisimman yhtenäisellä tavalla – hyväksi asiaksi. Tämä luo myös mahdollisuuksia automaatiolle, erityisesti talousraportoinnin automatisoinnissa nähdään mahdollisuuksia. Maksatuksen tai talousraportoinnin automatisointi vähentäisi manuaalista tai päällekkäistä työtä.

Vaikuttaa siltä, että tutkimusorganisaatioita koskevassa valtionavustustoiminnassa painotetaan taloudellista raportointia. Valtionapuviranomaisilla saattaa olla erilaisia tiedontarpeita, mitä varten valtionavustusten hakijat ja saajat joutuvat kokoamaan tietoja yhteen manuaalisesti. Valtionavustuksen hakijat ja saajat haluavat siirtää painopistettä toteutuneiden kustannusten raportoinnista valtionavustusten käytön tulosten ja vaikutusten raportointiin. Vaikka valtionavustuksen käyttö on raportoitava, huomiota pitäisi kiinnittää toimintamallin mukaisesti suurempiin kokonaisuuksiin, kuten strategisten päämäärien saavuttamiseen ja seuraamiseen liittyvien tavoitteiden edistämiseen pitkällä aikavälillä. Monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen vaatii systemisyyttä eli monen asian samanaikaista muutosta.

4.3 Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen

Tavoitetila

Valtionavustustoiminnan kolmannen vaiheen tavoitteena on arvioida yhteiskunnallisia vaikutuksia ja laajentaa niitä. Valtionapuviranomainen arvioi valtionavustusten käytön tuloksia ja vaikutuksia suhteessa ensimmäisessä vaiheessa tunnistettuihin tarpeisiin ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Valtionapuviranomainen osoittaa siten valtionavustusten myöntämisen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikka jokaisen valtionavustuksen käyttö on raportoitava, tavoitteena on kiinnittää huomiota myös valtionavustusten muodostamaan kokonaisuuteen.⁹¹

Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa, jolla valtionapuviranomainen voi seurata tavoitteiden saavuttamista ja asettaa uusia tavoitteita sekä kohdentaa valtionavustuksia tarvittaessa uudella tavalla. Arviointi tuottaa tietoa myös valtionavustusten liittyvien käytäntöjen kehittämiseen.⁹²

Valtionapuviranomainen lisää valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta analysoidessaan valtionavustusten käytön tuloksia ja vaikutuksia sekä raportoidessaan niistä. Valtionapuviranomainen voi tehdä valtionavustusten ja niiden muodostaman kokonaisuuden arviointia yhdessä valtionavustusten hakijoiden ja saajien sekä verkostojen kanssa. Vaikutusten arviointi ja sen ajankohta vaihtelevat valtionavustusten ja valtionavustushjelmien perusteella. Valtionavustusten käytön välillisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitava riittävän pitkällä aikavälillä.⁹³

Nykytila

Valtionapuviranomaiset arvioivat, että tieteellisen tutkimuksen rahoittamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia on vaikea mitata. On esimerkiksi vaikeaa osoittaa, mikä merkitys yksittäisellä valtionavustuksella tai rahoitetulla hankkeella on ollut jonkin asian aikaansaamisessa. Tutkimusorganisaatioilla on tutkimustulosten arviointiin omat käytäntönsä. Valtionavustusten hakijat ja saajat mittaavat tuloksiaan ja vaikutuksiaan muun muassa tieteellisten julkaisujen määrän ja merkityksen perusteella.

⁹¹ Valtionavustusten verkostomainen toimintamalli

⁹² Valtionavustusten verkostomainen toimintamalli

⁹³ Valtionavustusten verkostomainen toimintamalli

Valtionavustuksia koskeva viestintä on vakiintunutta, ja viestinnän roolit selkeitä. Tutkimusten tuloksia levitetään eri keinoin. Tutkimusorganisaatiot ja tutkijat vastaavat tutkimustulosten raportoinnista. Lähtökohtana on, että tutkimustulokset julkaistaan mahdollisimman korkeatasoisissa julkaisuissa. Osa valtionapuviranomaisista hyödyntää toimintasuositusten kaltaisia työvälineitä (esimerkiksi policy brief) saadakseen jaettua tietoa rahoittamistaan hankkeista sekä niiden tuotoksista ja tuloksista. Valtionavustusten hakijat ja saajat tekevät vaikuttavuusviestinnän lisäksi vaikuttamisviestintää. Se tarkoittaa esimerkiksi julkisen rahoituksen tilaan ja tulevaisuuteen vaikuttamista. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma on tästä ajankohtainen esimerkki.

Tutkimustoiminnan rahoittaminen perustuu pitkälti myös tutkimusohjelmiin ja niille asetettuihin tavoitteisiin. Arviointia tehdään tai tulisi tehdä ennemmin tutkimusohjelman tai rahoitusinstrumenttien tasolla. Myös rahoittajiin (Suomen Akatemia ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland) liittyen tehdään kokonaisarviointia. Lopputulosten arviointia ei ole tarkoituksenmukaista tehdä yksittäisen hankkeen tasolla. Hankearviointia tehdään rahoituksen hakemisen yhteydessä, mihin osallistuvat usein myös ulkopuoliset arvioijat.

4.4 Yhteenveto

Valtionavustukset ovat yksi keino vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja saada haluttuja asioita aikaan yhteiskunnassa. Valtionavustukset ovat poliittisiin päätöksiin ja strategiaan valintoihin liittyvää rahoitusohjausta. Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli ohjaa keräämään valtionavustuksia koskevaa tietoa päätöksentekijöitä varten ja käyttämään sitä päätöksenteossa, esimerkiksi rahoittaessaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa julkisesti.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli vaikuttaa sopivalta viitekehykseltä, kun valtionapuviranomaiset kehittävät toimintaansa julkista hallintoa uudistaen ja hallinnon toimintaa yhtenäistään. Haastateltujen valtionapuviranomaisten prosessit vaikuttavat olevan yhteisen toimintamallin mukaisia, eikä valtionavustustoiminnan suunnittelussa tai arvioinnissa havaita merkittäviä kehittämiskohteita suhteessa toimintamalliin. Kehittämiskohteet liittyvät sen sijaan menettelytapoihin. Niiden yhtenäistäminen ja selkeyttäminen vähentäisi valtionavustusten hakijoiden ja saajien hallinnollista taakkaa ja työmäärää. Valtionavustuksen käytön raportoinnissa tunnistetaan myös kehitettävää.

Valtionavustustoiminnan toimintamallin kuvaus ei kiinnity riittävällä tavalla julkista tutkimusrahoitusta koskevaan sääntelyyn tai sen strategiseen ohjaamiseen ja johtamiseen. Valtionavustushankkeen on kuvattava toimintamallissaan selkeästi, miten strategiset

valinnat ja poliittiset päätökset vaikuttavat viitekehyksessä, ja mikä niiden suhde on tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan monivuotisen suunnitelman kaltaisiin asiakirjoihin. Muuten on mahdollista, ettei toimintamalli kiinnity valtionapuviranomaisten toimintakulttuureihin jääden etäiseksi tai vaikeasti sovellettavaksi.

Vaikutusten arvioinnissa korostetaan riittävien resurssien merkitystä ja hyvien käytäntöjen jakamista. Valtionapuviranomaisten mielestä päämäärien saavuttamista sekä tavoitteiden asettamista ja edistymistä on seurattava tarpeeksi pitkällä aikavälillä yhteiskunnallisten vaikutusten osoittamiseksi. Niitä ei voida suoraan päätellä yksittäisiä tutkimushankkeita arvioimalla valtionavustuksen käytön aikana tai heti sen jälkeen. Arviointia on tarkoituksenmukaista tehdä rahoitusinstrumentti- tai tutkimusohjelmatasolla.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Sujuvoitetaan tutkimusrahoitukseen liittyviä menettelytapoja

Tutkimusrahoituksen käsitteiden ja menettelytapojen sekä yhteishankkeita koskevien menettelytapoja olisi selkeytettävä luvussa 3.1 esitetyllä tavalla. Ministeriöt käyvät lävitse tutkimusrahoitukseen liittyviä menettelytapojaan ja selkeyttävät niitä. Läpikäynnissä voidaan hyödyntää tässä raportissa olevia kuvauksia.

Kaikki valtionapuviranomaiset siirtyvät tutkimushankkeiden rahoittamisessa kokonaiskustannusmalliin myönnettäessä valtionavustuksia tai yhteisrahoitteiseen toiminnan rahoitusta tutkimusorganisaatioille.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa erillisen työryhmän rakennerahastojen menettelytapojen selventämiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Valtiokonttori selvittää mahdollisuudet talousraportoinnin automatisointiin kehittäessään digitaalisia valtionavustuspalveluita.

Valtionavustusten toimintamallissa olisi tuotava nykyistä selkeämmin esiin liittymäpinnat nykyiseen ja olemassa olevan strategiatyöhön (hallitusohjelma, hallinnonalojen ja ministeriöiden strategiat, TKI-suunnitelma sekä lainsäädäntö), johon valtionavustustoiminnan suunnittelu ja seuranta kiinnittyvät.

5 Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut ja valtionavustuksiin liittyvät käytännöt

Tässä luvussa käsitellään valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja ja valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä. Lisäksi nykyisiä käytäntöjä peilataan valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin

5.1 Hakuilmoitukset ja ohjeet

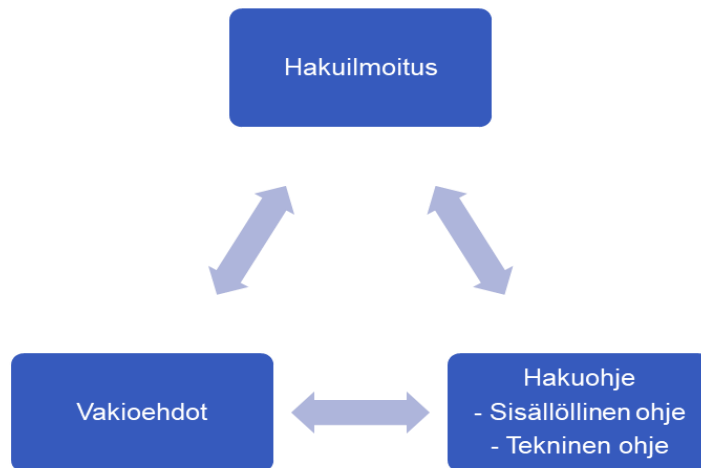
Valtionavustuslaissa (3 luku, 9 §) säädetään, että valtionapuviranomaisen on tiedotettava sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja sen hakemiseen liittyvistä menettelytavoista. Lisäksi valtionapuviranomaisen on tiedotettava valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja ehdoista. Valtionapuviranomaisen tiedottamisvelvollisuuden tarkoituksena on turvata valtionavustusten hakijoiden ja saajien tasapuolinen kohtelu, mikä konkretisoituu valtionavustusta koskevassa hakuilmoituksessa.

Tutkimusjaostossa tarkasteltiin valtionavustushankkeessa tehtyjä havaintoja valtionavustusten hakuilmoituksista ja -ohjeista sekä valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin tehtyä määrittelyä. Hakuilmoituksen, hakuohjeiden ja valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten välinen suhde ei ole aina selkeä. Hakuilmoitukseen liittyvää tietosisältöä on havaittu olevan erillisissä hakuohjeissa. Hakuilmoituksiin on puolestaan kirjoitettu ohjeistusta valtionavustuksen hakemiseksi (mukaan lukien tekniset ohjeet). Hakuilmoituksissa ja -ohjeissa on myös valtionavustuksen käytön ehtoihin ja rajoituksiin (vakioehtoihin) liittyvää tietosisältöä.

Hakuilmoitus, hakuohjeet ja valtionavustuksen käytön ehdot ja rajoitukset (vakioehdot) liittyvät asiakirjoina toisiinsa, mutta ne ovat tietosisällöiltään myös omia kokonaisuuksiin, mitä havainnollistetaan kuviossa 8. Valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa olevat tietorakenteet selkeyttävät näiden asiakirjojen välisiä eroavaisuuksia ja lisäävät luettavuutta, kun tietosisältöjä jäsennetään uudelleen. Valtiokonttori vastaa vi-

ranomaisena teknisestä ohjeistuksesta, kun valtionapuviranomaiset käyttävät Hallinnoiavustuksia.fi-palvelua. Valtionapuviranomaiset vastaavat valtionavustushakuihin liittyvästä sisällöllisestä ohjeistuksesta, kuten tähänkin asti.

Valtionavustuslain kannalta ehdoissa on kyse valtionavustuslain (688/2001, 3 luku, 11 §) nojalla valtionavustuspäätökseen otettavista valtionavustuksen käyttöä koskevista ehdoista, jotka ovat valtionavustuksen saajaa sitovia. Ohjeissa on puolestaan kyse valtionavustuksen hakemista tai sen käyttöä koskevista ohjeistuksista, jotka ovat luonteeltaan suosituksia.



Kuvio 8. Hakuilmoitus, hakuohjeet ja vakioehdot

Valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin suunniteltu valtionavustuksen hakuilmoituksen tietorakenne koostuu kaikille yhteisistä otsikkorakenteista (perustiedot, myöntöperusteet, arviointiperusteet ja lisäehdot) sekä hakuilmoituksen yhteydessä julkaistavista vakioehdoista. Hakuilmoituksen otsikkorakenteet ovat kaikille viranomaisille ja avustuslajeille yhteneväiset. Tutkimusjaosto arvioi, että määritelty tietorakenne soveltuu tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten hakemiseen.

Valtionavustusten hakuilmoitusten on oltava kieleltään selkeää ja ymmärrettävää; annettujen tietojen pitää olla selkeitä ja ymmärrettäviä. Hakuilmoitusten liitteenä olevien vakioehtojen läpikäynti on usein hakijaorganisaatioiden tutkimus- ja/tai rahoituspalve-

lujen tehtävä. Jaosto korosti ehtojen selkeyttä ja merkitystä oikeusturvan kannalta. Ehdot ovat juridinen osa valtionavustuspäätöstä, eikä erilaisiin ehtoihin voi vedota, ellei niitä ole kirjattu päätökseen tai osaksi päätöstä otettuihin vakioehtoihin.

5.2 Valtionavustushakemukset ja asiakasprofiili

Valtionavustuksia haetaan erilaisilla hakemuksilla, joissa kysytään monenlaisia tietoja valtionavustuksen hakijasta ja valtionavustuksella avustettavasta toiminnasta tai hankkeesta. Kysyttävät tiedot vaihtelevat valtionavustuksittain. Ne määräytyvät sen mukaisesti, mitä asioita valtionavustuksen myöntämiseksi tulee kulloinkin selvittää. Hakemuksella kysyttävien tietojen osalta tulisi kiinnittää huomiota hyvän hallinnon perusteisiin, erityisesti tarkoituksenmukaisuuden periaatteeseen. Hakemuksella voi kysyä vain sellaisia asioita, joita valtionapuviranomainen tarvitsee päättäessään valtionavustuksen myöntämisestä. Pyydämme tietoa vain kerran -periaatteen mukaan valtionapuviranomaisen ei tulisi pyytää valtionavustuksen hakijalta sellaista tietoa, joka on saatavissa muista viranomaislähteistä.⁹⁴

Valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin on määritelty yhtenäisiä otsikkorakenteita (hakijan tiedot, tavoitteet ja vaikuttavuus, toiminnan toteutus, kustannusarvio ja rahoitus sekä yhteystiedot). Otsikkorakenteet ovat yhteisiä kaikille valtionapuviranomaisille ja valtionavustuslajeille. Lisäksi on tunnustettu, että joitain valtionavustuslajikohtaisia hakuja varten voi olla tarve muodostaa omia otsikkorakenteita. Valtionapuviranomaiset tuottavat hakukohtaisia kysymyksiä ja sisältöjä ennalta määritellyn otsikkorakenteen mukaisesti. Tutkimusjaosto keskusteli hakulomakkeiden yhtenäistämisen ja variaationmahdollisuuksista. Erityisesti tutkimustoiminnan sisältöön liittyvissä kysymyksissä on variaation tarvetta. Kokonaiskustannuslaskentamalliin siirtyminen yhtenäistäisi kustannusmalleja. Tutkimushankkeita varten haetaan myös monivuotista rahoitusta, jolloin on tarve tietää sekä koko hankkeen aikaisia kustannuksia että vuotuisia kustannuksia. Tämä tarve tulisi ottaa huomioon valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden määrittelyssä.

Valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa asiakastiedot ja hakukohtaiset hakijatiedot erotetaan toisistaan. Asiakkaalla yhteisöhakijana tarkoitetaan y-tunnuksellista toimijaa. Asiakastiedot koostuvat perustiedoista (esimerkiksi nimi, osoite ja y-tunnus), pankkitiedoista, valtuuksista ja avustushistoriasta. Osa asiakastiedoista ja asiakkaa-

⁹⁴ Digitalisoinnin periaatteet

seen liittyvistä perustiedoista saadaan olemassa olevista rekistereistä. Osaa perustiedoista ylläpitää valtionavustuksen hakijan tähän tehtävään valtuuttama henkilö. Asiakastietoja voidaan kerryttää valtionavustustoiminnan tietovarantoon myös valtionavustushakemuksen avulla, jolloin tiedot saadaan valtionavustuksen hakijalta. Asiakastiedoissa olevaa tietoa voidaan puolestaan hyödyntää automaattisesti seuraavassa valtionavustushakemuksessa.

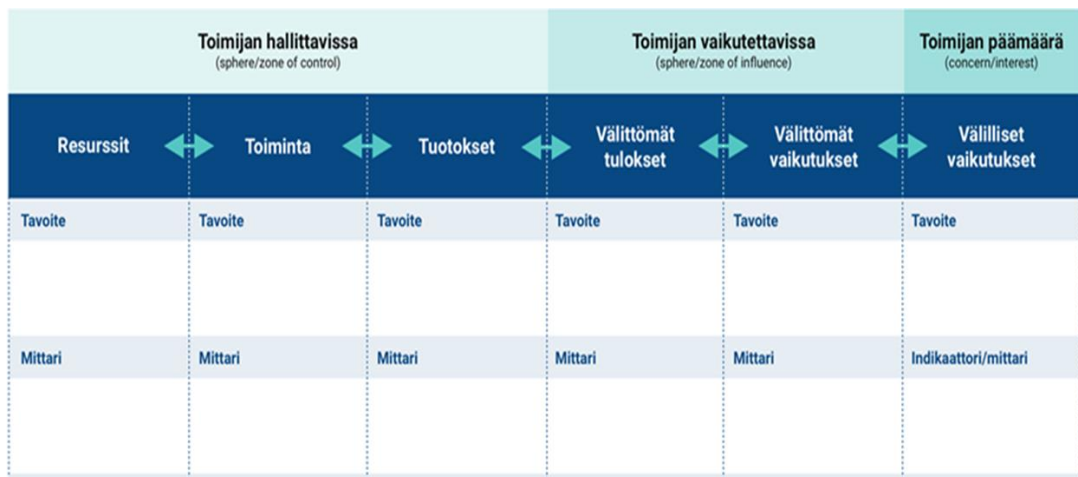
Erilaisiin hakijoihin kohdistuu erilaisia toimintaan ja talouteen liittyviä vaateita. Esimerkiksi järjestöille on kohdistettu erilaisia vaateita kuin kunnille. Tutkimusorganisaatiot ovat vakiintuneita valtionavustusten saajia, joten niiden osalta ei ole tarkoituksenmukaista tallentaa esimerkiksi organisaation tilinpäätöstietoja asiakasprofiiliin. Tilinpäätöstiedot voivat kuitenkin yksittäisessä avustuksessa tulla tarkasteltavaksi, esimerkiksi silloin, kun tutkimusorganisaatiolle myönnetään poikkeuksellisesti rahoitusta taloudelliseen toimintaan. Sen sijaan kokonaiskustannusmalliin liittyvät välillisten kustannusten kertoimet voisivat olla toimintaa ja taloutta koskevia, asiakasprofiiliin tallennettavia tietoja. Asiakasprofiiliin ja siihen kerättävien tietojen tarkoituksena on vähentää samojen tietojen pyytämistä useaan kertaan, mikä on yksi digitalisoinnin periaatteista valtionhallinnossa. Tavoitteena on, että valtionapuviranomaiset voisivat hyödyntää jatkossa tietoja myös muissa valtionavustushauissa. Tietojen hyödyntämisessä on otettava huomioon tiedonsaantioikeudet, henkilötietojen suoja ja digitaalisten palveluiden käyttöoikeuksien hallinta.

Valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin tunnistaudutaan pääosin Suomi.fi-palvelun ja sen valtuutuksen kautta. Korkeakoulujen osalta tunnistautumisen tulisi mahdollistaa myös Haka-tunnistauminen. Sitä tarkastellaan luvussa 6.1. Valtionavustushankkeessa on tunnistettu myös tarve ulkomaalaisten hakijoiden ja arvioitsijoiden tunnistautumiseen digitaalisten palvelujen käyttöön liittyen. Heidän tunnistautumiseensa on tulossa tekninen ratkaisu. Tutkimusorganisaatioiden osalta asiakas on y-tunnuksellinen toimija eli yliopisto, ammattikorkeakoulu ja valtion tutkimuslaitos.

Valtionavustushankkeessa on luonnosteltu vaikutusketju-niminen valtionavustustoiminnan suunnittelun ja arvioinnin työväline, jota vasten valtionapuviranomaiset suunnittelevat valtionavustushakua ja asettavat siihen liittyviä tavoitteita ja mittareita. Vaikutusketju on laadittu erityisesti yleisavustuksilla avustettavaa toimintaa varten.⁹⁵ Vaikutusketjut koostuvat kuvion 9 mukaisesti resursseista, toiminnasta, tuotoksista, välittömistä tuloksista, välittömistä vaikutuksista ja välillisistä vaikutuksista. Pääperiaatteena on,

⁹⁵ Toiminnan suunnittelun työvälineet

että valtionapuviranomainen keskittyy vaikutusten suunnitteluun, kun taas valtionavustuksen hakijoiden tehtävänä on vaikutuksiin tähtäävän toiminnan tai hankkeen suunnittelu.



Kuvio 9. Vaikutusketju

Valtionavustushakua voidaan suunnitella ja sitä koskevia tavoitteita voidaan asettaa lähtökohtaisesti kahdella tavalla; 1. Valtionapuviranomainen suunnittelee valtionavustushaun tavoitteet eli, mitä välillisiä ja välittömiä vaikutuksia valtionavustushaulla tavoitellaan tai 2. valtionapuviranomainen suunnittelee valtionavustushaun vaikutusketjun valmiiksi ja pohtii, millä toiminnalla ja tuotoksilla tavoiteltaviin tuloksiin ja vaikutuksiin päästään. Vaikutusketjumallia ei voida hyödyntää tutkimustoimintaa liittyvissä haku- ja selvityslomakkeissa. Sen sijaan vaikutusketju voi toimia viranomaisen apuna rahoituksen suunnittelussa.

Tutkimustoiminnassa tavoitteita on asetettu teemakohtaisissa hauissa, hallinnonalojen strategioissa, tulosohtauksessa ja TKI-agendoilla. Esimerkki Business Finlandin Decarbonized Cities Finland -ohjelman tavoitteena on, että Suomi tunnustetaan kestävien, hiilineutraalien kaupunkiratkaisujen tarjoajana ja että suomalaiset organisaatiot löytävät kansainvälisiä yhteistyö- ja liikeyumppaneita. Ohjelma edistää kilpailukykyisten ratkaisujen syntyä maailmalla oleviin tarpeisiin. Tavoitteena on vahvistaa tulevaisuuden vientipotentiaalia. Ratkaisujen tulee kasvattaa merkittävästi Suomen hiilikädenjälkeä maailmalla. Rahoitushakemusten arvioinnissa otetaan huomioon Business Finlandin tavanomaisten arviointikriteereiden (esim. kansainvälisillä markkinoilla näkyvän kilpailuedun syntyminen) lisäksi hankkeiden tavoittelemat vaikutukset Suomen hiilikädenjälkeen. Ohjelman vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan myös sen vaikutusta Suomen

hiilikädenjälkeen. Ohjelmatoimintaa arvioidaan tyypillisesti ohjelman päättymisen jälkeen. Ohjelmat ovat monivuotisia.

TKI-toiminnassa rahoittajalla ja saajalla on näkemys siitä, millainen tutkimus tukee parhaiten tavoitteiden saavuttamista tai on vaikuttavaa. Tutkimushankkeita arvioivat myös kansainväliset arvioitsijat. Vaikutusketjuajattelun todettiin olevan hyvällä tasolla, eikä siihen kohdistu tutkimustoiminnan osalta kehittämistarpeita.

5.3 Vakioehdot

Valtionapuviranomaiset käyttävät yleisistä avustusehdoista erilaisia käsitteitä viitaten esimerkiksi yleisiin ehtoihin ja rajoituksiin, rahoitusehtoihin tai yleisehtoihin. Valtionavustushankkeessa on luonnosteltu yhtenäistä rakennetta valtionavustusten käyttöä koskeviin yleisiin ehtoihin ja rajoituksiin, joita kutsutaan valtionavustuksen vakioehdoiksi. Yhteinen rakenne otetaan pakotetusti käyttöön valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa. Yhtenäisen ehtorakenteen käyttöönottoa suositellaan myös niille valtionapuviranomaisille, jotka eivät ota valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja käyttöön. Tueksi on laadittu myös vakioehto-opas, jossa on ehtoihin liittyviä mallilauseita ja kuvattu oikeuskäytäntöä.⁹⁶

Vakioehdot on asiakirja, johon on koottu yhteen tietyn valtionavustuksen käyttöä koskevat yleiset ehdot ja rajoitukset. Vakioehdoissa vakioidaan ne valtionavustuksen käyttöä koskevat ehdot ja rajoitukset, jotka ovat samat kaikille hakijoille kyseisessä valtionavustushaussa. Vakioehdot julkaistaan hakuilmoituksen yhteydessä. Yhdet vakioehdot otetaan liitteenä osaksi valtionavustuksen myöntämistä koskevaa päätöstä. Vakioehtojen lisäksi päätökseen sisältyy päätösasiakirjassa yksilöityjä erityisiä ehtoja, joita ovat esimerkiksi valtionavustuksen käyttötarkoitus ja käyttöaika.

Vakioehdoista päättävät toimivaltansa mukaisesti valtionapuviranomaiset. Valtionavustuslain (688/2001, 3 luku, 11 §) mukaan valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa lain (2 luku, 7 §:n 1 mom.) säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Lisäksi valtionavustuslain (688/2001 3, luku 11 §:n 4 mom.) säädetään seikoista, jotka valtionavustuspäätöksestä tulee käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla.

⁹⁶ Valtionavustuksen vakioehdot

Jokainen valtionapuviranomainen laatii omat vakioehtonsa. Vakioehtojen laatimisessa tulee ottaa huomioon viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat säädökset ja yleiset periaatteet, kuten Suomen perustuslaki (731/1999) ja hallintolain (434/2003, 2 luku, 6 §) mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Vakioehtojen sisältöön voi vaikuttaa myös valtion talousarvio ja valtionavustuskohtainen erityislainsäädäntö. Ehtojen laadinnassa tulee käyttää asiantuntijoita, ja ehtoja on hyvä päivittää säännöllisesti.

Yhdellä myöntäjällä voi olla useita toisistaan poikkeavia vakioehtokokonaisuuksia eri tarkoituksiin, esimerkiksi yleisavustusten vakioehdot, eri hankeavustusten vakioehdot ja investointiavustusten vakioehdot. Eri tyyppisiin valtionavustuksiin voi liittyä erilaisia ehtosisältöjä, mutta vakioehtojen rakenne (otsikkotasoa) kannattaa vakioita. Valtionapuviranomainen ylläpitää vakioehtoja ja niiden sisältöjä Hallinnoiavustuksia.fi-palvelussa. Tutkimusjaosto arvioi, että vakioehtojen rakenne on hyvä ja ehdotti, että vakioehdoissa otetaan huomioon myös toimijoiden erilainen juridinen asema. Osa tutkimusorganisaatioista kuuluu valtion talousarviotalouteen, osa taas sen ulkopuolelle, mikä vaikuttaa myös ehtojen sisältöön.

Eri rahoittajien rahoitusehtoja olisi tarkoituksenmukaista myös yhtenäistää. Yhtenä esimerkkinä yhtenäistämistarpeesta ovat hankintojen kilpailuttamista koskevat ehdot. Eri valtionapuviranomaiset asettavat erilaisia euromääräisiä rajoja hankintojen kilpailuttamiselle, mikä vaikeuttaa ”oikeiden” hankintaohjeistusten muistamista ja käyttöä. Koska tutkimusorganisaatiot ovat hankintayksiköitä, hankintojen kilpailuttamisessa on tarkoituksenmukaista noudattaa niiden omia hankintaohjeistuksia. Näissä ohjeistuksissa on otettu hankintoja koskeva lainsäädäntö huomioon.

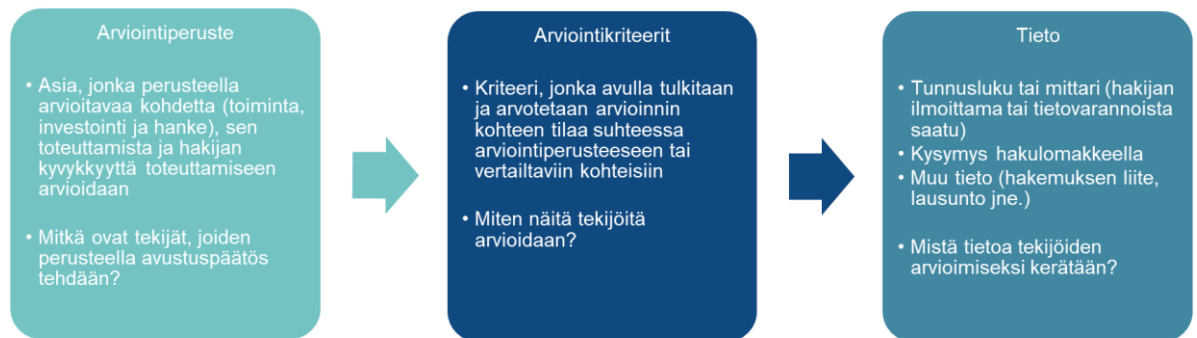
5.4 Myöntöperusteet ja arviointiperusteet ja -kriteerit

Rahoittajat arvioivat rahoitushakemuksia ja tekevät rahoituspäätöksiä yleisiin myöntöperusteisiin sekä hakemusten arviointiperusteisiin ja -kriteereihin nojautuen. Arviointiperusteista ja -kriteereistä käytetään nykyisin erilaisia käsitteitä, kuten arviointiperusteet, arviointikriteerit, myöntöperusteet, vertailukriteerit, hakukriteerit tai edellytykset. Tarve yhtenäistää käsitteitä on tunnustettu myös valtionavustushankkeen käsitelyssä ja sen perusteella laaditussa valtionavustustoiminnan sanastossa.

Arviointiperuste on asia, jonka perusteella toimintaa tai hanketta ja valtionavustuksen hakijan kyvykkyyttä toimia arvioidaan. Arviointikriteeri on puolestaan asia, jonka avulla

tulkitaan ja arvioidaan arvioinnin kohteen tilaa suhteessa arviointiperusteeseen tai vertailtaviin kohteisiin. Arviointikriteereitä koskeva tieto on sen sijaan arvioinnissa käytettävä tunnusluku tai mittari tai esimerkiksi hakemuslomakkeella saatu vastaus.⁹⁷

Kuviossa 10 kuvataan edellä esiteltyjä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Asettaessaan arviointiperusteita valtionapuviranomaiset pohtivat samalla, millä kriteereillä arvioitavaa asiaa arvioidaan ja miten sitä koskeva tieto kerätään. Kuviossa 10 esitetty malli on tarkoitettu valtionapuviranomaisten hakulomakkeiden suunnittelun tueksi. Hakulomakkeilla tulisi kysyä vain sellaista tietoa, jota tarvitaan ratkaisun tekemistä varten.



Kuvio 10. Arviointiperuste, arviointikriteeri ja tieto

Suomen Akatemian rahoituspäätökset perustuvat tutkimus- ja toimintasuunnitelman tai tutkimusinfrastruktuurien hankesuunnitelman ja hakijan tieteellisten ansioiden arviointiin. Tieteellisten ansioiden arvioinnissa käytetään seuraavia perusteita:

- tutkimussuunnitelmassa kuvatun tutkimuksen tieteellinen laatu, innovatiivisuus ja uutuusarvo sekä vaikuttavuus tiedeyhteisössä
- tutkimussuunnitelman toteuttamiskelpoisuus (mukaan luettuna vastuullinen tiede)
- hakijan tai tutkimusryhmän pätevyys hankkeen toteuttamiseksi sekä mahdollinen tutkijankoulutus
- tutkimusympäristön ja yhteistyöverkostojen laatu (mukaan luettuna tutkijoiden liikkuvuus)
- kuvatun tutkimuksen soveltuvuus rahoitusmuodon mahdollisiin erityistavoitteisiin (mukaan luettuna yhteiskunnallinen vaikuttavuus)

⁹⁷ Valtionavustustoiminnan sanasto

Arviointikriteerit ovat aina sovitettu erikseen haun tavoitteisiin. Hakemuksia arvioivat ulkopuoliset arvioijat.

Myöntöperusteet tarkoittavat esimerkiksi valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä ja esteitä, joista säädetään valtionavustuslaissa (688/2001, 2 luku 7 §). Myöntöperusteet voivat tulla myös valtion talousarviosta tai erityislainsäädännöstä. Myöntöperusteet kertovat, kenelle valtionavustusta voidaan myöntää ja minkälaiseen käyttötarkoitukseen sitä myönnetään. Valtionavustuspäätöksiä tehtäessä tarkastellaan ensin myöntöperusteiden täyttymistä ja sen jälkeen hakemukset arvioidaan arviointiperusteita ja -kriteereitä ja niitä koskevaa tietoa hyödyntäen. Myöntöperusteet ja arviointiperusteet ja -kriteerit esitetään omina kohtinaan Haeavustuksia.fi-palvelussa julkaistavissa hakuilmoituksissa.⁹⁸

Hyvän hallinnon perusteiden noudattaminen edellyttää, että valtionavustustoiminta nojaa yleisiin ja objektiivisiin perusteisiin. Jotta objektiivisuus ja tasapuolinen kohtelu voidaan osoittaa, on valtionavustuspäätöksiin, kuten valtionavustushakemusten arviointiin, vaikuttavat tekijät kuvattava selkeästi jo hakuilmoituksessa.

Hakuilmoituksia koskevassa selvityksessä on aiemmin havaittu, että arviointiperusteiden ja -kriteereiden ilmoittaminen vaihtelee. Osa valtionapuviranomaisista kuvaa arviointiperusteet ja -kriteerit selkeästi hakuilmoituksen yhteydessä. Hakuilmoitusten lisäksi arviointiperusteita ilmoitetaan hakuohjeissa. Aina arviointiperusteista ei ole mainintaa tai arviointiperusteiden kohdassa kuvataan valtionavustuksen myöntämisen edellytyksiä tai avustusehtoja. Arviointiperusteeksi saatetaan mainita myös kokonaisharkinta tai arviointiperusteita avataan osittain toteamalla, että valtionavustuksen arviointiin vaikuttavat muun muassa seuraavat seikat.

Tutkimushankkeita koskevat arviointiperusteet ja -kriteerit todettiin tutkimusjaostossa selkeiksi. Niiden osalta ei noussut erityisiä kehittämistarpeita haastatteluissakaan. Tutkimushankkeita arvioivat usein ulkopuoliset asiantuntijat tai niiden muodostamat paneelit.

5.5 Valtionavustuspäätökset

Valtionavustus myönnetään tiettyä käyttötarkoitusta varten ja käytettäväksi valtionavustuspäätöksen ehtojen mukaisesti. Valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta kos-

⁹⁸ Haeavustuksia.fi-palvelu

kevassa asiassa kirjallisen päätöksen. Valtionavustuslain mukaan valtionavustuspäätöksessä on mainittava vähintään valtionavustuksen saaja, myönnetyn valtionavustuksen käyttötarkoitus ja sen määrä tai laskentaperuste. Valtionavustuslaissa (688/2001, 3 luku, 11 §) säädetään valtionavustuspäätöksen sisällöstä.

Valtionavustuspäätös on myös valtionavustusasiaa koskeva hallintopäätös, jonka sisällöstä säädetään hallintolaissa (434/2003). Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

1. päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
2. asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
3. päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
4. sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Päätöksessä pitää olla myös oikaisuvaatimusohje.⁹⁹

Valtionavustuspäätöksessä mainitaan päätöksentekijä ja päätöksen erityinen sisältö, kuten yksilölliset tiedot (esimerkiksi kenelle, kuinka paljon, mihin tarkoitukseen ja mille ajalle), valtionavustuksen käyttöä koskevat ehdot, jotka koskevat kyseistä päätöstä (esimerkiksi raportointiajakohta ja hyväksyttävien kustannusten määrä) sekä erityisehdot, joilla poikettaisiin vakioehdoista. Vakioehdot otetaan osaksi valtionavustuspäätöstä liitteenä.

Tutkimushankkeita koskevissa päätöksissä on syytä huomioida toimijoiden erilaisuus. Valtion talousarviotalouteen kuuluville tutkimuslaitoksille tehtävissä päätöksissä on kyse talousarviosäädösten mukaisesta määrärahan osoittamisesta toiselle budjettitalouden toimijalle. Päätökseen on tällöin kirjattava, että kyse on yhteisrahoitteisesta toiminnasta. Rahoituspäätöksessä ja sen liitteeksi otettavissa vakioehdoissa on otettava huomioon yhteisrahoitteisen toiminnan ja valtionavustusten väliset mahdolliset eroavuudet. Tällaisia eroavuuksia ovat mm. saajan kirjanpitovelvollisuuteen sovellettavat säädökset ja myöntäjän oikeus valvoa saajan taloutta. Valtionavustuslaissa valtionapu-

⁹⁹ Hallintolaki 434/2003

viranomaiselle säädetty valvontaoikeus ei koske talousarviotalouden sisäistä rahoitusta, ellei rahoitukseen sovellettavassa erityislaissa tällaisesta oikeudesta ole erikseen säädetty.

5.6 Käytön valvonta ja raportointi

Valvonta

Valvonta valtionavustuskontekstissa mielletään usein toiminnaksi, jota tehdään pääosin vasta avustusprosessin lopussa, kun avustuksensaaja jälkikäteen selvittää miten avustus on käytetty ja mitä avustuksella on saatu aikaan. Tosiasiassa valtionavustusten valvonnan perusta luodaan jo paljon ennen avustushakujen avaamista. Valtionavustuksen käytön valvonta onkin hyvä ymmärtää joukoksi hyvän hallinnon menettelytapoja, joissa keskeisenä tavoitteena ennaltaehkäistä sekä tahattomia että tahallisia avustuksen väärinkäyttötilanteita. Valtionavustushankkeessa valmistellaan niin sanottua valvontakonseptia, jossa valtionavustusten valvontaa tarkastellaan kokonaisuutena ja jossa korostetaan riskiperusteista ja ennakkollista valvontaa. Avustuksen käytön valvontaan kuuluvat mm. hakijaa koskevien tietojen selvittäminen jo ennen valtionavustuksen myöntämistä (esimerkiksi valtionavustuslaki 688/2001, 2 luku, 7.2 §) sekä valtionavustuksen käytön jälkikäteinen selvittäminen. Valtionavustusten käytöstä ja sen valvonnasta säädetään valtionavustuslaissa (luku 4, 13–19 §). Valvontaan voi liittyä myös erityislainsäädäntöä.

Valtionavustuslaissa säädetty valvontaoikeus ei koske sellaisenaan talousarviotalouden sisäistä rahoitusta. Vastuu siitä, että rahoituksen saaja toimii yhteisrahoitteista hanketta toteuttaessaan valtion taloutta koskevien säädösten ja määräysten sekä hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti, on ensisijaisesti rahoituksen saajalla itsellään. Sinällään rahoittaja voi asettaa rahoituksensa ehdoksi oikeuden tarkastaa saajan hankkeen taloudenhoitoa. Usein rahoittajalle ei kuitenkaan ole turvattu tällaista oikeutta laissa¹⁰⁰. Tämä oli yksi peruste sille, miksi valtiovarainministeriön yhteisrahoitustyöryhmä¹⁰¹ ehdotti yhteisrahoitteisessa toiminnassa siirtymistä kokonaisuudessaan jälkikäteiseen raportointiin perustuvaan rahoitukseen. Jälkikäteisen raportoinnin kautta rahoittajalla on paremmat mahdollisuudet valvoa rahan käyttöä kuin tilanteessa, jossa rahoituksen saajalle annetaan käyttö- ja kirjausoikeus määrärahaan.

¹⁰⁰ Poikkeuksiakin on kuitenkin olemassa. Esimerkiksi rakennerahastovaroja myöntäville viranomaisille on yleensä myönnetty oikeus tarkastaa myöntämänsä rahoituksen käyttöä

¹⁰¹ Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

Valtionavustuksen saa käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionavustuksen saajan on noudatettava avustettavassa toiminnassa tai hankkeessa valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuksen saajan tulee antaa myös oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuspäätöksen ja sitä koskevien ehtojen noudattamisesta. Valtionapuviranomaisen on puolestaan huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta käyttö- ja seurantatietojen avulla ja hyödyntämällä muita tietoja, kuten tarkastuksia.

Tutkimushankkeissa rahoituksen käytön jälkikäteinen valvonta perustuu rahoituksen saajan raportointivelvollisuuteen, jonka yhtenä osana voidaan loppuraportoinnin yhteydessä vaatia tilintarkastajan lausuntoa hankkeen talouden toteutumisesta. Innovaatorahoituskeskus Business Finland on pyytänyt lausuntoja 0,5 miljoonan euron hankkeista ja Suomen Akatemia puolestaan 1 miljoonan euron hankkeista. Hankkeita on tarkastettu Innovaatorahoituskeskuksessa lausuntojen lisäksi otoksien perusteella. Tarvittaessa on myös tehty tarkastuksia paikan päällä. Valvonnan osalta on tärkeää kiinnittää huomiota olennaisiin seikkoihin. Tarkastukseen liittyvää dokumentaatiota ei tule pyytää raportoinnin yhteydessä, vaan aineisto on tarvittaessa käytössä tai sitä voidaan pyytää erikseen tarkastusta varten.

Tutkimusorganisaatioilla on omia vakiintuneita käytäntöjä valvonnan toteuttamiseen. Hankkeiden tilintarkastuksesta vastaavat kilpailutetut tilintarkastusyhteisöt. Haasteita hanketarkastukseen tuovat puutteelliset ohjeistukset tai rahoitusehtoja koskevat epäselvyydet. Valtion talousarviontaloudessa käytetään erilaisia käsitteitä tai erilaisia sääntöjä kuin valtionavustuksia saavien taloudessa. Valtionavustusta saavien toimijoiden kirjanpito perustuu kirjanpitolakiin. Ohjeistuksessa ja ehdoissa tulisi ottaa tämä huomioon. Valtionavustusten myöntäminen vaatii myös saajan talouteen liittyvää osaamista.

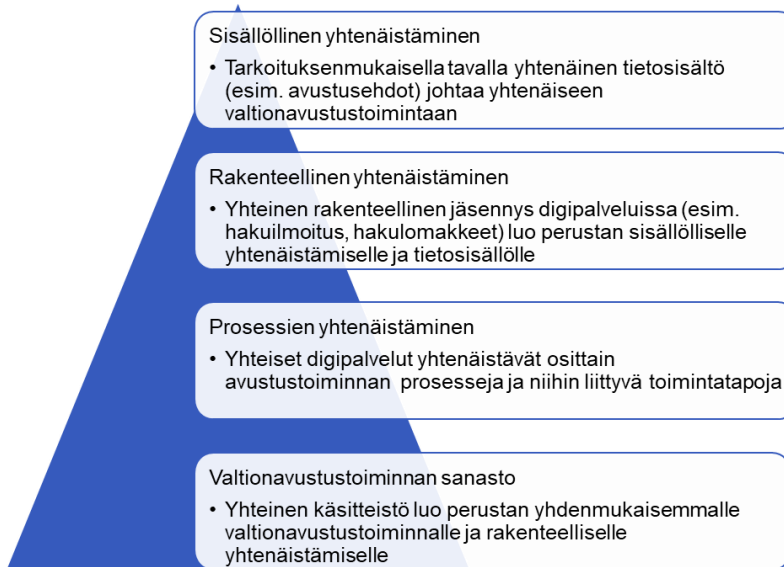
Raportointi

Raportointi tarkoittaa valtionavustustoiminnan sanastossa toimintaa, jossa valtionavustuksen saaja toimittaa valtionapuviranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle toimijalle ne talous- ja toimintatiedot, jotka sen edellytetään toimittavan.¹⁰² Raportointi sisältää maksatukseen liittyvää talouden raportointia, ja rahoitettavan toiminnan arviointiin liittyy myös toteutuneen toiminnan ja sen tulosten ja vaikutusten raportointia. Raportointi mahdollistaa valtionavustuksen käytön valvonnan, kun varmistutaan talouden ja toiminnan tuloksellisuudesta ja valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumisesta. Tutkimusrahoituksen raportointia koskevat kehittämistarpeet liittyvät talouden raportointiin ja sen automatisoinnin mahdollisuuksiin. Tätä tarkastellaan luvussa 6.4.

¹⁰² Valtionavustustoiminnan sanasto

5.7 Yhteenveto

Valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden käyttäminen edellyttää riittävän yhdenmukaisia käytäntöjä. Yhtenäistäminen rakentuu vaiheittain (Kuvio 11).



Kuvio 11. Valtionavustustoiminnan yhtenäistäminen

Yhteinen sanasto ja käsitteistö luovat perustan yhtenäistämiselle. Valtionavustushankkeessa tätä yhtenäistämistyötä on tehty valtionavustustoiminnan sanastossa. Myös tässä raportissa on esitetty tutkimusrahoitukseen, talouteen ja yhteistoiminnassa toteuttaviin hankkeisiin liittyvää käsitteistöä. Valtionavustustoiminnan digitaalisen palvelut yhtenäistävät prosesseja ja niihin liittyviä käytäntöjä niiden valtionapuviranomaisten osalta, jotka ottavat palvelut käyttöön. Digitaalisiin palveluihin ei ole tarkoituksenmukaista luoda useita erilaisia toteutuksen malleja.

Seuraava vaihe yhtenäisessä valtionavustustoiminnassa on yhtenäiset tietorakenteet. Valtionavustushankkeessa on määritelty niitä digitaalisiin palveluihin liittyen. Myös eri valtionavustustoiminnan asiakirjoille (hakuilmoitus, vakioehdot, avustuspäätös) on määritelty yhteisiä tietorakenteita ja erotettu asiakirjojen tietosisältöjä toisistaan. Vaikka valtionapuviranomaisten tuottamat tietosisällöt vaihtelevat valtionavustusten ja niitä koskevan sääntelyn perusteella, yhteiset tietorakenteet helpottavat asiakirjojen luettavuutta ja vertailtavuutta digitaalisissa palveluissa. Valtionavustushanke suosittelee yhteisten tietorakenteiden käyttöä valtionavustuksia koskevissa asiakirjoissa myös niille valtionapuviranomaisille, jotka eivät ota valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja käyttöön.

Tutkimusjaosto tarkasteli valtionavustusten hakuilmoituksia ja -ohjeita, valtionavustushakemuksia, valtionavustuksen vakioehtoja, myöntöperusteita sekä arviointiperusteita ja -kriteereitä, valtionavustuspäätöksiä sekä valtionavustuksen käytön valvontaa ja raportointia. Jaosto arvioi, että valtionavustushankkeessa valmistellut asiat ovat selkeitä ja että ne soveltuvat lähtökohtaisesti tutkimusorganisaatioita koskevaan valtionavustustoimintaan. Valtionavustuksia hakevat ja saavat tutkimusorganisaatiot sekä valtionavustuksia myöntävät valtionapuviranomaiset ovat vakiintuneita, minkä takia valtionavustuksiin liittyvät käytännöt tunnetaan hyvin.

Tutkimustoimintaan liittyviä erityispiirteitä tulee ottaa huomioon. Tässä luvussa on tarkasteltu menettelyjä pääosin valtionavustusten näkökulmasta. Valtion talousarvion talouden yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyy myös erityispiirteitä, jotka tulisi huomioida valtionavustustoimintaa kehitettäessä.

Valtionavustustoiminnassa tarvitaan myös sisällöllistä yhtenäistämistä, esimerkiksi rahoitukseen liittyviä ehtoja voitaisiin yhtenäistää tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankintojen kilpailuttamisen vaateet ovat yksi esimerkki yhtenäistämismahdollisuuksista. Tämä yhtenäistämistyö vaatii koordinaatiota ja rahoittajien välistä yhteistyötä.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Kieleltään selkeät ja tietorakenteiltaan yhdenmukaiset digitaaliset palvelut lisäävät avustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä

Yhteinen sanasto, valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin tehdyt määrittelyt ja yhteiset tietorakenteet tukevat valtionavustustoiminnan yhtenäisyyttä. Digitaalisissa palveluissa otetaan huomioon tutkimushankkeisiin liittyviä erityispiirteitä.

Yhteisrahoitteisen toiminnan kokonaisuutta/prosessia ja sen suhdetta valtionavustustoimintaan tulee selkeyttää edelleen.

Tarkoituksenmukaista sisällöllistä yhtenäistämistä on jatkettava koordinoitusti valtionapuviranomaisten yhteistyönä.

6 Valtionavustustoimintaan liittyvät tietovarannot ja palvelut

Tässä luvussa kuvataan tietovarantoja ja palveluja, jotka liittyvät tutkimusorganisaatioita koskevaan valtionavustustoimintaan. Asiaa käsitellään kuvaamalla tietovarantoja ja rekistereitä, jäsentämällä niitä koskevaa säädösperustaa sekä luonnehtimalla niissä käsiteltäviä tietoja.

Valtionavustusprosessin digitalisoinnin tavoitteena ovat helppokäyttöiset palvelut sekä valtionavustuksia koskevan tiedon avaaminen ja hyödyntäminen. Valtionapuviranomainen tarvitsee erilaisia tietoja käsitellessään ja hallinnoidessaan valtionavustuksia sekä tehdessään valtionavustuspäätöksiä. Valtionapuviranomainen kerää osan tiedoista valtionavustusten hakijoilta ja saajilta ja osan puolestaan muilta viranomaisilta. Valtionapuviranomaisella voi myös olla tiedoksisaantioikeus toisella viranomaisella oleviin tietoihin, joita se tarvitsee valtionavustusten myöntämiseksi. Valtionapuviranomaisella voi olla vastaavasti peruste luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle. Tietojen keräämistä ja käsittelyä tietovarannoissa sekä tietopalvelutoimintaan säädellään erillisellä lainsäädännöllä.

Tutkimusjaosto tunnisti paljon erilaisia tietovarantoja ja palveluja, jotka liittyvät tutkimusorganisaatioita koskevaan valtionavustustoimintaan. Haka-tunnistautuminen, tutkimustietovaranto ja Tilastokeskuksen tiedonkeruu sekä Vipunen-tietopalvelut ovat niistä keskeisimmät. Jaoston tarkastelussa korostuu myös talousraportoinnin automatisointi. Valtionavustustoiminnan tietovarantoa perustettaessa on vältettävä päällekkäistä tietojen keräämistä ja lisättävä tietovarantojen välisiä yhteyksiä tietojen hyödyntämiseksi. Mahdolliset integraatiot tai muut tavat yhdistää palveluja toisiinsa suunnitellaan ja toteutetaan erikseen valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja kehitettäessä.

Koulutukseen ja tutkimukseen liittyviä tietovarantoja ja palveluja on kehitetty aktiivisesti viime vuosina erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Tarkoituksena on ollut helpottaa tiedonkeruuta, lisätä kustannustehokkuutta ja tukea tiedon hyödyntämistä. Esimerkiksi tutkimustietovarannon ja valtionavustustoiminnan tietovarannon perustamisessa on paljon yhteistä, vaikka niihin tallennettavat tiedot eroavat toisistaan.

6.1 Haka-käyttäjätunnistusjärjestelmä

Valtionavustuksia hakevat yhteisöt ja yksityishenkilöt tunnistautevat valtionavustushakujen julkaisemisen ja asiointin palveluun eli Haeavustuksia.fi-palveluun lähtökohtaisesti julkishallinnon asiointipalveluiden yhteisessä Suomi.fi-tunnistuspalvelussa. Tarkoituksena on muun muassa henkilöllisyyden varmistaminen.¹⁰³ Samassa palvelussa annetaan myös valtuuksia asiointia varten.

Korkeakouluissa toimivat henkilöt, kuten opiskelijat ja tutkijat, kirjautuvat moniin eri palveluihin oman organisaationsa käyttäjätunnuksilla. Nämä käyttäjätunnukset ovat osa Haka-luottamusverkostoa, johon kuuluvat suomalaiset yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Järjestelmän käyttö ja henkilötietojen käsittely on laajamittaista, sillä käyttäjiä on noin 330 000; kirjautumisia oli vuonna 2021 noin 66 miljoonaa. Kukin luottamusverkostoon kuuluva organisaatio vastaa käyttäjiensä käyttäjätiedoista.¹⁰⁴

Tutkimusjaoston mielestä Haeavustuksia.fi-palveluun on voitava kirjautua myös Haka-kirjautumisen avulla. Valtion tutkimuslaitosten osalta käytetään viranomaisten tunnistaustumisjärjestelmiä tai Suomi.fi-tunnistautumista. Tutkimusjaosto tunnisti, että myös ulkomaan kansalaisilla on tarve käyttää Haeavustuksia.fi-palvelua tai käsitellä siinä olevia tietoja. Ulkomaan kansalaiset voivat esimerkiksi hakea valtionavustuksia tai he voivat arvioida tutkimushankkeita valtionavustuksia haettaessa. Valtiokonttori varmistaa valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja kehitettäessä, että myös ulkomaan kansalaiset voivat kirjautua Haeavustuksia.fi-palveluun tarpeellisissa tilanteissa.

6.2 Tiedejatutkimus.fi-palvelu ja tutkimustietovaranto

Tiedejatutkimus.fi on opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimustietovarannossa oleva avoin palvelu, josta säädetään laissa tutkimustietovarannosta (1238/2021). Palveluun kootaan ja jaetaan tietoa Suomessa tehtävästä tutkimuksesta. Tutkimustietovaranto on tarkoitettu Suomessa tehtävää tutkimusta koskevien tietojen keräämiseksi ja välittämiseksi. Tutkimustietovarantoon tallennetaan lain mukaan

- 1) julkaisujen ja muiden tutkimustuotosten metatietoja ja tiivistelmiä;

¹⁰³ Suomi.fi-tunnistus

¹⁰⁴ Haka-käyttäjätunnistusjärjestelmä

- 2) tutkimusaineistojen metatietoja ja kuvailuja;
- 3) tutkimusinfrastruktuurien tietoja;
- 4) tutkimustoimijoiden tietoja;
- 5) tutkimushankkeiden ja tutkimusrahoituksen metatietoja ja tiivistelmiä;
- 6) tutkijoiden tietoja, tutkijoiden muiden tutkimusaktiviteettien tietoja ja meriittitietoja.¹⁰⁵

Tieteen ja taiteen kansallinen rahoitustietokanta Aurora liitettiin osaksi Tiedejatutkimus.fi-palvelua vuoden 2022 alussa.¹⁰⁶

Palvelussa on sekä julkista että yksityistä rahoitusta koskevia tietoja. Tietojen toimittaminen tutkimustietovarantoon on tutkimustoimijoille vapaaehtoista tutkimustietovarantoa koskevan lainsäädännön mukaisesti, mutta tietojen toimitus saattaa olla velvoittavaa johtuen muusta lainsäädännöstä. Esimerkiksi korkeakoulujen tiedonkeruuta säädellessään yliopistolaissa (51 §) ja ammattikorkeakoululaissa (45 §). Tutkimusorganisaatioiden toimittamat julkaisutiedot tallennetaan tutkimustietovarantoon. Tutkimustietovarantoon kootaan tietoja pääasiassa automaattisin tiedonsiirroin ja integraatioin organisaatioiden omista tietojärjestelmistä ja palveluista tai tietoja toimitetaan lomakkeiden avulla.¹⁰⁷

Tiedejatutkimus.fi-palveluun kootaan kotimaisten tutkimusrahoittajien menneitä, käynnissä olevia ja tulevaisuudessa avautuvia rahoitushakuja. Tietoja kerätään rajapintojen kautta tai lomakkeilla. Avoimena olevista hauista on linkit rahoittajien tarkempiin tietoihin. Lisäksi sivusto kokoaa tietoja julkisten ja yksityisten tutkimusrahoittajien rahoittamista hankkeista. Rahoituspäätöksiä koskevia tietoja siirtävät tällä hetkellä valtionapuviranomaisista Suomen Akatemia ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland. Tutkimustietovarannossa on myös tutkimusinfrastruktuureja, tutkijoita ja tutkimusaineistoja koskevia tietoja.

Valtionavustustoiminnan tietovarannon ja tutkimustietovarannon tietosisällöt ovat joiltakin osin yhteneväiset. Koska valtionavustuksia koskevien tietojen toimittaminen valtionavustustoiminnan tietovarantoon on pakollista valtionapuviranomaisille, valtionavustusten hakuilmoituksia ja myönnettyjä valtionavustuksia koskevia tietoja voidaan siirtää

¹⁰⁵ Laki tutkimustietovarannosta 1238/2021

¹⁰⁶ Aurora-tietokanta osaksi Tiedejatutkimus.fi-palvelua vuoden 2022 alusta

¹⁰⁷ Tietoa tiedejatutkimus.fi-palvelusta

tutkimustietovarantoon ja tiedejatutkimus.fi-palvelussa käytettäväksi. Valtionavustus-toiminnan tietovarannon ja tutkimustietovarannon välille on tutkimusjaoston selvityksen perusteella tarpeen rakentaa yhteys, jotta vältetään samojen tietojen toimittamiselta useaan eri tietovarantoon. Näin varmistetaan, että valtionavustushauista ja myönne-tyistä valtionavustuksista on avoimesti saatavilla tietoa tietovarantoihin liittyvissä palve-luissa.

Valtionavustukset on erotettava muusta julkisesta tuesta rajapintojen kaltaisten yhteyk-sien rakentamista varten. Samalla on määriteltävä, mitä valtionavustushakuja ja valti-onavustus päätöksiä koskevat tiedot siirretään tutkimustietovarantoon. Lisäksi valtion-avustustoiminnan digitaalisissa palveluissa avoinna olevissa rahoitushauissa ja niitä koskevissa rahoituspäätöksissä tulee käyttää samaa luokittelua kuin Tutkimustietova-rannossa. Suositeltava vaihtoehto on tietojen luokittelu Tilastokeskuksen tieteen-alaluokituksen mukaisesti¹⁰⁸.

6.3 Tilastokeskuksen tilastot

Tilastokeskus julkaisee 18 koulutusta ja tutkimusta koskevaa tilastoa. Tutkimus- ja ke-hittämisrahoitus valtion talousarviossa -tilasto kuvaa valtion talousarviossa osoitettua T&K-toiminnan rahoitusta. Tilastoon kerätään tiedot tutkimukseen ja kehittämiseen osoitetuista määrärahoista ja myöntövaltuuksista. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan ti-lastossa kuvataan puolestaan tutkimukseen käytettyjä resursseja. Tilastosta on saata-vissa tietoja myös julkisen sektorin tutkimustoiminnan menoista rahoituslähteittäin ja sektoreittain.¹⁰⁹ Jälkimmäistä tilastoa käytetään esimerkiksi arvioitaessa TKI-toiminnan volyymin toteutumista. Tilastotietoja hyödynnetään tässä raportissa arvioitaessa tutki-musorganisaatioille kohdentuvan valtionavustusrahoituksen ja yhteisrahoitteisen toi-minnan volyyymiä, mitä tarkastellaan luvussa 2.3.

Tilastojen tiedot perustuvat osin kyselyyn.¹¹⁰ Jatkossa valtionavustuksiin ja yhteisra-hoitteiseen toimintaan liittyviä tietoja on saatavissa valtionavustustoiminnan tietovar-anosta ja siihen sisältyvästä Tutkiavustuksia.fi-palvelusta. Jotta valtionavustuksia kos-kevat tiedot ovat hyödynnettävissä tilastoinnissa, niitä on luokiteltava Tilastokeskuksen tarvitsemalla tavalla ja siirrettävä esimerkiksi rajapinnan avulla. Yksi vaihtoehto on yh-

¹⁰⁸ Tieteenala 2010

¹⁰⁹ Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa; Tutkimus- ja kehittämistoi-minta

¹¹⁰ Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa; Tutkimus- ja kehittämistoi-minta

teiskuntapoliittisen tavoiteluokan käyttö valtionavustuksia koskevien tietojen luokittelussa. Rajapintasuunnittelussa on tarpeen ottaa huomioon tilastojen dokumentaatio, kuten eroavaisuudet tiedonkeruussa. Tilastokeskus ei esimerkiksi raportoi yritysten innovaatiotoimintaa rahoituskohtaisesti.

Tilastokeskuksen kyselyjen sisältöjen osalta on ollut tulkintaerilaisuuksia. Tulkintoja on käyty lävitse valtion tutkimuslaitosverkoston ja Tilastokeskuksen kanssa. Edelleen keskusteluun nousee erilaiset muut kyselyt ja sitä kautta T&K-menojen käsitteiden erilaiset tulkinnat.

6.4 Muut opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannot

Tutkimusjaosto keräsi tietoa opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannoista sekä niihin liittyvistä palveluista. Tutkimusjaosto ei tunnistanut selvityksessään, miten näitä tietovarantoja tai niihin liittyviä palveluja voidaan hyödyntää valtionavustusten myöntämisessä. Jaosto ei myöskään tunnistanut valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevia tarpeita rajapintojen kaltaisille yhteyksille. Jaosto korostaa sen sijaan, että opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannoista ja niihin liittyvistä palveluista voi olla hyötyä valtionavustustoimintaa suunniteltaessa ja valtionavustusten vaikutuksia arvioitaessa tai valtionavustuksia koskevaa viestintää kehitettäessä.

Vipunen-tietopalvelu

Vipunen on opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen palvelu opetuksen ja tutkimuksen tiedolla johtamista varten. Vipusessa julkaistaan tilastoraportteja, jotka perustuvat opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja Tilastokeskuksen tiedonkeruuseen. Kuvioista 12 ilmenee, mistä eri lähteistä tietoa kerätään yhteiselle tietoaalustalle. Esimerkiksi Vipusessa esitettävät tutkimus- ja kehittämistoiminnan raportit tutkimusrahoituksesta ja menoista perustuvat Tilastokeskuksen tiedonkeruuseen.¹¹¹

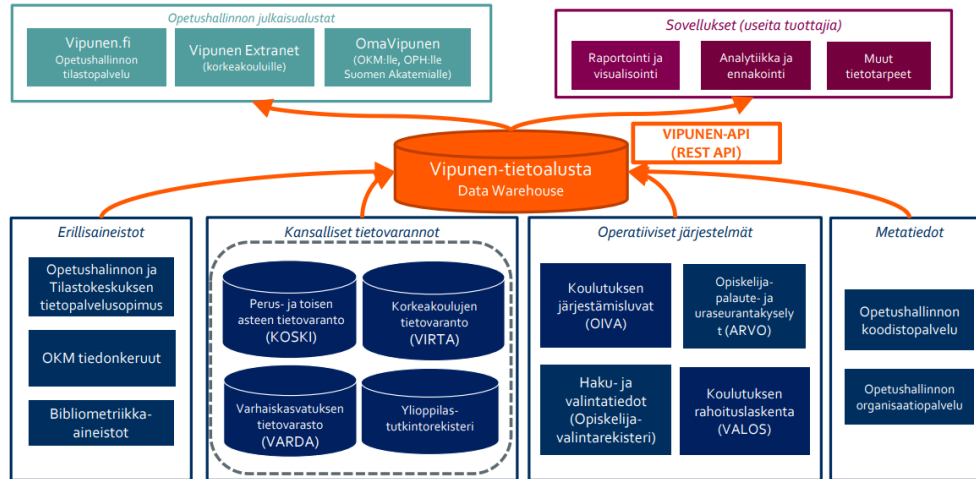
Yliopistolain 51 §:n mukaan ja ammattikorkeakoululain 45 §:n mukaan korkeakoulun tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla.¹¹²

¹¹¹ Korkeakoulujen tiedonkeruukäsikirja 2021; Tutkimus ja kehittämistoiminta

¹¹² Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto



Vipunen Tietoarkkitehtuuri



Kuvio 12. Vipunen-tietoarkkitehtuuri¹¹³

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen Akatemia käyttävät korkeakouluja koskevia tietoja esimerkiksi korkeakoulujen ohjauksessa ja päätöksenteon tukena, kuten rahoituksen myöntämisessä. Vipusessa julkaistaan muun muassa korkeakoulujen tilinpäätöksiin perustuvia talousraportteja. Korkeakoulujen ulkopuolista tutkimusrahoitusta koskevat raportit sisältävät tietoa esimerkiksi korkeakouluille myönnettyistä valtionavustuksista ja rakennerahastorahoituksesta.¹¹⁴

Korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto VIRTATA ja VIRTATA-tiedonkeruu

Opetus- ja kulttuuriministeriön VIRTATA on korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto, jolla vastataan moniin tiedonkeruutarpeisiin. Tietovarannosta ja tietojen luovuttamisesta säädetään laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017).¹¹⁵ VIRTATA-opintotietopalvelussa on yhteensä 1,3 miljoonan tutkinto-opiskelijan tiedot. VIRTATA-julkaisutietopalvelussa on puolestaan tiedot noin 700 000 Suomessa tuotetusta

¹¹³ Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedonkeruut ja muuta ajankohtaista

¹¹⁴ Yliopistojen ulkopuolinen tutkimusrahoitus; Ammattikorkeakoulujen ulkopuolinen tutkimusrahoitus

¹¹⁵ Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017

tutkimusjulkaisusta, mikä on yhteydessä edellä kuvattuun tutkimustietovarantoon. Henkilökohtaisia opintotietoja voi tarkastella KOSKI-palvelussa, ja julkaisutietoa voi selata avoimesti tiedejatutkimus.fi-palvelussa.¹¹⁶

VIRTA-tiedonkeruu tarkoittaa sitä, että korkeakoulut toimittavat vaadittavat tiedot noudattaen opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulujen tiedonkeruukäsikirjassa annettuja ohjeita. Tietoja voidaan toimittaa muun muassa rajapintojen avulla. Tämänkaltaisia tietoja ovat esimerkiksi opintopistetiedot. Korkeakoulut vastaavat siitä, että kyseessä olevat tiedot ovat ajan tasalla niiden käyttämissä palveluissa. Tarvittavat tiedot poimitaan VIRTA-palvelusta eri ajankohtina vuoden aikana.¹¹⁷

Lomakemuotoiset KOTA-tiedonkeruut

Ammattikorkeakoulut ja yliopistot toimittavat muun muassa henkilöstöään ja talouttaan koskevia tietoja niin sanotussa KOTA-tiedonkeruussa. Tiedot toimitetaan csv-tiedostoina, ja osa tiedoista luovutetaan Tilastokeskukselle. Vuoden 2019 alussa voimaan tullut korkeakoulujen taloushallinnon koodisto uudisti taloustiedonkeruuta ja yhtenäisti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen raportointimallit.¹¹⁸

Opetuksen ja koulutuksen tietovaranto KOSKI

KOSKI on Opetushallituksen ylläpitämä opetuksen ja koulutuksen tietovaranto, joka sisältää valtakunnallisia perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotietoja. KOSKI on yhteydessä opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalveluun, johon siirretään tietoja myös VIRTA-tietovarannosta. Tilastokeskuksen kaltaiset valtion viranomaiset hyödyntävät KOSKI-tietovarantoa tiedonkeruussaan. Henkilökohtaisia opintotietoja voi tarkastella KOSKI-tietovarantoon sisältyvän Oma opintopolku -palvelun avulla.¹¹⁹

Digivisio 2030-hanke

Korkeakoulut osallistuvat Digivisio 2030 -hankkeeseen, jossa kehitetään jatkuvan ja joustavan oppimisen palvelua korkeakoulujen kanssa. Palvelu koskee non-formaalialla eli tutkintoon johtamatonta koulutusta. Palvelun on tarkoitus koota korkeakoulujen jatkuvan oppimisen koulutustarjonta yhteen paikkaan, mikä helpottaa koulutusta koskevaa

¹¹⁶ VIRTA-opintotietopalvelu; VIRTA-julkaistutietopalvelu

¹¹⁷ VIRTA-opintotietopalvelu; VIRTA-julkaisutietopalvelu

¹¹⁸ Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

¹¹⁹ KOSKI-palvelun tietosuojaseloste

viestintää ja markkinointia sekä omia tarpeita vastaavien koulutusten löytämistä. Digivisio 2030 -hanketta rahoitetaan muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksella.¹²⁰

Muita koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja ja palveluja

Edellä kuvataan julkisen tutkimusrahoituksen kannalta olennaisia tietovarantoja ja palveluja. Niiden lisäksi valtionapuviranomaisilla on omia asiointi- ja hallinnointipalveluja sekä tietovarantoja ja -varastoja, joita käytetään eri tarkoituksiin, kuten korkeakoulutuksen kehittämiseen.¹²¹ Esimerkiksi edellä mainittu tutkimustietovaranto kokoaa suomalaisten tutkimusinfrastruktuurien tiedot yhteen paikkaan.¹²² Suomen Akatemia julkaisee valtionapuviranomaisena myös tutkimusrahoituspäätöksiä ja tuottaa tietoa Tieteen tilasta.¹²³

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiota 2030 varten koottiin tietoa koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannoista ja palveluista. Kartoituksessa muistutetaan muun muassa yliopistojen tutkimustietojärjestelmistä ja tutkimuslaitosten palveluista. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisee Sotkanet.fi-tilasto- ja indikaattoripankkia sekä Innokylä-alustaa. Lisäksi muutkin valtion tutkimuslaitokset tarjoavat tietoa aineistoista.¹²⁴ Esimerkiksi ympäristöhallinnon avoin tieto on koottu Suomen ympäristökeskuksen palveluun. Ympäristöhallinnon yhteisessä verkkopalvelussa Ymparisto.fi on muun muassa alueellista ympäristötietoa.¹²⁵

Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantojen kokonaisuuteen luetaan myös julkaisuarkistot, Finna-aineisto- ja -hakupalvelut sekä esimerkiksi Tieteen termipankki.¹²⁶ Ne eivät ole suoraan yhteydessä valtionavustustoimintaan, mutta valtionavustustoiminnan sanasto on esimerkiksi julkaistu myös Tieteen termipankissa.

6.5 Talousraportoinnin automatisointi

Valtionavustusprosessin digitalisoinnissa pyritään asiakaslähtöisyyteen ja riittävään yhdenmukaisuuteen. Valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden tarkoituksena on

¹²⁰ Digivisio2030

¹²¹ Korkeakoulujen ja tiedelaitosten ohjaus, rahoitus ja sopimukset; Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja

¹²² Tutkimusinfrastruktuurien tietopankki

¹²³ Asiakirjajulkisuuskuvaus

¹²⁴ Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja

¹²⁵ Ymparisto.fi

¹²⁶ Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja

lisätä valtionapuviranomaisten tehokkuutta ja tuottavuutta. Esimerkiksi osa valtionapuviranomaisista luokittelee jo nyt valtionavustushakemuksia helpottaakseen käsittelyä ja automatisoidakseen tietotyötä. Sen lisäksi valtionapuviranomaisten on tarpeen arvioida, miten valtionavustusten hakijoiden ja saajien hallinnollista taakkaa ja työmäärää voidaan keventää julkisten palveluiden digitalisoinnin periaatteiden mukaisesti. Tutkimusjaosto kiinnittää selvityksessään erityistä huomiota talousraportoinnin automatisointiin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen taloustiedot kerätään KOTA-järjestelmään korkeakoulutasolla. Osa näistä tiedoista on saatavilla Vipunen-tietopalvelun kautta. Tietoja ei kuitenkaan pystytä siirtämään excelliin tai vastaavaan ohjelmaan jatkojalostettavaksi esimerkiksi korkeakouluvertailun pohjadataksi. KOTA-järjestelmään tuotettavien tietojen osalta pääosa tietojen tuottamisesta pystyttäisiin automatisoimaan esimerkiksi kirjanpidon järjestelmästä. Hanketasoinen taloustieto on kunkin korkeakoulun omissa kirjanpitojärjestelmissä tai omissa tietovarastoissa tai palvelukeskuksen järjestelmissä. Näiden osalta voidaan pohtia jatkotyönä mahdollisen hankekohtaisen aineiston automatisointia.

Valtion tutkimuslaitosten taloustiedot ovat saatavissa yhteisessä taloushallinnon tietojärjestelmässä Kiekussa. Tiedot kirjataan yhteisellä seurantakohdemallilla. Näitä tietoja voidaan hyödyntää valtion tutkimuslaitosten yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoininnan prosessien (raportointi, laskutus) kehittämisessä ja automatisoinnissa. Tutkimuslaitosten rahoittajaraportointia voidaan kehittää (laatu ja tehokkuus) määrittelemällä rahoittajakohtaisesti raportoinnin vakiotietotarpeet, joiden pohjalta Kiekun BI -raportoinnin kautta voidaan tuottaa rahoittajaraportoinnissa käytettäviä raportteja. Tätä työtä tehdään jo Tulanet-talousverkoston ja Palkeiden yhteistyönä. Kaikkien vakiosisältöisten raportointien osalta voitaisiin jopa rakentaa automaattisia tiedonsiirtoja Kiekun ja rahoittajaportaalien välillä. Toimintatapoja yhdenmukaistamalla luodaan mahdollisuuksia laajentaa Palkeiden tarjoamaa Projektien talousvastaava -palvelun käyttöä. Tämän palvelun käyttöä voitaisiin laajentaa raportoinnin lisäksi esimerkiksi yhteistoininnan laskutukseen, mikäli ministeriöiden rahoituspäätökset ja laskutusmenettelyt voidaan määritellä yhdenmukaisin perustein. Yhdenmukaisten toimintatapojen käytönnotolla saadaan automatisoitua tiedonkeruuta sekä tuotettua yhdenmukaista raportointitietoa, mikä tehostaa prosesseja sekä rahoittajaorganisaatioissa että toteuttajaorganisaatioissa. Raportointitiedon yhdenmukaisuus parantaa myös tiedon laatua.

Jos kaikkien rahoittajien raportointi toteutetaan yhtenäisellä määrämuotoisella mallilla digitaalisen rajapinnan kautta, myös muiden valtion budjettitalouden ulkopuolisten toimijoiden (esim. VTT Oy) hankeraportit voitaisiin toimittaa tiedostosiirtoa hyödyntäen. Tällainen yhtenäinen malli ja tiedostosiirrot helpottaisivat merkittävästi talousraportoinnin hallintotyötä.

Talousraportoinnin automatisoinnin kehittämiseksi on olemassa hyvät edellytykset; vaikiintuneet saajat, yhteiset taloushallinnon koodistot ja laskentamallit (korkeakoulut) ja seurantakohteet (valtion talousarviotalous), keskitetyt taloushallinnon järjestelmät ja palvelutuotanto (palvelukeskukset) sekä mahdollisuus vakioituun raportointiin kokonaiskustannusmallin mukaisesti.

6.6 Yhteenveto

Tutkimusorganisaatioita koskevaan valtionavustustoimintaan liittyy useita tietovarantoja ja palveluja. Niiden ja valtionavustustoiminnan tietovarannon yhteentoimivuutta on tarpeen arvioida, kun valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja kehitetään. Tutkimusjaoston mukaan palveluihin on voitava kirjautua Haka-käyttäjätunnuksella, joka on laajasti käytössä korkeakouluissa. Tutkimusjaosto ehdottaa, että valtionavustuksia koskevia tietoja siirretään tiedejatutkimus.fi-palveluun valtionavustustoiminnan tietovarannosta. Valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siinä olevia tietoja pitää tarkastella myös Tilastokeskuksen käyttämien luokitusten näkökulmasta, jotta tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan tilastoinnissa.

Tutkimusjaosto muistuttaa, että valtionavustustoimintaan liittyvien tietovarantojen ja palveluiden muodostamaan kokonaisuuteen sekä jo luotuihin yhteyksiin on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Raportointivaatimukset ja tiedonkeruukäytännöt eivät saisi lisätä hallinnollista taakkaa ja työmäärää tai kustannuksia kohtuuttomasti. Yhteyksien suunnittelussa ja toteutuksessa on lisäksi otettava huomioon valtionapuviranomaisten tiedonsaantioikeuksien, tietojen käytön luvanvaraisuuden ja lainvalmistelun kaltaisia asioita, joita on tarpeen arvioida tässä raportissa kuvattua enemmän.

Kaikki valtionapuviranomaiset eivät ole suunnitelleet ottavansa valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja käyttöön, vaan ne jatkavat omien asiointi- ja hallinnointipalveluidensa käyttöä ja kehittämistä. Valtionavustuslaissa ei säädetä valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden käyttöveloitteesta valtionapuviranomaisille. Valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja on kehitettävä jatkossakin asiakaslähtöisesti ja tavalla, joka mahdollistaa tuottavuushyötyjen aikaansaamisen valtionhallinnossa. Tuottavuushyötyjä olisi erityisesti saatavissa talousraportoinnin automatisoinnissa. Sen edellytyksenä on kokonaiskustannusmallin mukainen talousraportointi.

KEHITTÄMISEHDOTUS

Edistetään tiedon ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tutkimusorganisaatioita koskevassa avustustoiminnassa

Varmistetaan, että korkeakoulujen henkilökunta ja opiskelijat voivat kirjautua valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin Haka-käyttäjätunnuksillaan.

Valtiokonttori selvittää, miten valtionavustustoiminnan tietovarannon ja tutkimustietovarannon (Tiedejatutkimus.fi) välinen yhteys voidaan rakentaa. Yhteys edellyttää yhtenäisen luokittelutiedon käyttöä tietovarannoissa. Valtiokonttori vastaa yhteyden suunnittelusta ja toteutuksesta valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja kehitettäessä.

Valtiokonttori selvittää mahdollisuudet talousraportoinnin automatisointiin kehittäessään valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toivotaan kehittävän opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantojen välisiä yhteyksiä ja tiedonsiirtoon liittyviä menettelyitä.

7 Valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittäminen

Tämä luku tiivistää yhteenvetona raportin keskeisiä havaintoja. Lukuun kootaan myös kehittämissuositukset ja luonnehditaan niitä tiiviisti.

7.1 Yhteenveto

Tutkimusjaoston tavoitteena oli selvittää tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja niihin liittyviä käytäntöjä sekä selkeyttää valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostamaa kokonaisuutta. Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa valtionavustustoiminnan kehittämistä varten. Jaosto kartoitti myös tietovarantoja ja niihin liittyviä palveluja tarkoituksenaan tukea valtionavustusprosessin digitalisointia.

Tutkimusjaosto kiinnitti selvityksessään erityistä huomiota tutkimusrahoitusta koskeviin erityiskysymyksiin, kuten tutkimusrahoituksen käsitteisiin ja niihin liittyviin menettelytapoihin, lainsäädännön kehittämiseen sekä kokonaiskustannusmalliin. Jaoston tekemä selvitys vahvistaa aiemmin laadittujen selvitysten ja raporttien tuloksia, mikä perustelee kehittämissuositusten toteuttamista. Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut ja niitä varten määritellyt tietorakenteet auttavat valtionapuviranomaisia ehdotusten toimeenpanossa. Talouteen liittyvien menettelytapojen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen lisäävät vaikuttavuutta, läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta tutkimusorganisaatioita koskevassa valtionavustus- ja yhteisrahoitteisessa toiminnassa.

Tutkimusjaosto osallistui valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin kehittämiseen ja arvioi sitä tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan näkökulmasta. Toimintamalli sopii viitekehyydeksi, kun valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia ammattikorkeakouluille ja yliopistoille sekä valtion tutkimuslaitoksille. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitus ja hakeminen ovat lähtökohtaisesti strategisia. TKI-toimintaa koskeva monivuotinen suunnitelma korostaa strategisia valintoja ja vaikutusten arviointia toimintamallin mukaisesti. Harkinnanvaraiset valtionavustukset ja yhteisrahoitteinen toiminta ovat yksi keino toteuttaa TKI-rahokseen liittyviä tavoitteita.

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä valtionavustusten myöntämiseen liittyy erilaisia tietovarantoja ja palveluja. Tutkimusjaosto tunnisti kolme asiaa, jotka on erityisesti varmistettava valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja kehitettäessä:

1. Palveluihin on voitava tunnistautua myös Haka-käyttäjätunnistuksella.
2. Valtionavustustoiminnan tietovarannosta on perusteltua siirtää valtionavustuksia koskevia tietoja tutkimustietovarantoon; tiedejatutkimus.fi-palveluun.
3. Valtiokonttorin on selvitettävä mahdollisuudet talousraportoinnin automatisointiin, kun se kehittää valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja.

7.2 Kehittämisehdotukset

Tutkimusjaosto tuotti uutta tietoa tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan muodostamasta kokonaisuudesta. Jaosto laati kymmenen ehdotusta tutkimusorganisaatioita koskevan valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämiseksi. Kehittämisehdotukset perustuvat jaoston toteuttamiin haastatteluihin, sidosryhmätapaamisiin, asiakirja-aineistoihin sekä jaoston tekemiin havaintoihin. Ehdotuksilla tavoitellaan entistä vaikuttavampaa, tehokkaampaa, läpinäkyvämpää ja yhdenmukaisempaa valtionavustus- ja yhteisrahoitteista toimintaa.

Selkeytetään tutkimusrahoitukseen liittyviä käsitteitä ja menettelytapoja sekä panostetaan osaamiseen

Eri rahoitusmuotojen (valtionavustus, liiketaloudellinen toiminta ja hankinta, yhteisrahoitteinen toiminta, maksullinen toiminta ja yhteistoiminta) käsitteisiin sekä niitä vastaaviin menettelytapoihin liittyy epäselvyyttä. Käytettävät menettelytavat ja rahoituksen käytön ehdot ja rajoitukset eivät ole vastanneet rahoitusmuotoa. Epäselvyydet kohdistuvat ministeriöiden myöntämään rahoitukseen. Menettelytapoihin liittyvät epäselvyydet aiheuttavat kohtuutonta taakkaa valtionavustusten hakijoille ja saajille. Tutkimusjaoston on kuvannut tutkimusrahoitukseen liittyvät käsitteet ja niitä vastaavat menettelyt. Tutkimusjaosto ehdottaa, että ministeriöt käyvät lävitse tutkimusrahoitukseen liittyvät menettelyt ja selkeyttävät niitä hyödyntäen tässä raportissa olevia kuvauksia. Tutkimusrahoituksen menettelyissä tulisi hyödyntää hankintatoimen ja taloushallinnon osaamista.

Tutkimusjaosto ehdottaa menettelytapojen selkeyttämiseksi, että Valtiokonttori tekee tarvittavat, yhteisrahoitteisen toiminnan ja yhteistoiminnan käsitteisiin sekä menettely-

hin liittyvät tarkistukset valtion kirjanpidon käsikirjaan ja muuhun talouteen liittyvää ohjeistukseen. Valtiokonttori selvittää itselaskutukseen liittyviä menettelyjä. Samalla selvitetään, miten yhteistoiminnan menot ja tulot voitaisiin jatkossa nettouttaa.

Vaikka EU-rakennerahastot on rajattu valtionavustushankkeen ulkopuolelle, haastatte- luissa ja sidosryhmätapaamisissa tuotiin usein esille EU-rakennerahastojen rahoitus- ehtojen, tulkintojen ja menettelytapojen ristiriitoja. Menettelytapojen todettiin vaihtelevan tarpeettomasti ja aiheuttavan hakijoille ja saajille ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Kansallisesti tulisi pyrkiä mahdollisimman yhtenäiseen ja selkeään malliin. Tutkimusjaosto ehdottaa, että työ- ja elinkeinoministeriö perustaisi erillisen työryhmän menettely- tapojen selvittämiseksi ja yhtenäistämiseksi.

Tutkimusrahoituksen myöntäminen edellyttää monipuolista osaamista. Rahoituksen myöntäjillä tulisi olla hallinto- ja hankintamenettelyyn, talouteen sekä aineettomiin oi- keuksiin liittyvää osaamista. Sitä tulisi kehittää koulutuksilla. Valtionavustushankkeessa on laajemmin tunnistettu tarve kehittää valtionavustustoimintaan liittyvää osaamista. Tutkimusjaosto ehdottaa, että valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja HAUS kehittämis- keskus suunnittelevat yhdessä koulutusohjelman, jossa huomioidaan myös tutkimusra- hoituksen myöntämisen erityispiirteet.

Tutkimushankkeiden rahoittaminen perustuu kokonaiskustannusmalliin

Kokonaiskustannusmallilla tarkoitetaan rahoitusmallia, jossa rahoitusta haetaan ja myönnetään toteutettavan hankkeen aiheuttamiin kokonaiskustannuksiin. Kustannus- ten laskenta perustuu rahoituksen saajan normaaleihin kustannuslaskennan käytäntöi- hin. Malliin siirtymistä on ehdotettu vuosina 2003 ja 2007 valtiovarainministeriön joh- dolla toimineissa työryhmissä¹²⁷. Kokonaiskustannusmalli on käytössä Innovaatorahoi- tuskeskus Business Finlandissa ja Suomen Akatemiassa sekä tutkimusjaoston työhön osallistuneessa maa- ja metsätalousministeriössä.

Tutkimusjaosto ehdottaa, että kaikki valtionapuviranomaiset ottavat käyttöön kokonais- kustannusmallin, kun ne myöntävät tutkimusorganisaatioille valtionavustuksia tai yh- teisrahoitteisen toiminnan rahoitusta. Kokonaiskustannusmalli yhdenmukaistaa rahoit-ukseen liittyviä käytäntöjä ja vähentää erilaisiin rahoitusmalleihin liittyviä vaatimuksia. Tutkimusorganisaatioilla on käytössään vakiintuneet ja hyväksytyt laskentamallit, joten

¹²⁷ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus; Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

esteitä malliin siirtymiselle ei ole. Kokonaiskustannusmalliin siirtyminen on edellytys talousraportoinnin automatisoinnille, jota tutkimusjaosto pitää keskeisenä tuottavuutta edistävänä kehittämissuunnitelmaksi.

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvät sääntelytarpeet otetaan huomioon valtionavustuslain uudistamisessa

Tutkimusjaoston selvityksen mukaan julkisen tutkimustoiminnan avustaminen perustuu pitkälti valtionavustuslakiin ja valtionapuviranomaiskohtaisiin käytön rajoituksiin ja ehtoihin. Hallinnonalakohtaista erityislainsäädäntöä on jonkin verran, erityisesti maa- ja metsätalousministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla sekä EU-rahoitukseen liittyen. Tutkimusjaosto kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuslaissa ei ole avustuksen saajan kustannusseurannan järjestämisestä koskevaa sääntelyä. Kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa voitaisiin edistää sääntelyä kehittämällä.

EU:n valtiontukisäännöt vaikuttavat tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten valmisteluun ja myöntämiseen. Säännöistä ei voida poiketa kansallisesti. EU:n valtiontukisääntelyä ei tällä hetkellä ole huomioitu valtionavustuslaissa. EU:n valtiontukisäännöksiä huomioivaa, kaikille valtionapuviranomaisille yhteistä julkiseen tutkimukseen liittyvää kansallista sääntelyä ei ole. Yritysten taloudelliseen toimintaan myönnettäviä valtiontukia säännellään erityislainsäädännöllä.

Valtionavustuslain kehittämistarpeita on tunnistettu valtionavustustyöryhmän mietinnössä (2015)¹²⁸, jossa todetaan, että valtionavustuksiin liittyy runsaasti päällekkäistä ja monimuotoista sääntelyä. Työryhmä totesi, että sääntelyn tarvetta on pohdittava ja selkeytettävä; milloin on tarve säätää erityislailla ja milloin voitaisiin puolestaan säädellä valtionavustuslain nojalla annettavalla asetuksella. Lisäksi valtionavustuslain tulisi täyttää nykyistä paremmin EU:n vaatimuksia. EU:n valtiontukisäädöksiä ei myöskään tunneta riittävästi.

Valtiovarainministeriössä pohditaan parhaillaan valtionavustuslain kehittämistarpeita. Tutkimusjaosto ehdottaa, että samalla tarkastellaan julkisen tutkimustoiminnan avustamiseen liittyvän sääntelyn ja EU:n valtiontukisääntelyn huomioimista valtionavustuslaissa. Vaihtoehtoja ovat esimerkiksi, että julkisen tutkimusrahoituksen myöntämistä, maksamista ja valvontaa säänneltäisiin omalla erityislailla tai valtionavustuslain nojalla annettavalla yleisellä asetuksella (mikä edellyttäisi uutta asetuksenantovaltuutta) tai jul-

¹²⁸ Valtionavustustyöryhmän mietintö

kista tutkimusrahoitusta koskevia säännöksiä sisällytettäisiin valtioavustuslakiin. Tutkimusjaosto tunnistaa, ettei EU:n sääntelyyn voida viitata tyhjentävästi valtionavustuslaissa. EU:n valtioneuvoston sääntöjen tuntemista on tarpeen lisätä myös muilla keinoilla.

Avustuspäätöksissä osoitetaan selkeästi, miten arvonlisäveromenot korvataan korkeakouluille

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakoulujen julkiseen tehtävään liittyvät arvonlisäverot. Se korvaa myös myöntämänsä hanke- ja strategiarahoituksen arvonlisäverot tietyin edellytyksin korkeakouluille. Tämä niin sanottu arvonlisäverokompensaatio koskee vain opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää rahoitusta. Muut valtionapuviranomaiset kirjaavat rahoituspäätöksiinsä selkeästi, ovatko arvonlisäverot korkeakoulujen lopullisia menoja vai korvaako rahoittaja hankkeisiin liittyvät arvonlisäverot.

Korkeakoulut joutuvat toteuttamaan monimutkaisia arvonlisäverotukseen liittyviä kirjaus- ja seurantamenettelyjä muiden valtionapuviranomaisten rahoituksen osalta. Tutkimusjaostossa keskusteltiin mahdollisuudesta yksinkertaistaa menettelyjä; tähän liittyvää selvitystyötä on tarpeen jatkaa erikseen.

Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamista koskevat EU-säädökset huomioidaan valtionavustuslain uudistuksessa

EU:n valtioneuvoston sääntöjä sovelletaan myönnettäessä rahoitusta tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin. Taloudellinen toiminta ja ei-taloudellinen toiminta on eriytettävä toisistaan infrastruktuurien käytössä ja rahoituksessa. Esimerkiksi ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettua infrastruktuuria voidaan rahoittaa, mutta infrastruktuurien käytössä on otettava huomioon, että sen kokonaiskapasiteetista voidaan käyttää 20 %:a taloudelliseen toimintaan. Monimutkaiset tutkimusinfrastruktuureihin liittyvät käsitteet ja käytännöt tulisi sisäistää toiminnan suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa.

Valtionavustuslaissa olevissa investointiavustuksia koskevissa säädöksissä ei ole huomioitu EU:n valtioneuvoston sääntöjä. Valtiovarainministeriön tulisi selvittää valtionavustuslain uudistuksen yhteydessä, miten tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyvää EU:n valtioneuvoston sääntelyä tulisi ottaa huomioon valtionavustuslaissa. Valtionhallinnon tulee vaikuttaa yhdessä Euroopan komissioon, jotta tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamista ja käyttöä koskevia menettelyjä voitaisiin selkeyttää ja yksinkertaistaa.

Yhtenäistetään talouden käsitteitä ja selkeytetään talouteen liittyviä menettelytapoja

Valtionavustustoiminnan sanastossa määritellään valtionavustuksella rahoitettavaa toimintaa kuvaavia käsitteitä. Sanasto selkeyttää ja yhdenmukaistaa valtionapuviranomaisten käyttämiä käsitteitä. Kaikki valtionapuviranomaiset käyttävät sanastoa valtionavustuksia koskevassa lainvalmistelussa tai laatiessaan esimerkiksi valtionavustuksen käytön ehtoja ja rajoituksia eli vakioehtoja. Talouden käsitteiden (meno, kulu, kustannus, tulo ja rahoitus sekä maksutta käyttöön saadun resurssit) käyttöön on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Rahoittajien laatimat ohjeet ja ehdot tulee tuottaa moniammatillisesti hyödyntäen taloushallinnon asiantuntijoita.

Suosittellaan usean toimijan yhteishankkeiden toteuttamista mallilla, jossa jokainen on asianosainen

Monimutkaisten yhteiskunnallisten asioiden ratkaiseminen ja tutkimustoiminta edellyttävät yhteistyötä, kuten usean toimijan yhteistyössä toteuttamia hankkeita. Kun tutkimushankkeeseen osallistuu usea toimija, suositellaan, että jokainen niistä hakee asianosaisena valtionavustusta tai yhteistoiminnan rahoitusta omaan osuuteensa. Jokainen toimija saa omaa osuuttaan koskevan rahoituspäätöksen. Suositeltu menettelytapa selkeyttää esimerkiksi rahoituksen käyttöä ja sen raportointia. Suosituksen mukainen toimintatapa on myös edellytys talousraportoinnin automatisoinnille. Valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa tulisi olla mahdollista käsitellä yhteishankkeen eri osapuolten toteuttamia osahankkeita yhtenä kokonaisuutena.

Yhtenäistämisen tarvetta on myös yhteishankkeita koskevissa käsitteissä, minkä takia valtionavustustoiminnan sanastoa on päivitettävä tältä osin. Yhteisten käsitteiden käyttö tukee hankkeiden sujuvaa hallinnointia.

Sujuvoitetaan tutkimusrahoitukseen liittyviä menettelytapoja

Valtionapuviranomaisten prosesseja verrattiin valtionavustustoiminnan verkostomaiseen toimintamalliin, joka on valtionavustusten valmistelun, myöntämisen ja arvioinnin yleinen viitekehys. Valtionavustuksilla rahoitetaan korkealaatuista ja vapaata tieteellistä tutkimusta. Tutkimusrahoituksen suunnittelu, valmistelu ja myöntäminen perustuvat olemassa oleviin strategioihin (hallitusohjelma, hallinnonalojen ja ministeriöiden strategiat, innovaatio- ja tiedepoliittiset strategiat) ja niistä johdettuihin tavoitteisiin. Tutkimusrahoituksen hakeminen perustuu puolestaan hakijoiden omiin strategioihin, painopistealueisiin ja tutkimusohjelmiin. Tutkimusrahoitusta on tarkoituksenmukaista arvioida tutkimusohjelma- tai rahoitusinstrumenttitasolla. Valtionavustustoiminnan verkostomaisen

toimintamallin kuvausta on tarkistettava niin, että siitä ilmenee, miten valtionavustustoiminnan suunnittelu ja seuranta kytkeytyvät olemassa oleviin käytänteisiin.

Tutkimusjaoston tunnistamat kehittämistarpeet kohdistuvat toimintamallin toiseen vaiheeseen eli rahoituksen hakemisen ja myöntämisen käytänteisiin. Tutkimusrahoitukseen, talouteen, yhteishankkeisiin ja rakennerahastorahoitukseen liittyviä menettelytapoja on tarpeen sujuvoittaa. Kaikkien rahoittajien tulisi siirtyä tutkimusrahoituksessa kokonaiskustannusmalliin. Lisäksi talousraportoinnin automatisointi tarjoaa mahdollisuuksia menettelytapojen keventämiseen. Rahoituksen myöntämiseen liittyviä haasteita voidaan ratkaista edistämällä tutkimusrahoituksen erityiskysymyksiin liittyviä kehittämissuhteita valtionapuviranomaisissa.

Kieleltään selkeät ja tietorakenteiltaan yhdenmukaiset digitaaliset palvelut lisäävät avustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä

Valtionavustustoiminnan yhtenäistäminen lähtee liikkeelle yhtenäisestä sanastosta ja käsitteistä. Tätä yhtenäistämistyötä on tehty laatimalla valtionavustustoiminnan sanasto. Myös tässä raportissa esitetään tutkimusrahoitukseen, talouteen ja yhteishankkeisiin liittyvää käsitteistöä. Digitaaliset palvelut yhtenäistävät valtionavustusprosessiin liittyviä menettelytapoja niiden valtionapuviranomaisten osalta, jotka ottavat palvelut käyttöön.

Valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyy erilaisia asiakirjoja, kuten hakulomakkeita, hakemuslomakkeita, vakioehtoja ja valtionavustuspäätöksiä. Valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin on suunniteltu näitä koskevia yhteisiä tietorakenteita. Ne soveltuvat lähtökohtaisesti myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin. Valtionapuviranomaisia suositellaan käyttämään yhteisiä tietorakenteita ja hyödyntämään valtionavustushankkeessa luotuja käsitteitä ja toimintamalleja, vaikka valtionapuviranomaiset eivät ottaisi valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja käyttöön. Yhtenäiset rakenteet ja käsitteet luovat pohjan yhtenäisille toimintatavoille. Tätä yhtenäistämistyötä on tarpeen jatkaa koordinoitusti valtionapuviranomaisten välisenä yhteistyönä.

Edistetään tiedon ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tutkimusorganisaatioita koskevassa avustustoiminnassa

Tutkimusorganisaatioita koskevaan valtionavustustoimintaan liittyy useita tietovarantoja ja palveluja, mikä on otettava huomioon valtionavustustoiminnan tietovarantoa perustettaessa ja siihen sisältyviä digitaalisia palveluja kehitettäessä. Valtiokonttorin on varmistettava, että korkeakoulujen henkilöstö voi kirjautua palveluihin Haka-käyttäjätunnuksilla. Valtiokonttoria pyydetään selvittämään, miten valtionavustuksia koskevia

tietoja voidaan siirtää tiedejatutkimus.fi-palveluun. Valtiokonttorin on myös selvitettävä mahdollisuudet talousraportoinnin automatisointiin. Tiedon ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen parantaa asiointia, helpottaa tiedonkeruuta ja tukee raportointia valtionavustustoiminnassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on myös paljon muita erilaisia opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja. Niidenkin välisiä, tiedonkeruuseen ja tiedon-siirtoon liittyviä menettelyjä on tarpeen kehittää.

Lopuksi

Tutkimusjaoston raportti on tarkoitettu kehittämissuosituksineen rahoittajien tueksi, kun ne kehittävät tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteeseen toimintaan liittyviä käytäntöjä. Raportti sisältää kehittämissuosituksia myös valtionavustushankkeelle, kun se valmistelee esimerkiksi valtionapuviranomaisille tarkoitettuja oppaita. Sen lisäksi raportissa on kehittämissuosituksia valtiovarainministeriölle valtionavustustoimintaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Valtiokonttoria varten tehdyt kehittämissuositukset koskevat puolestaan valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden kehittämistä ja valtion talousarviotalouteen liittyvien käytäntöjen yhdenmu-kaistamista.

Lähteet

Ammattikorkeakoululaki 932/2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140932>

Ammattikorkeakoulut Suomessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavissa: <https://okm.fi/ammattikorkeakoulut> Viitattu 13.1.2023

Ammattikorkeakoulujen ulkopuolinen tutkimusrahoitus. Vipunen. Saatavissa: <https://vipunen.fi/fi-fi/amk/Sivut/Talous.aspx> Viitattu 13.1.2023

Asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti. Euroopan komissio. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/summary/general-block-exemption-regulation.html> Viitattu 5.5.2023

Asiakirjajulkisuuskuvaukset. Suomen Akatemia. Saatavissa: <https://www.aka.fi/globalassets/yhteystiedot/asiakirjajulkisuuskuvaukset.pdf> Viitattu 13.1.2023

Aurora-tietokanta osaksi Tiedejatutkimus.fi-palvelua vuoden 2022 alusta. Arene ry. Saatavissa: <https://www.arene.fi/ajankohtaista/aurora-tietokanta-osaksi-tiedejatutkimus-fi-palvelua-vuoden-2022-alusta/> Viitattu 13.1.2023

Avustusten myöntämiseen järjestöille liittyvistä kysymyksistä. KILA 201/2021. Kirjanpitolautakunta. Saatavissa: <https://kirjanpitolautakunta.fi/-/avustusten-myontamiseen-jarjestoille-liittyvista-kysymyksista> Viitattu 3.5.2023

Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä. Tarkastuskertomus 15/2021. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Saatavissa: <https://www.vtv.fi/julkaisut/budjettitalouden-sisainen-yhteisrahoitus-toiminnan-rahoituslahteenä/> Viitattu 13.1.2023

Digitalisoinnin periaatteet. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet> Viitattu 27.10.2022

Digivisio2030. Saatavissa: <https://digivisio2030.fi/uudet-palvelut/> Viitattu 13.1.2023

EU:n valtioneukisäännöt. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa: [EU_n_valtioneukisaannot_lokakuu2014_FINAL+\(1\).pdf](https://www.eunvaltioneukisaannot_lokakuu2014_FINAL+(1).pdf) (tem.fi). Viitattu 7.3.2023

Haeavustuksia.fi. Valtiokonttori. Saatavissa: <https://www.haeavustuksia.fi/fi/> Viitattu 13.1.2023

Haka-käyttäjätunnistusjärjestelmä. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus oy. Saatavissa: <https://www.csc.fi/haka-kayttajatunnistusjarjestelma> Viitattu 13.1.2023

Hallintolaki 434/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Harkinnanvaraisten valtionavustusten ja valtionavustuslajien tunnistaminen. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Viitattu 27.10.2022

HE 152/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_152+2018.aspx Viitattu 4.5.2023

HE 88/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_88+2022.aspx Viitattu 13.1.2023

HE 211/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_211+2022.aspx Viitattu 13.1.2023

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+63/2001> Viitattu 13.1.2023

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/> Viitattu 27.10.2022

Järjestöjä koskevat valtionavustuskäytännöt. Ehdotukset niiden kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27:2021. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163145> Viitattu 27.10.2022

Kansallinen tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden päivitetty tiekartta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa: <https://tem.fi/kansallinen-tki-tiekartta> Viitattu 13.1.2023

Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus. Valtionvarainministeriö. Työryhmämuistiota: 9/2007. Kokonaiskustannusmallia yhteisrahoitteisten hankkeiden budjetoinnissa ja seurannassa selvittävä hanke. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM038:00/2006> Viitattu 13.1.2023

Kokonaiskustannusmallin vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointi. Loppuraportti. Suomen Akatemia. Saatavissa: <https://docplayer.fi/522059-Kokonaiskustannusmallin-vaikuttavuuden-ja-vaikutusten-arviointi-loppuraportti.html> Viitattu 13.1.2023

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). Saatavissa: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) Viitattu 13.1.2023

Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavissa: <https://okm.fi/ohjeet> Viitattu 13.1.2023

Korkeakoulujen tiedonkeruukäsikirja 2021. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavissa: <https://wiki.eduuni.fi/pages/viewpage.action?pageId=206835640> Viitattu 13.1.2023

Korkeakoulujen ja tiedelaitosten ohjaus, rahoitus ja sopimukset. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavissa: <https://okm.fi/ohjaus-rahoitus-ja-sopimukset> Viitattu 13.1.2023

KOSKI-palvelun tietosuojaseloste. Opetushallitus. Saatavissa: <https://opinto-polku.fi/wp/tietosuojaseloste/koski-palvelun-tietosuojaseloste/> Viitattu 13.1.2023

Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus oy. Saatavissa: <https://wiki.eduuni.fi/display/csckorkeakoulut/Koulutuksen+ja+tutkimuksen+tietovarantoja> Viitattu 13.1.2023

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:48. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164214> Viitattu 27.10.2022

Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:59. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163521> Viitattu 27.10.2022

Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta 2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181368>

Laki julkista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>

Laki valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 1092/2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2022/20221092>

Laki tutkimustietovarannosta 1238/2021. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20211238>

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170884>

Laki valtionavustuslain muuttamisesta 1075/2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221075>

Laki valtion talousarviosta 423/1998. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>

Laki yliopistolain muuttamisesta 2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181367>

Lausunto kehittämishankkeen kustannusten ja hankkeeseen saadun valtionavustuksen kirjaamisesta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 104/2012. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Lausunto-104-2012.pdf> Viitattu 3.5.2023

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/> Viitattu 27.10.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedonkeruut ja muuta ajankohtaista. Saatavissa: <https://okm.fi/documents/1410845/89697263/Haapam%C3%A4ki+ja+Piironen++OKM+tiedonkeruut.pdf/96f00c98-db01-7f45-dcd6-4904f15d8ad6/Haapam%C3%A4ki+ja+Piironen++OKM+tiedonkeruut.pdf?t=1630566782094> Viitattu 13.1.2023

Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle. Komission tiedonanto. (2014/C 198/01). Saatavissa: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=DA) Viitattu 13.1.2023

Suomi.fi-tunnistus. Saatavissa: <https://www.suomi.fi/ohjeet-ja-tuki/tunnistus/mika-on-suomifi-tunnistus> Viitattu 13.1.2023

Tieteenala 2010. Tilastokeskus. Saatavissa: <https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/tieteenala/> Viitattu 4.5.2023

Tietoa tiedejatutkimus.fi-palvelusta. Saatavissa: <https://tiedejatutkimus.fi/fi/service-info> Viitattu 13.1.2023

TKI-tiekartta ja sen tavoitteet. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavissa: <https://okm.fi/tki-tiekartta/tavoitteet> Viitattu 13.1.2023

Toiminnan suunnittelun työvälineet. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/toiminnan-suunnittelun-tyovalineet> Viitattu 27.10.2022

Tutkimusinfrastruktuurien tietopankki. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus oy. Saatavissa: <https://wiki.eduuni.fi/display/CSCTTV/Tutkimusinfrastruktuurien+tietopankki> Viitattu 13.1.2023

Tutkimusrahoituspäätösten perusteet 2022–2023. Suomen Akatemia. Saatavissa: https://www.aka.fi/globalassets/1-tutkimusrahoitus/2-arviointi-ja-paatoksenteko/4-nain-paatokset-tehdaan/trp_2022-2023_250422.pdf Viitattu 8.5.2023

Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa. Tilastokeskus. Saatavissa: <https://stat.fi/tilasto/tkker> Viitattu 13.10.2023

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma. Parlamentaarisen TKI-työryhmän 2022 loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:13. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-978-6>. Viitattu 3.5.2023

Tutkimus- ja kehittämistoiminta. Tilastokeskus. Saatavissa: <https://www.stat.fi/tilasto/tkke#documentation> Viitattu 9.3.2023

Tutkimusjaoston asettamiskirje. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM092:00/2022> Viitattu 11.1.2023

Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164480> Viitattu 9.12.2022

Valtionavustushankkeessa toimivat jaostot. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-tyoryhmat-ja-jaostot> Viitattu 27.10.2022

Valtionavustuksen vakioehdot. Opas valtionapuviranomaisille valtionavustuksen käyttöä koskevien yleisten ehtojen ja rajoitusten laatimisen tueksi. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Viitattu 4.5.2023

Valtionavustuslaki 688/2001. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010688>

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46. Saatavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160362> Viitattu 27.10.2022

Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. 2019. QPR Software Oyj. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen> Viitattu 27.10.2022

Valtionavustustoiminnan kehittäminen. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen> Viitattu 27.10.2022

Valtionavustustoiminnan sanasto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:33. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-246-8> Viitattu 3.5.2023

Valtionavustustoiminnan verkostomainen toimintamalli. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustushankkeen-aineistot-ja-tuotokset> Viitattu 27.10.2022

Valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittamien Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon. Ohje valtionapuviranomaisille. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/muut-palvelut/tutkiavustuksia/#kayttoohjeita> Viitattu 3.5.2023

Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2015:29. Saatavissa: <https://vm.fi/valtionavustustoiminnan-kehittaminen> Viitattu 27.10.2022

Valtion kirjanpidon käsikirja 2023. Valtiokonttori. Valtiokonttorin julkaisuja 1/2023. Saatavissa: https://vkazprodwordpressstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/2023/01/Valtion_kirjanpidon_kasikirja_13012023.pdf Viitattu 3.5.2023

Valtion maksuperustelaki 150/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920150>

Valtion maksuperusteasetus 211/1992. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920211>

Valtioneuvoston asetus valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoaineistosta 1394/2022. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2022/20221394>

Valtioneuvoston hankintaohje 2023. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:33. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-574-0>. Viitattu 3.5.2023

Valtion talousarvion yleiset määräykset. Menomomentteja koskevat yleiset määräykset. Saatavissa: <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2023&lang=fi&main-doc=/2023/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:149:151:155>: Viitattu 3.5.2023

Valtion tutkimuslaitos. Tilastokeskus. Saatavissa: <https://www.stat.fi/meta/kas/val-tutklait.html> Viitattu 13.1.2023

Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmasta, julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvien kehys- ja muiden ehdotusten sekä valtion talousarvioehdotusten laadinnasta. (VN/4842/2020 30.4.2020). Saatavissa: <https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+taloussuunnitelmasta,+julkisen+talouden+suunnitelman+valmisteluun+liittyvien+kehys-+ja+muiden+ehdotusten+sek%C3%A4+valtion+talousarvioehdotusten+laadinnasta/97bb21e9-7fc8-716f-03a7-9df51467e3be/Valtiovarainministeri%C3%B6n+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+toiminta-+ja+taloussuunnitelmasta,+julkisen+talouden+suunnitelman+valmisteluun+liittyvien+kehys-+ja+muiden+ehdotusten+sek%C3%A4+valtion+talousarvioehdotusten+laadinnasta.pdf?t=1588248110000> Viitattu 3.5.2023

Valtion yhteinen kustannuslaskentamalli (VK/1106/04.00.00/2016). Saatavissa: <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/valtion-yhteinen-kustannuslaskentamalli/> Viitattu 3.5.2023

VIRTA-julkaisutietopalvelu. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus oy. Saatavissa: <https://wiki.eduuni.fi/display/cscvirtajtp/VIRTA-julkaisutietopalvelu> Viitattu 13.1.2023

VIRTA-opintotietopalvelu. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus. Saatavissa: <https://wiki.eduuni.fi/display/CSCVIRTA/VIRTA-opintotietopalvelu> Viitattu 13.1.2023

Yksityishenkilöille myönnettävät valtionavustukset ja niihin liittyvät käytännöt. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:11. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-269-7>. Viitattu 6.3.2023

Yliopistolaki 558/2009. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>

Yliopistojen ulkopuolinen tutkimusrahoitus. Vipunen. Saatavissa: <https://vipunen.fi/fi-fi/yliopisto/Sivut/Talous.aspx> Viitattu 13.1.2023

Yliopistot Suomessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Saatavissa: <https://okm.fi/yliopistot> Viitattu 13.1.2023

Yhteisrahoitteisen toiminnan perusteet HAUS/Valtiokonttori 22.4.2020. Saatavissa: https://vkazprodwordpresstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/uploads/sites/4/2020/04/Yhteisrahoitteisen-toiminnan-perusteet_HAUS_20200422.pdf Viitattu 3.5.2023

Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 19/2003. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM176:00/2001> Viitattu 11.1.2023

Yhtenäiseen kokonaiskustannuslaskentamalliin. STREAM-työryhmän raportti. Suomen Akatemia. 31.3.2011.

Ymparisto.fi. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. Saatavissa: <https://www.ymparisto.fi/fi-FI> Viitattu 13.1.2023

Liitteet

Liite 1. Valtion talousarvion ulkopuolinen rahoitus tutkimustoiminnassa

LIIKETALOUDELLINEN TOIMINTA

- Palveluiden ja muiden suoritteiden tuottaminen, josta peritään maksu
- Julkisyhteisön oma tarve, välitön intressi tavaraan tai palveluun
- Välitön vastike (esim. työpanos, tavara tai palvelu) ja tilaajalla oikeus tutkimustuloksiin/siirtyvät yleensä tilaajalle Tutkimustuloksia ei tarvitse julkistaa
- Liiketaloudellista toimintaa, joka on hinnoiteltu kannattavasti (muodostuu kustannuksista ja katteesta) ja myyjälle arvonlisäverollista
- Perustuu tarjoukseen ja/tai toimeksiantoon / tilaukseen/ sopimukseen
- Sopimuksen velvoitteet yksityisoikeudellisesti toimeenpantavissa
- Ei raportointivelvollisuutta toteutuneista kustannuksista. Ehdolla ei voi rajoittaa, mitä kustannuksia myyjä saa hankintahinnalla kattaa. Laskutusmenettely
- Tilaajalle kyseessä on hankinta, johon sovelletaan hankintamenettelyitä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016/1397) ja viranomaisen hankintaohjetta. Huom. Hankinnan toteutukseen liittyvät ehdot oltava tiedossa tarjouspyyntövaiheessa
- Tilaaja budjetoit menot kulutusmenomomentille (01—29), tehtäessä hankintoja muilta momenteilta poikkeukset vakiosäännöstä tulee perustella momentin päätösosassa (saa käyttää myös kulutusmenojen maksamiseen)
- Tilaaja kirjaa asianomaiselle kulutilille (4*) ja ao. momentille edellinen huomioiden suoriteperusteisesti
- Yhdessä toteutettavissa hankkeissa muut osapuolet ostopalveluntuottajia, joiden kilpailuttamisesta vastaa toimittaja/toteuttaja

VALTIONAVUSTUKSET

- Haetaan ja saadaan rahoitusta valtionapuviranomaisilta (esim. ministeriöiltä, Suomen Akatemia ja BF) tai valtion talousarviotalouden ulkopuolisilta rahastoilta
- Tuenluontoinen rahoitus saajan tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi, jossa rahoittajalla harkintavaltaa määrän ja saajan suhteen
- Välitön vastike puuttuu. Toiminnan tulokset yleensä julkisia/rahoittajalla ei yksinomaista omistusoikeutta hankkeen tuloksiin
- Omistusoikeus tutkimustuloksiin, raportteihin, keksintöihin tai immateriaalioikeuksiin luoneella osapuolella
- Julkisoikeudellinen toimi (yksipuolinen järjestely, hallintopäätös)
- Rahoituksen saajalla on lähtökohtaisesti omavastuuosuus. Rahoitus perustuu rahoittajan ehtoihin
- Avustuksen saajalle yleensä arvonnisäverotonta tuloa (huom. lain 79 §)
- Raportointivelvollisuus rahoittajalle (toteutuneista tukikelpoisista) kustannuksista kokonaiskustannusmallin mukaisesti maksatushakemuksella
- Menettelyihin sovelletaan valtionavustuslaissa (688/2001), sen nojalla annetussa asetuksessa tai erityislaissa määrättyä menettelyä sekä hallintolaissa säädettyä hallintomenettelyä
- Rahoittaja budjetoi menot siirtomenomomentille (30–69). Jos momentin määrärahat koskevat useaa siirronsaajaryhmää tulisi momentin perusteluissa esittää jaottelu saajaryhmittäin
- Myöntäessä valtionavustuksia kulutusmenomenteilta (01–29), poikkeus momentin vakiosäännöstä tulee perustella momentin päätösoosassa (saa käyttää myös siirtomenoihin/vastikkeettomaan toimintaan)
- Rahoittaja kirjaa menot tilille 829* valtionavustukset ao. sektorille (pl. Suomen Akatemia) ja ao. momenteille momentin päätösoosassa mainitun kirjausperusteen (myöntöpäätösperuste tai maksatuspäätösperuste) mukaisesti
- Yhteishankkeet: Osapuolet ovat asianosaisia ja ne mainitaan rahoituspäätöksessä

Liite 2. Valtion talousarvion sisäinen rahoitus tutkimustoiminnassa

MAKSULLINEN TOIMINTA (LIIKETALOUDELLINEN)

- Palveluiden ja muiden suoritteiden tuottaminen, joista perittävä maksuperustelain ja -asetuksen mukainen maksu
- Vastike (esim. työpanos, tavara tai palvelu). Esim. Omistus-, käyttö-, hallinta- yms. oikeuksien luovutus pääsääntöisesti aina maksullista toimintaa (MpL 4§)
- Maksullista toimintaa, josta säädetty valtion maksuperustelilla ja -asetuksella ja mahdollisesti erityislilla
- Maksullinen toiminta on määritelty tarkemmin maksuasetuksessa/-päätöksessä
- Perustuu tarjoukseen/ toimeksiantoon / tilaukseen ja/tai sopimukseen
- Lähtökohtaisesti liiketaloudellinen hinnoittelu (esim. tilaustutkimus)
- Ei raportointivelvollisuutta toteutuneista kustannuksista (kustannuksia ei avata). Laskutusmenettely
- Maksullinen toiminta pääsääntöisesti nettobudjetoitu toimittajan/toteuttajan toimintamenomomentille
- Toimittaja/toteuttaja kirjaa saamansa tulot maksullisen toiminnan tulotileille (30*) ja toimintamenomomentille/ao. momentille
- Tilaaja budjetoit menot kulutusmenomomentille (01–29), tehtäessä hankintoja muilta momenteilta poikkeukset vakiosäännöstä tulee perustella momentin päätösosassa
- Tilaaja kirjaa asianomaiselle kulutilille (4*) ja ao. momentille edellinen huomioiden
- Yhdessä toteutettavissa hankkeissa muut osapuolet ostopalvelun tuottajia, joiden kilpailuttamisesta vastaa toimittaja/toteuttaja

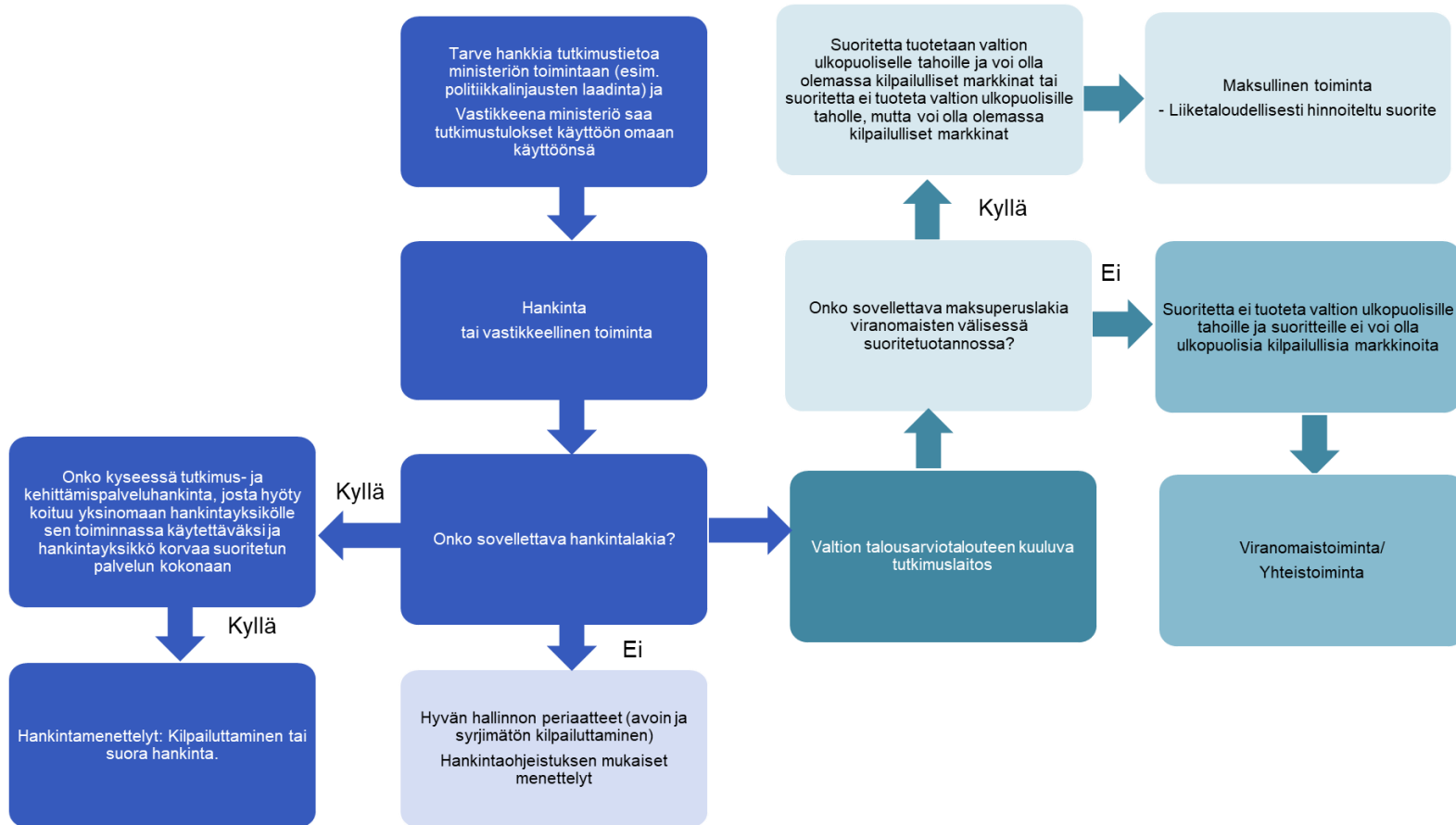
YHTEISRAHOITTEINEN TOIMINTA

- Haetaan ja saadaan rahoitusta joko valtion ulkopuolelta (esim. EU) tai toiselta virastolta tai laitokselta (esim. Suomen Akatemia)
- Välitön vastike puuttuu. Toiminnan tulokset julkisia/rahoittajalla ei yksinomaista omistusoikeutta hankkeen tuloksiin
- Vapaaehtoista viraston tehtäväkenttään/toimialaan kuuluvaa toimintaa. Virasto voi päättää rahoituksen hakemisesta
- Rahoituksen saajalla on lähtökohtaisesti omavastuuosuus. Rahoitus perustuu rahoittajan ehtoihin
- Raportointivelvollisuus rahoittajalle (toteutuneista tukikelpoisista) kustannuksista kokonaiskustannuslaskentamallin mukaisesti maksatushakemuksella
- Yhteisrahoitteinen toiminta on nettobudjetoitu toteuttajan toimintamomentille
- Rahoituksen saaja kirjaa tulot yhteisrahoitteisen toiminnan tuottoihin (397*) sekä toiminnasta aiheutuneet menot suoritusperusteisesti (ns. tulo menon kohdalle -periaatteella)
- Rahoittajalle kyseessä on määrärahan osoittamisesta. Yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvistä menettelyistä ei ole säädetty (PL 85.2 §; kielto siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen). Rahoittaja huolehtii siitä, että momentin päätösosasta ilmenee, että kyseistä määrärahaa saa käyttää (myös) valtion virastojen ja laitosten toteuttamien hankkeiden rahoittamiseen (kulutusmenoihin)
- Rahoittaja kirjaa menot tilille 43978 yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusosuudet ja ao. momenteille
- Rahoituspäätökseen kirjataan näkyviin, että kyse on yhteisrahoitteisesta toiminnasta
- Yhteishankkeet: Osapuolet ovat asianosaisia ja ne mainitaan rahoituspäätöksessä.

YHTEISTOIMINTA

- Viranomaistoimintaan liittyvä yhteistyö
- Vastike (esim. työpanos, tavara tai palvelu). Suoritetta tuotetaan vain valtion sisäisesti eikä sille ole valmista ulkopuolista markkinaa
- Viranomaistoimintaa (lakisääteinen perusta/tulosohjaus)
- Rahoitetaan usean viranomaisen yhteisen tehtäväkokonaisuuden hoitoa, korvataan virastojen välisiä viranomaistehtäviin kustannuksia tai hoidetaan virastojen välisiä viranomaistehtäviä sopimuksen perustuen
- Kustannusten korvaus enintään 100%, toteuttajalla usein omarahoitusosuus
- Raportointivelvollisuus toteutuneista kustannuksista/rahoituksen käytöstä
- Rahoituksessa vaihtoehtoina käyttö- ja kirjaamisoikeudet, mutta lähtökohtana tulisi olla laskutusmenettely
- Rahoittaja budjetoit kulutusmenomomentille (01–29). Mikäli rahoitus on budjetoitu siirtomenomomentille (30–69) momentin päätösosaan on kirjattava määrärahaa saa käyttää myös valtion virastojen ja laitosten kulutusmenoihin
- Rahoittajalle kyseessä on määrärahan osoittamisesta. Yhteistoimintaan liittyvistä menettelyistä ei ole säädetty erikseen (PL 85.2 §; kielto siirtää määrärahaa talousarvion kohdasta toiseen)
- Rahoittaja ohjeistaa mitä meno-/kustannuseriä rahoitus saa sisältää sekä antaa kirjaamisohjeet
- Rahoituspäätökseen tai sopimukseen kirjataan näkyviin, että kyse on yhteistoiminnasta

Liite 3. Päätelykaavio



HUOM: Suorahankinta on mahdollinen hankintalain 40 § määritellyin edellytyksin