

Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:58



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58

Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

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: 978-952-367-649-7

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58	Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö	
Yhteisötekijä	Tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke	
Kieli	suomi	Sivumäärä 140

Tiivistelmä

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.

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.

Kehittämisehdotukset perustuvat tutkimusjaoston toteuttamaan laajaan analyysiin, jossa hyödynnettiin asiakirja-aineistoja, haastatteluja ja sidosryhmätapaamisia. Jaosto kartoitti myös tietovarantoja, tiedonsaantia ja tiedonkeruuta tarkoituksenaan tukea valtionavustusprosessin digitalisointia.

Selvityksessä tehdään kymmenen ehdotusta toiminnan kehittämistä varten. Ehdotuksilla tavoitellaan vaikuttavampaa, tehokkaampaa, läpinäkyvämpää ja yhdenmukaisempaa valtionavustus- ja yhteisrahoitteista toimintaa.

Asiasanat Hallintopolitiikka, valtionavut, valtionavustukset, julkinen rahoitus, tutkimus- ja kehittämistoiminta, tutkimusrahoitus, tutkimuspolitiikka

ISBN PDF	978-952-367-649-7	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/13779/2022	Hankenumero	VM084:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-649-7>

Statsunderstöd som beviljas forskningsorganisationer och praxis i anslutning till dessa understöd

Finansministeriets publikationer 2023:58	Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Utarbetad av	Sektionen för utveckling av forskningsorganisationernas statsunderstödda verksamhet och samfinansierade verksamhet		
---------------------	--	--	--

Språk	finska	Sidantal	140
--------------	--------	-----------------	-----

Referat

Forskningssektionen, som deltog i projektet för att utveckla och digitalisera statsunderstödsverksamheten, hade som mål att utreda de statsunderstöd som beviljas forskningsorganisationer, det vill säga yrkeshögskolor, universitet och statliga forskningsinstitut, och den samfinansierade verksamheten samt praxis i anslutning till finansieringen. Utredningen ger en heltäckande bild av den finansiering som beviljas forskningsorganisationerna och av behovet av att utveckla förfaringsätten.

I sin utredning fäste forskningssektionen särskild vikt vid specialfrågor som rör forskningsfinansieringen, till exempel användningen av olika begrepp och förfarandesätten i anslutning till dem, totalkostnadsmodellen, utvecklingen av lagstiftningen samt forskningsinfrastrukturen och den tekniska infrastrukturen. Tydligare förfarandesätt minskar forskningsorganisationernas administrativa börda och arbetsmängd när de ansöker om finansiering och rapporterar om hur finansieringen används.

Utvecklingsförslagen baserar sig på forskningssektionens breda analys med dokumentation, intervjuer och möten med intressegrupper som underlag. Sektionen gjorde även en kartläggning av datalagren, tillgången till information och datainsamlingen med avsikt att bidra till digitaliseringen av statsunderstödsprocessen.

Utredningen innehåller tio förslag om hur verksamheten kan utvecklas. Avsikten med förslagen är att statsunderstödsverksamheten och den samfinansierade verksamheten ska ha större genomslag, bli effektivare, öppnare och enhetligare.

Nyckelord	Förvaltningspolitiken, statsunderstöd, statsbidrag, offentlig finansiering, forskningsfinansiering, forsknings- och utvecklingsverksamhet, forskningspolitik		
------------------	--	--	--

ISBN PDF	978-952-367-649-7
-----------------	-------------------

Ärendenummer	VN/13779/2022
---------------------	---------------

ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-----------

Projektnummer	VM084:00/2021
----------------------	---------------

URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-649-7
-------------------	---

Discretionary Government Grants Awarded to Research Organisations and Practices Related to Them

Publications of the Ministry of Finance 2023:58		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Sub-unit on developing government grant and co-financed activities concerning research organisations		
Language	Finnish	Pages	140

Abstract

The sub-unit that operated as part of the project for developing and digitalising the administration of government grants examined discretionary government grants and co-financed activities concerning research organisations, i.e. universities, universities of applied sciences and government research institutes, and the practices related to them. This report provides a comprehensive view of the financing granted to research organisations and the need for developing the related procedures.

The report pays particular attention to special issues pertaining to research financing, such as the use of research financing concepts and the procedures related to them, the total cost model, development of legislation, and research and technology infrastructures. Clarification of procedures would reduce the administrative burden and workload of research organisations when applying for financing and reporting on its use.

The development proposals are based on an extensive analysis carried out by the sub-unit, where documents, interviews and stakeholder meetings were utilised. The sub-unit also mapped out information resources, access to information and data collection with the aim of supporting the digitalisation of government grant processes.

The report presents ten proposals for developing the activities. The proposals aim to improve the effectiveness, efficiency, transparency and uniformity of government grant and co-financed activities.

Keywords Governance Policy, discretionary government grants, government transfers and grants, public financing, research financing, research and development, research policy

ISBN PDF	978-952-367-649-7	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/13779/2022	Project number	VM084:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-649-7>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Valtionavustukset ja niiden myöntäminen.....	8
1.2	Valtionavustustoiminnan kehittäminen.....	11
1.3	Tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto	14
1.3.1	Tavoitteet ja tehtävät.....	14
1.3.2	Valmistelun eteneminen ja selvityksen tekeminen	16
1.4	Raportin rakenne	20
2	Tutkimusorganisaatioille myönnettävät valtionavustukset ja yhteisrahoitteinen toiminta	21
2.1	EU:n valtioneuvoston sääntely	21
2.2	Tutkimusorganisaation määrittely	24
2.3	Julkiseen tutkimustoimintaan myönnetty rahoitus	27
2.3.1	T&K-rahoituksen tasoa koskevat tavoitteet	27
2.3.2	Julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot ja rahoitus.....	29
2.4	Yhteenveto	35
3	Tutkimusorganisaatioille myönnettyjen valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan erityiskysymykset	36
3.1	Tutkimusrahoituksen käsitteet ja niihin liittyvät menettelytavat.....	36
3.2	Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen.....	53
3.3	Lainsäädännöllinen kehittäminen.....	59
3.4	Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely.....	65
3.5	Tutkimus-, testaus- ja kokeiluinfrastruktuurit.....	67
3.6	Talouden käsitteet.....	71
3.7	Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet.....	77
3.8	Yhteenveto	84
4	Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli	85
4.1	Yhteiskunnallisten muutostekijöiden tunnistaminen	87
4.2	Yhteiskunnallisen muutoksen toteuttaminen	89
4.3	Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja niiden laajentaminen.....	91
4.4	Yhteenveto	92

5	Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut ja valtionavustuksiin liittyvät käytännöt	94
5.1	Hakuilmoitukset ja ohjeet.....	94
5.2	Valtionavustushakemukset ja asiakasprofiili	96
5.3	Vakioehdot	99
5.4	Myöntöperusteet ja arviointiperusteet ja -kriteerit.....	100
5.5	Valtionavustuspäätökset	103
5.6	Käytön valvonta ja raportointi.....	104
5.7	Yhteenveto	106
6	Valtionavustustoimintaan liittyvät tietovarannot ja palvelut	108
6.1	Haka-käyttäjätunnistusjärjestelmä.....	109
6.2	Tiedejatutkimus.fi-palvelu ja tutkimustietovaranto.....	109
6.3	Tilastokeskuksen tilastot.....	112
6.4	Muut opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannot.....	113
6.5	Talousraportoinnin automatisointi.....	117
6.6	Yhteenveto	119
7	Valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittäminen	121
7.1	Yhteenveto	121
7.2	Kehittämis ehdotukset	122
	Lähteet	129
	Liitteet	135

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, Öljysuoja-rahastosta ja Valtion asuntorahastosta. Valtionavustuksia myönnetään arviolta 4 miljardia euroa joka vuosi, kun mukaan lasketaan EU-rahoitus.¹

Valtionapuviranomaiset myöntävät valtionavustuksia yhteiskunnan eri toimijoille, kuten yhdistyksille ja säätiöille, kunnille ja kuntayhtymille, hyvinvointialueille, 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 myöntämisestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988), valtionavustuskohtaisessa erityislainsäädännössä (lait ja asetukset sekä Euroopan unionin lainsäädäntö) sekä valtionavustuslaissa (688/2001), joka on yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja

1 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

menettelyistä, 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 vielä saatavissa kokonaisuutena ajantasaista, kattavaa ja läpinäkyvää tietoa. Valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen sisältyviä palveluja käsitellään tämän raportin luvussa 1.2.

Valtionavustustoimintaa on syytä kehittää myös sen takia, että valtionavustuksiin liittyvät käytännöt vaihtelevat – osin myös tarpeettomasti. Valtionavustusten hallinnoinnin vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä on myös tarpeen 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. Valtionavustushanke päättyy joulukuussa 2023 suunnitelman mukaisesti.

2 Valtionavustustoiminnan sanasto

3 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys; Ministeriöiden tulevaisuuskaatsaus 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 digitalisointi 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 asioinnin palvelu valtionavustusten hakijoille ja saajille (Haeavustuksia.fi);
2. valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu yleisölle tiedonvälitykseen (Tutkiavustuksia.fi);
3. valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelu valtionavustusten myöntäjille (Hallinnoiavustuksia.fi)⁶

4 Valtionavustustoiminnan kehittäminen

5 Valtionavustustoiminnan yhteinen 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 sekä niihin liittyvien käytäntöjen kehittämistä ja yhdenmukaistamista.⁹ Yrityksille myönnettäviä valtionavustuksia ja niihin liittyvien käytäntöjen kehittämistä 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 tietoaaineistosta 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 valtionavustusten 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.

10 Valtionavustushankkeessa toimivat jaostot

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 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 ja ammattikorkeakouluja sekä valtion talousarvionalouteen ja talousarvion ulkopuoliseen talouteen kuuluvia tutkimuslaitoksia ja muita vastaavia organisaatioita, jotka täyttävät luvussa 2.2. esitetyn tutkimusorganisaation määritelmän. Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan tässä raportissa valtion talousarvionalouteen kuuluville tutkimuslaitoksille myönnettävää kilpailtua tutkimusrahoitusta. Tutkimusorganisaatioihin ja -rahoitukseen liittyviä käsitteitä tarkastellaan tämän raportin toisessa ja kolmannessa luvussa. 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 alkuperäisten lähteiden mukaisesti.

11 Tutkimusjaoston asettamiskirje

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

Tutkimusjaoston puheenjohtajana toimi tiedeasiantuntija 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 ja tutkimushankkeiden taloutta koskeviin erityiskysymyksiin, jotka muodostavat tämän raportin kolmannen luvun.

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 käsitteli 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 kerrotettiin myös valtion kirjanpitoaineistosta.

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

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. Sidosryhmätapaamisiin 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 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 haastatteleamalla 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.

Raporttia koskevat lausunnot

Valtiovarainministeriö julkaisi selvityksen perusteella laaditun raportin luonnoksen lausuntopalvelussa 8. toukokuuta 2023. Siitä oli mahdollista antaa lausuntopalautetta 9. kesäkuuta 2023 asti. Lausuntoja annettiin yhteensä 39 kappaletta. Lausunnon antoi yhteensä 22 tutkimusorganisaatiota, joista 6 oli ammattikorkeakouluja, 9 yliopistoja ja 7 valtion tutkimuslaitoksia. Kolme vastaajaa ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa raporttiluonnoksesta.

Raportti on lausunnonantajien mielestä kattava ja hyvin perusteltu. Tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvät erityiskysymykset tunnistetaan hyvin. Raportti koetaan tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi, ja sen laajaa valmistelua ja valmistelun osallistavaa tapaa kiitetään myös. Lausunnot ovat pääsääntöisesti samansuuntaisia, eikä valtionapuviranomaisten ja tutkimusorganisaatioiden antamien lausuntojen välillä ole merkittäviä eroja. Lausunnonantajat toivovat, että kehittämisehdotuksia aletaan toteuttaa ripeästi ja suunnitelmallisesti rahoittajien ja tutkimusorganisaatioiden osittainen erilaisuus huomioon ottaen.

Lausunnonantajat tekevät joitakin yksittäisiä huomiota raportin rajaamisesta. Tutkimusjaosto tunnistaa, että myös muut toimijat kuin tutkimusorganisaatiot osallistuvat tutkimustoimintaan yhteiskunnassa. Vastaavasti jaoston tunnistamat kehittämiskohteet voivat

koskea valtionavustusten myöntämistä myös muunlaiseen toimintaan tai muunlaisiin hankkeisiin. Raportin rajausta tutkimushankkeisiin pidetään ymmärrettävänä. Lausunnoissa nostetaan esille oikeudellisia rajapintoja julkisuus-, kilpailu- ja hankintalainsäädäntöön, joita toivotaan tarkasteltavan raportissa. Lausunnoissa korostetaan, että havaittuja kehittämistarpeita on ratkaistava mahdollisimman laaja-alaisesti. Osa lausunnonantajista muistuttaa erikseen korkeakoulujen rahoituksen ennakoitavuudesta ja pitkäjänteisyydestä sekä pyrkimyksistä vähentää tutkimusrahoituksen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää hallinnollista taakkaa ja työmäärää. Lausunnoissa korostetaan myös TKI-rahoituksen merkittävyyttä yhteiskunnalle.

Tutkimusjaosto otti lausunnot huomioon viimeistellessään raporttiaan. Raporttiin tehdyt tarkistukset ja tarkennukset koskivat muun muassa käytettyjä käsitteitä sekä tietovarantojen ja tilastojen kuvauksia. Raportissa olevia kehittämissuhteita täsmennettiin myös lausuntopalautteen perusteella. Esimerkiksi valtionavustusrahoitteista ja yhteisrahoitteista toimintaa koskevat kehittämissuhteet pyrittiin erottamaan toisistaan.

Raportin julkaiseminen

Tutkimusjaosto luovutti raporttinsa 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 etenevät. 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.

15 Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle

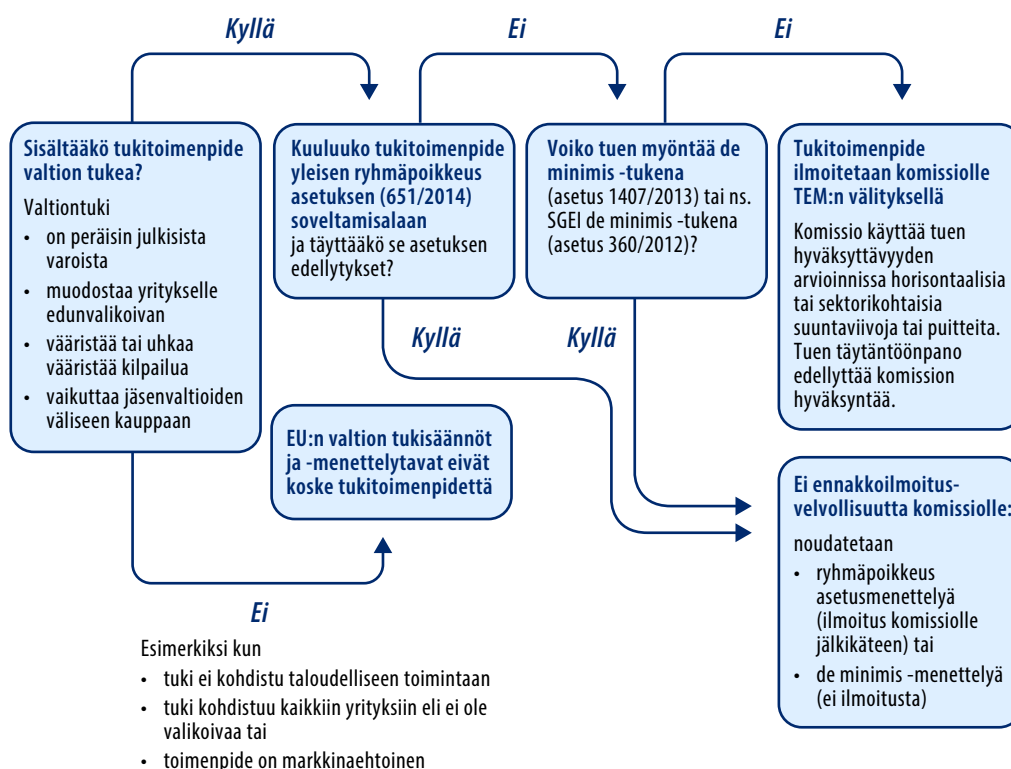
16 Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle

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

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

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



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

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 määritellään tiettyjä tutkimusorganisaatioiden toimintoja, joita ei lähtökohtaisesti pidetä taloudellisena 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;
- c. tutkimustulosten levittäminen.²⁰

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

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

20 Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle.

2.2 Tutkimusorganisaation määritteleminen

TKI-puitteissa määritellään, mikä on tutkimusorganisaatio [tai tiedonlevittämisorganisaatio]. Tutkimusorganisaatiolla tarkoitetaan sellaista yhteisöä, jonka päätavoitteena on 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 talousarviotalouteen. 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 valtioneulle.
- 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 annetun 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.”

Yliopistosairaaloiden tehtävänä on yliopistollisessa sairaalassa toteuttava koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 34 a §). Hyvinvointialueet vastaavat yliopistosairaaloiden rahoittamisesta.

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 varmistetaan 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 määräajaksi. Suomen 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. Suomen Akatemian rahoitusehdot ovat kuitenkin samat riippumatta siitä, onko kyseessä valtion organisaatio vai valtionavustuksen hakija ja saaja. Suomen Akatemian rahoituksella ei pääsääntöisesti tueta taloudellista toimintaa, jona pidetään tavaroiden ja palveluiden tarjoamista markkinoilla. Rahoitusta voidaan myöntää taloudelliseen toimintaan vain, mikäli se on

myönnettävissä de minimis -asetuksen (komission asetuksen 1407/2013) mukaisena valtiontukena.²⁴ Selvyyden vuoksi todetaan, että hakukelpoisuus vaihtelee rahoitusmuodotain. Tutkimusjaosto ei ota kantaa eri viranomaisten tulkintoihin tutkimusorganisaation käsitteestä, 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 yhdistävät 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 ja raportissaan T&K-toimintaan. Valtionavustusten myöntämistä yrityksille ja muille taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille (esimerkiksi innovaatiotoimintaan) selvitetään 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 (eli TKI-työryhmässä) selvitettiin keinoja, joilla julkisen sektorin T&K-rahoitusta voidaan kasvattaa pitkäjänteisesti. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa pääministeri Marinille 17. joulukuuta 2021.²⁸

TKI-työryhmä esitti muun muassa T&K-rahoituslain säätämistä. Rahoituslaki määrittelisi 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 vahvistettaisiin sitoutumista T&K-rahoitukseen ja toiminnan kehittämiseen sekä täsmennettäisiin 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

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annettu laki (1092/2022) tuli voimaan 1.1.2023. Laissa säädetään vuosien 2024–2030 talousarvioon otettavien määrärahojen ja valtuuksien määrän lisäämisestä niin, että niiden määrä vastaa 1,2 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2030. Lisäksi laissa säädetään, että valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan suunnitelman seuraavalle 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

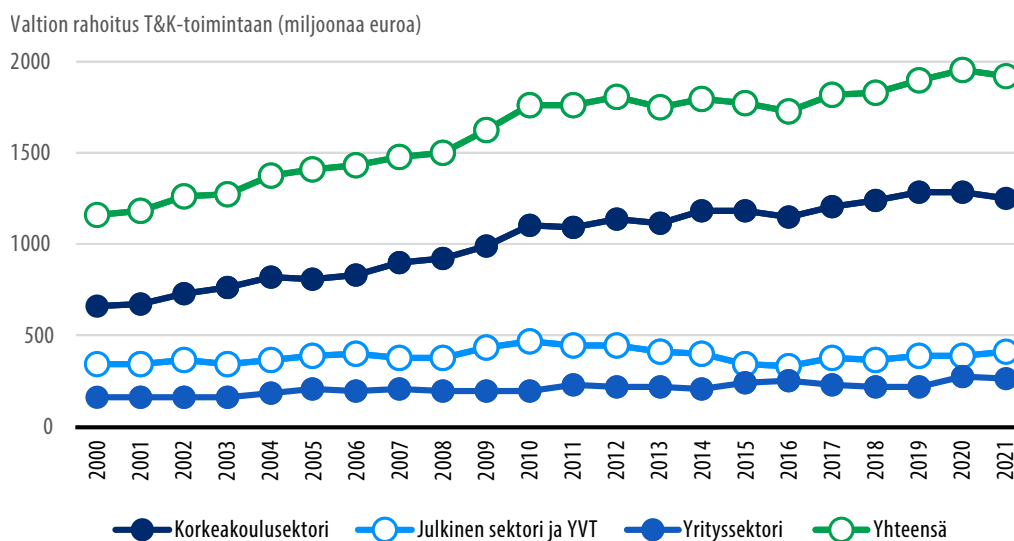
T&K-rahoituksen suunnitelma ja siinä esitetyt linjaukset ohjannevat myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviä valtionavustuksia ja yhteisrahoitteiseen toimintaan osoitettavaa rahoitusta tulevana vuosina.

30 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

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 oli suurin eli 5,2 mrd. euroa. Korkeakoulujen³¹ osuus oli 1,7 mrd. euroa ja julkisen sektorin³² osuus 0,6 mrd. euroa.³³ Valtio rahoitti T&K-toiminnan menoja 1,9 mrd. eurolla vuonna 2021 (Kuvio 2). Rahoituksesta suuntautui yrityssektorille 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). Tutkimusjaosto keskittyi selvityksessään yliopistoille ja ammattikorkeakoululle sekä valtion tutkimuslaitoksille myönnettävään rahoitukseen.

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



31 Korkeakoulusektori: Yliopistot, ammattikorkeakoulut ja yliopistolliset sairaalat

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

33 Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Tilastokeskus julkaisee tutkimus- ja kehittämistoiminta -tilastoa ja tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa -tilastoa, joihin viitataan tässä luvussa. Ensin mainittu kuvaa tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuneita menoja ja rahoitusta kokonaisuutena. Tilasto sisältää valtion myöntämän rahoituksen lisäksi esimerkiksi muun julkisen hallinnon myöntämää rahoitusta ja EU-rahoitusta. Jälkimmäinen kuvaa puolestaan valtion talousarviosta myönnettyjä tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdentuvia määrärahoja budjetoitavuoden mukaan. Tilastossa ovat vain ne valtionavustukset, jotka myönnetään valtion talousarviosta, eikä tilasto sisällä EU-rahoitusta, mikä on syytä ottaa huomioon tilastoa tulkittaessa.

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. Korkeakoulut päättävät omien strategisten linjaustensa perusteella rahoituksen sisäisestä kohdentamisesta. Lisäksi korkeakouluille voidaan myöntää niitä koskevien lakien eli ammattikorkeakoululain 932/2014 ja yliopistolain 588/2009 nojalla muuta harkinnanvaraista rahoitusta. Tähän korkeakoululakien perusteella myönnettyyn harkinnanvaraiseen rahoitukseen ei sovelleta valtionavustuslakia³⁵.

Korkeakouluille myönnetään myös harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Tutkimusjaosto pyrki selvittämään T&K-menoja koskevan tilaston ja valtion kirjanpitolaitosten perusteella, kuinka paljon korkeakoulusektorille myönnettävästä rahoituksesta on valtionavustuksena myönnettävää rahoitusta. Korkeakoulusektorin T&K-menot olivat vuonna 2021 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).

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

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

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

Taulukossa 1 esitettävä 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 suurin osa valtion hallinnonalojen rahoituksesta (0,5 mrd. eurosta) 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 Akatemiaalta (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 hallinnonaloittain vuonna 2021 (milj. euroa) (Lähde: Tilastokeskus. Tutkimus- ja kehittämistoiminta)

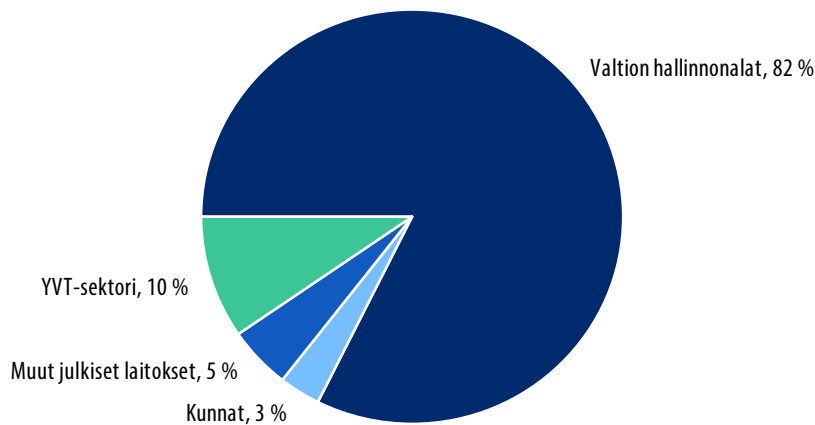
	Korkeakoulu- sektori yhteensä	Yliopistot	Ammatti- korkeakoulut	Yliopistolliset sairaalat
Innovaatorahoitus- keskus BF	61,1	55,9	4,0	1,1
Suomen Akatemia SA	354,1	348,5	2,7	2,8
LVM	2,0	1,9	0,1	0,0
MMM	6,9	5,6	1,3	
OM	0,3	0,2	0,1	
OKM	24,1	12,0	12,0	0,1
PLM	3,2	3,2	0,1	
SM	0,5	0,2	0,2	
STM	17,8	3,2	1,3	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 kirjanpito-tietojen perusteella 485 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulut ja yliopistosairaalat luokitellaan osaksi paikallishallintoa Tilastokeskuksen sektoriluokituksessa, jonka perusteella myös valtionavustukset kirjataan valtion kirjanpitoon. Kyseisille organisaatioille myönne-tyt/maksetut valtionavustukset kirjautuvat samoille tileille muiden paikallishallinnon orga-nisaatioiden, kuten kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Valtion kirjanpidossa käytettävien liikekirjanpidontilien kautta ei voida saada tietoja valtionavustusten tai muiden siirtome-nojien kohdentumisesta ammattikorkeakouluille ja yliopistosairaaloille.

Valtion tutkimuslaitosten rahoitus

Valtionhallinto rahoitti julkisen sektorin T&K-menoja 0,5 miljardilla eurolla vuonna 2021.³⁶ Suurin osa rahoituksesta kohdistui valtion hallinnonaloille itselleen (500 milj. euroa). Muita rahoituksen saajia olivat yksityinen voittoa tuottamaton sektori (YVT), kunnat ja muut julkiset laitokset. Valtion hallinnonalojen osuus sisälsi myös valtion talousarviotalouden 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 talousarviotalouden ulkopuolisille valtion tutkimuslaitoksille myönnettävä rahoitus on valtionavustusta. Sen sijaan valtion talousarviotalouden sisällä toimiville tutkimuslaitoksille myönnettävä erillishoidon määrätään yhteisrahoitteiseksi toiminnaksi. Tutkimusrahoituksen käsitteitä avataan tätä tarkemmin raportin luvussa 3.1. Valtio rahoittaa tutkimuslaitosten toimintaa myös toimintamäärärahoilla, yleisavustuksella (VTT Oy) ja valtionosuutena (Työterveyslaitos).

Valtion tutkimuslaitoksille myöntämän valtionavustusrahoituksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksen osuutta kartoitettiin sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen koskevan tilaston että valtion kirjanpidon perusteella. Valtion hallinnonalojen T&K-menojen rahoitus koostuu taulukossa 3 esitettävästä rahoituksesta. Valtionavustusrahoituksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan rahoituksen osuuden arvioidaan olevan 120 miljoonaa euroa

36 Tutkimus- ja kehittämistoiminta

(Valtion hallinnonalat) taulukon tietojen perusteella. Merkittävimmät tutkimuslaitoksien 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
Yhteensä	500,0

Valtion talousarvionalouteen kuuluvilla tutkimuslaitoksilla 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 raportin luvussa 3.1.

37 Tutkimus- ja kehittämistoiminta

38 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

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 valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annettu laki tuli voimaan 1.1.2023. Valtion talousarvio sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma ohjaavat julkisen tutkimusrahoituksen myöntämistä tulevana vuosina. 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. Valtiontukien valmistelusta, myöntämisestä ja niitä koskevasta harkinnasta säädetään merkittävällä tavalla Euroopan unionissa. Aiemmin tehtyjen havaintojen perusteella vaikuttaa siltä, ettei EU:n valtioneuvoston päätöksiä tunneta riittävästi, joten niiden tunnettuutta on tarpeen lisätä.³⁹ EU:n valtioneuvoston päätöksiä tai TKI-puitteita ei esimerkiksi oteta kaikilta osin huomioon valtionavustuslaissa. Lainsäädännön kehittämistarpeita käsitellään tämän raportin luvussa 3. Samassa luvussa tarkastellaan myös tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien avustamista ja käyttöä, mistä säädetään TKI-puitteissa.

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

39 Valtionavustustyöryhmän mietintö

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 kehittämisehdotukset.

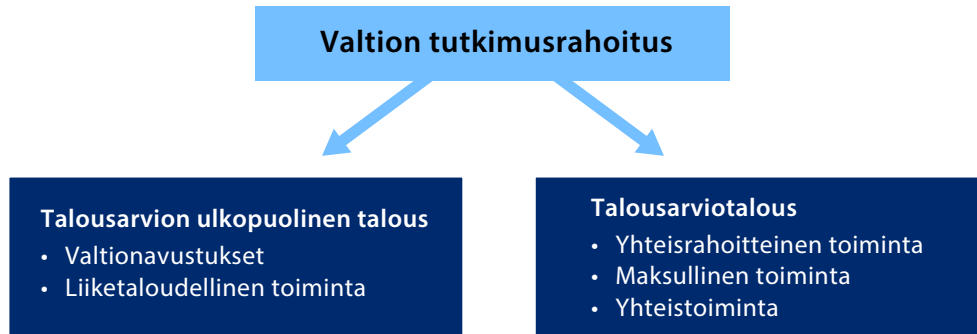
3.1 Tutkimusrahoituksen käsitteet ja niihin liittyvät menettelytavat

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 tilaus-tutkimuksena. Tästä käytetään valtion talousarviotaloudessa käsitettä maksullinen toiminta. Tutkimusta voidaan rahoittaa valtion talousarviotaloudessa myös vastikkeellisena yhteistoimintana.

Kuvio 4. Tutkimuksen rahanlähteet talousarviotalouden ulkopuolisessa ja sisäisessä taloudessa saajan näkökulmasta



Nykytilanteen haasteena ovat erilaisten rahoittamistapojen ja niihin liittyvien menettelytapojen sekoittuminen. Kun viranomainen vaatii tutkimuksesta itselleen vastiketta, kyse on hankinnasta, jolloin kyse on hankintamenettelystä. Tutkimuksen toteuttajan näkökulmasta kyse on tällöin tilauksesta tehdystä tutkimuksesta tai palvelusta. Tutkimusta voidaan toteuttaa joissain tapauksissa vastikkeellisena yhteistoimintana valtion talousarviotaloudessa. Kun viranomainen myöntää tutkimukseen rahoitusta ilman vastikkeen vaatimusta, kyse on valtionavustustoiminnasta 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 valtionavustustoimintana tai yhteisrahoitteisena toimintana. Tilanne on voinut olla myös päinvastainen. Rahoitusmuotojen sekoittuminen on näkynyt niin, että rahoittaja on vaatinut tekemässään hankinnassa, että tilaustutkimuksen toteuttaja avaa kustannuksiaan. Rahoittaja on voinut myös asettaa rahoitusmuotoon soveltumattomia ehtoja tai rajata hankkeen toteuttamisesta 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 luonteen tulkinta ja menettelyt ovat saattaneet muuttua vielä tutkimushanketta toteutettaessa. 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 talousarviotalouden sisäiseen yhteisrahoitukseen kohdistamassa tarkastuksessa nostetaan esiin rahoituksen käsitteisiin ja menettelytapoihin liittyviä tarkastushavaintoja. Määrärahojen kohdistamisesta yhteisrahoitteeseen toimitaan ei kerrota valtion talousarviossa riittävän läpinäkyvästi. Tästä voi seurata, että joissakin tapauksissa määrärahaa siirretään tosiasiasa valtion talousarviossa toiseen kohtaan. Suomen perustuslain (731/1999) 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. Toimeksiantojen pohjalta tehtävät hankkeet ovat luonteeltaan tilaustutkimusta ja maksullista toimintaa. Osa yhteisrahoitteisesta toiminnasta on tarkastusviraston havaintojen perusteella lakisäätelien pakollisten ja pysyvien viranomaistehtävien hoitamista. Yhteisrahoitteisen ja yhteistoiminnan välistä rajaa pidettiin osittain epäselvänä, minkä tutkimusjaoston selvitys vahvistaa.⁴⁰

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 mille saaja on kohdentanut rahoitukseen liittyvät kustannukset ja tuotot. Rahoittaja ja saaja ovat saattaneet myös tulkita eri tavalla, minkä laatusesta hankkeesta on kyse, jolloin kirjaukset kohdistuvat myös valtion kirjanpidossa 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 tutkimusjaoston toteuttamissa haastatteluissa ja sidosryhmätapaamisissa. Myös jaoston raporttia koskevassa lausuntopalautteessa tuodaan esiin valtionavustuksia myöntävien viranomaisten erilaiset käytänteet, menettelytavat ja ohjeistukset. Lisäksi lausunnoissa mainitaan päätösten ja ohjeiden väliset ristiriidat, epäselvyydet ja epäjohtomukaisuudet sekä tulkintojen vaihtelu. Käsitteet ja menettelytavat vaihtelevat erityisesti ministeriöiden välillä ja sisällä.

40 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

41 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

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

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. valtiontakausta tai -takuuta;
4. korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai -yhtiön varoista myönnetylle 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 valtionavustuksen saajalle, eikä rahoituksen myöntäjä voi pidättää itselleen tai kolmannelle osapuolelle oikeuksia tutkimushankkeessa syntyneisiin tuloksiin. On eri asia, että tutkimusrahoituksen saamisen ehtona on tutkimustulosten julkaiseminen ja laaja levittäminen muiden hyödynnettäväksi.

Valtionavustuksen myöntäminen on julkinen hallintotehtävä ja julkisoikeudellinen toimi. Valtionavustusten myöntämisestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa, valtionavustuskohtaisessa erityislainsäädännössä ja valtionavustuslaissa, joka on yleislaki. Lisäksi valtionavustuslain nojalla annetuissa asetuksissa on valtionavustusten myöntämistä koskevia säädöksiä. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen

42 Valtionavustuslaki 688/2001

perusteista ja menettelyistä, kuten valtionavustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta. Valtionavustusten myöntämiseen vaikuttavat lisäksi hallinnon yleislait, kuten hallintolaki ja siinä määritellyt hyvän hallinnon perusteet.

Valtionavustuksen saajalta edellytetään yleensä omavastuuosuutta, jota käsitellään tämän raportin luvussa 3.6. Valtionavustuksen käytön ehdot ja rajoitukset perustuvat valtionapuviranomaisen laatimiin vakioehtoihin (rahoitusehtoihin), joita käsitellään tämän raportin luvussa 5.3. Valtionavustuksen 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 mainita momentin päätösosassa. Mikäli valtionavustukset on budjetoitu kulutusmenomomenteille (01–29), tulee momentin päätösosaan merkitä poikkeus kulutusmenomomenttia koskevaan vakiosisältöön: Määrärahaa saa käyttää myös päätösosassa todetun sektorin siirtomenoihin/vastikkeettomaan toimintaan.⁴³

Harkinnanvaraiset valtionavustukset on erotettava muusta julkisesta rahoituksesta erityistä. Ensiksi kaikkia valtionavustuksia koskevat perustiedot kootaan jatkossa valtionavustustoiminnan tietovarantoon; Haeavustuksia.fi ja Tutkiavustuksia.fi -palveluihin. Valtionavustustoiminnan tietovarannosta ja siihen liittyvästä tietojen toimittamisvelvollisuudesta säädetään valtionavustuslain 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 rajaustyökälyt, joka helpottavat valtionavustusten ja valtionavustuslajien tunnistamista.⁴⁴

43 Valtion talousarvion yleiset määräykset

44 Harkinnanvaraisten valtionavustusten ja valtionavustuslajien tunnistaminen

Liiketaloudellinen toiminta ja hankinta

Tässä tarkastellaan valtion talousarviotalouden ulkopuolisten toimijoiden liiketaloudellisen toimintaan liittyviä menettelyjä. Vastaavia valtion talousarviotalouteen liittyviä menettelyjä tarkastellaan kohdassa maksullinen toiminta. Kun viranomaisella on tarve hankkia tutkimustietoa omaa toimintaansa varten esimerkiksi päätöksentekoon liittyen, kyse on vastikkeellisesta toiminnasta eli hankinnasta. Kyse on viranomaisen (tilaajan) tarpeesta ja intressistä saada vastikkeellisesti tutkimustuloksia omaan käyttöönsä.

Tilaustutkimuksessa on kyse yliopiston ja ammattikorkeakoulun taloudellisesta toiminnasta, jota harjoitetaan markkinaympäristössä kilpailutilanteessa. Tällaista toimintaa pidetään lähtökohtaisesti korkeakoulujen elinkeinotoimintana. Hinnittelussa pitää ottaa huomioon kilpailulainsäädäntö ja EU:n talouden eriyttämisen vaatimus. 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 sovituihin laskutusaikatauluihin.

Tilajaalle kyse on hankinnasta, johon sovelletaan hankintamenettelyjä ja viranomaisen hankintaohjeistusta. Hankintamenettelyistä säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016). Tilaajan vastuulla on selvittää hankintalain soveltaminen kyseiseen hankintaan. Hankintalaissa säädetyt tutkimus- ja kehittämishankinnat jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle hankintalain 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 suoritettujen palvelujen 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 määrittämiseen ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä.”⁴⁵”

45 Valtioneuvoston hankintaohje

Hankinnoissa on otettava huomioon hallintolain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet sekä kunkin viranomaisen hankintaohjeen mukaiset menettelyt.⁴⁶ Edellä mainitun poikkeussäännöksen soveltamisessa on syytä olla tarkkana, sillä se tulee käytännössä sovellettavaksi vain tarkkaan määritellyissä tilanteissa.

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 vastiketta⁴⁷. Yhteisrahoitteisen toiminnan yhtenä tunnusmerkkinä on pidetty toiminnan omaehtoisuutta. Esimerkiksi tutkimustoiminta on tutkimuslaitoksen lakisääteinen tehtävä, mutta tutkimushankkeen toteuttaminen juuri tietyllä kilpailuun perustuvalla määrärahalta on vapaaehtoista.⁴⁸

Toinen yhteisrahoitteisen toiminnan tunnusmerkki on rahaa vastaan luovutettavan välitöntömän vastikkeen (tavaran tai palvelun) puuttuminen. Yhteisrahoitteisessa toiminnassa syntyvät tutkimustulokset kuuluvat toteuttajalle, eikä rahoittaja voi pidättää itselleen tai kolmannelle osapuolelle oikeuksia tuloksiin. On eri asia, että tutkimustuloksia tulee levittää laajasti ja syrjimättömästi ja että rahoituksen saamisen ehtona on tuottaa julkistettava tutkimusraportti.⁴⁹ Jos rahoittaja pidättää itselleen tai kolmannelle osapuolelle oikeuksia tutkimustuloksiin, kyse ei ole rahoittamisesta, vaan hankinnasta.

Kolmanneksi yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitus on yleensä osarahoitusta. Rahoituksen saajan pitää silloin kattaa osa syntyvistä kustannuksista itse tai vaihtoehtoisesti hankkia puuttuva rahoitus muilta rahoittajilta (vastikkeeton muu rahoitus).

Yhteisrahoitteisessa toiminnassa on talousarviosäädösten ja rahoittajan näkökulmasta kyse määrärahan osoittamisesta valtion laitokselle tai virastolle muuhun kuin lakisääteiseen tai vastikkeelliseen toimintaan. Yhteisrahoitteinen toiminta on luonteeltaan harkinnanvaraista rahoitusta niin kuin valtionavustusrahoituskin.

46 Valtioneuvoston hankintaohje

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

48 Yhteisrahoitteisen toiminnan perusteet HAUS/Valtiokonttori 22.4.2020

49 Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

Yhteisrahoitteisen toiminnan tunnusmerkkejä Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan⁵⁰

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 kestoaltaan rajattua ja suhteellisen lyhytaikaista. Tyypillisesti yhteisrahoitusta käytetään kehittämis- ja tutkimushankkeisiin. Sitä voidaan käyttää myös esimerkiksi tietojärjestelmien ja muun käyttöomaisuuden 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, kehotukseen 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 alkaen. Kokonaiskustannusten laskentaa ja siihen perustuvaa

⁵⁰ Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

yhteisrahoitusta selvittänyt työryhmä toisti saman kannanoton omassa muistiossaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää puolestaan omassa tarkastuskertomuksessaan, että yhteisrahoitteisessa toiminnassa tulisi luopua kirjausoikeuden käytöstä. Tarkastusviraston mukaan perusteet kirjausoikeudesta luopumiselle ovat samat kuin aiemmissa työryhmämuistioissa todetut perusteet:

1. *Tarve rahoittaa myös muita kuin hankkeen välittömiä erillismenoja*
2. *Tämä tarkoittaa sitä, että yleiskustannuksia ei voida maksaa kirjausoikeudella.*
3. *Toteuttajatiliviraston budjetoinnin ja kirjanpidon läpinäkyvyys*
4. *Kun käytetään laskuttamista ja nettobudjetointia, yhteisrahoitteisen toiminnan tulot näkyvät kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä toteuttajaviraston omina tuloina eivätkä vain rahoittajatiliviraston momentille kirjattuina menoina, kuten kirjausoikeutta käytettäessä.*
5. *Rahoittajatiliviraston valvontamahdollisuus*
6. *Kun rahoittava virasto käyttää jälkikäteistä laskutusta kirjausoikeuden myöntämisen sijaan, se voi paremmin valvoa menojen tukikelpoisuutta ja hankkeen edistymistä.*
7. *Taloushallinnon menettelytapojen yhdenmukaisuus ja kohtuullinen työmäärä*
8. *Menettelyt olisivat yhdenmukaiset, koska ulkoinen yhteisrahoitus maksetaan aina laskuttamalla. Yhtenäiset menettelytavat helpottavat taloushallinnon työtä. Tilinpäätöksistä tulisi yhtenäisempiä, jos kaikki yhteisrahoitus maksettaisiin laskuttamalla.⁵¹*

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 tulisi käyttää käyttö- ja kirjausoikeuksia.

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 kirjaataan näkyviin, että kyse on yhteisrahoitteista toiminnasta.

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

Valtion talousarvioon otettava siirtomenomääräraha on toisinaan tarkoitettu käytettäväksi sekä valtionavustusten myöntämiseen että yhteisrahoitteisen toiminnan rahoittamiseen. Toisin sanoen määräraha on päätösosassa sallittu käytettäväksi kulutusmenoihin. Tämä on tarkoituksenmukaista silloin, kun samassa valtionavustushaussa voi olla hakijoina sekä valtion talousarviotalouden ulkopuolisia tutkimusorganisaatioita että valtion talousarviotalouteen kuuluvia tutkimuslaitoksia. Kaikki samasta rahasta kilpailevat hakemukset on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä samoilla arviointikriteereillä ja samassa prosessissa. Tästä syystä yhteisrahoitteista toimintaa voidaan hallinnoida (sekä hakea ja käsitellä) valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa samalla tavalla kuin valtionavustuksiakin.

Valtionavustuslaissa ja sen nojalla valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoaaineistosta annetussa asetuksessa (1394/2022) ei säädetä yhteisrahoitteisesta toiminnasta. Koska määrärahoja hallinnoidaan yhtenä kokonaisuutena, voidaan ja on tarkoituksenmukaista toimittaa Valtiokonttorille yhteisrahoitteista toimintaa koskevia tietoja samassa yhteydessä, kun sille toimitetaan haettuja ja myönnettyjä valtionavustuksia koskevia tietoja.⁵²

Maksullinen toiminta ja liiketaloudelliset suoritteet

Maksullisessa toiminnassa on kyse palveluiden ja suoritteiden tuottamisesta, josta on perittävä maksu. Valtion maksullisesta toiminnasta säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja valtion maksuperusteasetuksessa (211/1992). Maksullisesta toiminnasta voidaan säätää myös erityislainsäädännössä. Suoritteet jaetaan maksuperustelaissa maksutomiin ja maksullisiin suoritteisiin. Laissa säädetään maksujen määräytymisperusteista ja maksujen päättämistä koskevasta toimivallasta, minkä lisäksi laissa annetaan 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. Kukin ministeriö päättää lain nojalla hallinnonalojensa virastojen ja laitosten maksullisista suoritteista ja niiden hinnoitteluperusteista. Valtion tutkimuslaitosten tilaustutkimuspalvelut ovat yleisesti maksuperustelain 7.1 §:n tarkoittamia liiketaloudellisin perustein hinnoiteltuja markkinasuoritteita.

⁵² Valtionavustustoiminnan vähimmäistietojen toimittaminen Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus Luonnonvarakeskuksen maksullisista suoritteista (1055/2021)

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

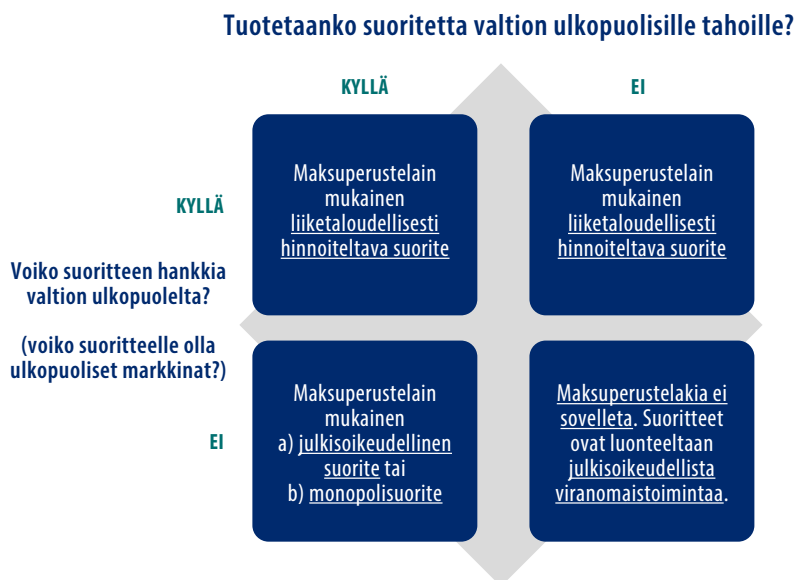
1. tilaustutkimuspalvelut;
2. tutkimusinfrastruktuuripalvelut ja tuotantoalustat;
3. Luonnonvarakeskuksessa kehitettyjen tutkimus- ja muiden menetelmien käyttöoikeuksien luovutukset;
4. asiantuntija- ja konsultointipalvelut;
5. tieto- ja tietovarantopalvelut;
6. analyysipalvelut;
7. koestus-, testaus- 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 4 § 2 momentin mukaan suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomaisen 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 kieltö).

Maksuperustelaki 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. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että alijäämäisenä toteutettu maksullisen toiminnan hanke on katettava muun maksullisen toiminnan tuotoilla. Vaikka kannattavuutta tarkastellaan tilinpäätöksessä kokonaisuuden tasolla, sitä tulisi tarkastella projektikohtaisesti tutkimustoiminnassa. Vastaavalla tavalla kuin talousarvionalouden ulkopuolella liiketaloudellisessa toiminnassa, liiketaloudellisesti hinnoitellussa maksullisessa toiminnassa ei tarvitse avata kustannuksia, eikä tilaaja voi rajata, mitä kustannuseriä ja mitä ehtoja hintaan sisältyy.

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

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



Tilaustutkimuksissa tulisi myös ottaa huomioon kilpailulainsäädäntö. Kilpailulaki (948/2011) 30 d § edellyttää tämän toiminnan eriyttämistä kirjanpidossa. Tutkimusjaosto selvitti myös tilanteita, joissa valtion viranomaisen voi ostaa palvelua toiselta viranomaiselta ilman, että taustalla on hankintalain mukaista kilpailutusta tai ilman, että hankintalain mukaiset tutkimus- ja kehittämispalveluita koskevat edellytykset täyttyvät. Selvityksen ja keskustelun perusteella todettiin asiaan liittyvän erilaisia tulkintoja, joihin tässä raportissa ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa.

Yhteistoiminta

Valtion talousarviotalouden sisäisessä yhteistoiminnassa on kyse tilanteista, joissa rahoitetaan usean viranomaisen tehtäväkokonaisuuden hoitoa, korvataan virastojen välisiä viranomaistehtäviin liittyviä kustannuksia tai hoidetaan virastojen välisiä sopimuksiin perustuvia viranomaistehtäviä. 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 viranomaisen osallistuu tai joiden hoitamiseen liittyviä tehtäviä toinen viranomaisen korvaa. Jos tilanne ei ole selvä, viraston tai asianomaisen ministeriön on ratkaistava, onko kyse maksullisesta toiminnasta vai yhteistoiminnasta (Maksuperustelaki 8 ja 9 §).

Virastojen ja laitosten pakollisten ja pysyvien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarvittavat menot tulee lähtökohtaisesti budjetoida virastojen ja laitosten omille toimintamomenteille. 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 kirjausoikeuteen liittyvät menettelyt tai niin sanottu itselaskutus. Käyttö- ja kirjausoikeusmenettelyistä tulisi luopua tutkimustoiminnan osalta (katso käyttö- ja kirjausoikeuksiin liittyvät menettelyt). Yhteistoimintaan liittyy myös toteutuneita kustannuksia tai määrärahan käyttöä koskeva raportointivelvollisuus. Yhteistoimintaa koskeviin sopimuksiin tai rahoituspäätöksiin kirjataan näkyviin, että kyse on yhteistoiminnasta.

Käyttö- ja kirjausoikeuksiin liittyvät menettelyt

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

Käyttö- ja kirjausoikeuksiin perustuvissa menettelyissä, jotka koskevat palkkausmenoja, tulee ottaa huomioon, että

- muun kuin toimintamomentin määrärahaa saa käyttää henkilöstön palkkaamiseen vain, jos palkkauksesta on maininta momentin päätösosassa ja jos päätösosassa mainitaan palkattavien henkilöiden enimmäismäärä henkilötövuosina ilmaistuna;
- muita kulutusmenomomentteja saa käyttää työsopimussuhteisen henkilöstön ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettyjen virkamiesten palkkauksiin, jos momentin vakiokäyttötarkoituksessa tai päätösosassa on niin määrätty.⁵³

Jos palkkamenot kirjataan ensin toimintamomentille ja laskutetaan rahoittajan käytössä olevalta momentilta, henkilötövuosikiintiötä ei tarvitse ottaa huomioon. Tilanteissa, joissa palkkamenot voidaan kirjata suoraan kokonaan käyttö- ja kirjausoikeudella saadulle momentille, myös henkilötövuodet kirjautuvat asianomaiselle momentille.

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

Käyttö- ja kirjausoikeudet 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. Laskutettavat menot on ensin kirjattu itselaskutuksessa toimintamomentille, ja tutkimuslaitos on itselaskuttanut menot käyttö- ja kirjausoikeuteen perustuvalla momentilta käyttäen yhteistoiminnan kustannusten korvaamiseen tarkoitettuja liikekirjanpidon tilejä.⁵⁴ Näin alun perin toimintamenoista katetut kustannusosuudet

53 Valtion talousarvion yleiset määräykset

54 Valtion kirjanpidon käsikirja 2023

saadaan hyvitettyä takaisin toimintamenomäärärahaan. Menettely hankaloittaa hankkeen talouden seurantaan yhtenä kokonaisuutena. Käyttö- ja kirjausoikeus vaatii menettelynä paljon manuaalista työtä, mikä koskee myös itselaskutusta.

Myös palkkakustannusten kohdistaminen saatuun määrärahaan on johtanut monimutkai-
siin menettelytapoihin. Esimerkiksi hankkeessa työskentelevä vakituinen henkilö on jou-
tunut ottamaan virkavapaata varsinaisesta tehtävästään, jonka jälkeen hänet on ”palkattu”
määräaikaisena työntekijänä tutkimushankkeeseen, jotta palkkausmenot on voitu mak-
saa rahoitukseen osoitetusta määrärahasta. Valtiontalouden tarkastusvirasto huomauttaa
budjettirahoitteista toimintaa koskevassa tarkastuskertomuksessaan, että itselaskutus on
monimutkainen menettely, joka johtaa virheisiin. Tarkastusvirasto on pyytänyt Valtiokont-
toria tarkastelemaan, voidaanko itselaskutukseen liittyviä menettelyjä yksinkertaistaa ja
niitä koskevaa ohjeistusta selkeyttää.⁵⁵

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

Käyttö- tai kirjausoikeuksien asemesta olisi selkeintä nettobudjetoita myös yhteis-
toimintaan 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, eikä niitä käsitellä tässä raportissa. Tutkimusjaoston
haastatteluissa ja sidosryhmätapaamisissa tuotiin kuitenkin usein esiin EU-rakennerahas-
toja koskevien rahoitusehtojen, tulkintojen ja menettelytapojen väliset ristiriidat. Esimer-
kiksi menettelytavat vaihtelevat eri ELY-keskusten välillä ja maakuntien liittojen välillä,
vaikka rahoitusta myönnetään samoista ohjelmista. Rakennerahastojen ehdot vaihtelevat

55 Budjettitalouden sisäinen yhteisrahoitus toiminnan rahoituslähteenä

kansainvälisesti. Kansallisesti olisi hyvä pyrkiä mahdollisimman yhtenäiseen ja selkeään malliin ylimääräisen hallinnollisen taakan ja työmäärän välttämiseksi. Valtiovarainministeriön työryhmä (2007) esitti, että rakennerahastorahoituksessa ja muussa EU-rahoituksessa olisi käytettävä täysimääräisesti kansallinen tulkintamarginaali.⁵⁶ 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 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), EU:n valtiontukisääntöihin sekä aineettomiin oikeuksiin liittyvää osaamista. Myöntäjien tulisi olla perehtyneitä myös toteuttajien organisaatiomuotojen erityispiirteisiin ja toimintaa ohjaavaan sääntelyyn (esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemaan taloushallinnon koodistoon).

Valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja HAUS kehittämiskeskus suunnittelevat osaamisen vahvistamiseksi yhdessä valtionavustustoimintaan ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvän koulutusohjelman, jossa otetaan huomioon 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. Valtiokonttorilla on keskeinen rooli käsitteiden käytön yhdenmukaistamisessa määräysten ja ohjeiden antajana.

Ehdotetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö asettaa erillisen työryhmän rakennerahastojen menettelytapojen selventämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Samalla selvitetään, voidaanko rakennerahastojen osalta siirtää kokonaiskustannusmalliin.

Tutkimustoiminnan rahoittamiseen liittyvien käsitteiden (valtionavustukset, liiketaloudellinen toiminta, yhteisrahoitteinen toiminta, maksullinen toiminta ja yhteistoiminta) määrittelystä ja käsitteisiin liittyvistä menettelytavoista on laadittu tiiviit kuvaukset tämän raportin liitteiksi. 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

Tutkimuksen rahoittamisessa on käytetty sekä lisäkustannusmallia (additional cost model) että kokonaiskustannusmallia (full cost model). Lisäkustannusmallissa myönnettävä rahoitus kohdistuu hankkeen toteuttajalle syntyviin uusiin kustannuksiin, tosiasiaassa lisämenoihin. Lisäkustannusmallissa vain erikseen hankkeeseen palkattavan henkilöstön palkkakustannukset kuuluvat rahoituksen piiriin. Sen sijaan jo palveluksessa olevan ja usein vakinaisen henkilöstön hankkeelle tekemän työn kustannuksia ei voida ottaa huomioon. Niin ikään tutkimustyössä käytettävien tavanomaisten työkalujen, kuten tietokoneiden ja puhelimien käytön aiheuttamat kustannukset olisivat hyväksyttäviä ainoastaan, kun ne hankitaan erikseen hanketta varten. Lisäkustannusmallin mukainen rahoitus johtaa resurssien tehottomaan käyttöön ja kannustaa aiheuttamaan tarpeettomia menoja. Samalla malli aiheuttaa rahoituksen saajalle ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja työmäärää.

Kokonaiskustannusmallissa rahoituksen lähtökohtana ovat rahoitettavassa toiminnassa aiheutuneet todelliset kustannukset. Osa tutkimushankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista käsitellään kustannuslaskennassa hankkeen välittöminä kustannuksina. Tällaisia kustannuksia ovat yleensä hankkeelle kohdistetut tehollisen työajan palkat, hankkeesta aiheutuneet matkakustannukset ja hankkeelle ostetut palvelut. Välittömien kustannusten lisäksi hankkeesta aiheutuu 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 käyttöönotettuja kustannusten kohdistamisperiaatteita.

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

Silloin kun välilliset kustannukset lasketaan ja todennetaan käyttämällä todellisia saaja-kohtaisia laskentamenetelmiä, kyse on kokonaiskustannusmallista. Kokonaiskustannusmallilla tarkoitetaan rahoitusmallia, jossa rahoitusta haetaan ja myönnetään toteutettavan hankkeen⁵⁷ aiheuttamiin kokonaiskustannuksiin. Kokonaiskustannusmallin lähtökohtana on selvittää kaikki rahoitettavasta hankkeesta aiheutuvat kustannukset, jotta hankkeen toteuttajalla ja rahoittajalla on riittävä kuva hankkeen toteuttamisen edellyttämistä taloudellisista resursseista. Todellisiin kustannuksiin perustuva rahoitus mahdollistaa sen, että rahoituksen saaja voi käyttää jo olemassa olevia resurssejaan tehokkaasti. Uusia resursseja (esimerkiksi henkilöstöä tai laitteita) hankitaan vain silloin, kun niitä tarvitaan.

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

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

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*)⁵⁸

Kokonaiskustannuslaskentamallia esitellään tarkemmalla tasolla sitä koske-
neen työryhmän raportissa.⁵⁹

Rahoittajien ei pitä 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. Rahoittajien ei myöskään tulisi ohjata erilaiseen kustannusten laskennan toteuttamisen malliin kuin mikä on organisaatioiden oma hyväksytty ja todennettu laskentamalli. Tutkimusorganisaatiot saavat rahoitusta usealta eri valtionhallinnon rahoittajalta. Jos jokainen näistä edellyttää omanlaistaan kustannusseurantaa, kustannuslaskennan järjestäminen vaikeutuu ja kustannustiedon luotettavuus ja hankkeiden tasapuolinen kohtelu vaarantuvat. Erilaiset kustannusmallit estävät yhtenäistämisen ja heikentävät järjestelmä-tasaisen automatisoinnin kehittämisen ja hyödyntämisen mahdollisuuksia.

58 Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

59 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 rahoitusmalliin⁶⁰. Samaan ehdotukseen oli päätyneet myös aikaisempi kokonaiskustannusmallia käsitellyt valtiovarainministeriön työryhmä vuonna 2003⁶¹. Työryhmä esittää loppuraportissaan vähimmäistason, jonka perusteella lasketut välilliset kustannukset voitaisiin katsoa aiheuttamisperiaatteen mukaisiksi ja jotka rahoittaja voisi hyväksyä rahoituksen perustaksi. Samalla työryhmä kuitenkin tähdentää, että kyse ei ole yhteisesti käyttöön pakotetusta kustannusten laskentamallista. Jos rahoituksen saajalla on käytössään yksityiskohtaisempi kustannusten laskentamenetelmä, jossa aiheuttamisperiaate toteutuu vähimmäismallia tarkemmin, tämä voidaan hyväksyä myös rahoitusta haettaessa ja kustannuksia raportoitaessa.

Vaikka työryhmissä käsiteltiin ennen kaikkea valtion budjettitalouden sisäistä yhteisrahoitusta, työryhmä totesi loppuraportissa, että samat periaatteet ovat sovellettavissa, kun samaan tarkoitukseen myönnetään valtionavustuksia. Yliopistot siirtyivät sittemmin vuonna 2010 toteutuneen yliopistouudistuksen myötä valtion talousarvitalouden ulkopuolelle ja valtionavustusten saajiksi. Edelleen voidaan todeta, että se, mitä tässä mainitaan yhteisrahoitteisesta toiminnasta, pätee myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin. Kokonaiskustannuslaskentamallia käsitellään myös Suomen Akatemian STREAM-työryhmän raportissa⁶² ja kokonaiskustannusmallin arviointiraportissa⁶³ sekä Kokonaiskustannusmallin nykytilaa ja kehittämistarpeita tarkastelleen työryhmän raportissa.⁶⁴

Valtiovarainministeriön johdolla toiminut yhteisrahoitteisen toiminnan työryhmä katsoi, että erilaiset ja toisistaan poikkeavat rahoittajakohtaiset vaatimukset asettavat rahoituksen saajille ristiriitaisia odotuksia, mikä tekee 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 puolestaan edellytyksenä sille, että tutkimusorganisaatiolle voidaan myöntää tutkimusrahoitusta.

60 Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

61 Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

62 Yhtenäiseen kokonaiskustannusmalliin. STREAM-työryhmän raportti

63 Kokonaiskustannusmallin vaikuttavuuden ja vaikutusten arviointi. Loppuraportti

64 Kokonaiskustannusmallin nykytila ja kehittämistarpeita tarkastelevan työryhmän raportti

Yhteisrahoitteisissa hankkeissa edellytetään omavastuuosuutta (katso tämän raportin luku 3.6), 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- ja kustannuseurantaan. Sekä valtionavustustoiminnan että yhteisrahoitteisen toiminnan tehokkuus, oikeusvarmuus, tasapuolisuus ja rahoittajan tarve varmistua kustannusten hyväksyttävyydestä puoltavat sitä, että rahoituksen hakijan välillisten kustannusten laskentaperiaatteet voidaan todeta asianmukaisiksi jo etukäteen.

Kokonaiskustannusmallin käyttäminen edellyttää, että avustuksen saajalla on kyky laskea avustettavasta toiminnasta aiheutuneet kokonaiskustannukset. Kokonaiskustannusmallin mukaista avustamista onkin perusteltua käyttää silloin, kun avustus kohdistuu hakijajoukkoon ja toimintaan, jossa luotettavat kirjanpidosta laskettavat kustannuskertoimet on helposti saatavissa.

Kokonaiskustannusmalliin siirtymisen haasteeksi nähtiin vuosikymmeniä sitten kustannuslaskennan puutteet rahoitusta saavissa organisaatioissa⁶⁵. Kokonaiskustannuslaskentamallia pohtinut työryhmä ehdotti, että kustannuslaskentajärjestelmän oikeellisuudesta voidaan varmistua sen sertifiointilla.⁶⁶ Kustannuslaskentaan liittyviä puutteita ei voida enää pitää kokonaiskustannuslaskentamalliin siirtymisen esteenä. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja valtion tutkimuslaitosten kustannuslaskenta perustuu yleisesti hyväksytyihin laskentamalleihin. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kustannuslaskennassa käytettävät välillisten kustannusten kertoimet ja kertointen laskennan taustalla oleva menettely todennetaan korkeakoulun vuositilintarkastuksen yhteydessä. Korkeakouluissa käytössä olevan yhtenäisen laskentamallin käytöstä ohjeistetaan opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa Korkeakoulujen taloushallintokoodistossa⁶⁷.

Valtion tutkimuslaitosten kustannuslaskenta perustuu Valtiokonttorin antamaan ohjeistukseen valtion yhteisestä kustannusmallista⁶⁸. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion talousarvionalouteen 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 yhtiön vuositilintarkastuksen yhteydessä, mistä vastaa yhtiön tilintarkastusyhteisö.

65 Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

66 Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus

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

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

Vaihtoehtoinen tapa myöntää ja maksaa avustusta kustannusperusteisesti on noudattaa muutoin kokonaiskustannusmallin periaatteita, mutta hyväksyä välilliset kustannukset todellisten kustannuskertoimen asemesta käyttämällä kaikille saajille vakioituja prosentimääräisiä kustannuskertoimia. Vakioitujen kertoimen suuruus määritetään varovaisuuden periaatetta noudattaen tavanomaiseksi arvioitua tasoa pienemmäksi. Vakioitujen käyttö on perusteltua välillisten kustannusten laskennassa muun muassa silloin, kun kyse on yksittäiseen hakuun osallistuvasta hakijasta, jonka osalta ei ole tarkoituksenmukaista teettää laajamittaista selvitystä käytettävän kustannuskertoimen sisällöstä ja suuruudesta.

Varovaisuuden periaatteen mukaisesti laskettujen vakioitujen kertoimen käyttö tehostaa myös rahoituksen myöntäjän työtä. Esimerkiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandissa ja Suomen Akatemiassa käytetään tutkimustoiminnan välillisten kustannusten vakioituna 20 %:a, joka lasketaan palkkojen ja henkilösivukustannusten yhteismäärästä, jos rahoituksen hakija ei pysty niitä luotettavasti laskemaan tai ei muusta syystä esitä kirjanpidon tiedoistaan johdettua kerrointa.

Kaikki rahoittajat eivät noudata kokonaiskustannuslaskentamallia tutkimushankkeiden rahoittamisessa. Tutkimusjaoston työhön osallistuneista valtionapuviranomaisista Innovaatorahoituskeskus 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 ei ole, vaan kaikkien rahoittajien tulisi siirtyä kokonaiskustannuslaskentamalliin, kun ne myöntävät rahoitusta tutkimusorganisaatioiden tutkimushankkeisiin. Kokonaiskustannusmallia on perusteltua käyttää myös silloin, kun korkeakouluille myönnetään valtionavustuksia esimerkiksi opetuksen kehittämiseen. Laskentamalliin liittyviä sääntelytarpeita tarkastellaan tämän raportin luvussa 3.3.

Lausunnonantajat kannattavat laajasti kokonaiskustannusmalliin siirtymistä; kaikkien rahoittajien tulisi siirtyä kokonaiskustannusmalliin, kun ne myöntävät rahoitusta tutkimusorganisaatioiden tutkimushankkeisiin. Kokonaiskustannusmallin hyötynä nähdään hallinnollisen taakan ja työmäärän vähentäminen, käytäntöjen yhtenäistäminen sekä taloushallintoon liittyvän työn sujuvoituminen. Lausunnonantajien mielestä on tärkeää siirtyä kokonaiskustannusmalliin, koska se lisää selkeyttä ja tehokkuutta sekä yhdenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta. Malli mahdollistaa lisäksi läpinäkyvän taloudenpidon ja kustannustietoisuuden. Koska mallissa rahoitetaan välillisiä kustannuksiakin, pystytään myös varautumaan infrastruktuurien ylläpitoon ja käyttökustannuksiin. Kevyempi hallinnointimalli pienentää osaltaan tutkimuksen toteuttamisen välillisiä kustannuksia ja mahdollistaa kokonaisuutena tarkastellen varsinaiseen tutkimustyöhön kohdistuvan rahoitusosuuden maksimoimisen.

Kehittämisehdotus

Tutkimushankkeiden rahoittaminen perustuu kokonaiskustannusmalliin

Kaikki rahoittajat siirtyvät tutkimushankkeiden rahoittamisessa kokonaiskustannusmalliin, kun ne myöntävät valtionavustuksia tai yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta tutkimusorganisaatioille.

Tutkimusrahoitusta myöntävillä tahoilla tulisi olla kustannuslaskentaan liittyvää perusosaamista ja kokonaiskustannusmallin tuntemusta. Malliin liittyvää osaamista on tarpeen lisätä osana tutkimusjaoston ehdottamaa valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja HAUS Kehittämiskeskuksen yhteistä koulutusohjelmaa.

Kokonaiskustannusmalliin liittyvien ohjeistusten (esimerkiksi hyväksyttävät ja ei-hyväksyttävät kustannukset) tulisi olla selkeät, yhdenmukaiset ja johdonmukaiset eri rahoittajien välillä. Yhtenäistämistyötä on koordinoitava.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi selvittää, voidaanko rakennerahastojen osalta siirtää kokonaiskustannusmalliin perustuvaan rahoittamiseen.

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 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.

Kansallista tutkimusrahoitusta myönnetään tutkimusjaoston selvityksen perusteella pääosin valtionavustuslain sekä valtionapuviranomaiskohtaisten valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten perusteella. Muun muassa Suomen Akatemia ja Innovaatorahoituskeskus Business Finland myöntävät rahoitusta valtionavustuslainsäädännön perusteella. Valtionavustuslaki on yleislaki, jossa säädetään valtionavustusten myöntämisen yleisistä perusteista ja menettelyistä. Valtion talousarviosäädöksissä säädetään valtion taloudesta mukaan lukien talousarviotalouteen kuuluvien tutkimuslaitosten taloudesta ja yhteisrahoitteisesta toiminnasta.

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 avustettavista hankkeista säädetään merkittävästi enemmän kuin kansallisista varoista avustettavista hankkeista. 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 säädetä erityislainsäädännössä, näiden osalta viitataan valtionavustuslakiin.
- Erityislainsäädännössä säädetään myös rahoitukseen liittyvistä menettelytavoista, myöntämisen edellytyksistä sekä käytön ehdoista ja rajoituksista ja lisäksi viitataan valtionavustuslakiin.

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

Tutkimusjaosto kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuslaissa ei säädetä valtionavustuksen saajan kustannuseurannan järjestämisestä. Lain 5 §:ssä rajoitetaan 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. Kokonaiskustannusten osoittamisesta ei säädetä tätä tarkemmin. Joissakin avustuksissa hyväksyttävien kustannusten sisällöstä säädetään erityislainsäädännössä. Usein avustettavan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista ja kustannusten todentamisesta ei kuitenkaan säädetä, vaan hyväksyttävien kustannusten sisällöstä

määrätään valtionavustuspäätöksen liitteeksi otetuissa valtionavustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa. Kun useat eri rahoittajat myöntävät rahoitusta samoille organisaatioille, kohdataan tilanteita, joissa samaan toimintaan liittyvät hyväksyttävät kustannukset vaihtelevat tarpeettomasti. Tästä aiheutuu ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja työmäärää. Kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa voitaisiin edistää sääntelyä kehittämällä. Lausunnonantajat toteavat myös, että taloutta koskevaa sääntelyä on tarpeen kehittää.

EU:n valtiontukisääntely on otettava huomioon, kun valtionavustusta myönnetään julkiseen tutkimukseen tai kun määrärahoja osoitetaan valtion talousarviotalouden sisällä yhteisrahoitteiseen tutkimukseen. Tämä johtuu siitä, että yliopistot, ammattikorkeakoulut, valtion tutkimuslaitokset (mukaan lukien Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy) ovat tutkimusorganisaatioita, jotka harjoittavat pääasiallisen toimintansa ohella taloudellista toimintaa. Euroopan komissio määrittelee ehdot, joiden perusteella avustusta voidaan myöntää tutkimusorganisaatiolle ilman, että siitä muodostuu saajalleen valtiontukea.⁶⁹ Julkista tutkimuksen rahoittamisesta säädetään EU:n valtiontukisäännöissä, joista ei voida poiketa kansallisesti.

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

Valtionavustustyöryhmän mietinnössä (2015) todetaan, että valtionavustuksiin liittyy runsaasti lainsäädäntöä. Erityisesti menettelyjä koskevien säännösten päällekkäisyyttä pitäisi pyrkiä rajoittamaan ja purkamaan. Päällekkäinen ja monimuotoinen sääntely työllistää hallintoa ja voi vaikeuttaa valtionavustusprosessien asianmukaista järjestämistä sekä valtionavustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertaista kohtelua. Säädosvalmistelun haasteet (muun muassa tietoperusta, lyhyt aikajänne, arvioinnin puutteet) heijastuvat myös valtionavustusten toimeenpanoon. Työryhmä toteaa, että valtionavustuksista tulisi säätää mahdollisimman pitkälle yhteisten normien (valtionavustuslain) nojalla. Valtionavustuslaki on ensisijaisesti kaiken tyyppisiä valtionavustuksia koskeva yleislaki⁷⁰.

69 Komission tiedonanto Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle C(2022) 7388, Bryssel 19.10.2022

70 Valtionavustustyöryhmän mietintö

Myös lausunnonantajat toteavat, että tutkimusrahoitusta koskevat säädökset muodostavat oikeudellisesti vaativan kokonaisuuden, johon liittyvät EU:n valtioneuvostonlaki, hankintalaki ja muuta lainsäädäntöä. Säästöjen hierarkian selkeys on niiden sovellettavuuden edellytys, mikä liittyy kiinteästi hyvän hallinnon periaatteisiin. Lainsäädäntö on tällä hetkellä hajanaista. Menettelyjä koskevien säännösten päällekkäisyys johtaa vaikeaselkoisuuteen. Lainsäädännön soveltajilla on vaikeuksia hahmottaa, mitä lainsäädäntöä pitäisi kulloisissakin tilanteissa soveltaa. Se voi johtaa osittain virheellisiin tulkintoihin ja menettelyihin (katso tämän raportin luku 3.1).

Lausunnonantajat esittävät, että sääntelyä selkeytetään; rahoituksen saajien pitäisi hahmottaa yleislaki, erityislait sekä rahoittajakohtaiset ehdot ja ohjeet. Esimerkiksi valtionavustuksen käyttöön hyväksyttäviä kustannuksia tulkitaan nykyisin epäselvästi. Rahoittajat ovat pyrkineet ehdoillaan ja ohjeillaan sekä tulkinnoillaan kattamaan sekä valtion talousarvion ulkopuolisia rahoituksen saajia että valtion tutkimuslaitoksia, minkä takia rahoituksen saajilla on epätietoisuutta ohjeiden noudattamisesta.

Valtioneuvoston työryhmä toteaa niin ikään, että sääntelyn tarvetta on pohdittava ja selkeytettävä; milloin on tarve säätää erityislait ja milloin voitaisiin säätää valtioneuvoston nojalla annettavalla asetuksella. Lisäksi valtioneuvoston tulisi täyttää nykyistä paremmin EU:n vaatimuksia muun muassa EU-osarahoitteisten tukien osalta. EU:n valtioneuvoston sääntöjä ei myöskään tunneta riittävästi, ja sääntely on pirstaleista ja vaikeasti hahmotettavaa.⁷¹

Valtioneuvoston laissa on muutamia säännöksiä, jotka liittyvät EU:n valtioneuvoston sääntelyyn. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtioneuvoston tai muun julkisen tuen enimmäismäärää. Lain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvostusta voidaan myöntää, jos valtioneuvoston myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Valtioneuvoston laissa ei tarkastella systemaattisesti valtioneuvoston sääntöjä.

Valtioneuvoston ministeriössä pohditaan parhaillaan valtioneuvoston lain muutostarpeita. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella, miten julkisen tutkimuksen avustamiseen liittyvää sääntelyä olisi kehitettävä ja millä tavoin EU:n valtioneuvoston sääntely tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston laissa. Vaihtoehtoja ovat monia. Julkisen tutkimusrahoituksen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta säädettäisiin erityislaita tai valtioneuvoston nojalla annettavassa yleisessä asetuksessa, mikä edellyttäisi uutta asetuksenantovaltuutta.

71 Valtioneuvoston työryhmän mietintö

Julkista tutkimusrahoitusta koskevia säännöksiä voitaisiin sisällyttää myös valtionavustuslakiin. Tutkimusjaosto tunnistaa, ettei EU:n valtioneuvoston sääntelyyn voida viitata tyhjentävästi valtionavustuslaissa. EU:n valtioneuvoston sääntöjen tunteminen on tarpeen siitä huolimatta, että valtionavustuslaissa olisi jatkossa viittaussäännöksiä tai julkista tutkimusrahoitusta koskevia säännöksiä.

Tutkimusjaosto pohti myös muita mahdollisia asiakokonaisuuksia, joista voitaisiin säätää. Näitä asiakokonaisuuksia ovat esimerkiksi tutkimusorganisaation määritelmä, julkisen tutkimuksen määritelmä, tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien avustaminen, taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan avustaminen, kokonaiskustannusmallin käyttö, maksatushakemusten ja myöntöpäätösten vaatimukset sekä valvontaan liittyvä tehtävien eriyttäminen. Tutkimusjaosto ei ottanut kantaa siihen, miten asioista tulisi säätää. Asiakokonaisuuksien laajuuden ja merkittävyyden vuoksi niitä tulee tarkastella osana valtionavustuslain kehittämistä.

Lausunnonantajat tuovat esiin myös sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoja. Valtionavustuslain kehittäminen on yksi vaihtoehto. Tavoitteena on, että valtionavustuslaki vastaisi nykytilaa ja yhdenmukaistaisi käytäntöjä. Valtionavustuslakiin tulisi sisällyttää julkista tutkimusrahoitusta ja EU:n valtioneuvoston sääntelyä koskevia periaatteita.

Valtionavustuslain kehittämisessä on otettava huomioon, että Euroopan komissio tarkastaa valtioneuvoston sääntöjä säännöllisin väliajoin. Valtionavustuslain ajantasaisuuden varmistaminen voi olla vaikeaa valtiovarainministeriölle, jolle ei kuulu valtioneuvoston koordinoitavia tehtäviä. Valtioneuvoston asioiden kansallinen koordinaatio kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle sekä maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden osalta maa- ja metsätalousministeriölle.

Lisäksi lausunnonantajat toteavat, että EU:n valtioneuvoston sääntelyn korostaminen valtionavustuslaissa ei tuota kokonaisvaltaista ratkaisua, koska kyseistä lakia ei sovelleta valtion talousarviotalouteen eikä yhteisrahoitteiseen toimintaan. Tutkimusrahoitusta koskevan erityislain säätäminen voisi olla harkinnanvaraista. Valtionavustuslaissa voitaisiin myös säätää valtiokonsernin sisäisestä tutkimusrahoituksesta. Siten kaikki osa-alueet saataisiin tulevaisuudessa samaan säädöskehikseen, eikä säädösmäärä lisääntyisi.

Ammattikorkeakoulut nostavat yhtenä erityispiirteenä esiin Baltic Sea Region -ohjelman, jossa ne luokitellaan tällä rahoituskaudella State Aid -kategoriaan. Ammattikorkeakoulut eivät siten ole oikeutettuja kansalliseen vastinrahoitukseen. Luokitusta pidetään virheellisenä. Ammattikorkeakoulut eivät käytä TKI-toiminnan avustuksia sellaiseen toimintaan, joka vääristäisi kilpailua markkinoilla, eivätkä ne ole kansallisen lainsäädännön mukaisesti

TKI-toiminnassaan arvonlisäverovähennysvelvollisia. Kansallisen lainsäädännön mukaisia menettelyjä tulisi kunnioittaa myös EU-hankkeiden rahoituspäätöksissä ja kansallisen vastuuviranomaisen tulisi tukea ammattikorkeakouluja asiassa.

Kehittämisehdotus

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvät sääntelytarpeet otetaan huomioon valtionavustuslain uudistamisessa

Valtiovarainministeriö selvittää osana valtionavustuslain kehittämistä, miten T&K-toiminnan avustamisesta tulisi säätää. Lainsäädäntöä tulee kehittää tehdä yhdessä tutkimusrahoittajien ja tutkimusorganisaatioiden kanssa.

Tutkimusrahoituksen myöntämiseen liittyvää lainsäädännön osaamista tulee lisätä osana tutkimusjaoston ehdottamaa valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja HAUS kehittämiskeskuksen yhteistyössä toteuttamaa koulutusohjelmaa.

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 korkeakoulukohtaisesti tilinpäätöksessä vahvistettujen tietojen perustella.⁷²

Pääsääntönä on, että ainoastaan edellä mainittuihin 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 otettava huomioon, että rahoittaja kattaa näistä menoista vain rahoitusosuuttaan vastaavan osuuden. Rahoituksen saajan on katettava loppuosa syntyneistä arvonlisäveromenoista itse. Jotkut valtionapuviranomaiset ovat ilmoittaneet korkeakouluille virheellisesti, että hankkeisiin liittyvät arvonlisäveromenot voidaan kirjata kompensoitaviin arvonlisäveroihin (opetus- ja kulttuuriministeriön maksettavaksi).⁷³ Korkeakouluja on ohjeistettu palauttamaan virheelliset päätökset takaisin rahoittajalle.

Tutkimusjaosto keskusteli, voitaisiinko korkeakouluille myönnettävien valtionavustusten osalta siirtyä arvonlisäverottomiin budjetteihin. Hankkeissa syntyvät arvonlisäveromenot kirjattaisiin tällöin suoraan opetus- ja kulttuuriministeriön kompensoitaviin arvonlisäveroihin. Arvonlisäveromenoja vastaava määrä siirrettäisiin valtion talousarviossa valtionavustuspäärahasta opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahaan. Tämä menettely yksinkertaistaisi arvonlisäveromenojen kirjaus- ja seurantamenettelyitä korkeakouluissa. Menettelystä voi syntyä monimutkainen, kun korkeakouluja koskevat menettelyt eroavat muita rahoituksen saajia koskevista menettelyistä. Korkeakoulujen arvonlisäverojen kirjanpidollisen käsittelyn yksinkertaistamista on tarpeen selvittää lisää.

72 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

73 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

Lausunnon antaneet korkeakoulut kannattavat arvonlisäverottomiin budjetteihin siirtymistä ja arvonlisäverojen kirjaamista suoraan opetus- ja kulttuuriministeriön kompensoitaviin arvonlisäveroihin. Tällä tavalla pystyttäisiin selkeyttämään ja keventämään yliopistojen kirjanpito- ja seurantamenettelyjä. Toisaalta rahoittajakohtainen arvonlisäveromenettely voi aiheuttaa tutkijoiden kannalta sekaannusta tai synnyttää väärinymmärryksiä hakemusten budjetoinnissa. Vaikka valtionapuviranomaiset siirtyisivät arvonlisäverottomiin budjetteihin, edelleen olisi paljon rahoittajia, joiden rahoittamissa hankkeissa arvonlisäverot kirjataan hankkeiden lopullisiksi kuluiksi. Menettely ei siis yksinkertaistaisi tilannetta.

Lausunnoissa muistutetaan myös siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö päivitti ohjeistustaan vuonna 2022. Se johti tilanteisiin, joissa avustuksen myöntäjät korjasivat päätöksiään, mutta eivät lisänneet rahoitustaan arvonlisäveron verran. Hankkeilla on siten käytössään vähemmän rahaa kuin ennen muutosta. Lausunnonantajat ovat tutkimusjaoston kanssa samaa mieltä siitä, että asiaa on selvitettävä. Selvityksessä on tarkasteltava yhtenäisiä käytäntöjä ja muuhun toimintaan (muun muassa koulutukseen) myönnettyjen avustusten arvonlisäveromenettelyjä. Lausunnoissa todetaan, että arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely on selkeästi ohjeistettu valtion tutkimuslaitosten osalta. Rahoituspäätöksissä tulee ottaa kantaa arvonlisäverojen käsittelyyn myös silloin, kun tuen saajana on valtion talousarvioletalouteen kuuluva organisaatio.

Kehittämisehdotus

Avustuspäätöksissä osoitetaan selkeästi, miten arvonlisäveromenot korvataan korkeakouluille

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

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

3.5 Tutkimus-, testaus- ja kokeiluinfrastruktuurit

Lähtökohta ja haasteet

Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamisesta säädetään EU:n TKI-puitteissa. Komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 artiklassa 26 säädetään tutkimusinfrastruktuurien rahoittamisesta ja artiklassa 26a puolestaan testaus- ja kokeilu ympäristöjen rahoittamista. Tässä luvussa käytetään tiiviynä tutkimusinfrastruktuurin käsitettä, ellei infrastruktuuria ole tarpeen tarkentaa erikseen.

Tutkimusinfrastruktuureilla tarkoitetaan laitteistoja, resursseja ja liitännäisiä palveluja, joita tiedeyhteisö käyttää tutkimuksen tekemiseen eri aloilla. Tutkimusinfrastruktuureihin 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 resurssien verkostona. Useat osapuolet voivat omistaa tietyn tutkimusinfrastruktuurin, harjoittaa sen toimintaa ja käyttää sitä. Julkiset yhteisöt ja yritykset voivat käyttää tutkimusinfrastruktuuria yhdessä.⁷⁴

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. Jako kahden käyttötarkoituksen välillä on välttämätöntä, jotta rahoitusta voidaan myöntää ja jotta sen käyttöä voidaan seurata luotettavasti. Jos tutkimusinfrastruktuuria käytetään kumpaankin tarkoitukseen, toiminnot on eriytettävä toisistaan. Eri tarkoituksiin myönnettävä rahoitus, kustannukset ja tulot on kirjattava erikseen

74 Asetus (EU) N:o 651/2014

johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavissa olevien kustannuslaskennan periaatteiden mukaan.⁷⁵ Rahoittamiseen ja sen käytön seurantaan liittyy monimutkaisia käytäntöjä ja sääntöjä, jotka perustuvat EU:n sääntelyyn.

Ei-taloudellinen toiminta

Valtionavustuksilla voidaan rahoittaa tutkimusinfrastruktuurin toimintaa, rakentamista tai parantamista. Tutkimusinfrastruktuureiden käytössä on otettava huomioon sitä koskevat säännöt ja käytännöt. Ei-taloudelliseen toimintaan voidaan osoittaa rahoitusta normaalien rahoituskäytänteiden mukaisesti (esimerkiksi Suomen Akatemian tutkimusinfrastruktuurirahoitus investointeihin). Ei-taloudelliseen toimintaan liittyvän tutkimusinfrastruktuurin kokonaiskapasiteetista voidaan käyttää enintään 20 prosenttia taloudelliseen toimintaan. Julkista rahoitusta voidaan myöntää tutkimusinfrastruktuuria varten 100 prosenttia niin, että rahoitus kattaa niin investoinnin kuin toiminnankin. Tutkimusinfrastruktuurit rahoitetaan kilpailullisessa toiminnassa usein poistoina tai osana yleiskustannuksia. Pääosa tutkimuslaitosten tutkimusinfrastruktuureista kohdistuu ei-taloudelliseen toimintaan.

Taloudellinen toiminta

EU:n valtiontukisäännöt tulee ottaa huomioon, kun rahoitusta myönnetään taloudelliseen toimintaan liittyviin tutkimusinfrastruktuureihin; erityisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 26 artikla infrastruktuurin investointituesta ja valmisteilla oleva artikla 26a testaus- ja kokeiluinfrastruktuureista. Tutkimusinfrastruktuuriin 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. Tutkimusinfrastruktuurin taloudelliseen toimintaan tähtäävää tutkimus- ja kehittämistoimintaa voidaan rahoittaa ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklan mukaisesti. Tällöin kyse ei ole investoinnin rahoittamisesta, vaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamisesta.

Tutkimusinfrastruktuurin käytön on oltava joko perustutkimusta tai teollista tutkimusta, jos sitä rahoitetaan taloudellisen toiminnan tutkimusinfrastruktuurina. Valtion tuki voi olla enintään 50 prosenttia tutkimusinfrastruktuurin investointikustannuksista. Perustutkimuksen tai teollisen tutkimuksen lisäksi tutkimusinfrastruktuurilla voi olla muuta taloudellista

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

käyttöä. Muu taloudellinen käyttö voi esimerkiksi olla tutkimusinfrastruktuurin kapasiteetin myyntiä yritysten tuotekehitys-, tuotetestaus-, laadunvarmistus-, yhteensopivuustestaus-, määräysten mukaisuuden varmistamis-, prototyypin valmistus-, esituotanto-, piensarjatuotantotarkoitukseen tai muihin vastaaviin tarkoituksiin. Tätä käyttöä vastaavaa osuutta tutkimusinfrastruktuurin investointikustannuksista ei voi rahoittaa ryhmäpoikkeusasetuksen 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.

Joissakin tapauksissa klusteriorganisaation taloudellista toimintaa ja investointia voidaan rahoittaa innovaatioklusterituella (ryhmäpoikkeusasetuksen 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 promootiotoimien, tutkimusinfrastruktuurien yhteiskäytön sekä osaamisen ja asiantuntemuksen vaihdon avulla ja osallistamalla tehokkaasti osaamisen siirtoon, verkostoitumiseen, tietojen levittämiseen ja yhteistoimintaan klusteriin kuuluvien yritysten ja muiden järjestöjen keskuudessa. Kyse on klusterin infrastruktuurista, eikä tutkimusinfrastruktuurista. Ero näiden kahden tapauksen välillä voi olla joskus häilyvä.

Edellä oleva voi vaikuttaa oleellisesti tutkimusinfrastruktuurien 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 tutkimusinfrastruktuureihin 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. Esimerkiksi yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten Finn-ARMA-verkoston piirissä toimii tutkimusinfrastruktuurityöryhmä, joka kokoaa yhteen hyvin laajasti näissä organisaatioissa tutkimusinfrastruktuurien parissa työskentelevät asiantuntijat.

Valtionavustuslaissa ei oteta huomioon EU-sääntelystä tulevia tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyviä ehtoja tai menettelyjä. Investointiavustuksista säädetään kahdessa valtionavustuslain 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 tyyppisiin investointeihin. Julkiseen tutkimusrahoitukseen ei ole olemassa kansallista sääntelyä samalla tavalla kuin myönnettäessä rahoitusta taloudelliseen toimintaan, kuten tämän raportin luvussa 3.3 todetaan. Tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyvää sääntelyä ja EU-säädösten huomioon ottamista valtionavustuslaissa on syytä käydä lävitse valtionavustuslakia uudistettaessa.

Lausunnonantajat kannattavat tutkimus- ja teknologiainfrastruktuurien rahoittamista ja niiden käyttöä koskevia menettelyiden yksinkertaistamista, selkeyttämistä ja yhtenäistämistä hallinnonalojen välillä sekä EU-sääntelyyn vaikuttamista. Tutkimusinfrastruktuureihin liittyvää määrittelyä tarvitaan, kun tutkimusinfrastruktuureja hyödynnetään ja rahoitetaan osana erilaisia ekosysteemejä ja tutkimuskonsortioita. Tutkimusinfrastruktuureihin liittyviä kysymyksiä pidetään myös vaikeasti ymmärrettävinä, joten yhteistyön lisääminen on tarpeen, kun käsitteiden käyttöä ja käytäntöjä kehitetään.

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. Vaikuttamistavoitteena 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-puitteiden⁷⁶ mukaisia taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erilläänpidon vaatimuksia. Käsitteiden toimintalogiikkaa kuvataan yleisellä tasolla. Käsitteiden ja menettelytapojen läpikäynti on keskeistä valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden määrittelemiseksi. Yhtenäiset käsitteet ja toimintalogiikat mahdollistavat digitalisoinnin ja sujuvat digitaaliset palvelut.

Käsitteisiin liittyvät menettelytavat voivat 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, valtionavustusten hakuilmoitukset ja lomakkeet sekä valtionavustusten käytön ehdot ja rajoitukset) menojen, 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:

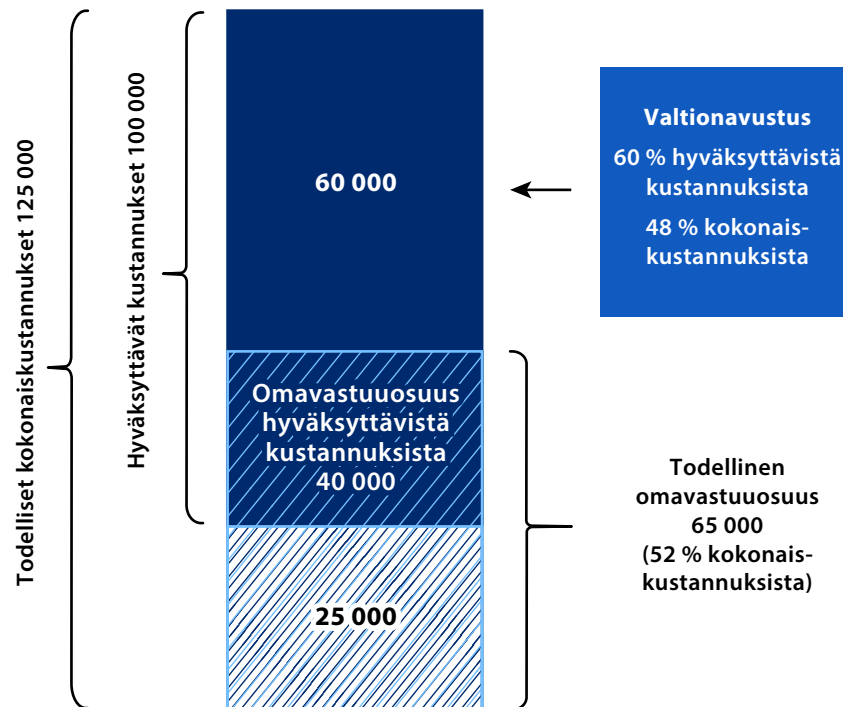
- **Meno** on rahamäärä, joka kuluu laitteen hankintaan. Meno maksetaan laskua vastaan ja kirjataan kirjanpitoon 5 000 euroa.
- **Kulu** on se osuus menosta, joka jaksotetaan tietylle tilikaudelle. Jos 5 000 euroa maksava laite poistetaan tasapoistoina 5 vuoden aikana, yhden vuoden kulu (poisto) on 1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

76 Komission tiedonanto puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtioneutuelle C(2022)7388

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 mukaisesti 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 riittävytydestä 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 myynnistä, 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 menoa. 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, koska vastikkeettomasti saaduilla hyödykkeillä ei ole kirjanpitolain 4:5 §:ssä tarkoitettua hankintamenoa. Resurssin vastaanottamisesta ei synny tulokirjauksia eikä resurssin käytöstä synny menokirjauksia kirjanpitoon⁷⁷. 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. Kyse on käytännössä 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 rahamääräisinä läpinäkyvin ja yhdenvertaisin arvostusperiaattein. Näitä periaatteita ovat yhteismitallisuus, rahallisen arvon määrittämisen periaatteet, luotettava dokumentointi ja todentaminen. Lisäksi on huolehdittava siitä, että myönnetty ja

⁷⁷ Avustusten myöntämiseen järjestöille liittyvistä kysymyksistä. KILA 2017/2021

maksettu valtionavustus ei ylitä toteutuneiden hyväksytyjen kustannusten määrää. Saajan on huolehdittava valtionavustusten käyttöä raportoidessaan, että esitetyt resurssit toteutuvat vähintään suunnitellulla tavalla.

Lausuntopalautteessa tunnistetaan niin ikään tarve yhtenäistää ja selkeyttää talouden käsitteitä ja niihin liittyviä menettelytapoja. Rahoituksen saajan on ollut välillä vaikea ymmärtää rahoittajan tekemiä tulkintoja. Lausunnoissa todetaan, että käsitteiden käytössä on hyvä ottaa huomioon tuen saajien erilaiset juridiset olomuodot, jotka heijastuvat myös käytettyihin kirjanpidon menettelyihin.

Kehittämisehdotus

Yhtenäistetään talouden käsitteitä ja selkeytetään talouteen liittyviä menettelytapoja

Rahoittajat huomioivat, että valtionavustusta koskevassa erityislainsäädännössä, avustuksen käyttöä koskevissa vakioehdoissa ja kaikessa valtionapuviranomaisen antamassa ohjeistuksessa tulee käyttää asianmukaista talouden sanastoa ja asianmukaisia käsitteitä. Sama vaatimus koskee myös käsitteiden käyttöä yhteisrahoitteisessa toiminnassa.

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

3.7 Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet

Lähtökohta ja haasteet

Yhteishankkeilla tarkoitetaan yhtä useamman hanketoimijan yhdessä toteuttamia hankkeita, joissa kukin hanketoimija toimii omasta intressistään ja joissa yhdessä tekeminen tuo lisäarvoa sekä kunkin toimijan omaan tekemiseen että kokonaisuuteen. Tutkimukseen liittyvien yhteishankkeiden 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 tuottajaa⁷⁸. Niillä ei voida esimerkiksi rajoittaa ostopalvelun tuottajalle aiheutuvien kustannusten sisältöä. On eri asia asettaa hankintahinnan hyväksyttävyyteen liittyviä ehtoja rahoituksen saajalle. Ostopalvelun tuottajan veloittamat hinnat näkyvät hankkeen kustannuseurannassa (kirjanpidossa ja hankkeen kustannusarviossa) 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 selvitti useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttamien hankkeiden (yhteishankkeet) avustamiseen liittyviä menettelytapoja valtionapuviranomaisille tarkoitetulla kyselyllä syksyllä 2022. 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 yhteishankkeita koskevia käsitteitä, valvontamenettelyjä ja kehittämistarpeita.

⁷⁸ Jossakin tilanteessa on tarkoituksenmukaista asettaa rahoituksen käytölle ehtoja, jotka on toteutuakseen ulotettava koskemaan myös palvelun tuottajaa. Rahoituksen saajan tulee sisällyttää vaaditut ehdot palvelutuottajan kanssa tekemäänsä sopimukseen ehdon toteutumisen varmistamiseksi (Katso esimerkiksi Valtionavustuksen vakioehdot, pakotteiden huomioon ottaminen hankinnoissa).

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 enemmän välttää lain perusteltujen mukaisesti⁷⁹.

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

79 HE 63/2001 vp, s. 61–62

”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.⁸⁰”

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.⁸¹ Valtionavustushankkeessa valmisteltua valtionavustustoiminnan sanastoa on tarpeen täsmentää yhteishankkeiden osalta, kun laitosta laajennetaan seuraavan kerran.

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 (Valtionavustuslaki 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

80 HE 63/2001 vp

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

Lausunnoissa mainitaan yhteishankkeiden toteuttamiseen liittyvistä haasteista. Nykyistä tilannetta eri rahoittajien välillä pidetään kirjavana. Rahoituspäätöksistä on joskus mahdollista päätellä, millä rahoitusosuudella rahoittaja haluaa kunkin hanketoteuttajan osuutta rahoittaa. Rahoittajien osaamistaso vaihtelee merkittävästi, ja käsitteiden käyttö on epä johdonmukaista rahoittajien välillä. Tämä aiheuttaa rahoituksen saajalle tarpeetonta hallinnollista selvittämistyötä. Rahoittajien osaamista pitäisi kehittää. Lisäksi pitäisi varmistaa yhdenmukaiset käytännöt, tulkintatavat ja käsitteiden käyttö (terminologia).

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 aikaansaatu 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 hankehanketoimija raportoi valtionapuviranomaiselle omasta osahankkeestaan, sen sisällöstä 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 kutakin 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 helpompi 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 aikaansaattava lopputulos – taloudellisesti ja sisällöllisesti yksi yhteinen ponnistus. Esimerkkinä tästä voisi olla ruuan ylijäämäjakelupalvelu, johon osallistuvat jakelutaho, ruuan kuluttajataho, tilojen käytöstä vastaava tahon 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 säädetään valtionavustuslaissa, joten sen käyttäminen yhteisrahoitteisessa toiminnassa on kyseenalaista.

Tutkimusjaosto päätyi tarkastelujen perusteella suosittelemaan mallia, jossa jokainen on asianosainen ja hakee rahoitusta omalle osuudelleen ja raportoi rahoittajalle oman työn ja rahoituksen käytöstä. Kaikki lausunnon antaneet tutkimusorganisaatiot kannattavat tutkimusjaoston ehdotusta.

Lausunnoissa painotetaan, että rahoituksen saajan kannalta on tärkeää, että yhteishankkeen osapuolten roolit, oikeudet, vastuut ja velvoitteet käyvät selkeästi ilmi rahoituspäätöksistä. Rahoituspäätöksissä pitää osoittaa myös selkeästi toteuttajien budjetti arvonlisävero-kohteluineen, rahoitussuunnitelma, omarahoitusosuus, mahdollinen vastikkeeton panos ja sen kohdentuminen toteuttajien kesken. Muutama rahoittaja pitää hankehallinnoinnin mallia kannatettavana tai toivoo, että malli mahdollistettaisiin myös valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa.

Tuenvälittämishankkeiden todetaan olevan ongelmallisia hanketoteuttajien oikeusturvan kannalta. Avustuspäätöksessä nimetty valtionavustuksensaaja on yksin vastuussa rahoittajalle tuen käyttämisestä, vaikka valtionapuviranomaisen tulisi itse ensisijaisesti vastata myöntämänsä rahoituksen valvonnasta. Valtionavustuksen myöntäminen ja kustannusten hyväksyminen tai hylkääminen tulisi aina kuulua rahoittajan vastuulle, eikä sitä tulisi ulkoistaa koordinaattorille tai tuenvälittäjäorganisaatiolle. Lausunnoissa nähdään, että rahoittaja siirtää perusteettomasti sille kuuluvaa vastuuta yksittäiselle hanketoimijalle,

jolle aiheutuu tästä ylimääräistä hallinnollista työtä ja kohtuutonta taloudellista riskiä. Yksittäisellä toteuttajataholla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa toisen toteuttajatahon toimintaan.

Yhteishankkeissa on tarkoituksenmukaista nimetä yksi osapuolista koordinoimaan hankkeen sisällöllistä toteutusta ja yhteisiä osioita sekä tehdä konsortiosopimuksia. Rahoituksen kierrättämisen yhden toteuttajan (koordinaattorin) kautta nähdään kuormittavan yhtä hanketoteuttajaa, mikä lisää hankkeiden hallinnollista byrokratiaa antamatta lisäarvoa niiden toteuttamiseksi. Valtionavustustoiminnan digitaalisten palveluiden avulla on varmistettava, että sisällöllistä raportointia voidaan jatkossakin tehdä yhtenä kokonaisuutena. Lausuntopalaute puoltaa tutkimusjaoston ehdotusta yhteishankkeiden toteuttamisen mallista.

Kehittämisehdotus

Suosittelaa usean toimijan yhteishankkeiden toteuttamista mallilla, jossa jokainen on asianosainen

Usean toimijan yhteistyö voi tuottaa lisäarvoa. Yhteishankkeiden rahoittamista on yleisesti ottaen tarkoituksenmukaista edistää.

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

Valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa on kuitenkin toivottavaa, että yhteishankkeen eri osapuolten osahankkeita on mahdollista käsitellä kokonaisuutena yhdessä ja näin vähentää päällekkäistä työtä. Käytännöt tulisi toteuttaa niin, 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 kirjausoikeudesta luopuminen yhteisrahoitteisessa toiminnassa. Tutkimusjaosto ehdottaa, että käyttö- ja kirjausoikeusmenettelystä 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 esimerkiksi tällä hetkellä oteta huomioon EU:n valtioneuvoston sääntelyä, joka määrittelee, minkälaisille organisaatioille ja minkälaiseen toimintaan tutkimusrahoitusta voidaan myöntää. Lisäksi sääntelyssä ei oteta huomioon tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyviä kysymyksiä, joista niin ikään säädetään Euroopan unionissa. Valtionavustuslain uudistamisen yhteydessä tulisi selvittää, miten julkisen tutkimusrahoituksesta tulisi säätää ja miten menettelyt tulisi ottaa huomioon valtionavustuslaissa.

Valtionavustushanke on valmistellut valtionapuviranomaisille muun muassa valtionavustustoiminnan sanaston ja valtionavustuksen vakioehdot -oppaan, jotka tukevat valtionapuviranomaisia esimerkiksi valtionavustuksen käytön ehtojen ja rajoitusten laatimisessa. Näistä valtionapuviranomaisille tarkoitetuista oppaista on hyötyä myös tutkimusjaoston kehittämisehdotuksia 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 mukaisesti⁸². 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.

82 Julkisen hallinnon uudistamisen strategia; Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus; 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.⁸³

83 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli; Toiminnan suunnittelun työvälineet

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 käsitellyjä erityiskysymyksiä kehittämisehdotuksineen.

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.⁸⁴

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 suunnitteluvaiheessa valtionavustusten muodostamaa kokonaisuutta, ei vain yksittäistä valtionavustusta. Toimintamallin ensimmäisessä vaiheessa ei ole kyse tietyn valtionavustuksen valmistelusta.⁸⁵

Valtionavustusten muodostama kokonaisuus tarkoittaa samaan ilmiöön tai teemaan liittyviä valtionavustuksia, joita voivat myöntää useat eri valtionapuviranomaiset. Suunnitellessaan valtionavustustoimintaa yhdessä valtionapuviranomaiset voivat vähentää päällekkäisiä valtionavustushakuja ja lisätä toisiaan täydentäviä valtionavustushakuja.⁸⁶

84 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

85 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

86 Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli

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 suunnitelmallisuus sekä monivuotisten strategiakausien merkitys julkisen rahoituksen kehyksenä.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma lisää T&K-toiminnan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 annetussa laissa 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.”⁸⁷

Toteutuessaan kuvatun kaltaisesti linjaus 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.

87 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskeva monivuotinen suunnitelma

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

Tavoitetilä

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.⁸⁸

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.⁸⁹

Nykytilä

Valtionavustustoiminta on vakiintunutta; valtionavustusten hakijat ja saajat ovat myös vakiintuneita. Valtionavustusten hakijat ja saajat odottavat valtionapuviranomaisilta yhteisiä 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

88 Valtionavustusten yhteinen toimintamalli

89 Valtionavustusten yhteinen toimintamalli

olevat epäselvyydet heijastuvat myös ehtoihin ja kustannusten raportointiin. Epäselvyyks kohdistuu myös erilaisiin yhteistyönä toteutettaviin hankkeisiin, joihin osallistuu tutkimuslaitoksia, korkeakouluja ja muita ulkopuolisia tahoja toteuttajina. Lisäksi kansallisesti myönnettävä EU-rahoitus koetaan menettelyiltään vaihtelevaksi, hallinnollisesti rasakaksi ja työlääksi. Tutkimusrahoituksen käsitteitä tarkastellaan tämän raportin luvussa 3.1, 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 asioiden 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 systeemisyyttä 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.⁹⁰

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.⁹¹

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 valtionavustusohjelmien perusteella. Valtionavustusten käytön välillisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitava riittävän pitkällä aikavälillä.⁹²

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.

90 Valtionavustusten yhteinen toimintamalli

91 Valtionavustusten yhteinen toimintamalli

92 Valtionavustusten yhteinen 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 tutkimusohjelmien tai rahoitusinstrumenttien tasolla. Myös rahoittajiin (Suomen Akatemia ja Innovaatio-rahoituskeskus Business Finland) liittyen tehdään kokonaisarviointia. Lopputulosten arviointia ei ole tarkoituksenmukaista tehdä yksittäisen hankkeen tasolla. Hankearviointia tehdään rahoitusta haettaessa, 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 yhteinen toimintamalli ohjaa keräämään valtionavustuksia koskevaa tietoa päätöksentekijöitä varten ja käyttämään sitä päätöksenteossa, esimerkiksi rahoitettaessa tutkimus- ja kehittämistoimintaa julkisesti.

Valtionavustustoiminnan yhteinen toimintamalli vaikuttaa sopivalta viitekehykseltä, kun valtionapuviranomaiset kehittävät toimintaansa julkista hallintoa uudistaen ja hallinnon toimintaa yhtenäistären. 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 riittäväällä 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 toimintamallin suhde on tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen käyttöä koskevan monivuotisen suunnitelman

kaltaisiin asiakirjoihin. Vertaisarviointi tulisi tunnistaa myös tutkimusrahoitusta koskevana erityispiirteenä valtionavustusprosessissa ja sen digitalisoinnissa. Toimintamallia pitää konkretisoida siten, että se ottaa huomioon asiantuntija- ja toimielimet, joiden tehtävistä säädetään. Pitäisi varmistaa, että toimintamalli kiinnittyy valtionapuviranomaisten toimintakulttuureihin.

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. Tuloksia tai vaikutuksia ei voida päätellä suoraan yksittäisiä tutkimushankkeita arvioimalla valtionavustuksen käytön aikana tai heti sen jälkeen. Arviointia on tarkoituksenmukaista tehdä rahoitusinstrumentti- tai tutkimusohjelmatasolla.

Kehittämisehdotus

Sujuvoitetaan tutkimusrahoitukseen liittyviä menettelytapoja

Tutkimusrahoituksen käsitteitä ja menettelytapoja sekä yhteishankkeita koskevia menettelytapoja olisi selkeytettävä tämän raportin 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, kun ne myöntävät valtionavustuksia tai yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta tutkimusorganisaatioille.

Ehdotetaan, että 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 olevaan strategiatyöhön (hallitusohjelma, hallinnonalojen ja ministeriöiden strategiat, TKI-suunnitelma sekä lainsäädäntö), johon valtionavustustoiminnan suunnittelu ja seuranta kiinnittyvät. Lisäksi pitäisi arvioida, onko yhteiskunnallisen tarpeen analysoinnissa ja vaikutusten arvioinnissa hakijaryhmäkohtaisia eroja, kun arvioidaan valtionavustuksilla aikaansaataavaa muutosta.

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

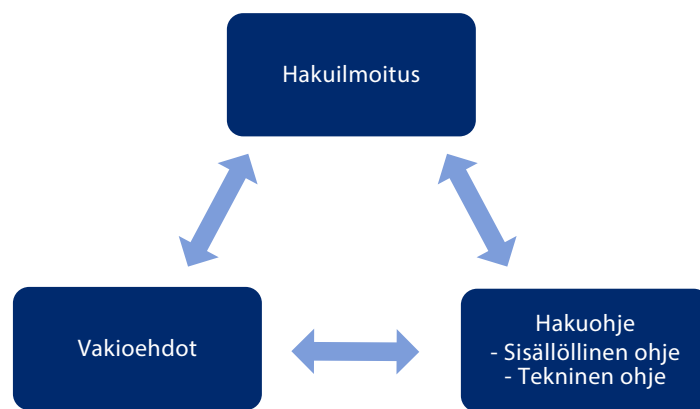
Valtionavustuslaissa (3 luku, 9 §) säädetään, että valtionapuviranomaisen on tiedotettava sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja sen hakemiseen liittyvistä menettelytavoista. Lisäksi valtionapuviranomaisen on tiedotettava valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja 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 tietosisällöltään myös omia kokonaisuuksiaan, mitä havainnollistetaan kuviossa 8. Valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa olevat tietorakenteet selkeyttävät näiden asiakirjojen välisiä eroavaisuuksia ja lisäävät luettavuutta, kun tietosisältöjä jäsennetään uudelleen. Valtiokonttori vastaa viranomaisena teknisestä ohjeistuksesta, kun valtionapuviranomaiset käyttävät Hallinnoivastuksia.fi-palvelua. Valtionapuviranomaiset vastaavat valtionavustushakuihin liittyvästä sisällöllisestä ohjeistuksesta, kuten tähänkin asti.

Valtionavustuslain kannalta ehdoissa on kyse valtionavustuslain (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 rahoituspalvelujen 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 uutta tietoa vain kerran -periaatteen mukaan valtionapuviranomaisen ei tulisi pyytää valtionavustuksen hakijalta sellaista tietoa, joka on saatavissa muista viranomaislähteistä.⁹³

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 tunnistettu, 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 variointimahdollisuuksista. Erityisesti tutkimustoiminnan sisältöön liittyvissä kysymyksissä on variointin 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 tarkoitetaan yhteisöhakijana y-tunnuksellista toimijaa. Asiakastiedot koostuvat perustiedoista (esimerkiksi nimi, osoite ja y-tunnus), pankkitiedoista, valtuuksista ja avustushistoriasta. Osa asiakastiedoista ja asiakkaaseen liittyvistä perustiedoista saadaan olemassa olevista rekistereistä. Osa perustiedoista ylläpitää valtionavustuksen hakijan tähän tehtävään valtuuttama henkilö. Asiakastietoja voidaan kerjyttää valtionavustustoiminnan tietovarantoon myös valtionavustushakemuksen avulla, jolloin tiedot saadaan valtionavustuksen hakijalta. Asiakastiedoissa olevaa tietoa voidaan puolestaan hyödyntää automaattisesti seuraavassa valtionavustushakemuksessa.

93 Digitalisoinnin periaatteet

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 talentaa 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-tunnistautuminen. Sitä tarkastellaan tämän raportin luvussa 6.1. Valtionavustushankkeessa on tunnistettu myös tarve ulkomaalaisten hakijoiden ja arviointijoiden 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.⁹⁴ Vaikutusketjut koostuvat kuvion 9 mukaisesti resursseista, toiminnasta, tuotoksista, välittömistä tuloksista, välittömistä vaikutuksista ja välillisistä vaikutuksista. Pääperiaatteena on, että valtionapuviranomainen keskittyy vaikutusten suunnitteluun, kun taas valtionavustuksen hakijoiden tehtävänä on vaikutuksiin tähtäävän toiminnan tai hankkeen suunnittelu.

94 Toiminnan suunnittelun työvälineet

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 pohjaa, 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, tulosohjauksessa 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 liikekumppaneita. Ohjelma edistää kilpailukykyisten ratkaisujen syntymistä 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 tyyppillisesti 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 jossa kuvataan oikeuskäytäntöä.⁹⁵

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. Vakioehtojes lisäksi päätökseen sisältyy päätösasiakirjassa yksilöityjä erityisiä ehtoja, joita ovat esimerkiksi valtionavustuksen käyttötarkoitus ja käyttöaika.

Vakioehdoista päättävät toimivaltansa mukaisesti valtionapuviranomaiset. Valtionavustuslain (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 (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.

Jokainen valtionapuviranomainen laatii omat vakioehdonsa. Vakioehtojes laatimissa tulee ottaa huomioon viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat säädökset ja yleiset periaatteet, kuten Suomen perustuslaki ja hallintolain (2 luku, 6 §) mukaiset hallinnon

95 Valtionavustuksen vakioehdot

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 (otsikkotaso) kannattaa vakioita. Valtionapuviranomainen ylläpitää vakioehtoja ja niiden sisältöjä Hallinnoivastuksia.fi-palvelussa. Tutkimusjaosto arvioi, että vakioehtojen rakenne on hyvä ja ehdotti, että vakioehdoissa otetaan huomioon myös toimijoiden erilainen juridinen asema. Osa tutkimusorganisaatioista kuuluu valtion talousarvioletalouteen, osa taas sen ulkopuolelle, mikä vaikuttaa myös ehtojen sisältöön.

Rahoittajien rahoitusehtoja olisi tarkoituksenmukaista yhtenäistää. Hankintojen kilpailuttamista koskevat ehdot ovat yksi esimerkki yhtenäistämistarpeesta. 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

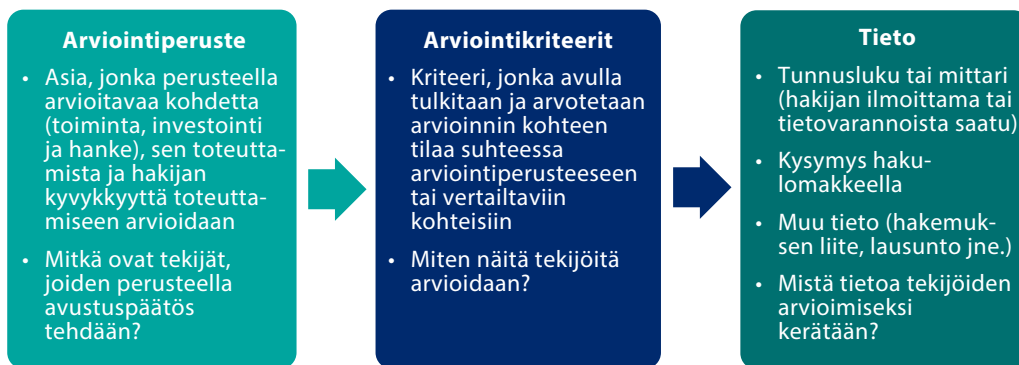
Rahoittajat arvioivat rahoitushakemuksia ja tekevät rahoituspäätöksiä yleisiin myöntöperusteisiin sekä hakemusten arviointiperusteisiin ja -kriteereihin nojautuen. Arviointiperusteista ja -kriteereistä käytetään nykyisin erilaisia käsitteitä, kuten arviointiperusteet, arviointikriteerit, myöntöperusteet, vertailukriteerit, hakukriteerit tai edellytykset. Tarve yhtenäistää käsitteitä on tunnustettu myös valtionavustushankkeen käsitetyössä 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 arvotetaan arvioinnin kohteen tilaa suhteessa arviointiperusteeseen tai vertailtaviin kohteisiin. Arviointikriteereitä koskeva tieto on sen sijaan arvioinnissa käytettävä tunnusluku tai mittari tai esimerkiksi hakemuslomakkeella saatu vastaus.⁹⁶

⁹⁶ Valtionavustustoiminnan sanasto

Kuviossa 10 kuvataan edellä esiteltyjä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Asettaessaan arviointiperusteita valtionapuviranomaiset pohtivat samalla, millä kriteereillä arvioitavaa asiaa arvotetaan ja miten sitä koskeva tieto kerätään. Kuviossa 10 esitettävä malli on tarkoitettu valtionapuviranomaisille valtionavustusten hakemuslomakkeiden suunnittelun tueksi. Hakemuslomakkeilla 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)

Arviointikriteerit sovitetaan aina erikseen valtionavustushaun tavoitteisiin. Hakemuksia arvioivat ulkopuoliset arvioijat.

Myöntöperusteet tarkoittavat esimerkiksi valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä ja esteitä, joista säädetään valtionavustuslaissa (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.⁹⁷

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 havaittu, että arviointiperusteiden ja -kriteerien 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.

97 Haeavustuksia.fi-palvelu

5.5 Valtionavustuspäätökset

Valtionavustus myönnetään tiettyä käyttötarkoitusta varten ja käytettäväksi valtionavustuspäätöksen ehtojen mukaisesti. Valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen. Valtionavustuslain mukaan valtionavustuspäätöksessä on mainittava vähintään valtionavustuksen saaja, myönnetyn valtionavustuksen käyttötarkoitus ja sen määrä tai laskentaperuste. Valtionavustuslaissa (3 luku, 11 §) säädetään valtionavustuspäätöksen sisällöstä.

Valtionavustuspäätös on myös valtionavustusasiaa koskeva hallintopäätös, jonka sisällöstä säädetään hallintolaissa. 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.⁹⁸

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 poiketaisiin 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 talousarviotalouden 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 eroavaisuudet. Tällaisia eroavaisuuksia ovat muun muassa saajan kirjanpitovelvollisuuteen sovellettavat säädökset ja myöntäjän oikeus valvoa saajan taloutta. Valtionapuviranomaiselle valtionavustuslaissa säädettävä valvontaoikeus ei koske talousarviotalouden sisäistä rahoitusta, ellei rahoitukseen sovellettavassa erityislaissa säädetä erikseen tällaisesta oikeudesta.

98 Hallintolaki 434/2003

5.6 Käytön valvonta ja raportointi

Valvonta

Valvonta mielletään valtionavustuskontekstissa usein toiminnaksi, jota tehdään pääosin vasta valtionavustusprosessin lopussa, kun valtionavustuksen saaja selvittää jälkikäteen, miten valtionavustus on käytetty ja mitä sillä on saatu aikaan. Valtionavustusten käytön valvonnan perusta luodaan tosiasiaa jo paljon ennen valtionavustushakujen avaamista.

Valtionavustuksen käytön valvonta on hyvä ymmärtää joukoksi hyvän hallinnon menettelytapoja, joiden keskeisenä tavoitteena on ennalta ehkäistä sekä tahattomia että tahallisia valtionavustuksen väärinkäyttötilanteita. Valtionavustushankkeessa valmistellaan niin sanottua valvontakonseptia, jossa valtionavustusten valvontaa tarkastellaan kokonaisuutena ja jossa korostetaan riskiperusteista ja ennakkollista valvontaa. Valtionavustuksen käytön valvontaan kuuluvat muun muassa valtionavustuksen hakijaa koskevien tietojen selvittäminen jo ennen valtionavustuksen myöntämistä (esimerkiksi valtionavustuslain 2 luku, 7.2 §). Siihen kuuluu myös valtionavustuksen käytön selvittäminen jälkikäteen. Valtionavustusten käytöstä ja sen valvonnasta säädetään valtionavustuslaissa (luku 4, 13–19 §). Valvontaan voi liittyä myös erityislainsäädäntöä.

Valtionavustuslaissa säädettävä valvontaoikeus ei koske sellaisenaan talousarviotalouden sisäistä rahoitusta. Rahoituksen saajalla on itsellään ensisijaisesti vastuu siitä, että se toimii yhteisrahoitteista hanketta toteuttaessaan valtion taloutta koskevien säädösten ja määräysten sekä hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti. Rahoittaja voi asettaa rahoituksen ehdoksi oikeuden tarkastaa saajan hankkeen taloudenhoitoa. Rahoittajalle ei useinkaan turvata tällaista oikeutta laissa⁹⁹. Tämä oli yksi syy sille, että valtiovarainministeriön yhteisrahoitustyöryhmä¹⁰⁰ ehdotti yhteisrahoitteisessa toiminnassa siirtymistä kokonaisuudessaan jälkikäteiseen raportointiin perustuvaan rahoitukseen. Jälkikäteisen raportoinnin kautta rahoittajalla on paremmat mahdollisuudet valvoa rahoituksen käyttöä kuin tilanteessa, jossa rahoituksen saajalle annetaan käyttö- ja kirjausoikeus määrärahaan.

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

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

100 Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

ehtojen noudattamisesta. Valtionapuviranomaisen on puolestaan huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta käyttö- ja seurantatietojen avulla ja hyödyntämällä muita tietoja, kuten tarkastuksia.

Rahoituksen käytön jälkikäteinen valvonta perustuu tutkimusrahoituksessa rahoituksen saajan raportointivelvollisuuteen. Loppuraportoinnin yhteydessä voidaan vaatia siihen liittyen tilintarkastajan lausuntoa hankkeen talouden toteutumisesta. Innovaatorahoituskeskus Business Finland pyytää lausuntoja 0,5 miljoonan euron hankkeista ja Suomen Akatemia puolestaan 1 miljoonan euron hankkeista. Innovaatorahoituskeskus tekee tarkastuksia myös otannan perusteella. Tarkastuksia tehdään tarvittaessa 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. Puutteelliset ohjeistukset tai rahoitusehdoista koskevat epäselvyydet aiheuttavat haasteita hanketarkastuksessa. Valtion talousarviontaloudessa käytetään erilaisia käsitteitä tai erilaisia sääntöjä kuin valtionavustuksia saavien toimijoiden taloudessa. Valtionavustusta saavien toimijoiden kirjanpito perustuu kirjanpitolakiin. Nämä erot tulisi ottaa huomioon ehdoissa ja ohjeistuksissa. Valtionavustusten myöntäminen vaatii myös niiden saajien 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.¹⁰¹ 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. Asiaa käsitellään tämän raportin luvussa 6.4.

101 Valtionavustustoiminnan sanasto

5.7 Yhteenveto

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

Kuvio 11. Valtionavustustoiminnan yhtenäistäminen



Yhteinen sanasto ja yhtenäisten käsitteiden käyttö luovat perustan käytäntöjen yhtenäistämiselle. Tätä yhtenäistämistä on tehty valtionavustushankkeessa valtionavustustoiminnan sanastoa valmisteltaessa. Tässä raportissa esitellään myös tutkimusrahoitukseen, talouteen ja yhteistoiminnassa toteuttaviin hankkeisiin liittyviä käsitteitä. Valtionavustustoiminnan digitaalisen palvelut yhtenäistävät prosesseja ja niihin liittyviä käytäntöjä niiden valtionapuviranomaisten osalta, jotka ottavat palvelut käyttöön. Digitaalisissa palveluissa ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa useita erilaisia malleja.

Seuraava vaihe valtionavustustoiminnan yhtenäistämisessä ovat yhtenäiset tietorakenteet. Valtionavustushanke on määritellyt niitä valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin. Valtionavustustoiminnassa käytettäville asiakirjoille (hakuilmoitus, vakioehdot, valtionavustuspäätös) on määritetty myös yhteisiä tietorakenteita, minkä lisäksi asiakirjojen tietosisältöjä on erotettu 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 koskeissa 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. Lausunnonantajat muistuttavat, että kaikkia ministeriöiden myöntämiä valtionavustuksia pitäisi pystyä hakemaan samassa digitaalisessa palvelussa.

Tutkimustoimintaan liittyviä erityispiirteitä tulee ottaa huomioon. Tässä luvussa tarkastellaan menettelyjä pääosin valtionavustusten näkökulmasta. Valtion talousarviotalouden yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyy myös erityispiirteitä, jotka on tarpeen ottaa huomioon valtionavustustoimintaa kehitettäessä.

Valtionavustustoiminnassa tarvitaan myös sisällöllistä yhtenäistämistä. Rahoitukseen liittyviä ehtoja voitaisiin esimerkiksi yhtenäistää tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankintojen kilpailuttamisen vaateet ovat toinen esimerkki yhtenäistämismahdollisuuksista. Sisällöllinen yhtenäistäminen vaatii koordinoitua ja rahoittajien välistä yhteistyötä.

Kehittämisehdotus

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

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

Yhteisrahoitteisen toiminnan kokonaisuutta ja prosessia ja niiden suhdetta valtionavustustoimintaan tulee selkeyttää edelleen.

Tarkoituksenmukaista sisällöllistä yhtenäistämistä on jatkettava koordinoitusti ja valtionapuviranomaisten välisenä 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 säädosperustaa 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 käsitteilyä tietovarannoissa sekä tietopalvelutoimintaan säädetään erillisessä lainsäädännössä.

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 asioinnin palveluun eli Haeavustuksia.fi-palveluun lähtökohtaisesti julkishallinnon asiointipalveluiden yhteisessä Suomi.fi-tunnistuspalvelussa. Tarkoituksena on muun muassa henkilöllisyyden varmistaminen.¹⁰² 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.¹⁰³

Tutkimusjaoston mielestä Haeavustuksia.fi-palveluun on voitava kirjautua myös Haka-kirjautumisen avulla. Valtion tutkimuslaitosten osalta käytetään viranomaisten tunnistaumisenjärjestelmiä 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 tutkimustietovarannosta annetussa laissa (1238/2021). Tutkimustietovaranto on tarkoitettu Suomessa tehtävää tutkimusta koskevien tietojen keräämiseksi ja välittämiseksi. Tietovaranto kokoaa tutkimusta kuvaavia metatietoja lukuisista lähteistä yhdistäen ja rikastaen metatietoja niin, että ne ovat helposti hyödynnettävissä missä tahansa muussa tutkimusta tukevassa palvelussa.

¹⁰² Suomi.fi-tunnistus

¹⁰³ Haka-käyttäjätunnistusjärjestelmä

Tutkimustietovarantoon tallennetaan lain mukaan

1. julkaisujen ja muiden tutkimustuotosten metatietoja ja tiivistelmiä;
2. tutkimusaineistojen metatietoja ja kuvailuja;
3. tutkimusinfrastruktuurien tietoja;
4. tutkimustoimijoiden tietoja;
5. tutkimushankkeiden ja tutkimusrahoituksen metatietoja ja tiivistelmiä;
6. tutkijoiden tietoja, tutkijoiden muiden tutkimusaktiiviteettien tietoja ja meriittitietoja.¹⁰⁴

Tieteen ja taiteen kansallinen rahoitustietokanta Aurora liitettiin osaksi Tiedejatutkimus.fi-palvelua vuoden 2022 alussa.¹⁰⁵

Tiedejatutkimus.fi-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 muusta lainsäädännöstä johtuen. Esimerkiksi korkeakoulujen tiedonkeruusta säädetään yliopistolaissa (51 §) ja ammattikorkeakoululaissa (45 §). Tutkimusorganisaatioiden toimittamat julkaisutiedot tallennetaan tutkimustietovarantoon. Tutkimustietovarantoon kootaan tietoja pääasiassa automaattisin tiedonsiirtoin ja integraatioin organisaatioiden omista tietojärjestelmistä ja palveluista tai tietoja toimitetaan lomakkeiden avulla, kun automaattisiin tiedonsiirtoihin ei ole mahdollisuutta.¹⁰⁶

Tiedejatutkimus.fi-palveluun kootaan kotimaisten tutkimusrahoittajien menneitä, käynnissä olevia ja tulevaisuudessa avautuvia rahoitushakuja. Tietoja kerätään rajapintojen kautta tai lomakkeilla. Avoinna 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.

104 Laki tutkimustietovarannosta 1238/2021

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

106 Tietoa Tiedejatutkimus.fi-palvelusta

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 tutkimustietovarantoon ja Tiedejatutkimus.fi-palvelussa käytettäväksi. Valtionavustustoiminnan tietovarannon ja tutkimustietovarannon välille on tutkimusjaoston selvityksen perusteella tarpeen rakentaa yhteys, jotta vältetään samojen tietojen toimitamiselta useaan eri tietovarantoon. Näin varmistetaan, että valtionavustushauista ja myönnettyistä valtionavustuksista on avoimesti saatavilla tietoa tietovarantoihin liittyvissä palveluissa. Valtionavustustoiminnan tietovarannosta muodostuu yhdessä muiden tietovarantojen kanssa tietojen vaihtamista tukeva verkosto.

Valtionavustukset on erotettava muusta julkisesta tuesta rajapintojen kaltaisten yhteyksien rakentamista varten. Samalla on määriteltävä, mitä valtionavustushakuja ja valtionavustuspäätöksiä koskevat tiedot siirretään tutkimustietovarantoon. Valtionavustustoiminnan tietovarantoa kehitettäessä on myös tarkasteltava, miten valtionavustuksia koskevia tietoja voidaan yhdistää muihin tietoihin ja rikastaa niiden perusteella. Rikastaminen tukee esimerkiksi vaikutusten arviointia. Lisäksi avoimena olevissa rahoitushauissa ja niitä koskevissa rahoituspäätöksissä tulee käyttää valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa samaa luokittelua kuin Tutkimustietovarannossa. Suositeltava vaihtoehto on tietojen luokittelu Tilastokeskuksen tieteenalaluokituksen mukaisesti¹⁰⁷.

Tutkijan henkilökohtainen ORCID-tunniste

Tutkimusrahoitus on kilpailtua rahoitusta. Tutkijoilla on tarve käyttää itseään koskevaa tietoa monissa eri palveluissa. Tutkijan henkilökohtainen ORCID-tunniste helpottaa tiedonvaihtoa palveluiden välillä ja tukee Pyydämme uutta tietoa vain kerran -periaatteen toteuttamista. ORCID-tunnisteen käyttö pitäisi mahdollistaa myös valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa. Samassa yhteydessä pitäisi tarkastella, miten tutkijoita koskevat tiedot ovat yhteydessä valtionavustuksia koskeviin tietoihin. Valtionavustustoiminnan digitaalisissa palveluissa hakija on usein yhteisö (tutkimusorganisaatio) yksityishenkilön (tutkijan) asemesta, vaikka avustusta käytetään tutkimuksen tekemiseen. ORCID-tunnisteen käyttöä ja sen hyödyntämistä on hyvä pohtia, kun valtionavustusten digitaalisten palveluiden määrittelyssä edetään.

107 Tieteenala 2010

6.3 Tilastokeskuksen tilastot

Tilastokeskus julkaisee 18 koulutusta ja tutkimusta koskevaa tilastoa. Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa -tilasto kuvaa valtion talousarviossa osoitettua T&K-toiminnan rahoitusta. Tilastoon kerätään tiedot tutkimukseen ja kehittämiseen osoitetuista määrärahoista ja myöntövaltuuksista. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tilastossa kuvataan puolestaan tutkimukseen käytettyjä resursseja. Tilastosta on saatavissa tietoja myös julkisen sektorin tutkimustoiminnan menoista rahoituslähteittäin ja sektoreittain.¹⁰⁸ Jälkimmäistä tilastoa käytetään esimerkiksi arvioitaessa TKI-toiminnan volyymin toteutumista. Tilastotietoja hyödynnetään tässä raportissa arvioitaessa tutkimusorganisaatioille kohdentuvan valtionavustusrahoituksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan volyyymiä, mitä tarkastellaan tämän raportin luvussa 2.3.

Tilastojen tiedot perustuvat osin kyselyyn.¹⁰⁹ Jatkossa valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyviä tietoja on saatavissa valtionavustustoiminnan tietovarannosta ja siihen sisältyvästä Tutkiavustuksia.fi-palvelusta. Jotta valtionavustustoiminnan tietovarannossa olevia valtionavustuksia koskevia tietoja voitaisiin hyödyntää tilastoinnissa, ne tulisi luokitella Tilastokeskuksen käyttämien luokitusten mukaisesti. Lisäksi tietojen tulisi noudattaa Tilastokeskuksen käyttämiä määritelmiä. Tärkeimmät näistä ovat määritelmä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta ja yhteiskuntapoliittinen tavoiteluokka -luokitus. 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. Keskusteluun nousevat edelleen erilaiset muut kyselyt ja T&K-menojen käsitteiden erilaiset tulkinnat. Lausuntopalautteessa kehoitetaan yksinkertaistamaan Tilastokeskuksen kyselyjä (käsitteet, määritelmät ja ohjeet), jotta niitä voitaisiin käyttää yhdenvertaisen tiedon lähteenä.

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

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

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.

Lausuntopalautteessa todetaan, että korkeakoulusektorilla on pyrittävä yhdenmukaisiin taloushallinnon koodistoihin ja ohjeistuksiin, jotka tukevat toimintaa. Lisäksi tietotekniikka, tekoäly ja robotiikkaa pitäisi hyödyntää nykyistä laajemmin viranomaisraportoinnissa. Raportointivelvoitteiden keventämistä tulee arvioida, ja raportoinnissa on painotettava riskiarviointia ja tuloksia korostavaa lähestymistapaa. Sama huomio koskee myös muita opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja.

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. Kuviosta 12 ilmenee, mistä eri lähteistä tietoa kerätään yhteiselle tietopalustalle. Esimerkiksi Vipusessa esitettävät tutkimus- ja kehittämistoiminnan raportit tutkimusrahoituksesta ja menoista perustuvat Tilastokeskuksen tiedonkeruuseen.¹¹⁰

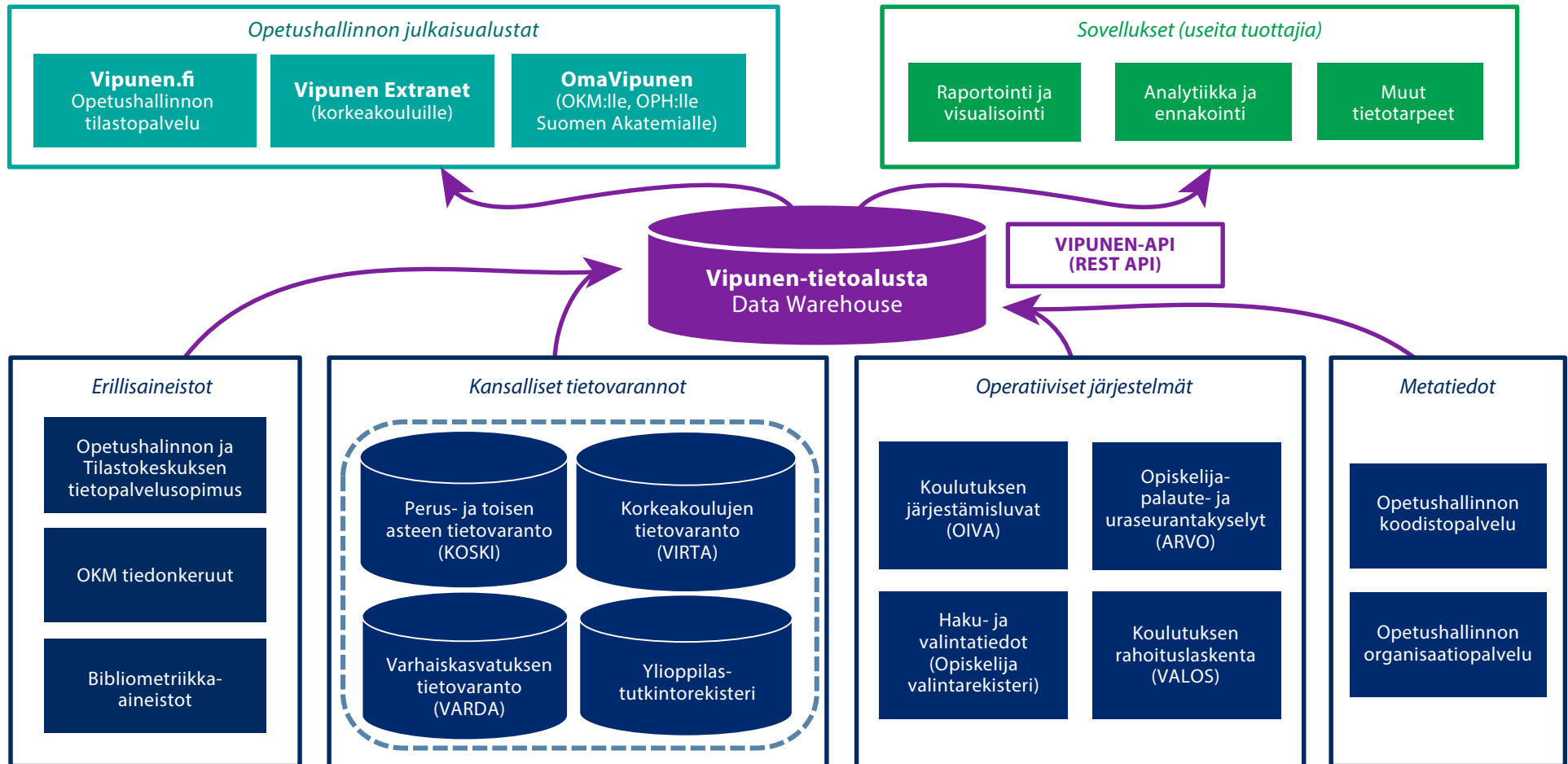
Yliopistolain 51 §:n mukaan ja ammattikorkeakoululain 45 §:n mukaan korkeakoulun tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla.¹¹¹

110 Korkeakoulujen tiedonkeruukäsikirja 2021; Tutkimus ja kehittämistoiminta

111 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

Kuvio 12. Vipunen-tietoarkkitehtuuri¹¹²

Vipunen Tietoarkkitehtuuri



112 Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedonkeruut ja muuta ajankohtaista

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.¹¹³

Korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto VIRTA ja VIRTA-tiedonkeruu

Opetus- ja kulttuuriministeriön VIRTA on korkeakoulujen valtakunnallinen tietovaranto, jolla vastataan moniin tiedonkeruutarpeisiin. Tietovarannosta ja tietojen luovuttamisesta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017).¹¹⁴ VIRTA-opintotietopalvelussa on yhteensä 1,3 miljoonan tutkinto-opiskelijan tiedot. VIRTA-julkaisutietopalvelussa on puolestaan tiedot noin 700 000 Suomessa tuotetusta tutkimusjulkaisusta, mikä on yhteydessä edellä kuvattuun tutkimustietovarantoon. Henkilökohtaisia opintotietoja voi tarkastella KOSKI-palvelussa, ja julkaisutietoa voi selata avoimesti Tiedejatutkimus.fi-palvelussa.¹¹⁵

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.¹¹⁶

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.¹¹⁷

113 Yliopistojen ulkopuolinen tutkimusrahoitus; Ammattikorkeakoulujen ulkopuolinen tutkimusrahoitus

114 Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017

115 VIRTA-opintotietopalvelu; VIRTA-julkaisutietopalvelu

116 VIRTA-opintotietopalvelu; VIRTA-julkaisutietopalvelu

117 Korkeakoulujen taloushallinnon koodisto

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 VIRTAtietovarannosta. Tilastokeskuksen kaltaiset valtion viranomaiset hyödyntävät KOSKI-tietovarantoa tiedonkeruussaan. Henkilökohtaisia opintotietoja voi tarkastella KOSKI-tietovarantoon sisältyvän Oma opintopolku-palvelun avulla.¹¹⁸

Digivisio 2030-hanke

Korkeakoulut osallistuvat Digivisio 2030 -hankkeeseen, jossa kehitetään jatkuvan ja joustavan oppimisen palvelua korkeakoulujen kanssa. Palvelu koskee non-formaalia eli tutkintoon johtamatonta koulutusta. Palvelun on tarkoitus koota korkeakoulujen jatkuvan oppimisen koulutustarjonta yhteen paikkaan, mikä helpottaa koulutusta koskevaa viestintää ja markkinointia sekä omia tarpeita vastaavien koulutusten löytämistä. Digivisio 2030 -hanketta rahoitetaan muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustuksella.¹¹⁹

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.¹²⁰ Esimerkiksi edellä mainittu tutkimustietovaranto kokoaa suomalaisten tutkimusinfrastruktuurien tiedot yhteen paikkaan.¹²¹ Suomen Akatemia julkaisee valtionapuviranomaisena myös tutkimusrahoituspäätöksiä ja tuottaa tietoa Tieteen tilasta.¹²²

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visiota 2030 varten koottiin tietoa koulutuksen ja tutkimuksen tietovarannoista ja palveluista. Kartoituksessa muistutetaan muun muassa yliopistojen tutkimustietojärjestelmistä ja tutkimuslaitosten palveluista. Esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos julkaisee Sotkanet.fi-tilasto- ja indikaattoripankkia sekä Innokylä-alustaa. Lisäksi muutkin valtion tutkimuslaitokset tarjoavat tietoaaineistoja.¹²³

118 KOSKI-palvelun tietosuojaseloste

119 Digivisio2030

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

121 Tutkimusinfrastruktuurien tietopankki

122 Asiakirjajulkisuuskuvaukset

123 Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja

Esimerkiksi ympäristöhallinnon avoin tieto on koottu Suomen ympäristökeskuksen palveluun. Ympäristöhallinnon yhteisessä verkkopalvelussa Ymparisto.fi on muun muassa alueellista ympäristötietoa.¹²⁴

Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantojen kokonaisuuteen luetaan myös julkaisuarkistot, Finna-aineisto- ja -hakupalvelut sekä esimerkiksi Tieteen termipankki.¹²⁵ 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 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. Haku-, rahoitus- ja raportointikäytäntöjen yhdenmukaistamisella ja automatisoinnilla voidaan saavuttaa merkittävää tehokkuutta toiminnassa, minkä lisäksi resurssit voidaan kohdentaa entistä paremmin itse tutkimustoimintaan. Tutkimusjaosto kiinnittää raportissaan erityistä huomiota talousraportoinnin automatisointiin. Edellä kuvattu koskee myös yhteisrahoitteista toimintaa.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen taloustiedot kerätään KOTA-järjestelmään korkeakoulutasolla. Osa näistä tiedoista on saatavilla Vipunen-tietopalvelun kautta. Tietoja ei kuitenkaan pysty siirtämään exceliin 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 yhteistoiminnan

124 Ymparisto.fi

125 Koulutuksen ja tutkimuksen tietovarantoja

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 (Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen) yhteistyönä. Kaikkien vakiosisältöisten raportointien osalta voitaisiin jopa rakentaa automaattisia tiedonsiirtoja Kiekun ja rahoittajaportaalien välillä.

Toimintatapoja yhdenmukaistamalla luodaan mahdollisuuksia laajentaa Palkeiden tarjoama Projektien talousvastaava -palvelun käyttöä. Tämän palvelun käyttöä voitaisiin laajentaa raportoinnin lisäksi esimerkiksi yhteistoiminnan laskutukseen, mikäli ministeriöiden rahoituspäätökset ja laskutusmenettelyt voidaan määritellä yhdenmukaisin perustein. Yhdenmukaisten toimintatapojen käyttöönotolla 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 (esimerkiksi VTT Oy) hankeraportit voitaisiin toimittaa tiedostosiirtoa hyödyntäen. Tällainen yhtenäinen malli ja tiedostosiirrot helpottaisivat merkittävästi talousraportoinnin hallintotyötä.

Talousraportoinnin automatisoinnin kehittämiselle on olemassa hyvät edellytykset; vakiintuneet saajat, yhteiset taloushallinnon koodistot ja laskentamallit (korkeakoulut) ja seurantakohteet (valtion talousarvion talous), keskitetyt taloushallinnon järjestelmät ja palvelutuotanto (palvelukeskukset) sekä mahdollisuus vakioituun raportointiin kokonaiskustannusmallin mukaisesti. Toistuvien raportointi-, maksatus- ja muiden rutiiniprosessien automatisoinnissa on paljon kehityspotentiaalia. Lyhyellä aikavälillä on tärkeää yhdenmukaistaa käsitteitä, tietorakenteita ja käytäntöjä sekä ottaa käyttöön yhtenäinen kokonaiskustannusmalli kattavasti kaikissa hankkeissa ja siten luoda edellytyksiä talousraportoinnin automatisoinnin kehittämiselle.

Lausunnonantajat kannattavat tutkimusjaoston kehittämis ehdotusta, jossa Valtiokonttorin johdolla selvitetäisiin mahdollisuudet talousraportoinnin automatisointiin, kun valtionavustustoiminnan digitaalisten palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto valtionapuviranomaisissa etenevät. Kehitystyötä toivotaan tehtävän yhdessä rahoittajien, tutkimusorganisaatioiden, talousjärjestelmätoimittajien ja muiden palveluntuottajien kanssa. Lausuntopalautteessa korostetaan, että valtionhallinnossa olevia tietojärjestelmiä, kuten Kiekua, olisi hyödynnettävä nykyistä paremmin yhteisenä talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmänä. Valtion virastojen välillä toimitetaan tällä hetkellä paljon

raportointiin liittyvää aineistoa, kuten todistuksia palkkojen sivukuluen maksuista. Raportoinnin automatisoinnissa nähdään myös haasteita, jotka liittyvät kulujen hyväksymiskelpoisuuteen ja vuosibudjeteissa pysymiseen.

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.

Kehittämis ehdotus

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 kehitettäessään valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja.

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

7 Valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittäminen

Tämä luku tiivistää yhteenvedona raportin keskeisiä havaintoja. Lukuun kootaan myös kehittämis ehdotukset ja luonnehditaan niitä tiiviisti.

7.1 Yhteenvedo

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 kiinnittää raportissaan erityistä huomioita tutkimusrahoitusta ja tutkimushankkeiden taloutta koskeviin erityiskysymyksiin, kuten tutkimusrahoituksen käsitteisiin ja niihin liittyviin menettelytapoihin, lainsäädännön kehittämiseen sekä kokonaiskustannusmalliin. Jaoston raportti vahvistaa aiemmin laadittujen selvitysten ja raporttien tuloksia, mikä perustelee kehittämis ehdotusten toteuttamista valtionapuviranomaisten kanssa. 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 prosesseja. TKI-toimintaa koskeva monivuotinen suunnitelma korostaa strategisia valintoja ja vaikutusten arviointia valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin mukaisesti. Harkinnanvaraiset valtionavustukset ja yhteisrahoitteinen toiminta ovat yksi keino toteuttaa TKI-rahoitukseen liittyviä tavoitteita.

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä valtionavustusten myöntämiseen liittyy erilaisia tietovarantoja ja palveluja. Tutkimusjaoston mielestä tutkimustietovarannon ja valtionavustustoiminnan tietovarannon yhteentoimivuuteen sekä talousraportoinnin automatisointiin tulisi kiinnittää huomiota.

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

Rahoitusmuotojen (valtionavustus, liiketaloudellinen toiminta ja hankinta, yhteisrahoitteinen toiminta, maksullinen toiminta ja yhteistoiminta) käsitteisiin ja niitä vastaaviin menettelytapoihin liittyy epäselvyyttä. Käytettävät menettelytavat ja rahoituksen käytön ehdot ja rajoitukset eivät ole vastanneet rahoitusmuotoa. Epäselvyydet koskevat ministeriöiden myöntämään rahoitukseen. Epäselvät menettelytavat aiheuttavat kohtuutonta taakkaa valtionavustusten hakijoille ja saajille.

Tutkimusjaosto kuvaa tutkimusrahoitukseen liittyvät käsitteet ja niitä vastaavat menettelyt raportissaan. Jaosto 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 menettelyihin liittyvät, tarkistukset valtion kirjanpidon käsikirjaan ja muuhun talouteen liittyvää ohjeistukseen. Valtiokonttori selvittää myös itselaskutukseen liittyviä menettelyjä. Samalla selvitetään, miten yhteistoiminnan menot ja tulot voitaisiin jatkossa nettouttaa.

Vaikka EU-rakennerahastot rajattiin valtionavustushankkeen ulkopuolelle, tutkimusjaoston haastatteluissa ja sidosryhmätapaamisissa tuotiin usein esiin EU-rakennerahastojen rahoitusehtojen, tulkintojen ja menettelytapojen välisiä ristiriitaisuuksia. 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 menettelytapojen selventämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Samassa yhteydessä selvitettäisiin, voitaisiinko myös rakennerahastoissa siirtyä kokonaiskustannusmalliin perustuvaa rahoittamiseen.

Tutkimusrahoituksen myöntäminen edellyttää monipuolista osaamista. Rahoituksen myöntäjillä tulisi olla hallinto- ja hankintamenettelyyn, talouteen, aineettomiin oikeuksiin ja EU:n valtiontukisääntöihin liittyvää osaamista. Myöntäjien tulisi olla myös perehtyneitä tutkimusorganisaatioiden muotojen erityispiirteisiin ja niiden toimintaa ohjaaviin säännöksiin. Osaamista ja valmiuksia tulisi kehittää esimerkiksi koulutuksilla. Valtionavustus-hankkeessa on tunnistettu tarve kehittää valtionavustustoimintaan liittyvää osaamista valtionapuviranomaisissa. Siksi tutkimusjaosto ehdottaa, että valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja HAUS kehittämiskeskus suunnittelevat yhdessä koulutusohjelman, jossa otetaan myös huomioon tutkimusrahoituksen myöntämisen erityispiirteet.

Tutkimushankkeiden rahoittaminen perustuu kokonaiskustannusmalliin

Kokonaiskustannusmallilla tarkoitetaan rahoitusmallia, jossa rahoitusta haetaan ja myönnetään toteutettavan hankkeen aiheuttamiin kokonaiskustannuksiin. Kustannusten laskenta perustuu rahoituksen saajan normaaleihin kustannuslaskennan käytäntöihin. Malliin siirtymistä on ehdotettu vuosina 2003 ja 2007 valtiovarainministeriön johdolla toimineissa työryhmissä¹²⁶. Kokonaiskustannusmalli on käytössä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandissa ja Suomen Akatemiassa sekä tutkimusjaoston työskentelyyn osallistuneessa maa- ja metsätalousministeriössä.

Tutkimusjaosto ehdottaa, että kaikki valtionapuviranomaiset ottavat kokonaiskustannusmallin käyttöön, kun ne myöntävät tutkimusorganisaatioille valtionavustuksia tai yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusta. Kokonaiskustannusmalli yhdenmukaistaa rahoitukseen liittyviä käytäntöjä ja vähentää erilaisiin rahoitusmalleihin liittyviä vaatimuksia. Tutkimusorganisaatioilla on käytössään vakiintuneet ja hyväksytyt laskentamallit, joten malliin siirtymiseksi ei ole esteitä. Kokonaiskustannusmalliin siirtyminen on edellytys talousraportoinnin automatisoinnille, jota tutkimusjaosto pitää keskeisenä tuottavuutta edistävänä kehittämissuunnitelmana valtionavustustoiminnassa. Kokonaiskustannusmalliin liittyvää osaamista on tarkoituksenmukaista lisätä osana tutkimusjaoston ehdottamaa koulutusohjelmaa.

¹²⁶ Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus; Yhteisrahoitteista toimintaa selvittävä työryhmä

Tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvät sääntelytarpeet otetaan huomioon valtionavustuslain uudistamisessa

Tutkimusjaoston selvityksen mukaan julkisen tutkimustoiminnan avustaminen perustuu pitkälti valtionavustuslakiin ja valtionavustuskohtaisiin (valtionapuviranomaisikohtaisiin) valtionavustuksen 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, ettei valtionavustuksen saajan kustannuseurannan järjestämisestä säädetä valtionavustuslaissa. Kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa voitaisiin edistää sääntelyä kehittämällä.

EU:n valtioneukisäännöt vaikuttavat tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten valmisteluun ja myöntämiseen. Säännöistä ei voida poiketa kansallisesti. EU:n valtioneukisääntelyä ei oteta tällä hetkellä huomioon valtionavustuslaissa paria poikkeusta lukuun ottamatta. EU:n valtioneukisäännöksiä huomioivaa ja kaikille valtionapuviranomaisille yhteistä julkiseen tutkimukseen liittyvää kansallista sääntelyä ei ole. Yritysten taloudelliseen toimintaan myönnettävistä valtioneukista säädetään erityislainsäädännössä.

Valtionavustustyöryhmän mietinnössä (2015)¹²⁷ tunnistetaan valtionavustuslain kehittämistarpeita. Mietinnössä todetaan, että valtionavustuksiin liittyy runsaasti päällekkäistä ja monimuotoista sääntelyä. Työryhmä toteaa, että sääntelyn tarvetta on pohdittava ja selkeytettävä; milloin on tarve säätää erityislailla ja milloin voitaisiin puolestaan säätää valtionavustuslain nojalla annettavalla asetuksella. Lisäksi valtionavustuslain tulisi täyttää nykyistä paremmin EU:n vaatimuksia. EU:n valtioneukisääntöjä ei myöskään tunneta riittävästi.

Valtiovarainministeriössä pohditaan parhaillaan valtionavustuslain muutostarpeita. Tutkimusjaosto ehdottaa, että samalla tarkastellaan julkisen tutkimustoiminnan avustamiseen liittyvän sääntelyn ja EU:n valtioneukisääntelyn huomioon ottamista valtionavustuslaissa. Vaihtoehtoja ovat esimerkiksi, että julkisen tutkimusrahoituksen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta säädettäisiin erityislaissa tai valtionavustuslain nojalla annettavassa yleisessä asetuksessa (mikä edellyttäisi uutta asetuksenantovaltuutta) tai julkista tutkimusrahoitusta koskevia säännöksiä sisällytettäisiin valtioavustuslakiin. Tutkimusjaosto tunnistaa, ettei EU:n sääntelyyn voida viitata tyhjentävästi valtionavustuslaissa. EU:n valtioneukisääntöjen tuntemista on tarpeen lisätä myös muilla keinoilla.

127 Valtionavustustyöryhmän mietintö

Avustuspäätöksissä osoitetaan selkeästi, miten arvonlisäveromenot korvataan korkeakouluille

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakoulujen julkiseen tehtävään liittyvät arvonlisäverot. Se korvaa myös myöntämänsä hanke- ja strategiarahoituksen arvonlisäverot tiettyin 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 päätöksiä sovelletaan myönnettäessä rahoitusta tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin. Taloudellinen toiminta ja ei-taloudellinen toiminta on eriytettävä toisistaan infrastruktuurien käytössä ja rahoituksessa. Esimerkiksi ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettua tutkimusinfrastruktuuria voidaan rahoittaa, mutta sen käytössä on otettava huomioon, että sen kokonaiskapasiteetista voidaan käyttää taloudelliseen toimintaan enintään 20 prosenttia. Monimutkaiset tutkimusinfrastruktuureihin liittyvät käsitteet ja käytännöt tulisi sisäistää toiminnan suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa.

Valtionavustuslaissa olevissa investointiavustuksia koskevissa säädöksissä ei oteta huomioon EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Valtiovarainministeriön tulisi selvittää valtionavustuslakia uudistettaessa, miten tutkimus- ja teknologiainfrastruktuureihin liittyvää EU:n valtioneuvoston päätöksiä tulisi ottaa huomioon valtionavustuslaissa. Valtionhallinnon tulee vaikuttaa yhdessä Euroopan komission kanssa, 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, kun laitosta laajennetaan seuraavan kerran. Yhteisten käsitteiden käyttö tukee hankkeiden sujuvaa hallinnointia.

Sujuvoitetaan tutkimusrahoitukseen liittyviä menettelytapoja

Valtionapuviranomaisten prosesseja verrataan tässä raportissa valtionavustustoiminnan yhteiseen 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 yhteisen toimintamallin kuvausta on tarkistettava niin, että siitä ilmenee, miten valtionavustustoiminnan suunnittelu ja seuranta kytkeytyvät olemassa oleviin käytänteisiin.

Tutkimusjaoston tunnistamat kehittämistarpeet koskevat valtionavustustoiminnan yhteisen toimintamallin toista vaihetta eli rahoituksen hakemisen ja myöntämisen käytänteitä. 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 alkaa yhteisestä sanastosta ja yhtenäisistä käsitteistä. Yhtenäistämistä on tehty laatimalla valtionavustustoiminnan kolmikielinen sanasto. Myös tässä raportissa esitetään tutkimusrahoitukseen, talouteen ja yhteishankkeisiin liittyviä käsitteitä. Valtionavustustoiminnan digitaaliset palvelut yhtenäistävät valtionavustusprosessiin liittyviä menettelytapoja niiden valtionapuviranomaisten osalta, jotka ottavat palvelut käyttöön.

Valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyy erilaisia asiakirjoja, kuten hakuilmoituksia, hakemuslomakkeita, vakioehtoja ja valtionavustuspäätöksiä. Valtionavustustoiminnan digitaalisiin palveluihin on suunniteltu näitä asiakirjoja koskevia yhteisiä tietorakenteita. Ne soveltuvat lähtökohtaisesti myös tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin.

Valtionapuviranomaisia suositellaan käyttämään yhteisiä tietorakenteita ja hyödyntämään valtionavustushankkeessa luotuja käsitteitä ja toimintamalleja, vaikka ne eivät ottaisi valtionavustustoiminnan digitaalisia palveluja käyttöön. Yhtenäiset rakenteet ja käsitteet luovat pohjan yhtenäisille toimintatavoille. Käytäntöjen sisällöllistä yhtenäistämistä on tarpeen jatkaa koordinoitusti ja 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 kehittämis ehdotuksineen rahoittajien tueksi, kun ne kehittävät tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteis-rahoitteiseen toimintaan liittyviä käytäntöjä. Raportti sisältää kehittämis ehdotuksia myös valtionavustushankkeelle, kun se valmistelee esimerkiksi valtionapuviranomaisille tarkoitettuja oppaita. Sen lisäksi raportissa on kehittämis ehdotuksia valtiovarainminis-
teriölle valtionavustustoimintaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Valtiokonttoria varten tehdyt kehittämis ehdotukset koskevat puolestaan valtionavustustoiminnan digi-
taalisten palveluiden kehittämistä ja valtion talousarvionalouteen liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistamista.

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/Fl/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-rahoituslahtena/> 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 valtioneuvoston päätökset. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa: [EU_n_valtioneuvoston_paatokset_Ty_ ja_ elinkeinoministerio. Saatavissa: EUn_valtioneuvoston_paatokset_lokakuu2014_FINAL+\(1\).pdf \(tem.fi\)](https://www.tem.fi/files/46110/2014_10_FINAL+(1).pdf). 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. Valtiovarainministeriö. 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-vaikutavuuden-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://opintopolku.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 julkaisu 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://www.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://www.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 julkaisu 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+Piiroinen+-+OKM+tiedonkeruut.pdf/96f00c98-db01-7f45-dcd6-4904f15d8ad6/Haapam%C3%A4ki+ja+Piiroinen+-+OKM+tiedonkeruut.pdf?t=1630566782094> Viitattu 13.1.2023
- Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatio toimintaan 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
- Tiedejatutkimus.fi: Valtion rahoittama tutkimus- ja kehittämistoiminta sektoreittain. Saatavissa https://tiedejatutkimus.fi/fi/science-innovation-policy/science-research-figures/s1_5 Viitattu 12.6.2023
- 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 työvälit. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <https://vm.fi/toiminnan-suunnittelun-tyovalit> Viitattu 27.10.2022
- Tutkimusinfrastruktuurien tietopankki. CSC – Tieteen tietotekniikan keskus oy. Saatavissa: <https://wiki.eduuni.fi/display/CSC/TKI/Tutkimusinfrastruktuurien+tietopankki> Viitattu 13.1.2023
- Tutkimusrahoituspäätösten perusteet 2022–2023. Suomen Akatemia. Saatavissa: https://www.aka.fi/globalassets/1-tutkimusrahoitus/2-arviointi-ja-paatokset/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
- Valtionavustushankkeissa 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 yhteinen 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/tutkivastuksia/#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://vkazprodwordpresstacc01.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&maindoc=/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/valtutklait.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+talous-suunnittelusta,+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+talous-suunnittelusta,+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://vkazprodwordpressstacc01.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 talousarvionalouden ulkopuolinen rahoitus tutkimustoiminnassa

Liiketaloudellinen toiminta

- Palveluiden ja muiden suoritteiden tuottaminen, josta peritään maksu
- Julkisyhteisön oma tarve, välitön intressi tavaraan tai palveluun
- Välitön vastike (esimerkiksi 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 ovat 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 on oltava tiedossa tarjouspyyntövaiheessa.
- Tilaaja budjetoi 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 asianomaiselle momentille edellinen huomioiden suoriteperusteisesti.
- Yhdessä toteutettavissa hankkeissa muut osapuolet ovat ostopalveluntuottajia, joiden kilpailuttamisesta vastaa toimittaja/ toteuttaja.

Valtionavustukset

- Haetaan ja saadaan rahoitusta valtionapuviranomaisilta (esimerkiksi ministeriöiltä, Suomen Akatemialta ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilta) 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 on ne luoneella osapuolella
- Julkisoikeudellinen toimi (yksipuolinen järjestely, hallintopäätös)
- Rahoituksen saajalla on lähtökohtaisesti omavastuuosuus. Rahoitus perustuu rahoittajan ehtoihin.
- Avustuksen saajalle yleensä arvonlisäverotonta tuloa (huom. arvonlisäverolain 79 §)
- Raportointivelvollisuus rahoittajalle (toteutuneista tukikelpoisista) kustannuksista kokonaiskustannusmallin mukaisesti maksatushakemuksella
- Menettelyihin sovelletaan valtionavustuslaissa (688/2001), sen nojalla annetussa asetuksessa tai erityislaissa määrättyä menettelyä sekä hallintolaissa säädettävää hallintomenettelyä.
- Rahoittaja budjetoit menot siirtomenomomentille (30–69). Jos momentin määrärahat koskevat useaa siirronsaajaryhmää tulisi momentin perusteluissa esittää jaottelu saajaryhmittäin.
- Myönnettäessä valtionavustuksia kulutusmenomomenteilta (01–29), poikkeus momentin vakiosäännöstä tulee perustella momentin päätösosassa (saa käyttää myös siirtomenoihin/vastikkeettomaan toimintaan).
- Rahoittaja kirjaa menot tilille 829* valtionavustukset asianomaiselle sektorille (pois lukien Suomen Akatemia) ja asianomaiselle momentille momentin päätösosassa mainitun kirjausperusteen (myöntöpäätösperuste tai maksatuspäätösperuste) mukaisesti.
- Yhteishankkeet: Osapuolet ovat asianosaisia ja ne mainitaan rahoituspäätöksessä.

Liite 2. Valtion talousarviotalouden sisäinen rahoitus tutkimustoiminnassa

Maksullinen toiminta (Liiketaloudellinen)

- Palveluiden ja muiden suoritteiden tuottaminen, joista perittävä maksuperustelain ja-asetuksen mukainen maksu
- Vastike (esimerkiksi työpanos, tavara tai palvelu). Esimerkiksi omistus-, käyttö-, hallinta- yms. oikeuksien luovutus on pääsääntöisesti aina maksullista toimintaa (maksuperustelaki 4§).
- Maksullista toimintaa, josta säädetty valtion maksuperustellailla ja -asetuksella ja mahdollisesti erityislilla
- Maksullinen toiminta on määritelty tarkemmin maksuasetuksessa/-päätöksessä
- Perustuu tarjoukseen/toimeksiantoon/tilaukseen ja/tai sopimukseen
- Lähtökohtaisesti liiketaloudellinen hinnoittelu (esimerkiksi 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/asianomaiselle momentille.
- Tilaaja budjetoit menot kulutusmenomomentille (01–29), tehtäessä hankintoja muilta momenteilta poikkeukset vakiosäännöstä tulee perustella momentin päätösosassa.
- Tilaaja kirjaa asianomaiselle kulutilille (4*) ja asianomaiselle momentille edellinen huomioon ottaen.
- Yhdessä toteutettavissa hankkeissa muut osapuolet ostopalvelun tuottajia, joiden kilpailuttamisesta vastaa toimittaja/toteuttaja

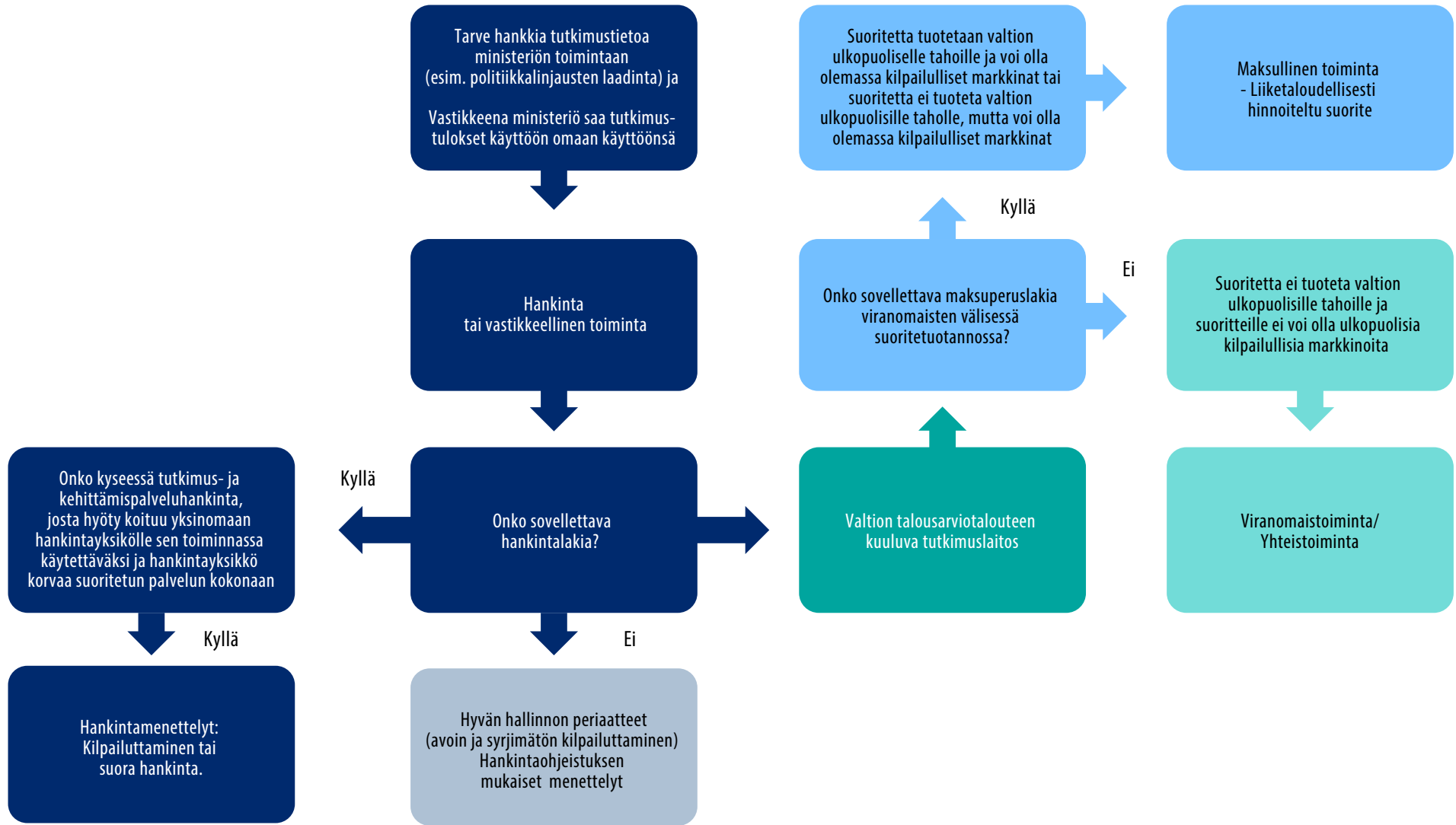
Yhteisrahoitteinen toiminta

- Haetaan ja saadaan rahoitusta joko valtion ulkopuolelta (esimerkiksi EU) tai toiselta virastolta tai laitokselta (esimerkiksi 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 toimintamenomomentille.
- Rahoituksen saaja kirjaa tulot yhteisrahoitteisen toiminnan tuottoihin (397*) sekä toiminnasta aiheutuneet menot suoritusperusteisesti (niin sanotulla tulo menon kohdalle -periaatteella).
- Rahoittajalle kyse on määrärahan osoittamisesta. Yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvistä menettelyistä ei säädetä (perustuslaki 85.2 §; kieltä 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 43 978 yhteisrahoitteisen toiminnan rahoitusosuudet ja asianomaiselle momenteille.
- Rahoituspäätökseen kirjataan näkyviin, että kyse on yhteisrahoitteisesta toiminnasta.
- Yhteishankkeet: Osapuolet ovat asianosaisia ja ne mainitaan rahoituspäätöksessä.

Yhteistoiminta

- Viranomaistoimintaan liittyvä yhteistyö
- Vastike (esimerkiksi 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 on enintään 100 %:a, toteuttajalla on usein omarahoitusosuus.
- Raportointivelvollisuus toteutuneista kustannuksista/rahoituksen käytöstä
- Rahoituksessa on vaihtoehtoina käyttö- ja kirjausoikeudet, mutta lähtökohtana tulisi olla laskutusmenettely.
- Rahoittaja budjetoi 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 säädetä erikseen (Perustuslaki 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



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-649-7 (pdf)

Elokuu 2023