

Asia: VN/13779/2022

Tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvät käytännöt

1 LAUSUNNONANTAJAN TAUSTATIEDOT

Valitse sopivin vaihtoehto

Valtionapuviranomainen

2 SELVITYS

Mitä mieltä olette selvityksestä yleisesti? Liittyykö tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin tai yhteisrahoitteiseen toimintaan esimerkiksi jotakin sellaista, jota selvityksessä ei käsitellä tai oteta huomioon? Jos niin, mitä?

Tutkimusrahoitusta koskevat säädökset muodostavat erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta vaativan kokonaisuuden, johon liittyy hankintalainsäädäntöä, valtioneuvoston säädäntöä, valtionavustuslaki ja muuta lainsäädäntöä. Selvityksessä (tässä: raporttiluonnos) on maa- ja metsätalousministeriön mielestä erittäin hyvin koottu yhteen asiaan liittyviä näkökohtia, vaikka selvityksen fokuksessa ei olekaan ollut oikeudellisten kysymysten arviointi.

Valtiovarainministeriö on tehnyt valtionavustuksiin liittyvää kehittämistyötä. Maa- ja metsätalousministeriö muistuttaa, että olisi paikallaan käynnistää selvitystyö valtionavustuslain uudistamiseksi erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta. Valtionavustuslaki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana kuin lakiin viimeksi tehtyjen muutosten osalta (lain uusi 6 a luku). Selvityksessä tarkastellaan muun muassa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mahdollistamaa menettelytapaa eli sitä, että valtionavustus voidaan myöntää valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Tähän selvityksessä viitataan valtionavustuksen välittämisenä. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääntely ei ehkä ole asianmukainen perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Kyseinen perustuslain säännös koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Toinen selkeä asia, joka tulisi perustuslain näkökulmasta arvioida, on valtuussäännös. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan erityisesti olisi arvioitava, voidaanko asetusvaltuutta hyödyntää juuri lainkaan tukiohjelmissä, joissa osa avustuksensaajista on luonnollisia henkilöitä. Asia liittyy myös selvityksen mainintoihin, joissa todetaan, että tulisi arvioida, milloin tulisi säätää erityislailla ja milloin taas voidaan säätää valtionavustuslain nojalla valtioneuvoston

asetuksella. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säädösten osaa koskevia mainintoja ei ole perusteltu perustuslain näkökulmasta. Nämä kysymykset edellyttävät perustuslakiasioiden huomioon ottamista ja vaativat oman selvityksen. Valtionavustuslaissa on varmasti muitakin säännöksiä, jotka edellyttävät arviointia viimeisimmän perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella. Säädosvalmistelussa on lähtökohtana yleislakien kunnioittaminen eli avustuksiin liittyvää erityislainsäädäntöä valmisteltaessa on yleensä lähtökohtana, että noudatetaan erityislainsäädännön ohella valtionavustuslakia. Lainkirjoittajan oppaan mukaan "[Y]leislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi yleislakeihin nojautuminen on lainvalmistelijalle myös turvallista." Valtionavustuslaissa on osin hallinnon yleislakien piirteitä ja näin ollen olisi tärkeää, että se olisi perustuslain mukainen.

Selvityksessä on useassa kohdassa viitattu siihen, mitä osaamista tutkimusrahoitusta koskevien asioiden hoitajilla pitäisi olla. Esimerkiksi sivulla 112 todetaan seuraavasti: Rahoituksen myöntäjillä tulisi olla hallinto- ja hankintamenettelyyn, talouteen sekä aineettomiin oikeuksiin liittyvää osaamista. Tähän liittyen maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hankintamenettelyn ohella valtioneuvoston sääntöjen tunteminen on tärkeää. Valtioneuvoston sääntöjen osaaminen tulisi siis sisällyttää selvityksen eri kohtiin, jossa kuvataan, mitä osaamista tutkimusrahoitusta koskevien asioiden hoitamisessa tarvitaan.

Selvityksen yhteenvedon s. 113 todetaan, ettei EU:n valtioneuvoston sääntelyä ole tällä hetkellä huomioitu valtionavustuslaissa. On totta, ettei valtionavustuslaissa ole systemaattisesti tarkasteltu valtioneuvoston sääntöjä, mutta sieltä löytyy muutama säännös, joilla on liityntä valtioneuvoston sääntöihin. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää. Lain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos: valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Selvityksessä on mainintoja siitä, että valtionavustuslakia pitäisi tarkistaa siten, että valtioneuvoston säännöt otettaisiin huomioon. Tässä on otettava huomioon, että komissio säännöllisin väliajoin tarkistaa valtioneuvoston sääntöjä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valtioneuvoston lakiasioiden kansallinen koordinaatio kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle sekä maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden osalta maa- ja metsätalousministeriölle. Lainsäädännön ajantasalla pitäminen voi olla haasteellista ministeriölle, jolle ei kuulu valtioneuvoston koordinaatitöitä.

Selvityksessä tulisi käsitellä myös TKI-hankkeisiin liittyvät salassapitokysymykset. Salassapitokysymykset tulee ottaa huomioon myös VA-digipalvelun toiminnallisuudessa.

On hyvä, että käsitteistöä ja menettelytapoja kehitetään yhteisesti koko valtionhallinnon tasolla. Nyt lähtökohtana on selkeä käsitteistö, jolloin tiedetään, millaisesta rahoituksesta kulloinkin on kyse. Kehittämisehdotus, jossa Valtionkonttori ja HAUS suunnittelisivat yhdessä koulutuksen tutkimusrahoituksen erityispiirteisiin, on kannatettava. Myös EU:n rakennerahastoihin liittyvä yhdenmukaistaminen on kannatettavaa siltä osin kuin EU-lainsäädäntö sen mahdollistaa. Lisäksi EU:n rakennerahastoihin liittyvät toimintatavat olisi hyvä koulutuskokonaisuus niille, jotka eivät ole näiden asioiden kanssa tekemissä, sillä EU toivoo suurempaan synergiaa TKI- ja rakennerahastojen välille.

Teknisiä huomioita toistuvista asioista:

- On säädetty-muoto olisi hyvä muuttaa preesensiin, SK-numero tulisi mainita vain kerran ja käyttää muotoa x-asiasta annettu laki.
 - o s. 39: Hankintamenettelyistä on säädetty lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). => Hankintamenettelyistä säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016).
 - Kun laki mainitaan ensimmäisen kerran, mainitaan sen virallinen nimi. Lisäksi säädellä-verbi tulisi vaihtaa säädetään-verbiin.
- s. 43: Valtion maksullista toimintaa säädellään maksuperustelaililla (150/1992) ja valtion maksuperusteasetuksella (211/1992).=> Valtion maksullisesta toiminnasta säädetään valtion maksuperustelaisilla (150/1992) ja valtion maksuperusteasetuksessa (211/1992).

Muita teknisiä huomioita:

- Selvityksen s. 9 on sinisellä pohjalla teksti, jonka otsikkona on ”Valtionavustustoiminta ja sen kehittäminen”. Siinä todetaan, ettei haettavissa olevista tai myönnettyistä valtionavustuksista ole saatavissa kokonaisuutena ajantasaista, kattavaa ja läpinäkyvää tietoa. Olisi paikallaan lisätä lauseeseen vielä-sana eli ettei vielä ole mainittua tietoa samoin kuin viittaus 1.2 lukuun, jossa kuvataan tulevaa valtionavustusten tietovarantoa.
- Esimerkiksi s. 18 viitataan tutkimus- ja kehitystyötä koskeviin valtiontuen puitteisiin. Selvityksen viimeistelyssä tekstiin olisi hyvä lisätä hyperlinkkejä.

Kirsi Taipale, oikeudellisten asioiden lisätiedot

3 ERITYISKYSYMYKSET

1. Tutkimusrahoituksen käsitteet ja niihin liittyvät menettelytavat (luku 3.1)

Selvityksen 3 luvussa käytetään useassa kohdassa asianosainen-sanaa. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä termiä onnistuneena kuvaamaan selvityksessä tarkasteltuja asioita. Olisi parempi käyttää termejä hakija, valtionavustuksen saaja jne.

2. Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen (luku 3.2)

Erittäin kannatettava asia, koska on jo yleisesti hyväksytty malli olemassa, eikä pitäisikään olla eri rahoittajilla erilaisia laskentamalleja. On hyvä, jos saadaan joitakin esimerkkejä siitä, miten voidaan määrittää ns. välillisten kustannusten vakiokerroin, ettei sitä tehtäisi eri paikassa eri tavoin. Ehdotuksena voisi olla esim. Suomen Akatemian käytäntö, joka on mainittu raportissa.

3. Lainsäädännöllinen kehittäminen (luku 3.3)

Selvityksen s. 35 todetaan seuraavasti: ”Nykytilanteen haasteena ovat erilaisten rahoittamistapojen ja niihin liittyvien menettelytapojen sekoittuminen.” Maa- ja metsätalousministeriön mielestä on erittäin hyvä, että asia nostetaan raportissa esiin. Tämä menettelyjen sekoittuminen johtunee pitkälti siitä, että soveltajilla on vaikeuksia hahmottaa, mitä lainsäädäntöä ja miten kulloinkin sovelletaan. Jos soveltaja ei hahmota, mitä lainsäädäntöä tulee soveltaa, menee asia tällöin väärin useimmiten myös valtion talousarvionkin soveltamisen näkökulmasta. Tähän liittyen selvityksen s.

38 todetaankin seuraavasti: ”Toiseksi on tärkeää erottaa valtionavustukset muista toimenpiteistä ja varmistaa, että kuhunkin toimenpiteeseen sovelletaan siihen sovellettavaksi tulevaa normistoa ja menettelyä.” Maa- ja metsätalousministeriön mielestä selvityksessä on hyvin tuotu esiin avustuksiin ja hankintoihin liittyviä soveltamisesimerkkejä.

Selvityksen sivulla 41 on sinisellä pohjalla teksti, jossa kuvataan Valtiontalouden tarkastusviraston listaamia esimerkkejä yhteisrahoitteen toiminnan tunnusmerkeistä. Yhtenä tunnusmerkkinä on, että toiminta rahoitetaan yhdessä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että useimmiten lienee niin, että toiminta sekä suunnitellaan että rahoitetaan yhdessä.

4. Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely (luku 3.4)

-

5. Tutkimus-, testaus- ja kokeiluinfrastruktuurit (luku 3.5)

-

6. Talouden käsitteet (luku 3.6)

On hyvä, että saadaan yhdenmukaiset käsitteet kaikkien käyttöön ja ymmärretään paremmin, mitä milläkin käsitteellä tarkoitetaan. Maksutta käyttöön saatavien resurssien osalta olisi toivottavaa, että järjestelmä mahdollistaisi näiden käsittelemisen. Ne eivät vaikuta suoraan hankkeen budjettiin, mutta niillä on vaikutusta esim. hankkeen arvioinnissa: ulkopuoliset tahot voivat kattaa varsin suuren osan omalla työllään ja laitteistojen antamisella käyttöön, mutta niistä on ollut vaikea raportoida niin haku- kuin loppuraportointivaiheessa.

7. Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet (luku 3.7)

Selvityksen sivulla 69 pohditaan menettelytapoja useiden toimijoiden yhteisiin hankkeisiin. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota, että sellainenkin menettelytapa saattaisi toimia, että nämä toimijat valtuuttavat yhden toimijan toimimaan puolestaan avustuksen hakijana (b vaihtoehto) ja että sen jälkeen valtionapuviranomainen tekee kullekin hakijalle oman päätöksen tuon yhden hakemuksen perusteella. Luonnollisestikin valtionapuviranomaisen pitää koordinoida päätökset, jotta ne muodostavat loogisen kokonaisuuden yhteisen hankkeen avustuksensaajille. Tällaisen vaihtoehdon etuna olisi se, ettei tarvitsisi pohtia perustuslain 124 §:n täyttymistä ns. välittävien tahojen osalta. Maa- ja metsätalousministeriön mielestä tällaisen menettelyn toteuttamiskelpoisuutta tulisi jatkotyössä arvioida ja jos sellaiseen olisi tarvetta, lisätä tarvittavat menettelysäännökset valtionavustuslakiin. Tältä osin ministeriö viittaa myös selvityksen sivulla 70 mainittuun valtionavustuslain esitöiden mainintaan välikäsien välttämisestä.

Raportissa suositeltu tapa (erillisrahoitus kullekin hakijalle yhteishankkeissa) voi toimia useimmissa tapauksissa, mutta esim. Makeran rahoituksessa tulisi olla mahdollisuus tehdä yhteinen päätös: jos tehdään eri tahoille omat päätökset, se ei anna tarvittavaa joustavuutta hankkeelle. Näin ollen raportin vaihtoehdoista se, jossa on kahden (tai useamman) toimijan yhteinen hanke ja yksi osapuoli toimii hankehallinnoijana, on maa- ja metsätalousministeriölle edelleen tärkeä malli. Raportin alussa viitattiin siihen, että TKI-toiminnan erityispiirteisiin kuuluu epävarmuus ja tämä näkyy myös budjetissa, kun tehdään useamman tahon kanssa yhteistyötä.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan valtionavustuslain tulisi mahdollistaa useamman tahon hankkeissa sekä erillispäätösten että yhden päätöksen malli.

4 VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Voitte antaa yleistä palautetta valtionavustustoiminnan kehittämistä ja valtionavustusprosessin digitalisointia varten.

-

Hyytinen Matti
Maa- ja metsätalousministeriö

Laukkanen Tuija
Maa- ja metsätalousministeriö