

Lausunto

6.6.2023

VN/13779/2022
VN/13779/2022-STM-43

Valtiovarainministeriö

STEA; lausunto tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvistä käytännöistä

STEA kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausuntonsa. Lausunto on laadittu lausuntopalvelu.fi –portaalissa tehdyn kysymystenasettelun mukaisesti seuraavien alaotsikoiden alle.

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

Lausuntoa pyytänyt tutkimusorganisaatioiden valtionavustus- ja yhteisrahoitteisen toiminnan kehittämisjaosto (jäljempänä tutkimusjaosto) on rajautunut selvityksessään valtion tutkimuslaitoksille myönnettävään rahoitukseen. STEA ymmärtää tarpeen rajata selvityksen aihepiiriä, mutta tämä aiheuttaa samalla vaaran tarkasteltavana olevan asian supistumisesta todellisuutta vastaamattomaksi.

STEA haluaa tuoda tutkimusjaoston tietoon sen, että selvityksessä esiteltyjen tutkimusorganisaatioiden ja valtion tutkimuslaitosten lisäksi myös esimerkiksi STEA-avusteisessa toiminnassa on mahdollista harjoittaa tutkimustoimintaa. STEA-avustukset myönnetään yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Tämä tehtävä ymmärretään kuitenkin varsin laajasti, ja STEAn tekemän linjauksen mukaan STEA-avustusta voidaan myöntää myös sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllistä kansalaisjärjestötoimintaa hyödyttävän tutkimuksen, arvioinnin tai selvityksen tekemiseen. Edellytyksenä avustuksen myöntämiselle tällaiseen käyttötarkoitukseen on, että tutkimus on valmistuttuaan avoimesti kaikkien saatavilla. STEA-avustusta ei voi kohdentaa tutkimustoimintaan, jonka tuotoksena on ainoastaan akateeminen julkaisu. Vuonna 2023 on 40 STEA-avustuskohdetta, joiden alaluokituksena on tutkimus ja kehittäminen. Näihin avustuskohteisiin on myönnetty STEA-avustusta yhteensä 14,2 miljoonaa euroa. Kyseisissä avustuskohteissa tutkimus ja kehittäminen on kuitenkin vain osa avustetun toiminnan kokonaisuudesta, joten koko avustus ei kohdistu täysimääräisesti siihen.

Edellä mainittua yleistä havaintoa täydentämään STEA lausuu tietyistä tutkimusjaoston selvityksessään tunnistamista erityiskysymyksistä seuraavaa:

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskus (STEA)

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Kirkkokatu 14
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

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

stea@gov.fi
www.stea.fi

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

STEA pitää tärkeänä, että käsitteiden ja menettelytapojen esittelyyn on käytetty selvitystyössä aikaa. Menettelytapojen yhtenäistäminen on erittäin suositeltavaa.

STEA yhtyy tutkimusjaoston kehittämisehdotukseen, jonka mukaan hankintatoimen ja taloushallinnon asiantuntemusta tulee hyödyntää tutkimusrahoituksen menettelyissä. STEA pitää tällaista osaamista välttämättömänä perusedellytyksenä julkisen rahoituksen saamiseksi.

2. Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen (luku 3.2)

STEA kiinnittää huomiota ennalta määriteltyjen kustannuskertoimien käyttämiseen. Erityisesti vakioker-toimien käyttäminen silloin, kun avustuksen saajilla ”ei ole halua tai kykyä esittää kattavan kustannuslas-kennan keinoin tutkimustoiminnasta aiheutuvien välillisten kustannusten kertoimia” on STEAn näkemyk-sen mukaan kestävä perustelu. STEAn näkemyksen mukaan valtionavustustoiminnan tulee olla kiin-teästi asianmukaisen taloushallinnon järjestämiseen kytkeytyvää. Jos avustuksen saajalla ei ole kykyä, eikä varsinkaan halua taloushallinnollisen infrastruktuurinsa järjestämiseen valtionapuviranomaisen edel-lyttämällä tavalla, asettuu koko valtionavustuksen asianmukainen käyttäminen kyseenalaiseksi.

STEAssa ei ole käytössä kustannuskertoimia, vaan välillisiä kustannuksia hyväksytään pääsääntöisesti 15% toiminnan kokonaiskustannuksista. Tällaisten kustannusten tulee olla esitetty jo avustushakemuksen talousarviossa ja myöhemmin vuosiselvityksessä selkeästi eriteltyinä, kustannusten tulee olla kohdennettu selkeästi ja perustellusti ja niiden tulee perustua todellisiin kuluihin, jotka voidaan myöhemmin osoittaa toteutuneiksi. Välillisten kustannusten, joista käytetään nimitystä yleiskulut, koh-dentamisperusteet tulee dokumentoida ja esittää pyydettyä. Kohdentamisperusteiden on pysyttävä koko vuoden saman perusteisina, ellei ole perusteltua syytä poiketa aiemmin valitusta kohdentamispe-rusteesta.

STEA pitää toteutuneisiin kustannuksiin perustuvaa, selkeällä kohdennusperusteella kohdistettua avus-tuksen käyttämistä taloudellisesti perustellumpana ratkaisuna kuin tietyn kustannuskertoimen käyttämis-tä. Kustannuskertoimen käyttäminen edellyttää ainakin kattavaa avustuksen saajan omavastuuosuutta, jotta kyetään varmistumaan valtionavustuksen myöntämistä koskevaan harkintaan liittyvien keskeisim-pien finanssihallinto-oikeudellisten periaatteiden toteutumisesta. Tällainen periaate on mm. pyrkimys välttää rahoituksen epätarkoituksenmukainen kasaantuminen ja suoranainen yliavustaminen.

3. Lainsäädännöllinen kehittäminen (luku 3.3)

Tutkimusjaoston tietoon saatetaan, että STEA-avustuksia koskeva oma lakinsa on hyväksytty eduskun-nassa 9.2.2023. Laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (284/2023) astuu voimaan 1.1.2024. Lain nojalla voidaan myöntää valtionavustusta laajasti sosiaalisen hyvinvoinnin ja ter-veyden edistämiseen. Avustettavan toiminnan tulee osaltaan tukea ihmisten yhdenvertaisuutta, tasa-ar-voa sekä perusoikeuksien toteutumista. Näin kohdistettavan tutkimustoiminnan avustaminen ei ole myöskään pois suljettua, kunhan hakija täyttää myös muut avustuskelpoisuuden edellytykset.

4. Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely (luku 3.4)

STEA ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena rajata arvonlisäveromenoja avustusten ulkopuolelle. STEA-avustuksia koskevissa vakioehdoissa arvonlisäverokustannuksina hyväksytään kuitenkin vain ne makse-tut arvonlisäverot, jotka jäävät toiminnan lopullisiksi kustannuksiksi ja joista avustuksen saaja ei saa pa-lautusta.

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

Ei lausuttavaa

6. Talouden käsitteet (luku 3.6)

Ei lausuttavaa

7. Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet (luku 3.7)

STEA ei täysin jaa tutkimusjaoston selvityksen näkemystä, jonka mukaan valtionavustuksen edelleen välittäminen on valtionavustuslaissa säädetty poikkeus, jota ei pidä käyttää laajamittaisesti yhteishankkeiden avustamisessa.

On totta, että valtionavustuslain esitöissä (HE 688/2001) todetaan, että yleensä valtionavustus myönnetään saajan itsensä järjestämään toimintaan tai saajan hankkeeseen eikä saaja ole tällöin oikeutettu siirtämään valtionavustusta tai sillä tuettavaa toimintaa toiselle henkilölle. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin välittömästi edellä todetun jälkeen, että eräissä valtionavustuksissa noudatettu valtionavustuksen edelleen välittämisen sisältävä menettely on vakiintunut toimintatapa. Edelleen hallituksen esityksessä todetun mukaisesti valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun tahon kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa voi olla jopa perusteltua. Tällaisesta tilanteesta voi olla kyse esimerkiksi, kun valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa. Eräissä yleisavustuksissa valtionavustuksen käyttökohteet ja tavoitteet on selkeämmin asetettavissa ja valtionavustuksen käyttöä voidaan tehokkaammin valvoa, jos valtionavustus myönnetään esimerkiksi toimintaa harjoittavalle keskusjärjestölle, joka puolestaan voi siirtää osan avustuksesta jäsenjärjestöjensä käyttöön. Valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa tai hankkeessa on perusteltua usein myös silloin, kun useamman yhteistyötahon vastuulla olevassa projektissa olisi avustuksen käyttötarkoituksen kannalta tarkoituksenmukaista kohdentaa kuluja projektin sisällä.

STEA katsoo, että valtionavustuksen edelleen välittäminen ei ole niin ongelmallista valtionavustusten käytön valvonnan kannalta kuin tutkimusjaoston selvityksestä voi päätellä. Sen sijaan avustuksen myöntäminen edelleen välitettäväksi on osa valtionapuviranomaisen keinovalikoimaa siinä missä muutkin. Valtionavustusten käytön valvonnan on valtionavustuslain 15 §:n nojalla oltava asianmukaista ja riittävää. Valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta. Asianmukaisessa valvonnassa siitä valtionapuviranomaiselle aiheutuvat kustannukset ovat järkevissä suhteissa valtionavustukseen liittyviin taloudellisiin riskeihin. Esimerkiksi keskusjärjestöjen edelleen välittämien avustusten osalta asianmukainen valvonta toteutuu STEAn näkemyksen mukaan avustusta saaneen keskusjärjestön ja valtionapuviranomaisen väliseen julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvan täysimääräisen vastuun myötä. Tapa on myös kustannustehokas ja taloudelliset riskit pysyvät suhteellisen vähäisinä.

Johtaja

Hanna Heinonen

Lakimies

Markus Latvala

Liitteet

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

VN/13779/2022-STM-43

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: