

SEKTORITUTKIMUSTOIMINNAN OHJAUS JA RAHOITUS SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA

Sektoriministeriöillä on vastuu yhteiskunnallista kehittämistä palvelevasta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta hallinnonalallaan. Ministeriöiden tehtävänä on rahoittaa, teettää ja hyödyntää sektoritutkimusta. Sektoritutkimustoiminta sisältää tutkimuslaitosten ohella myös ministeriöiden niin sanotulla sitomattomalla tutkimus- ja kehittämisrahoituksella harjoitettavan tutkimus- ja kehittämistoiminnan.

Tarkastuksen kohteeksi rajattiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan sektoritutkimustoiminta. Ministeriön hallinnoiman rahoituksen osalta tarkastettiin valtion talousarviossa ministeriön toimintamenomomentilta 33.01.21 ja eräiden erityishankkeiden momentilta 33.01.63 rahoitettavaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Vuonna 2003 ministeriön toimintamenomomentilta irrotetun määrärahan suuruus on 2,52 milj. euroa ja eräiden erityishankkeiden määräraha 6,0 milj. euroa. Näiden lisäksi ministeriöllä on hallinnoitavanaan useita muita kehittämistyyppisiä rahoituskanavia. Valtion vuoden 2003 talousarviossa Kansanterveyslaitoksen ja Stakesin toimintamenoihin osoitetun määrärahan sekä Työterveyslaitoksen menoihin osoitetun valtionavun suuruus on yhteensä 84,22 milj. euroa.

Pääkysymyksenä tarkastuksessa oli se, miten hallinnonalan sektoritutkimusjärjestelmä toimii ministeriön strategisen suunnittelun ja päätöksenteon resurssina, hallinnonalan tietopohjan rakentajana ja kehittämisen ja ohjauksen välineenä. Pääkysymystä lähestyttiin arvioimalla hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän toimivuutta sekä tutkimus- ja kehittämistiedon hyödyntämiseen liittyviä toimintatapoja.

Hallinnonalan tutkimus- ja kehittämispolitiikan tavoitteet todettiin yleisellä tasolla yhdenmukaisiksi hallinnonalan strategisessa suunnitelmassa ja yleistavoitteissa esitettyjen linjausten kanssa. Tarkastuksessa havaittiin

kuitenkin, että strategisen ohjauksen monitasoisuus vaikeuttaa hallinnonalan toimijoiden mahdollisuuksia hahmottaa eri linjausten ja tavoitteiden suhdetta toisiinsa, niiden keskinäistä hierarkiaa, kokonaisuutta ja yhteyttä hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistämisen- ja koordinaatiovastuu on ministeriön yhteydessä toimivalla Sosiaaliturvan tutkimus- ja kehittämistoiminnan neuvottelukunnalla. Tarkastuksessa havaittiin, että neuvottelukunta on onnistunut hyvin toiminnan koordinoimiseen ja tiedottamiseen tehtäväläillä. Neuvottelukunnan mahdollisuudet toimia ministeriön toimintaa vahvistavana, strategisen ohjauksen välineenä ovat kuitenkin vähäiset.

Tutkimus- ja kehittämistiedon hyödyntämistä rajoittavana tekijänä nousi tarkastuksessa esille tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja päätöksenteon syklien erilaisuus. Ministeriö on joutunut hakemaan tasapainoa pitkäjänteisen, ennakoidun tiedon tuottamisen ja ajankohtaisten, poliittista päätöksentekoa palvelevien nopeasyklisen tiedon tarpeiden välillä. Näiden tiedontarpeiden analysointiin liittyvissä toimintatavoissa havaittiin tarkastuksessa kuitenkin ongelmia. Tarkastuksessa havaittiin myös, että hankkeiden tulosten ja hankeprosessin kuluessa saatujen kokemusten systemaattiseen analysointiin ja hyödyntämiseen ei ole kiinnitetty ministeriössä riittävästi huomiota. Myös hankkeiden valvonnassa ja seurannassa havaittiin puutteita.

Ministeriö on kehittänyt hallinnonalan strategisen ohjauksen ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan välisen yhteyden varmistamiseksi myös alaistensa sektoritutkimuslaitosten tulosohejausta. Ministeriö on uudistanut järjestelmänsä ottamalla käyttöön vuoden 2003 alusta lähtien Balanced Scorecard (BSC) -viitekehikon mukaisen mallin. Tulossopimusten aikajänteen muuttaminen aiempaa pidemmäksi todettiin tarkastuksessa laitosten toiminnan erityisluonteen huomioon ottaen myönteiseksi ratkaisuksi. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin siirtymävaiheen ongelmia uuteen malliin sisältyvän käsitteistön yhteensovittamisessa laitoksissa käytössä olevien mallien kanssa. Ongelmia ja puutteita ilmeni myös laitosten tulostavoitteiden asettamisen kattavuudessa sekä tulostavoitteiden saavuttamista koskevissa seurantasuunnitelmissa.

Edelleen havaittiin, että hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusjärjestelmä on rakenteeltaan monimutkainen ja useista eri tavoin säädellyistä rahoituslähteistä rakentuva kokonaisuus. Myös tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kohdentumista koskevan luotettavan seurantatiedon saatavuudessa ilmeni ministeriössä puutteita. Useiden rahoituskanavien käyttö tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamisessa on tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella vaikeuttanut näiden määrärahojen kokonaisuuden ja kohdentamisen perusteiden hallintaa ministeriössä ja tätä kautta myös heikentänyt talousarvion läpinäkyvyyttä.

Tarkastuksessa ilmeni epäselvyyksiä näiden määrärahojen käytön hallinnoinnissa siltä osin, tulkitaanko rahoitettava toiminta ministeriössä ostopalveluksi vai valtionapuluonteiseksi toiminnaksi. Tähän liittyen tarkastuksessa havaittiin esimerkiksi, että ministeriö ei ole juurikaan kilpailuttanut tutkimus- ja kehittämishankkeita, vaan hankkeiden käynnistäminen on perustunut suoraan hankintaan. Hankkeiden rahoituspäätöksiin ei myöskään sisällynyt asianmukaisia perusteluja tarjouskilpailumenettelyn käyttämättä jättämiselle. Ministeriön noudattama menettelytapa on voinut heikentää hankintalainsäädännön edellyttämää potentiaalisten hanketoteuttajien tasapuolista kohtelua. Tarkastuksessa ilmeni myös, että ministeriö on kohdentanut tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusta joissakin tapauksissa valtionavustuslaissa säädetyllä tavalla erityisavustusten myöntämiseen tutkimus- ja kehittämishankkeille ilman, että avustumahdollisuudesta ja sen hakemisesta sekä avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja ehdoista oli asianmukaisesti tiedotettu.