



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

3/2024 Suomen TKI politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmarahoituksen hyödyntämiseen D/30/04.07.02/2023

Opetus- ja kulttuuriministeriö 26.3.2024

Valtioneuvoston kanslia 26.3.2024

Suomen Akatemia 27.3.2024

Business Finland 28.3.2024

Työ- ja elinkeinoministeriö 28.3.2024



Kirje

26.3.2024

VN/2500/2023
VN/2500/2023-OKM-7

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

viite: VTV:n lausuntopyyntö 8.3.2024

D/30/04.07.02/2023

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnokseen koskien Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhdetta EU-ohjelmarahoituksen hyödyntämiseen. Lausuntopyynnön mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö keskittyy lausumaan erityisesti koskien kertomusluonnoksessa esitettyjä keskeisiä havaintoja ja suosituksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida tarkastuskertomusluonnosta ja pitää tärkeänä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto selvittää EU-rahoituksen hyödyntämisen kokonaisuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi suurelta osin yhtyä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksen havaintoihin ja suosituksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa painottaa, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat suurin Euroopan unionin puiteohjelmarahoitusta kotiuttava toimijasektori. Ne ovat saaneet yhteensä 40 % Suomeen myönnetystä Horisontti Eurooppa -puiteohjelmarahoituksesta (EUTI:n tilastokatsaus perustuen Euroopan komission 08.09.2023 päivättyyn hanketietokantaan). Perustuslain (731/1999) 16 § turvaa Suomessa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden. Tämän lisäksi yliopistolain (558/2009) 3 § takaa yliopistoille itsehallinnon, johon kuuluu oikeus päättää niiden sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Ammattikorkeakoululain (932/2014) 9 § takaa vastaavasti ammattikorkeakouluille opetuksen ja tutkimuksen vapauden niiden suorittaessa niille laissa määritellyjä tehtäviä. Tämä sääntely-ympäristö tulee ottaa huomioon tarkastusraporttiluonnoksen suosituksissa. Muun muassa tarkastusraporttiluonnoksessa esitettyyn TKI-rahoituksen ja hyödyntämisen sääntelyn foorumien kehittämiseen opetus- ja kulttuuriministeriö suhtautuu varauksella.

Tarkastusraporttiluonnoksen havainto siitä, että Suomessa NCP-verkoston resursointi on kansainvälisesti verraten heikkoa, on opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan paikkaansa pitävä ja yksi tärkeimmistä EU-rahoituksen hakemisen tuen kehittämiskohteista. Verrokkimaiden esimerkit osoittavat, että NCP-verkostoa vahvistamalla ja resursoimalla yksittäisen jäsen- tai assosiaatiomaan on mahdollista nostaa EU:n TKI-rahoituksen saantia merkittäväällä tavalla. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa asetettu tavoite Suomeen ohjautuvan EU:n T&K-rahoituksen kaksinkertaistamisesta edellyttää tukitoimien uudelleentarkastelua ja merkittävää resursointia.

Yllä mainittujen havaintojen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen sellaisia kommentteja ja havaintoja, joita se näkisi tarpeelliseksi nostaa tässä lausunnossa esiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Opetusneuvos

Saara Vihko

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi OKM KTPO



Valtioneuvoston kanslian lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 8.3.2024 pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen.

Valtioneuvoston kanslia esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kyseessä on tärkeä ja ajankohtainen aihe. EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen kansallisessa koordinoinnissa ja johtamisessa sekä tukitoimissa on kehitettävää, kuten tarkastuskertomuksen kannanotoissa ja suosituksissa esitetään. Tässä työssä tarvitaan pitkäjänteisyyttä, suunnitelmallisuutta ja strategista kokonaiskatsantoa.

Samalla on syytä huomioida, että Suomen TKI-politiikan johtamista ja kansallista koordinaatiota pyritään parhaillaan vahvistamaan. Vuonna 2024 voimaan tullut T&K-rahoituslaki ja sitä edeltänyt parlamentaarinen TKI-työ ovat vaikuttaneet merkittävästi kansalliseen TKI-politiikan kehittämisen tilanteeseen. EU:n TKI-politiikka ja –ohjelmärahoitus sekä sen hyödyntämisen vahvistaminen ovat osa tätä kokonaisuutta. EU:n T&K-rahoitus on ollut vahvasti esillä viime vuosien kansallisessa TKI-politiikan kehittämisessä mm. parlamentaaristen TKI-työryhmien työskentelyssä ja linjauksissa. EU:n T&K-rahoituksen potentiaali ja merkitys on vahvasti tunnustettu. On myös syytä asettaa EU:n T&K-rahoitus kansallisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitukseen kokonaisuuteen. Vuonna 2021 EU-rahoitus kattoi neljä prosenttia Suomen T&K-menoista.

Parlamentaarinen TKI-työryhmä 2022 esitti maaliskuussa 2023 loppuraportissaan TKI-järjestelmän johtamisen ja koordinaation vahvistamista tutkimus- ja innovaationeuvoston (TIN) roolia vahvistamalla. Työryhmän esityksen mukaisesti tutkimus- ja innovaationeuvoston asemaa ja roolia on vahvistettu uudistamalla neuvostoa koskeva valtioneuvoston asetus syksyllä 2023. Uudistettu neuvosto käynnisti työnsä joulukuussa 2023.

Parlamentaarisen työryhmän raportissa ja em. asetuksen perusteluissa esitettiin, että TKI-politiikan hallinnonalojen välinen koordinaatioverkosto uudistetaan. Ministeriöiden TKI-yhteistyön tiivistämisellä ja yhteistoiminnan kytkemisellä tutkimus- ja innovaationeuvoston valmisteluun tavoitellaan tutkimus- ja innovaatiopolitiikan poikkihallinnollisuuden ja kokonaisvaltaisen johtamisen vahvistumista. Joulukuussa 2023 hyväksytyyn valtioneuvoston ohjesäännön 12 § mukaan tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ja sen



rahoituksen yhteensovittaminen sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi kuuluu valtioneuvoston kanslialle.

On kuitenkin huomattava, että ministeriöiden toimivaltaan kuuluu politiikan valmistelu ja yhteensovittaminen, ja esimerkiksi osallistuminen Euroopan unionin päätöksentekoon EU:n neuvostossa. Ministeriöt siis vaikuttavat ohjelmien sisältöön ja prioriteetteihin jo niiden valmistelussa ja päätöksenteossa, ohjelmat eivät ole yksinomaan komission aloitteita (vrt luku 3.1.). EU:n TKI-yhteistyön kansallisen järjestelmän vastuu on jaettu työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kesken. Lisäksi puiteohjelmassa toteutetaan mm. liikenne- ja viestintäministeriön (liikenne, digitalisaatio ja kyberturva), maa- ja metsätalousministeriön (maatalous, vedet, biotalous, metsät), ympäristöministeriön (ilmasto, ympäristö, kiertotalous), sosiaali- ja terveysministeriön (terveys) ja sisäministeriön (turvallisuus) politiikkoja tukevaa TKI-toimintaa. Kaikista näistä ministeriöistä (rahoittajaorganisaatioiden lisäksi) osallistutaankin ohjelman toteutukseen esimerkiksi komission vetämän ohjelmakomitean delegaatin ja asiantuntijan roolissa. Ohjelmarahoituksen hakemisen tukemisen voi ajatella olevan ohjelman toimeenpanopuolta, joka kuuluisi kansallisille viranomaisille. Raportissa onkin kuvattu hyvin toimivaltaisten organisaatioiden tukea hakijoille.

Tarkastuksessa on kuitenkin tärkeitä huomioita siitä, että strateginen tavoitteenasettelu ja tavoitteiden yhdenmukaisuuden tarkastelu eri tasoilla on tärkeää. Raportissa kuvataan myös hyvin, kuinka haastavaa on saada temaattiset tavoitteet järjestelmän läpi TKI-toimijakenttään asti. Silloin kuin rahoituksen hyödyntämismahdollisuudet ovat täysin kiinni hakemisessa menestymisestä, on tärkeää kiinnittää huomiota hyviin hakuedellytyksiin. TKI-toimijat osallistuvat hakuihin omien strategisten valintojensa ja resurssiensa puitteissa.

Hakuedellytyksiä tullaankin raportin mainitsemalla tavalla parantamaan hallitusohjelman mukaisesti EU-vastinrahaa kehittämällä. Tässä yhteydessä voidaan myös harkita, miten sen käyttö kytketään muihin T&K-politiikan strategiaan tavoitteisiin.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että tarkastusviraston kertomuksessa esittämät suositukset jäävät melko ylätasolle, jolloin niihin on vaikea ottaa yksiselitteistä kantaa. Yleisellä tasolla suositus EU:n TKI-ohjelmiin ja EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämiseen kohdistuvien tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden asetannan vahvistamisesta on kannatettava. Tämä edellyttää analyyttistä arviointitietoa, päivittyvää tilannekuvaa ja tilannetietoa EU-TKI-rahoituksen hyödyntämisestä ja tukitoimien toimivuudesta.

Osastopäällikkö

Harri Martikainen

Johtava asiantuntija

Antti Pelkonen



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto
kirjaamo@vtv.fi

Viite: VTV:n lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta: Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen
8.3.2024/D/30/04.07.02/2023

Suomen Akatemian lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta ”Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen”

Suomen Akatemia kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta ”Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen”.

Yleisiä kommentteja

Suomen Akatemia ilmaisee tyytyväisyytensä siitä, että VTV on päättänyt tehdä tarkastuksen tästä tärkeästä aiheesta. Tarkastuskertomusluonnos on huolellisesti laadittu ja vastaa tarkastukselle asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastuskertomusluonnoksen havainnot ja johtopäätökset ovat mielestämme pääpiirteissään oikeita: Suomen EU-TKI-politiikka ja tuki EU-rahoituksen hyödyntämiseksi tarvitsevat parempaa kansallista koordinaatiota, painopisteiden asettamista, tietopohjaa ja tukitoimien vahvistamista. Myös Suomen Akatemia korostaa, että Suomi hyötyisi aiempaa aktiivisemmasta ja strategisemmasta kansallisesta EU-TKI-politiikasta. Tarvitaan aitoa keskustelua ja tavoitteenasettelua tukevia foorumeita. Raportti tuo hyvin esille sen, että kansallista TKI-politiikkaa ja Suomen EU-TKI-politiikkaa ei ole riittävästi tarkasteltu kokonaisuutena. Tarkastuskertomusluonnos toteaa oikein, että on keskitytty määrällisiin tavoitteisiin. Tarkastuskertomusluonnoksen havaintojen ja johtopäätösten hyödyntäminen on erittäin tärkeää Suomen EU-TKI-politiikan ja -rahoituksen hyödyntämisen vahvistamiseksi.

Suomen Akatemia yhtyy pääosin Tarkastusviraston suosituksiin, pois lukien ensimmäisen suosituksen toinen ranskalainen viiva (”Keskitetään ylin vastuu nykyistä selkeämmin ministeriötasolla.”) Täysi- ja tasapainoiseen TKI-politiikkaan tarvitaan niin OKM:n ja



TEM:n kuin myös muiden TKI-toimintaan liittyvien ministeriöiden tiivistä ja saumatonta yhteistyötä Suomen koko TKI-potentiaalin kaikkien osa-alueiden hyödyntämiseksi.

Siksi ylimmän vastuun keskittäminen ministeriötasolla ei ole perusteltua.

Muutosesityksiä ja kysymyksiä

Tarkastuskertomusluonnoksessa on kuvattu hyvin haasteita yhtenäisemmän tavoitteenasettelun ja toiminnan aikaansaamiselle, erityisesti ympäristön monimutkaisuus (ks. s. 19 alku, jossa on pohdittu miksi koordinoitua ja tavoitteellista politiikkaa ei ole saatu aikaiseksi).

- Kysymys: Tarkoittaako VTV paremmalla koordinaatiolla sitä, että vain yksi ministeriö vastaisi asiasta jatkossa (paljon vahvemmin kuin TEM nykyisin)? Suomen Akatemia ei pidä tällaista mahdollista kehitystä yksinomaan hyvänä asiana.

Sivun 41 laidassa olevassa ”kiteytyksessä” sanotaan, että ”EU-ohjelmiin osallistumista rajoittavia kansallisia painopistevalintojen lisäämistä” on ehdotettu. Rajoittaminen on oudohko sanavalinta, vaikka on totta, että painopisteiden asettaminen suuntaisi vaikuttamistyötä ja johtaisi varmastikin tukiresurssien kohdentamiseen. Mutta varmasti kuitenkin yleisesti halutaan, ja tällä tarkastuksellakin edistää sitä, että kaikista puiteohjelman osista edelleenkin haettaisiin rahoitusta?

Tarkastuskertomusluonnoksessa puhutaan kansallisesta politiikkakoordinaatiosta (sen puuttumisesta) ja NCP-työ mainitaan usein. EU-TKI-vaikuttamistyötä, mukaan lukien Horisontti-ohjelmien komiteoissa työskentelyä, aletaan käsitellä vasta luvussa 3.6. (s. 44). Tämä ratkaisu herättää ihmetystä, sillä vaikuttaminen puiteohjelman instrumentteihin, budjettiin ja työohjelmiin, on tärkeä edellytys EU-rahoituksen hyödyntämiselle. Komiteatyö on myös olennainen osa Horisontti haltuun -mallia, johon raportissa tehdään useita viittauksia.

- Edelliseen liittyen: Kuviossa 3 sivulla 21 puuttuu komiteatyö / vaikuttamistyö. Ne olisi syytä ottaa huomioon tässäkin kuviossa.

EU-vaikuttamis- ja komiteatyön käsittelyn puuttumiseen tarkastuskertomusluonnoksen alkupuolelta liittyy se, että TEM:n rooli koordinoivana tahona tulee selkeästi esille vasta sivulla 47 ja siinäkin se on rajattu vain komiteatyön koordinaatioon. VTV:n tarkastajien kanssa Suomen Akatemiassa 23.1.2024 käydyssä keskustelussa asia tuotiin esille ja tarkastajat viittasivat siihen, että sille ei ole selkeää säädösperustaa. Kuitenkin de facto näin on ollut, muun muassa EU20-jaoston puheenjohtaja tulee TEM:stä ja TEM laatii kokousten asialistat.



- Kysymys: Miksi tällainen keskeinen ja kaikille selvä tosiasia tuodaan vain vähäisessä määrin esiin tarkastuskertomusluonnoksessa? Siinä on ansiokkaasti tartuttu muuten varsin laajasti moniin vaikeisiin asioihin.

Mitä VTV tarkoittaa sivun 47 alussa olevalla virkkeellä ”Komiteavaiheessa ei ole välttämättä enää mahdollista vaikuttaa tehokkaasti tärkeimpiin ratkaisuihin, minkä vuoksi vaikuttamisen tehtävien ja roolien kehittäminen tulisi painottua jo ohjelmien varhaisvaiheisiin.”? Eri kokoonpanoissa ja konstellaatioissa on mahdollista vaikuttaa prosessiin eri tavoilla sen eri vaiheissa. Tästä syystä on vaikea määrittellä mikä on tärkeä ratkaisu kulloinkin milläkin tasolla. Komiteadelegaatit ovat roolissaan Suomen edustajia ja heillä on paljon vaikutusvaltaa ja viestejä välitettävänä. Tutkijat, yliopistot ja tutkimuslaitokset arvostavat komiteajäsenten työtä paljon.

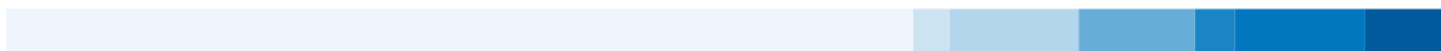
- Kommentti: Suomen Akatemian mielestä puiteohjelman työohjelmiin vaikuttaminen ”komiteavaiheessa” on erittäin tärkeää.

Pääjohtaja

Paula Eerola

Johtava tiedeasiantuntija

Rami Nissilä



Saaja: Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Lausuntopyyntö: Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen

Asia: D/30/04.07.02/2023

FAKTABOKSI:

Business Finland luo maailmaa muuttavia menestystarinoita. Business Finland tuottaa kestävästä hyvinvointia suomalaiselle yhteiskunnalle.

Business Finland tukee kasvuhakuisia ja kansainvälisille markkinoille suuntaavia yrityksiä. Rahoitamme ja neuvomme innovaatioiden tekemisessä, autamme löytämään oikeat markkinat ja verkostot sekä tuemme kansainvälistymistä ensimmäisistä vientiponnisteluista aina globaaliin laajentumiseen.

Business Finland hankkii jatkuvasti kansainvälisiä yrityksiä kasvattamaan toimintojaan Suomessa. Houkuttelemme myös huippuosaajia sekä matkailijoita nauttimaan pohjoismaisesta elämäntavasta, puhtaasta luonnosta ja kiinnostavista mahdollisuuksista.

Organisaatiossamme työskentelee 760 asiantuntijaa 40 toimipisteessä maailmalla ja 16 toimipaikassa Suomessa. Business Finland on osa Team Finland -verkostoa.

Lisätietoja:

Teija Lahti-Nuutila
Executive Director

Elina Holmberg
Senior Director

Business Finland

Tiivistelmä: Lausunnon keskeinen sisältö

Asia: D/30/04.07.02/2023

Business Finland kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää seuraavia päähuomioita asiaan:

Kokonaisuutena raportissa esitetyt havainnot, analyysit ja johtopäätökset ovat oikeita ja kansallisen tukijärjestelmän vahvuudet, haasteet ja heikkoudet on tunnistettu oikein ja täsmällisesti. On selvää, että tarkastus on tehty laajasti, syvällisesti ja ammattitaitoisesti.

Tarkastuksen ehkä tärkein havainto liittyy EU:n TKI-ohjelmiin liittyvän kansallisen järjestelmän hajanaisuuteen sekä sen ohjauksen ja koordinaation muodostaman kokonaisuuden puutteelliseen hallintaan. Kukin organisaatio toimii omista lähtökohdistaan käsin ja lisäksi eri toimijoiden roolit EU:n TKI-rahoituksen ohjelmien kansallisessa tukijärjestelmässä ovat epäselviä. Koska nykyisessä hajautetussa mallissa on myös hyviä puolia, kuten integroituminen kansallisten rahoittajien laajaan ja relevantit toimijat kattavaan asiakasrajapintaan sekä mahdollisuus rakentaa saumatonta kokonaisuutta kansallisen ja EU-

tason tki-toimien välille, emme kannata suuria muutoksia toimijoiden hallinnolliseen järjestäytymiseen tai rakenteeseen. Sen sijaan pidämme ehdotusta koordinaation keskittämisestä ja kokonaisvaltaisuudesta kannatettavana. Lisäksi Horisontti haltuun -mallin uudistaminen ja päivittäminen nykyiseen ohjelmakokonaisuuteen liittyvine rooli- ja tehtävämäärittelyineen on syytä saattaa loppuun.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää kansallisen TKI-politiikan ja ohjauksen yhteensopivuutta EU-tason vastaavien toimien kanssa EU:n tarjoamien TKI-rahoitusmahdollisuuksien maksimaalisen hyödyntämisen edellytysten arvioimiseksi. Suositukset kohdistuvat kuitenkin lähes pelkästään EU:n puiteohjelmien kansallisen tukijärjestelmän ohjaukseen, hallintaan ja toimintaan, ja vaikka nämä huomioidut ovat erittäin relevantteja ja aiheellisia, ne eivät ulotu kansalliseen TKI-politiikkaan ja sen toteutuksen käytäntöihin vaikka parempi yhteensovittaminen ja strateginen lähestymistapa sitä oletettavasti vaatisi. Esimerkiksi Business Finlandissa on saatu hyviä tuloksia asettamalla EU:n TKI-rahoitukseen liittyviä sisältöjä ja tavoitteita merkittävälle kansallisille hankkeille (erityisesti veturihankkeet sekä muut merkittävät ekosysteemit) ja muille toiminnoille (erityisesti missiot ja ohjelmat). Tällaisia käytännön yhteensovittamiseen liittyviä keinoja olisi hyvä edistää muiden puhtaasti EU:n TKI-rahoituksen tukemiseen liittyvien toimien rinnalla.

Koska tarkastukseen liittyvä kokonaisuus on varsin laaja ja monitahoinen, ei mikään yksittäinen keino (keskitetty koordinaatio, yhteinen strategia, verkoston ohjaus H2020-kaudelta tuttujen keinojen avulla tai edes resurssilisäykset) sellaisenaan riitä korjaamaan tilannetta lähemmäs toivottua tasoa. Tarvittavien toimien laajuus olisi hyvä huomioida suosituksissa selkeästi sekä tunnistaa kutakin tasoa koskevat kriittisimmät keinot.

Tarkastus ja siihen liittyvä raportti käsittelee EU:n TKI-politiikkaa ja sitä toteuttavia ohjelmia muusta EU-politiikasta ja -toimista irrallisena asiana. Vaikuttavuutta arvioitaessa on kuitenkin hyvä huomata, että EU:n rahoitusohjelmat toteuttavat aina jossain määrin myös muita EU:n politiikkoja ja tämä suuntaus on viime aikoina huomattavasti voimistunut geopoliittisen kontekstin muutosten seurauksena. Tällä hetkellä EU:n TKI-ohjelmat nähdään keskeisenä välineenä eri Unionin poliittisten prioriteettien (kilpailukyky, teollisuus, omavaraisuus, turvallisuus jne.) edistämiseksi, eikä tutkimus- ja innovaatiotoimia tai niiden vaikuttavuutta voi tarkastella luotettavasti ilman näitä linkityksiä. Potentiaalinen hyöty ohjelmiin osallistumisesta liittyikin ensisijaisesti em. teemoihin liittyviin eurooppalaisiin rakenteisiin, osaamisverkostoihin, arvoketjuihin ja markkinoihin integroitumiseen eikä pelkästään ohjelmista saatavaan rahoitukseen. Tämä on raportissa ansiokkaasti todettu, mutta tämä näkökulma ja sen epäsuorat vaikutukset jäävät painoarvoaan vähäisemmälle huomiolle.

EU:n tki-rahoitukseen liittyvissä kansallisissa toimissa voi nähdä vähintään kaksi tasoa: 1) strateginen, laaja-alainen kokonaisuuden kehittäminen ml. EU-vaikuttaminen; 2) operatiivisempi taso eli tietoisuuden ja osaamis pohjan ylläpitäminen sekä potentiaalisten hakijoiden neuvonta ja auttaminen. Kuten raportissa on todettu, Suomessa näitä molempia hoitaa eurooppalaisittain verrattuna pieni joukko asiantuntijoita tilastojen valossa varsin menestyksekkäästi. Lisätoimien kehittäminen ilman resurssilisäystä ei ole realistista vaan johtaa väistämättä jostakin nykyisestä tehtävästä luopumiseen. Yrityskyselyssä ohjelmakohtainen neuvonta (EUTI, NCP:t) nousi tärkeimmäksi osallistumisen tukemisen keinoksi.

Lisäksi toteamme, että yhden yksittäisen tason/tahon resurssointi ei yksistään riitä, joskin monet toimiviksi todetuista toimista (hakijoiden aktivointi, opastus, neuvonta, tiedotus tms.) vaativat henkilöresurssia ja niitä olisi raportin suositusten mukaisesti hyvä vahvistaa. Nykyiset Horisontti EUTI- ja NCP-työhön allokoidut resurssit ovat vaatimattomat ja hajallaan. Tuloksen ja vaikuttavuuden saavuttaminen on mahdotonta ilman kunnollisia ja oikeasti kohdennettuja resursseja. Merkittävä tason nosto vaatii kuitenkin rinnalleen rakenteen muiden toimintojen (Suomen vahvuuksia ja strategisia prioriteetteja peilaavan tehokkaan EU-vaikuttamisen, hakijoiden kompetenssien, kilpailukykyyn ja verkostoitumisen vahvistamisen

esim. kansallisella rahoituksella, kansallisen rahoitusosuuden tai vastinrahoituksen jos ko. ohjelmassa sellaista tarvitaan jne.) samanaikaisen vahvistamisen sekä näiden kaikkien koordinoitun ohjauksen.

Yksityiskohtaisia huomioita sekä muutama korjausehdotus raportin sisältöön:

Tarkastuksen kattama kokonaisuus on kuitenkin erittäin laaja ja monitahoinen ja raportin kieli paikoin monimutkaista ja sisältää erilaisia, osin abstrakteja, käsitteitä sekä jonkin verran toistoa (koska eri tarkastuskysymyksiin liittyvät tekijät ovat pitkälti samoja), jolloin riskinä on että tärkeimmät viestit ja löydökset eivät nouse esiin riittävän terävästi. Mahdollisimman selkokielinen ja substanssia tuntemattomalle lukijalle helposti avautuva tiivistelmä selkeine suosituksineen kasvattaisi tarkastuksen vaikuttavuutta.

Alussa raportissa viitataan EU:n TKI-rahoitukseen laajasti (TKI-ohjelmat monikossa), mutta käytännössä tarkastus on kohdistunut vain H2020/Horisontti Eurooppa -ohjelmiin. Ehdotamme joko sanoituksen korjausta (selkeä rajaus EU:n suurimpiin TKI-rahoitusohjelmiin, vv. 2014-2021 kaudella Horisontti 2020 ja 2021 alkaen Horisontti Eurooppa) tai vaihtoehtoisesti jonkinlaista arviota siitä miten raportissa esitetty analyysi on sovellettavissa muihin EU:n TKI-relevantteihin ohjelmiin (Euroopan puolustusrahasto, Digitaalinen Eurooppa, Life jne.). Joka tapauksessa on hyvä huomata, että puhuttaessa EU:n TKI-ohjelmista kyse on portfolioista, johon kuuluviin ohjelmiin liittyviä tukijärjestelmiä ohjataan ja toteutetaan Suomessa eri tavoin. Näistä puiteohjelmiin liittyvä hallinta on (pitkäikäisyytensä tuoman kokemuksen ja oppimisen vuoksi) parhaiten järjestetty ja oletus siitä että selvityksen tulokset olisivat sellaisenaan laajennettavissa myös muihin EU:n TKI-ohjelmiin on näkemyksemme mukaan liian optimistinen (vaikka niihin liittyvät haasteet ovat luultavasti pitkälti samoja).

Vaikka kertomuksessa todetaan selkeästi ja oikein että EU:n TKI-rahoituksen tarkoitus ei ole toimia kansallisen rahoituksen lisänä tai täydentäjänä vaan sen perimmäinen tarkoitus on toinen (yhteentoimivan Euroopan rakentaminen, verkostojen ja arvoketjujen luominen sekä näiden kautta EU:n kilpailukyvyyn rakentaminen), on tästä asiasta myös edellisen kanssa ristiriitainen näkemys (s. 66): *Koska EU:n TKI-rahoitus on vain yksi keino muiden joukossa edistää hyväksi katsottua TKI-toimintaa eikä itsetarkoitus, suorien kytkeiden rakentaminen kotimaisen ja EU-rahoituksen välille vaatii huolellista punnintaa.* Näkemyksemme mukaan EU:n TKI-rahoitusohjelmat ja hankkeet toimivat erinomaisena kansainvälistymisen kanavana erityisesti yrityksille mutta myös tutkimuslaitoksille, ei niiden merkitystä voi tarkastella pelkästään hankerahoituksen lähteenä. Toivomme näiden kohtien johdonmukaista tarkastelua raportin eri kohdissa. Näkemyksemme mukaan kysymys ei ole ”joko kansallinen tai EU:n TKI-rahoitus”, vaan miten parhaiten hyödynnetään sekä kansallista että EU:n TKI-rahoitusta niin että molempien tarjoamat hyödyt ovat suomalaisten tutkimus- ja innovaatiotoimijoiden aktiivisessa käytössä.

Business Finlandin ja Suomen Akatemian EU:n tki-rahoitukseen liittyvissä tehtävissä (s. 41) on pieniä epätarkkuuksia:

- Sekä Business Finland että Suomen Akatemia ovat vastanneet yhteisrahoitteisten toimien kansallisista rahoitusosuuksista siitä riippuen, kumman toimialaan ko. toimi enemmän kohdistuu. ..
- Sekä Business Finland että Suomen Akatemia ovat osallistuneet H2020 ja Horisontti Eurooppa -ohjelmien sisältövaikuttamiseen erityisesti ohjelmakomitearooliensa kautta sekä epävirallisia kanavia hyödyntäen (ml. yhteinen Brysselin FiLi-toimisto).

Business Finlandin valmistelurahoituksesta todetaan, että vaikutus on epäselvä, on saatu lisää lähetettyjä hakemuksia, mutta vaikutus rahoitettujen projektien määrään on heikko. Tässä oletettavasti viitataan tutkimuslaitoksille ja korkeakouluille suunnattuun erilliseen valmistelurahoitukseen H2020-ohjelman aikana. Vaikka yllä listatut havainnot pitävät sinänsä paikkansa, on hyvä huomioida että ko. haasteet on Business Finlandissa tunnistettu ja valmistelurahoitusinstrumentti siihen liittyvine kriteereineen uudistettu. Nykyisin yrityksille suunnattu valmistelurahoitusinstrumentti on otettu käyttöön vuoden 2023 aikana, mutta sen vaikuttavuutta on vielä liian aikaista arvioida.

Raporttiluonnoksen yksityiskohtaisuuden tasossa on paikoittain suuria eroja, riippuen ilmeisesti siitä mitä asioita haastateltavat ovat tuoneet esiin. Esim. Arenen ja Unifin EU-vaikuttamista on kuvattu seikkaperäisesti, mutta valtionhallinnon toimijoiden vaikuttamistyötä tai esim. tutkimuslaitosten huomattavan vaikutusvaltaista EARTO-järjestöä (jossa varsinkin VTT aktiivisesti toimii) ei ole kuvattu samassa laajuudessa, jos ollenkaan. Asiaa tuntemattomalle lukijalle voi näin jäädä väärä käsitys eri toimijoiden roolista ja aktiivisuudesta EU-vaikuttamisessa.

Tiedonhallinta: dataa kerätään aktiivisesti, mutta se ei ole lisännyt (järjestelmätason) ymmärrystä. Raportissa olisi hyvä todeta selkeämmin millaista dataa pitäisi hyödyntää paremmin ja millä tukijärjestelmän tasolla tiedonhallintaa tulisi erityisesti kehittää. Lisäksi tämäkin asia liittyy resursseihin (tai valintoihin ja painotuksiin, mikäli resurssit eivät kasva). Tiedon ja datan käsittelyyn tarvitaan riittävät ja osaavat resurssit laadukkaan tiedon tuottamiseen, sen analysointiin ja hyödyntämiseen. Esimerkiksi: Suomessa voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää tietoa EU-ohjelmiin osallistumisesta (haku/rahoitus, komissiosta saatava tieto) ja yhdistää tämä kansallisten rahoittajien tietoihin. Tämä vaatisi kuitenkin systematiikan rakentamista, merkittävää kansallisen/EU-rahoituksen/ohjelmien ymmärrystä sekä tilasto- ja tietojärjestelmiin liittyvää resurssia ja osaamista.



Kirje

28.3.2024

VN/2498/2023
VN/2498/2023-TEM-6

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

VTV; Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta: Suomen TKI- politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU- ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto pyysi 8.3.2024 päivätyllä kirjeellä lausuntoa tarkastuskertomuksen luonnoksesta. Lausunnossa pyydetään esittämään näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistamaan, ettei kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Lisäksi pyydetään kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Seuraavassa on esitetty näkemyksiä luonnoksessa esitettyihin kannanottoihin.

Suosituks

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkastuskertomuksen luonnoksessa esitettyjä suosituksia pääosin oikeaan osuvina.

Suosituksen 1 mukaisesti TEM pitää luontevana, että tutkimus- ja innovaationeuvoston rooli vahvistuu EU:n TKI-ohjelmien ja -rahoituksen tavoitteiden määrittelemisessä ja seurannassa ottaen huomioon monivuotisen T&K-rahoitussuunnitelman tavoitteet. Sen sijaan suosituksen vaihtoehto ”Keskitetään ylin vastuu nykyistä selkeämmin ministeriötasolle” ei pidetä perusteltuna, koska EU:n TKI-puiteohjelman hyödyntäminen on jo pitkään perustunut hajautettuun malliin, joka on Suomessa ollut toimiva tapa organisoida toiminta. Business Finland ja sinne sijoitettu EUTI-yksikkö huolehtii Euroopan unionin tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kansallisen yhteystoimiston tehtävistä ja Euroopan unionin tutkimus- ja innovaatorahoituksen asiantuntijapalveluista. Toiminnan tuloksellisuutta on seurattu TEM:in ja OKM:n toimesta ja tilannekatsauksien pohjalta keskustelua käyty EU20-jaostossa. Lisäksi TEM ja OKM ovat omien tulosohtausvälineillä ohjanneet omia hallinnon alojensa toimijoita. Puiteohjelmamekanismi edellyttää myös toimijoiden itsenäistä strategista lähestymistapaa osallistumiseen ja hyödyntämiseen. Hajautettua mallia voidaan pyrkiä tehostamaan ja kehittämään suosituksen mukaisesti uudistamalla ja vahvistamalla verkosto-ohjauksen välineitä ministeriöiden ja TIN:n sihteeristön yhteistyössä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Kuluvalle EU:n budjettikaudella TKI-relevanttien ohjelmien kirjo on merkittävästi aikaisempaa laajempi. Tässä arvioinnissa on kuitenkin ymmärrettävistä syistä tarkasteltu vain TKI-puiteohjelmaa, mikä on huomioitava, kun suositusten toimeenpanoa harkitaan ja suunnitellaan.

Lähtökohdat

Suomessa käytössä oleva EU:n TKI-puiteohjelman hyödyntämisen ja kansallisen hallinnon rakentuu hajautettuun toimintamalliin ilman erillistä strategiaa. Tällä on pyritty pitämään hallinto kevyenä.

Yleisesti on huomioitava, että EU:ssa TKI-asiat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin. Tästä syystä Suomen tavoitteena EU:n TKI-ohjelmissa ei ole ollut se, että EU-ohjelmat ohjaisivat suoraan tekemään kansalliseen TKI-järjestelmään merkittäviä muutoksia. Samaan aikaan resursseja on merkittävästi ohjattu EU:n TKI-kumppanuuksiin kansallisena vastinrahoituksena. Suomen innovaatiojärjestelmä on ollut stabiili ja Suomi panostaa keskimääräistä huomattavasti enemmän TKI-toimintaan kansallisesti. Suomi on korostanut puiteohjelmassa laadun ja avoimen kilpailun kautta saavutettavaa globaalia kilpailukykyä ja osallistumme aktiivisesti ja tuloksellisesti tavoitteen kannalta relevantteihin ohjelman osiin.

EU-tasolla käydään keskustelua EU:n TKI-puiteohjelman roolista Euroopan tutkimusalueen (ERA) kehittämisessä. ERA:n tavoitteena on luoda yhtenäiset ja rajattomat tutkimus-, innovaatio- ja teknologiamarkkinat koko EU:n alueelle. Tässä asiassa jäsenmaiden näkemykset eroavat merkittävästi toisistaan, sillä jotkut maat näkevät ERA:n tapana laajentaa puiteohjelman rahoitusta korvaamaan kansallista TKI-rahoitusta. On muistettava, että EU:n TKI-puiteohjelma kattaa vain noin 5-10% TKI-toiminnan volyyymistä.

EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen lähtökohtien kiteyttäminen on edennyt hitaasti

Kuten luonnoksessa kuvataan, hajautetussa toimintamallissa on myös heikkouksia, joista yksi on hallintoresurssien ohuus ja hajanaisuus, joka helposti johtaa suunnitelmien hitaaseen valmisteluun ja toimeenpanoon. Vähäisiä suoria resursseja EU-TKI-toimintaan strategisella, hallinnollisella ja tuki-toiminnan tasolla on lisäksi jo vuosien ajan pikemminkin heikennetty kuin vahvistettu. Kuitenkin toimintaa on myös viime aikoinakin pystytty kehittämään. Esimerkiksi Horisontti 2020 –ohjelman aikainen alle EU:n keskiarvon ollut hakemusten läpimenoprosentti on saatu selkeästi parannettua yli EU:n keskiarvon.

EU:n TKI-rahoituksessa, erityisesti puiteohjelmassa, on määritelty vaikuttavuuspolut ja vastuu ohjelmien seurannasta ja vaikutustavoitteista on delegoitu komissiolle. Erilaisten arviointi- ja seuranta-prosessien kautta tuotettua arviointitietoa ohjelmista keskustelutaan kehittämis- ja jatkoaikeita varten myös Suomessa, erityisesti puiteohjelman eri komiteoiden työn tukemiseen kootuissa tukiryhmissä (Horisontti haltuun –mallin mukaisesti). TEM katsoo, että Suomi hyödyntää vaikuttamisessa ja tiedonhankinnassa ensisijaisesti eurooppalaisia kanavia, foorumeita ja komission tuottamaa tietopohjaa.

Suomen hajautettu TKI-järjestelmä ja puutteellinen tiedonhallinta vaikeuttavat EU:n TKI-rahoituksen strategista hyödyntämistä

Suomen malli perustuu hajautettuun järjestelmään, joka muun muassa rakentuu eri toimijoiden omille strategioille. Julkisia toimijoita, kuten korkeakouluja ja tutkimuslaitoksia, ohjataan normaaliin tulos-ohjausjärjestelmien kautta.

Samaan aikaan on huomattava, että EU-ohjelmien strateginen vaikuttaminen tehdään pääosin puiteohjelmaa valmisteltaessa ja osana ns. strategista suunnittelua, jossa määritellään muun muassa tulevien hakujen suuntaviivoja. Toisin sanoen etukäteisvaikuttamisella pyritään saamaan hakuihin sellaisia aiheita, jotka palvelevat suomalaisten osallistujien tarpeita. Tämän strategisen vaikuttamisen sisältöjä valmistellaan laaja-alaisesti sidosryhmien ja hallinnon kanssa yhteistyössä (ml. Horisontti haltuun –malli). Varsinaiset työohjelmat määrittelevät hakujen sisällön. Komiteakanavien lisäksi suomalaiset

TKI-toimijat ovat eurooppalaisten kollegojensa tavoin itse aktiivisia suorissa vaikuttamistoimissaan komissioon. Hallinnon suunnalta tälle on haluttu antaa sen tarvitsema tila, sillä puiteohjelmamekanismi edellyttää toimijoilta myös itsenäistä strategista lähestymistapaa osallistumiseen ja hyödyntämiseen.

Suomen menestymisen taso ohjelmissa on selkeä tuloksellisuuden ykkösmittari, jota seurataan säännöllisesti myös EU20-jaostossa. EUTI tekee arviointitoimintaa laatimalla vuosittain analyysin siihen mennessä rahoitusta saaneista hankkeista, niiden osallistujista, katsoen myös maakunnallista saantoa. Lisäksi EU-ohjelmien hyödyntämisen seurantaan liittyen TEM teetti laajan VN TEAS-hankkeen 2018 sekä viime vuonna yritysten TKI-investointitarpeiden selvityksen.

EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämistä ja sen tukemista on ohjattava myös kokonaisuutena

EUTI-sihteeristön tehtävänä on yleisellä tasolla koordinoita NCP-toimintaa. NCP-asiantuntijat työskentelevät Suomen Akatemiassa ja Business Finlandissa kuten useimmat ohjelmakomiteajäsenetkin. Kukaan näistä asiantuntijoista ei tee NCP- tai komiteatyötä päätoimisesti mikä osaltaan selittää luonnoksessakin mainittua tukipalvelujen hajanaisuutta. Samaan aikaan on todettava, että työohjelmiin vaikuttaminen ja hauissa menestyminen on ollut hyvää, mikä viittaisi toiminnan sen mahdollisista puutteista huolimatta olevan tuloksellista.

EU:n TKI-rahoitusohjelmien määrän kasvettua perustettiin Business Finlandin yhteyteen EU:n rahoitusneuvontaan keskittyvä sihteeristö. Alun perin tavoitteena oli kattaa laajasti eri TKI-relevantit EU:n ohjelmat. Muutaman vuoden kokemusten perusteella ohjelmien määrää vähennettiin ja keskityttiin niihin ohjelmiin, jotka palvelevat parhaiten yrityksiä. Tällä pyritään lisäämään tuen vaikuttavuutta.

Osastopäällikkö

Maija Lönnqvist

Johtava asiantuntija

Timo Haapalehto

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi Timo Oksanen, Hanna Virta, Leena Juvonen VTV