

9.4.2024

D/30/04.07.02/2023

Tarkastuskertomus 3/2024 Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmärahoituksen hyödyntämiseen

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Business Finland 28.3.2024
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 26.3.2024
- Suomen Akatemia 27.3.2024
- Työ- ja elinkeinoministeriö 28.3.2024
- Valtioneuvoston kanslia 26.3.2024
- Valtiovarainministeriö ilmoitti 2.4.2024 ettei sillä ole lausuttavaa kertomusluonnoksesta

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajien lausunnoissa tarkastusaihetta kuvataan laajaksi, tärkeäksi ja ajankohtaiseksi. Kertomusluonnoksessa on lausuntojen mukaan hyvin esitetty keskeiset tarkastusaiheeseen liittyvät vahvuudet ja haasteet. Kaikki lausunnonantajat yhtyvät pääosin kertomusluonnoksen kannanottoihin ja suosituksiin. Etenkin lausunnoissa huomiota saa EU:n TKI-ohjelmien hyödyntämiseen liittyvän kansallisen järjestelmän hajanaisuus, ja lausunnoissa kannatetaan EU:n TKI-ohjelmien hyödyntämisen hallinnan koordinaation parantamista sekä tutkimus- ja innovaationeuvoston roolin vahvistamista yhteistoiminnassa ministeriöiden kanssa. Useissa lausunnoissa todetaan, että vastuun keskittäminen yhteen ministeriöön, ei ole perusteltua. Useimmat lausunnonantajat nostavat esille resurssihaasteet ja -tarpeet suositusten toteutuksessa.

Business Finlandin lausunnon mukaan suositukset kohdistuvat pääasiassa EU:n puiteohjelmien kansallisen tukijärjestelmän ohjaukseen, hallintaan ja toimintaan, eikä niitä ole riittävästi integroitu kansalliseen TKI-politiikkaan ja sen toteutuksen yksityiskohtiin eikä muuhun EU-politiikkaan ja -toimiin. Lausunnoissa toivotaan, että suosituksissa otettaisiin tarkemmin kantaa järjestelmän kriittisimpiin keinoihin. Toisaalta lausunnoissa todetaan, että mikään yksittäinen keino, kuten keskitetty koordinaatio, yhteinen strategia, verkoston ohjauksessa aiemmin käytetyt keinot tai resurssilisäykset, ei riitä sellaiseen parantamaan nykytilannetta. EU:n TKI-ohjelmiin liittyvän kansallisen järjestelmän hajanaisuus sekä järjestelmän ohjauksen ja koordinaation puutteellinen hallinta tunnustetaan tarkastuksen tärkeimmäksi havainnoksi. Lausunnon mukaan järjestelmän koordinaatiota on syytä keskittää ja saattaa päätökseen Horisontti haltuun -mallin uudistaminen ja päivittäminen. Business Finland korostaa myös hajautetun mallin hyviä puolia eikä siksi kannata suuria muutoksia toimijoiden hallinnolliseen järjestäytymiseen. Lausunnoissa toivotaan, että EU:n TKI-rahoitussuunnitelman lisäksi tarkastuskertomuksessa olisi voitu käsitellä enemmän myös EU:n TKI-ohjelmiin osallistumisen muita hyötyjä, kuten eurooppalisiin rakenteisiin, osaamisverkostoihin, arvoketjuihin ja markkinoihin integroitumista. Business Finland kiinnittää huomiota lausunnoissaan korjaavien ja lisätoimien edellyttämiin resurssitarpeisiin, jotka kohdistuvat järjestelmän eri toimijoihin ja toimintoihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa lausunnossaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lakisääteistä vapautta päättää tehtäviensä mukaisista asioista, mikä tulisi ottaa huomioon kertomusluonnoksen suosituksissa. Ministeriö pitää resursoinnin tarkastelua yhtenä tärkeimmistä EU:n TKI-rahoituksen hakemisen tuen kehittämiskohteista, ja edellytyksenä sille, että Suomen tavoite EU:n T&K-rahoituksen kaksinkertaistamisesta toteutuu.

Suomen Akatemia korostaa lausunnossaan sitä, että Suomi hyötyisi aiempaa aktiivisemmasta ja strategisemmasta kansallisesta EU-TKI-politiikasta, paremmasta EU-rahoituksen kansallista koordinaatiota sekä tukitoimien ja foorumeiden vahvistamista. Akatemia yhtyy muutoin tarkastuksen suosituksiin, mutta ei kannata sitä, että vastuu EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen hallinnasta keskistettäisiin nykyistä selkeämmin ministeriötasolla, koska toiminta edellyttää ministeriöiden tiivistä ja saumatonta yhteistyötä. Lisäksi Akatemia toteaa lausunnossaan, että kertomusluonnoksessa on jäänyt liian vähälle huomiolle työ- ja elinkeinoministeriön rooli EU:n tutkimus- ja innovaatiotoiminnan koordinoivana tahona sekä komiteatyön merkitys EU-vaikuttamisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa tutkimus- ja innovaationeuvoston roolin vahvistamista EU:n TKI-ohjelmien ja -rahoituksen tavoitteiden määrittelemisessä ja seurannassa. Ministeriö korostaa lausunnossaan, että Suomen tavoitteena on ollut se, että relevantteihin ohjelmiin osallistumisella pyritään parantamaan Suomen ja EU:n kilpailukykyä globaaleilla tutkimus-, innovaatio- ja teknologiamarkkinoilla. Sitä vastoin ministeriö ei pidä perusteluna sitä, että vastuu EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen hallinnasta keskistettäisiin nykyistä selkeämmin tietyille ministeriölle, koska hajautettu malli on todettu toimivaksi organisointitavaksi. Lausunnon mukaan hajautettua mallia voidaan tehostaa ja kehittää uudistamalla ja vahvistamalla verkosto-ohjauksen välineitä. Yksi hajautetun järjestelmän heikkous on hallintoressurssien ohuus ja hajanaisuus, joka hankaloittaa suunnitelmien valmistelua ja toimeenpanoa. Lausunnon mukaan työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö seuraavat EU:n tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tuloksellisuutta kohdistuen tulosoajasta hallinnonalojensa toimijoihin, ja asioista keskustellaan EU20-jaostossa sekä komiteoiden työtä tukevilla asiantuntijaryhmissä. Ministeriön näkemyksen mukaan Suomi hyödyntää EU-ohjelmavaikuttamisessa ja tiedonhankinnassa eurooppalaisia kanavia, foorumeita ja komission tuottamaa tietopohjaa. NCP-asiantuntijoiden ja ohjelmakomiteajäsenet ohella muillakin TKI-toimijoilla on mahdollisuus osallistua vaikuttamistyöhön.

Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan EU:n TKI-rahoituksen hyödyntämisen kansallinen koordinaatio, johtaminen ja tukitoimet kaipaavat pitkäjänteistä, suunnitelmallista ja strategista kehittämistä. Lausunnossa viitataan meneillään oleviin toimiin, kuten vuonna 2024 voimaan tulleeseen TKI-rahoituslain toimeenpanoon ja parlamentaariseen TKI-työhön sekä vuonna 2023 uudistetun tutkimus- ja innovaationeuvoston työhön ja valtioneuvoston kanslian tehtävään tutkimus- ja innovaatiopolitiikan, sen rahoituksen ja valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisessa. Lisäksi lausunnossa korostetaan eri ministeriöiden toimivaltaa EU-politiikan valmistelussa ja yhteensovittamisessa niiden vastuulla oleviin kansallisiin järjestelmiin.

Kertomusluonnoksesta annettujen lausuntojen johdosta lopulliseen tarkastuskertomukseen on tehty seuraavat muutokset.

Ensimmäisen suosituksen kohtaa ”Keskitetään ylin vastuu nykyistä selkeämmin ministeriötasolla” on muotoiltu uudelleen. Uusi muotoilu on ”Jaetaan vastuut nykyistä selkeämmin ministeriötasolla.”

Tarkastuksen aihe rajattiin tietoisesti EU:n Horisontti 2020 -puiteohjelmakauteen 2014–2020 ja vuonna 2021 alkaneeseen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmakauteen, mikä kerrotaan Kannanotto-luvun ensimmäisessä virkkeessä ja luvun 1 ensimmäisessä tekstikappaleessa sekä kertomuksen liitteen Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset-kohdassa. Lukuun 1 on lisätty maininta, että tarkastuskertomuksessa EU:n TKI-ohjelmilla tarkoitetaan Horisontti-puiteohjelmia. Näiden ohjelmien hyödyntämisestä oli eniten saatavilla aineistoa tarkastusta varten.

Vaikka kansallinen TKI-politiikka ei sisällynyt tarkastuskysymyksiin, tarkastuksessa pyrittiin kuitenkin ottamaan huomioon kansallisen TKI-politiikan ja -järjestelmän ominaisuudet ja niihin viime aikoina kohdistuneet muutokset. Suosituksessa 1 otetaan kantaa EU-TKI-tavoitteiden kytkentöihin muihin sektori-tavoitteisiin ja suositellaan sovittamaan niitä yhteen.

Tarkastuksen painopiste on vahvasti kertomuksen luvussa 3 strategisella tasolla ja politiikkaohjauksen kysymyksissä, joihin myös EU-vaikuttaminen muun muassa komiteatyön kautta kuuluu. Tarkastusta koskevalla ajanjaksolla työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ollut vahvaa roolia EU:n TKI-toiminnan hyödyntämiseen ja EU-vaikuttamiseen kohdistuvassa säädös-, resurssi-, rakenne- ja tulosohjauksessa. Myös EU-asioiden koordinaatiossa ministeriön roolia on rajoittanut se, että hajautetussa järjestelmässä kukin ministeriö vastaa viime kädessä oman sektorinsa ohjauksesta ja toiminnallisesta koordinaatiosta EU-asioissa. Horisontti haltuun -malli on tarjonnut EU-TKI-asioille ennen muuta suosituksia menettelyta-voista sekä edistänyt keskustelua ja viestintää.

EU:n TKI-ohjelmiin osallistumisen muita hyötyjä käsitellään erityisesti tarkastuskertomuksen luvussa 4 tarkastusasetelman edellyttämässä laajuudessa.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Business Finlandin ja Suomen Akatemian lausunnoissa esitetään kommentteja ja korjausehdotuksia joihinkin yksittäisiin tarkastuskertomuksen kohtiin. Kommentit ovat yleisluonteisia toteamuksia tai selvennyksiä, jotka eivät aiheuttaneet muutoksia tarkastuskertomukseen. Joissakin kohdissa tarkastuskertomuksen tekstiä on täydennetty ja täsmennetty korjausehdotusten perusteella.

Lisätietoja: Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, p. 09 432 5787