

Asia: VN/13779/2022

## **Tutkimusorganisaatioille myönnettäviin valtionavustuksiin ja yhteisrahoitteiseen toimintaan liittyvät käytännöt**

### **1 LAUSUNNONANTAJAN TAUSTATIEDOT**

#### **Valitse sopivin vaihtoehto**

Yliopisto

### **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?**

Raporttiluonnos on kattava ja on tarkastellut valtionavustuksia hyvin monesta näkökulmasta ja tunnistanut suurimmat haasteet, jotka liittyvät avustuksiin yliopistojen näkökulmasta. Selvitys on laadittu selkeästi valtionavustusviranomaisen näkemyksestä ennemmin kuin avustuksen saajan näkökulmasta. Selvitys sisältää aika paljon toistoja ja se olisi mieluusti voinut olla pituudeltaan lyhyempi.

Selvityksen rajausta pelkästään tutkimushankkeisiin on ymmärrettävä, mutta yliopiston näkökulmasta vastaavia haasteita löytyy esimerkiksi koulutustoiminnan puolelta koskien niin kustannusmalleja, valtion virastojen hankintoja ja niiden tulkintaa verotusnäkökulmasta kuten esimerkiksi alv-käsittelyä. Näitäkin haasteita olisi tärkeä ratkoa ja niitä olisi nähdäksemme mahdollista ratkoa rinnakkain (esimerkiksi kompensoitavien alvien osalta tai kustannusmallien osalta)

### **3 ERITYISKYSYMYKSET**

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

Selvitys osoittaa hyvin haasteet käsitteissä ja menettelyissä ja yliopiston näkökulmasta haaste on todellinen, johon usein törmätään. Helsingin yliopiston kokemuksen mukaan tämä näkyy esimerkiksi

sopimusvaiheessa tilaajalle (valtion virastolle), jolle vaikuttaa olevan varsin usein epäselvää, käytetäänkö hankintasopimusta vai muuta sopimusta (yhteistyöhanke perustuen yliopiston perustehtävään). Asian sekavuutta voi lisätä se, että lähtökohtaisesti myös yhteistyössä tehtävät hankkeet ulkopuolisten valtion toimijoiden kanssa tulisi kilpailuttaa.

Yliopisto näkee erittäin hyvänä kehittämisehdotuksena, että selvityksessä pyritään selkeyttämään käsitteitä, parannetaan yhteisiä menettelyjä ja nostetaan osaamista.

Selvityksen mukaan valtion viranomaisen hankinta, joka tehdään hankintamenettelyllä, on aina tilaustutkimusta, kun kyseessä tutkimushanke. Tämä tarkoittaa, että tuottajan tulisi hinnoitella hanke liiketoimintana, jolloin hinta kattaa kokonaiskustannukset, katteen ja alvit. Mikäli hankinta aina on tilaustutkimusta ja muu ei ole mahdollista, se tarkoittaa verottajan näkökulmasta, että hanke automaattisesti olisi myös elinkeinotoimintaa, eli tuloverolainalaista toimintaa. Valtion viraston hankkeissa on mahdollista, että tutkimusorganisaatio tekee tarjouksen ilman että elinkeinotoiminnan kaikki tunnusmerkit täyttyvät, esimerkiksi siksi, että tutkimusorganisaatioille koituu yhteistyöstä muita hyötyjä. Tällainen kategorisointi tarkoittaisi, että kaikki julkiset hankintamenettelyn kautta tehdyt hankinnat olisivat aina tutkimusorganisaatiolle elinkeinotoimintaa. Tämä todennäköisesti nostaisi hintoja valtion hankinnoille. Käytännön haasteena on usein myös, että viranomaisen on yleensä etukäteen päättänyt hinnan hankinnalle ja aitoa kilpailua ei ole, jolloin on vain yksi toteuttaja. Kuten todettua, hankintamenettelyllä voidaan periaatteessa etsiä myös yhteistyökumppaneita.

Eräs merkittävä haaste Helsingin yliopiston näkökulmasta ovat sellaiset hankinnat, ja siten tulisi olla sekä liiketoimintaa (alvillista) että elinkeinotoimintaa (tuloverolain alaista toimintaa), mutta joihin ei ole käytännössä varattu budjettia riittävästi, jotta ne voisi palveluntuottajan näkökulmasta toteuttaa liiketoimintana. Tällöin niitä pyritään muuttamaan yhteistoiminnaksi, jotta kustannuksia saataisiin alemmaksi.

## **2. Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen (luku 3.2)**

Yliopistoille on hyvin haasteellista, kuten selvitys toteaa, että jokaisella eri avustuksen myöntäjälle on eri kustannusmallit ja myös eri säännöt siitä, mitä kuluja hyväksytään suoriksi kuluiksi ja mitä kuluja tulee sisällyttää yleiskustannukseen. Eriävät menettelyt selkeästi vaikeuttavat ja heikentävät organisaatioiden kustannuslaskentaa ja sen laatua. Sen lisäksi mitä selvitys nostaa esille, että kustannusmallit ovat eri avustuksen myöntäjillä ja suorille/välillisille kuluille on reunaehtoja niin sen lisäksi joillakin avustuksen myöntäjillä on kattoja sille, miten suuri laskennallinen henkilösivukulukerroin tai yleiskustannus saa olla. Nämä usein keinotekoiset rajat johtavat siihen, ettei kokonaiskustannusmallin hyötyjä saavuteta ja organisaation kokonaiskustannukset jäävät näkymättä kirjanpidossa. Olisi selkeämpää, että kaikki avustuksen myöntäjät käyttäisivät kokonaiskustannusmallia organisaation omilla kertoimilla (jotka lasketaan OKM määräyksen mukaisesti ja tilintarkastetaan vuosittain). Omavastuu/omarahoitus olisi selkeä prosentti kokonaiskustannuksista, kuin että se toteutuisi välillisten kustannusten kautta.

### **3. Lainsäädännöllinen kehittäminen (luku 3.3)**

Helsingin yliopisto tunnistaa selvityksessä esille nostetut haasteet ja kannattaa kehittämissuunnitelmaa, että TKI - sääntelytarpeet huomioidaan osana valtionavustuslain jatkokehittämistä. Selkein ratkaisu voisi olla, että valtionavustuslakiin itsessään sisällytettäisiin julkista tutkimusrahoitusta sekä EU:n valtioneuvoston sääntelyä koskevia periaatteita.

### **4. Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely (luku 3.4)**

Arvonlisäverokompensointi on ollut monipolvi ja eri avustuksen myöntäjät ovat hyödyntäneet OKM:n kompensatiota yliopistoille eri tavoin, mikä on johtanut tulkintavaikeuksiin. Vuoden 2022 päivitys OKM koodistoon, jossa linjattiin mitä valtion budjettitalouden momentteja kompensatio koski selkeytti asiaa huomattavasti, mutta oli omiaan huonontamaan yliopistojen taloudellista tilannetta. Avustuksen myöntäjät ovat korjanneet päätöksiään, mutta eivät ole lisänneet rahoitustaan arvonlisäveron verran, johtaen tilanteeseen, jossa yliopistoillaan on hankkeilla käytössään vähemmän rahaa kuin ennen muutosta, sillä alv jää lopulliseksi kustannukseksi. Helsingin yliopisto kannattaa selvitystä asiasta ja toivoo yhtenäistä käytäntöä. Yliopisto toivoo, että käsittelyn piiriin otetaan myös muu toiminta kuin tutkimustoiminta (koulutus, YVV jne), jotta arvonlisäveroasia olisi täysin selkeä.

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

Helsingin yliopisto tunnistaa selvityksessä esiin nostetut haasteet ja kannattaa ehdotusta EU-säästöjen huomioimisesta valtionavustuslain uudistuksessa.

### **6. Talouden käsitteet (luku 3.6)**

Helsingin yliopisto tunnistaa haasteet talouden käsitteiden määrittelyiden osalta ja sen että talouden käsitteitä käytetään epätarkoituksenmukaisella tavalla monessa yhteydessä. Yliopisto kannattaa ehdotusta, että valtiolla avustusten myöntäjät huomioisivat käsitteiden oikean määrittelyn. Mitä tulee maksutta saatuihin resursseihin, viitataan KILAn lausuntoon, joka on suunnattu aatteellisille järjestöille ja säätiöille.

Ilmaiseksi saatujen resurssien osalta tulisi pystyä ko. resurssit pystyä arvottamaan, todentamaan ja dokumentoimaan luotettavasti. Tämä voi olla paikoin vaikeaa ja riippuu suuresti arvotettavasta resurssista.

Kirjaamatta jättäminen voi aiheuttaa riskin siitä, että kirjanpito ei annakaan oikeaa ja riittävää kokonaiskuvaa, kun siitä jää puuttumaan olennaisia tietoja. Siten kirjaamatta jättämisen osalta tarvittaisiin täsmällistä ohjeistusta.

### **7. Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet (luku 3.7)**

Helsingin yliopisto tunnistaa selvityksessä esiin nostetut haasteet ja kannattaa asian selkeyttämistä. Yliopiston näkökulmasta olisi selkeää, että yhteishankkeissa jokainen toimija olisi asianomainen ja hoitaisi kirjanpitonsa itse. Yliopisto näkee myös kannatettavana, että kokonaisuus näkyisi selkeästi konsortiona digitaalisissa palveluissa.

## 4 VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN

**Voitte antaa yleistä palautetta valtionavustustoiminnan kehittämistä ja valtionavustusprosessin digitalisointia varten.**

Sääntelyn ja käytäntöjen yhdenmukaistamisen jatkaminen on erittäin tärkeää avustusten saajien näkökulmasta. Samoin kuin se, että uudistusten valmistelussa otetaan huomioon ja mukaan myös saajatahojen kokemukset ja näkemykset.

Talonen Kirsi  
Helsingin yliopisto