

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?

Tehty selvitys käsittelee tärkeää teemaa, ja on tärkeää, että selvityksessä esiin nousseita kehittämistarpeita ryhdytään välittömästi edistämään suunnitelmallisesti.

Yliopistojen toiminnan suunnittelun kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että rahoitus on pitkäjänteistä ja ennakoitavaa. Yliopistojen perustehtävien laadukas ja vaikuttava hoitaminen edellyttää riittävää perusrahoitusta sekä itsenäistä päätösvaltaa perusrahoituksen kohdentamisessa.

Viime vuosina ulkoisen rahoituksen osuus esimerkiksi Tampereen yliopiston kokonaisrahoituksesta on kasvanut olennaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituksen lisäksi valtion eri toimijoiden tutkimukseen osoittamien ulkoisen rahoituksen rahoitustasojen tulee olla ennakoitavia. Rahoituksen jaksotusperiaatteiden ja verokäsittelyn vaikutuksineen tulee olla selkeitä ja rahoittajan toimesta ennakkoon riittävän huolella valmisteltuja.

Esimerkiksi Tampereen yliopistolla on käynnissä noin 1 700 ulkoisen rahoituksen projektia, joiden hakeminen, hallinnointi ja raportointi sitovat huomattavan määrän henkilötyövuosia. Yliopiston rahoituksen sirpaleisuus lisää hallinnollista työtä. Tulorahoituksen jaksottuminen kulurakenteesta poikkeavasti (esim. lisäaloituspaikkarahoitus) vaikeuttaa toiminnan suunnittelua ja talouden seurantaa.

Haku-, rahoitus- ja raportointikäytäntöjen yhdenmukaistamisella ja automatisoinnilla voidaan saavuttaa merkittävää tehostumista ja resurssien entistä parempaa kohdentumista itse tutkimustoimintaan. Yliopistosektorilla tulee pyrkiä kohti yhdenmukaisia ja toimintaa entistä paremmin palvelevia taloushallinnon ohjeistuksia ja koodistoja sekä tietotekniikan, tekoälyn ja robotiikan merkittävästi nykyistä laajempaa hyödyntämistä viranomaisraportoinnissa. Niin ikään raportointivelvoitteiden keventämismahdollisuuksia tulee arvioida ja painottaa riskiarviointiin ja tuloksiin painottuvampaa lähestymistapaa.

Tutkimusorganisaatioiden julkisen ulkoisen rahoituksen projekteissa / yhteisrahoitteisessa toiminnassa tulisi pyrkiä mahdollisimman laajaan kokonaiskustannusmallin kattavuuteen, mikä on perusteltua mm. selkeyden, yhdenmukaisuuden, tehokkuuden sekä eri rahoittajien yhdenvertaisuuden näkökulmista.

3 ERITYISKYSYMYKSET

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

OKM:n julkaisema korkeakoulujen taloushallinnon koodisto antaa yliopistoille vakiintuneen käsitteistön viralliseen tilinpäätökseen, mutta sisäisesti eri toiminnan tasoilla tunnistetaan termien vaihteleva käyttö ja toiminnan moniulotteisuus, kuten selvityksessä todetaan. Haasteet käsitteissä näkyvät enemmän käytännön projektien hallinnoinnissa (avaukset, raportoinnit, alv-käsittely) kuin virallisen raportoinnin puolella, missä esitetään koottua taloustietoa.

Yliopistossa tunnistetaan vakiintunut sisäinen käyttö esimerkiksi projektienhallinnassa käsitteelle ”Yhteisrahoitteinen toiminta”, kun pitäisi puhua valtionavustuksista tai avustustuotoista.

Rahoittajan tulisi ymmärtää ero hankinnan tekemisen ja valtionavustuksen myöntämisen välillä. Jo rahoitushaussa on oltava selkeästi ilmoitettuna, minkälainen toiminta on kyseessä. Valtionavustuksena tulevat rahoituspäätökset tulisivat olla selkeitä, ja niistä on käytävä ilmi, miten ALV käsitellään.

Liiketoiminnan osalta käsite on selkeämpi ja yksiselitteisempi. Uusi erikoisuus on ilmennyt elpymisrahaston projekteista, joissa osuuksia on suunnattu maksulliseen/taloudelliseen toimintaan, mutta niitä on päätynyt myös yliopistojen hallinnoitavaksi. Eri elementeistä koostuvat projektirahoitukset voivat olla hyvinkin manuaalisia hallinnoitavia ja vaikeasti hahmotettavia. Rahoituksen myöntäjän ja organisaation sisäinen, selkeä ja mahdollisimman yksiselitteinen viestintä on tässä avainasemassa.

Perusrahana myönnettyssä päätöksessä jaksotuskäytännöt tulisivat hyvä olla selkeästi ilmaistu. Lisäksi seuranta, että myönnöt tulevat oikeilta momenteilta, on käytännössä todettu raskaaksi ja

olisi selkeintä, että yliopistot voisivat kirjata valtionavustushankkeiden ostojen verot OKM:n kompensoitaviin kokonaan. Viimeisimmän koodistouudistuksen saatesanat: "hankkeiden arvonlisäverokäsittelyä täsmennettiin siten, että kompensoitavaan arvonlisäveroon voidaan kirjata vain momenteilta 29.40.20, 29.40.50 ja 29.40.55 myönnettävä hankerahoitus. Jos muilta momenteilta maksettavassa rahoituspäätöksessä todetaan, että arvonlisäverot kirjataan kompensoitaviin, tulee pyytää rahoituksen myöntäjää korjaamaan päätös tältä osin".

Kehittämisehdotus nähdään kannatettavana erityisesti rakennerahastojen menettelytapojen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Erittäin tärkeää olisi myös, että eri valtionavustuksenmyöntäjät yhtenäistäisivät menettelytapojaan, käytäntöjään ja terminologiaa.

2. Kokonaiskustannusmalliin perustuva rahoittaminen (luku 3.2)

Kokonaiskustannusmallia hyödyntämällä hankkeen toteuttamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset saadaan mallinnettua kustannustehokkaasti ja riittävällä tarkkuudella. Kokonaiskustannusmalli mahdollistaa olemassa olevan kulurakenteen tehokkaan hyödyntämisen ympäristössä, missä määräaikaista hankkeita alkaa ja päättyy porrastetusti, ja siten kannustaa resurssien tehokkaaseen käyttöön. Suhteessa lisäkustannusmalliin kokonaiskustannusmallin toteuttaminen on hallinnollisesti kevyempää. Kevyempi hallinnointi pienentää osaltaan tutkimuksen toteuttamisen välillisiä kustannuksia ja siten mahdollistaa kokonaisuutena tarkastellen varsinaiseen tutkimustyöhön kohdistuvan rahoitusosuuden maksimoinnin.

Hyvin toimivan kokonaiskustannusmalliin perustuvan toimintamallin edellytyksenä on, että riittävän suuressa osassa tutkimusorganisaation hankkeista noudatetaan kokonaiskustannusmallia. Mikäli merkittävässä osassa hankkeista ei noudateta kokonaiskustannusmallia tai kokonaiskustannusmallin mukaisessa hankkeessa osa rahoittajista edellyttää muuta kuin kertoimiin perustuvaa kustannuseurainta, menetetään osittain mallin mahdollistamia hallinnollista osuutta keventäviä vaikutuksia. Lisäksi kustannuslaskennan järjestäminen vaikeutuu, luotettavuus kärsii ja eri malleja noudattavien hankkeiden tasapuolinen kohtelu vaarantuu. Hyvin toimiakseen kokonaiskustannusmallin tulisi olla riittävän laajassa käytössä, ja raportoinnissa rahoittajille tulisi välillisten kustannusten osalta riittää organisaation tuottamien ja tilintarkastettujen kustannuslaskentaan pohjautuvien kustannuskertoimien käyttö.

Tutkimusorganisaatioiden rakenteet ja sisäisen laskennan toteuttamismallit vaihtelevat. Yksiselitteisen ja kattavan ohjeistuksen antaminen kertoimien määrittelyssä käytettävän kustannuslaskennan toteuttamiseen ei todennäköisesti ole mahdollista. Organisaatioilla tulee itsellään olla ymmärrys kokonaiskustannusmallin toiminnasta ja mahdollisuus toteuttaa kustannuslaskenta parhaaksi katsomallaan tavalla. Ulkoisen tilintarkastuksen kautta pystytään varmistamaan kustannuslaskennan yleisten periaatteiden huomioiminen ja laskennan toteuttamisen oikeellisuus.

Tutkimusjaoston raporttiluonnoksessa kokonaiskustannusmallia koskevat kehittämissuositukset ovat kannatettavia.

3. Lainsäädännöllinen kehittäminen (luku 3.3)

Yliopisto kannattaa tutkimusjaoston ehdotusta lainsäädännöllisestä kehittämisestä. Sääntelyä tulisi selkeyttää niin, että yleislaki, erityislait, rahoittajakohtaiset ehdot ja ohjeet olisivat rahoituksen saajien paremmin hahmotettavissa ja sovellettavissa. Nykytilanne tuottaa epäselviä tulkintatilanteita erityisesti hyväksyttävien kustannusten sisällöstä. Eri rahoittajien ehdoissa ja ohjeissa on talousarvialouden ulkopuolisia rahoituksen saajia pyritty sääntelemään samoilla ehdoilla, ohjeilla ja tulkinnoilla kuin valtion tutkimuslaitoksia, minkä vuoksi saajille on syntynyt epätietoisuutta ohjeiden oikeasta noudattamisesta. Tutkimusjaoston huomio menettelyä koskevien säännösten päällekkäisyydestä on osuva juuri sen vaikeaselkoisuuden ja hallintoa työllistävän vaikutuksen takia ja on omiaan vaikeuttamaan valtionavustuksensaajien yhdenvertaista kohtelua jo hakemusvaiheessa. Säästöjen hierarkian selkeys on niiden sovellettavuuden edellytys ja liittyy kiinteästi hyvän hallinnon periaatteisiin. Myös EU:n valtioneuvoston sääntöjen tuntemusta tulisi vahvistaa kansallisen valtiontukea koskevan lainsäädännön ohella.

4. Arvonlisäveron kirjanpidollinen käsittely (luku 3.4)

Yliopisto kannattaa tutkimusjaoston ehdotusta, että avustuspäätöksiin kirjataan selkeästi, miten tavara- ja palveluostoihin sisältyvät arvonlisäverot korvataan rahoituksensaajalle. Kannatettavaa on myös, jos yliopistojen valtionavustusten osalta voitaisiin siirtyä kokonaan arvonlisäverottomiin budjetteihin. Tämä edellyttäisi, että valtion talousarviossa tehtäisiin siirto arvioituja arvonlisäveroja vastaava määrä valtionavustusmäärärahoista opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahaan. Tällä tavalla pystyttäisiin selkeyttämään ja keventämään yliopistojen kirjanpito- ja seurantamenettelyjä, mikä on monimutkaista jo pelkästään arvonlisäverolain soveltamisen osalta, kun veroton toiminta ja verollinen liiketoiminta on pidettävä erillään.

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

Yliopistojen tutkimus-, testaus- ja kokeiluinfrastruktuurien näkökulmasta olisi tärkeää, että pystyttäisiin operoimaan hyvin linjakkailta ja yhdenmukaisilla rahoitusehdoilla eri rahoittajien kesken. Kuten selvityksessä ansiokkaasti avataan, erityisesti kaupalliseen käyttöön liittyviä rajoituksia on erilaisia, ja yliopistojen näkökulmasta nämä aiheuttavat erittäin paljon hallinnollista työtä erotella infrastruktuurien toimintaa osiin johtuen eri rahoittajien erilaisista linjauksista. Yliopistojen toiminnassa on aina tutkimuksellisuus keskiössä, vaikka infrastruktuuria voidaan myös hyödyntää osana erilaisia ekosysteemejä. Rahoitushakujen suunnittelussa tulisikin myös tarkasti miettiä jo etukäteen, millaisia rooleja eri ekosysteemien organisaatiot voivat olla toteuttamassa. Yliopisto kannattaa tutkimusjaoston ehdotusta vaikuttaa myös EU-sääntelyyn, että rahoittamista ja käyttöä koskevia säädöksiä voitaisiin selkeyttää, yksinkertaistaa ja myös toivottavasti yhdenmukaistaa eri hallinnonalojen välillä.

6. Talouden käsitteet (luku 3.6)

Huomioitavaa, että Tampereen yliopisto käyttää toimintakertomuksessa sekä sisäisesti ulkoinen rahoitus - termiä koskemaan sekä valtionavustuksia että liiketoimintaa, vaikkakin sen käyttö eroaa tässä selvityksessä rahoitus -termistä, joka tarkoittaa vain vastikkeetonta toimintaa.

Organisaatioiden sisäiset tarpeet luovat uusia termejä, eivätkä ne välttämättä ole samoja kuin valtionaloudessa. Näin ollen käsitteiden avaaminen osana asian viestintää on hyvä toimintatapa.

Kehittämisehdotus on erittäin kannatettava. Selkeään viestintään on hyvä panostaa aina vain monimutkaistuvassa toimintaympäristössä.

7. Usean toimijan yhteistyössä toteuttamat hankkeet (luku 3.7)

Tämänhetkinen tilanne eri valtiovastuun myöntäjien välillä on hyvin kirjava, ja joskus rahoituspäätöksistä on mahdotonta päätellä, millä rahoitusosuudella rahoittaja haluaa kunkin hanketoteuttajan osuutta rahoittaa. Yhteishankkeiden toteutuksen yhteydessä rahoituksensaajan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että yhteishankkeen osapuolten roolit, oikeudet, vastuut ja velvoitteet käyvät selkeästi ilmi rahoituspäätöksestä. Rahoituspäätöksestä tulisi käydä selvästi eriteltynä ilmi kaikkien toteuttajatahojen budjetti arvonlisävero-kohteluineen, rahoitussuunnitelma, osapuolten omarahoitusosuus, mahdollinen vastikkeeton panos ja sen kohdentuminen toteuttajien kesken.

Tuenvälittämishankkeet ovat ongelmallisia hanketoteuttajien oikeusturvan kannalta. Avustuspäätöksessä nimetty valtiovastuunsaaaja on yksin vastuussa rahoittajalle tuen käyttämisestä, vaikka valtiovastuviranomaisen tulisi aina itse ensisijaisesti vastata myöntämänsä rahoituksen valvonnasta. Tuensaajan näkökulmasta rahoituksen myöntämisessä tulisikin aina suosia ensisijaisesti sellaisia yhteishankemuotoja, joissa jokainen valtiovastuunsaaaja on suoraan oikeussuhteessa rahoittajaan nähden. Käyttämällä tuen välittämistä hankeavustuksen myöntämistapana, rahoittaja siirtää usein perusteettomasti sille kuuluvaa vastuuta yksittäiselle hanketoimijalle, jolle aiheutuu tästä ylimääräistä hallinnollista työtä ja kohtuutonta taloudellista riskiä.

Kaiken kaikkiaan rahoittajilla on hyvin erilaisia käytäntöjä yhteishankkeiden toteuttamiseksi. Myös rahoittajien osaamistaso vaihtelee merkittävästi ja terminologian käyttö on epä johdonmukaista eri rahoittajien kesken. Tämä kaikki aiheuttaa tuensaajan puolella tarpeetonta hallinnollista selvittelytyötä. Toivottavaa olisikin, että osaamistasoa kasvatetaan myös rahoittajan puolella ja varmistetaan yhdenmukaiset käytännöt, tulkintatavat ja terminologia eri valtiovastuunsaaajien välillä riippumatta asiaa käsittelevästä viranomaisesta tai henkilöstä.

Tampereen yliopisto katsoo, että tutkimusjaoston raporttiluonnoksessa esitetyt kehittämisehdotukset ovat kaikkineen erittäin kannatettavia ja selkeyttävät tuensaajan näkökulmasta yhteishankkeiden toteuttamista. Ensisijainen yhteishankkeiden toteutustapa tulisi aina olla sellainen, jossa jokainen valtiovastuunsaaaja on mukana hankkeessa omalla hakemuksellaan ja saa valtiovastuunsaaajalta oman rahoituspäätöksensä. Jokaisen tuensaajan tulisi voida hoitaa omaan rahoitukseensa liittyviä asioita asianosaisena suoraan valtiovastuunsaaajan kanssa. On ymmärrettävää, että yhteishankkeissa on tarkoituksenmukaista nimetä yksi osapuolista koordinoimaan hankkeen sisällöllistä toteutusta ja

yhteisiä osioita, mutta rahoituksen kierrättäminen yhden toteuttajan (koordinaattorin) kautta kuormittaa yhtä hanketoteuttajaa ja lisää hankkeiden hallinnollista byrokratiaa antamatta lisäarvoa toteutukseen. Tuenvälittämishankkeita tulisi välttää kokonaan. Valtionavustuksen myöntäminen ja kustannusten hyväksyminen tai hylkääminen tulisi aina kuulua rahoittajan vastuulle, eikä sitä tulisi ulkoistaa koordinaattorille tai tuenvälittäjäorganisaatiolle. Yksittäisellä toteuttajataholla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa toisen toteuttajatahon toimintaan. Siksi hanketoteuttajien yhteisvastuullisuutta hankekokonaisuudesta tulisi välttää ja valtionavustuksenmyöntäjän tulisi aina itse kantaa riski yhteishankkeen kokonaisuuden onnistumisesta. Vastuu hankkeen toteuttamisesta tulisi siis rajata jokaisen toteuttajan osalta koskemaan vain sen omaa osuutta.

4 VALTIONAVUSTUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Voitte antaa yleistä palautetta valtionavustustoiminnan kehittämistä ja valtionavustusprosessin digitalisointia varten.

-

Marjamaa Patrik
Tampereen yliopisto / Tampereen korkeakoulusäätiö sr

Merikanto Sarianne
Tampereen yliopistona toimiva Tampereen korkeakoulusäätiö -
Talouspalvelut/talousjohtaja Patrik Marjamaa