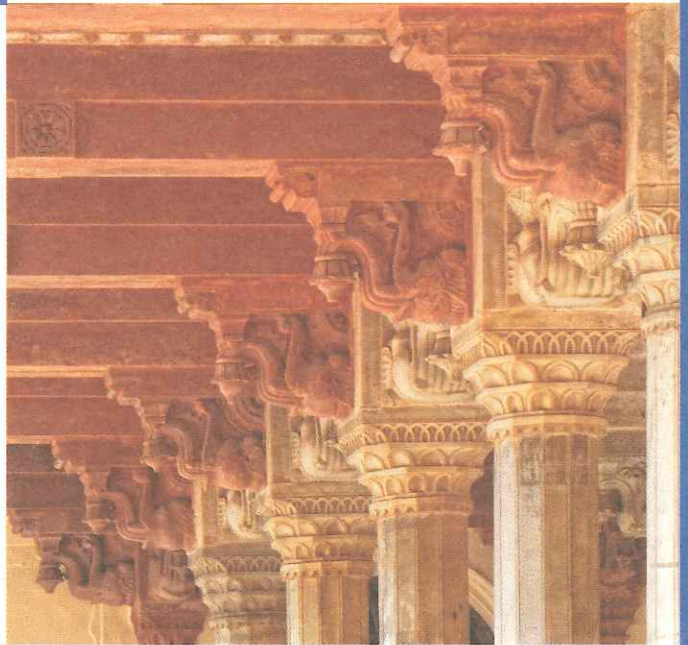


YHTENÄISEEN KOKONAISKUSTANNUS- MALLIIN

STREAM-työryhmän
raportti



SUOMEN AKATEMIA
FINLANDS AKADEMI • ACADEMY OF FINLAND

YHTENÄISEEN KOKONAISKUSTANNUSMALLIIN

STREAM-työryhmän
raportti

31.3.2011

ISBN 978-951-715-802-2
Suomen Akatemia, 2011

Suomen Akatemialle

Suomen Akatemia asetti 24.8.2010 työryhmän kehittämään kokonaiskustannusmallin soveltamista tutkimusrahoituksessa. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus kokonaiskustannusmallin käyttöön liittyvän hallinnon yksinkertaistamisesta ja selvittää mallin soveltamisen käytännöt tutkimusrahoittajien ja rahoitusta saavien organisaatioiden keskuudessa. Tehtävänä oli lisäksi tehdä ehdotukset käytäntöjen yhtenäistämiseksi sekä soveltamisalaksi tutkimusrahoituksessa eri rahoitusmuotojen osalta ottaen huomioon mm. ennakkoihin, omarahoitusosuuksiin ja raportointiin liittyvät käytännöt.

Työryhmä on kartoittanut eri rahoittajien nykyisiä käytäntöjä ja menettelyjen kehittämistarpeita ottaen huomioon tutkijoiden, rahoituksen saajien ja rahoittajien näkökulmat. Työn aikana on myös selvitetty ulkomaisten toimijoiden käytäntöjä.

Tehtyihin taustaselvityksiin, asiantuntijoiden kuulemisiin ja muuhun aineistoon perustuen työryhmä on tehnyt suosituksia kokonaiskustannusmallin soveltamisesta. Työryhmä on lähtenyt perusolettamuksesta, että Akatemian tutkimusrahoitus on luonteeltaan yhteisrahoitteista toimintaa. Toisena olettamuksena on ollut, että ehdotukset ovat kokonaisuutena rahoituksen suhteen kustannusneutraaleja.

Laadittujen suositusten tarkoituksena on varmistaa, että kaikki toimijat ymmärtävät asiat samalla tavoin ja näin päästään eri osapuolten toimintaa helpottaviin yhtenäisiin käytäntöihin. Keskeistä on, että rahoituksen saajien ja rahoittajien puolella vallitsee tutkijoiden, päättäjien ja tutkimuspalveluhenkilöstön välinen luottamus ja ymmärrys.

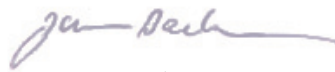
Työn tuli olla valmis 31.3.2011 mennessä. Työryhmä kokoontui työnsä aikana 8 kertaa ja kuuli lukuisia asiantuntijoita.

Työryhmän suositukset on esitetty tiivistetysti seuraavassa kappaleessa.

Helsingissä, 31.3.2011



Esa Ahonen



Jaana Backman



Ilkka Hyvärinen



Susan Linko



Ossi Malmberg



Ulla Mäkeläinen



Soili Vasikainen



Mirja Vihma-Kaurinkoski



Marita Virtanen



Sirpa Nummila



Tiina Raivio



Aki Salo



Jarmo Wahlfors

STREAM-työryhmän suositukset

Yleistä

1. Työryhmä toteaa, että kokonaiskustannusmallin ensisijaisena tarkoituksena on tehdä tutkimuksen kaikki kustannukset näkyviksi kohdentamalla rahoituksen saajaorganisaation kustannukset oikein eri laskentakohteille ja suosittelee, että menettelytapoja kehitetään erityisesti tästä lähtökohdasta. Kokonaiskustannusmalli toimii siten strategisen johtamisen työkaluna.

Työryhmä suosittelee, että

2. tutkimusrahoituksessa sovelletaan pääsääntöisesti kokonaiskustannusmallia.
3. rahoituksen saajat kiinnittävät erityistä huomiota omarahoitusosuuden käsittelyyn omassa organisaatiossaan, koska valitulla menettelytavalla on huomattavan suuri vaikutus siihen, miten eri mallien koetaan toimivan tutkijan näkökulmasta. Ottaessaan vastaan kokonaiskustannusmallin mukaista rahoitusta rahoituksen saaja ottaa vastuun myös omarahoitusosuutta vastaavan rahoituksen tarjoamisesta projektille. Menettelytapojen tulee olla avoimia ja selkeitä, jotta tutkijat voivat keskittyä hallinnollisten asioiden sijasta täysipainoisesti omaan työhönsä.
4. menettelytapojen yksinkertaistamista tuetaan sertifioimalla laskentakäytännöt organisaatiokohtaisesti, mutta tiiviissä yhteistyössä tarpeetonta päällekkäistä työtä välttämällä. Sekä rahoittajat että rahoituksen saajat sitoutuvat toimimaan sertifioitujen menettelyjen mukaisesti. Kaikkien julkisten rahoittajien tulee hyväksyä sama sertifiointi.
5. yhdenmukaiset käytännöt tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa käyttöön myös rakennerahastohankkeissa ja muussa julkisessa rahoituksessa.

Mallin käsitteet ja soveltaminen

6. koulutusta ja tietoa kokonaiskustannuksiin perustuvan toimintamallin logiikasta ja sisällöstä lisätään sekä rahoittajien että rahoituksen saajien organisaatioissa, jotta kaikki toimijat ymmärtävät mallin periaatteet, edut ja siihen pohjautuvat käytännöt samalla tavoin.
7. työryhmän määrittelemiä kokonaiskustannusten laskentaan liittyviä käsitteitä ja kertoimien laskentaperusteita käytetään kaikissa kokonaiskustannusmallihankkeissa.
8. eri julkiset rahoittajat ja rahoituksen saajat asettavat tavoitteekseen rahoituksen hakumenettelyissä, rahoituspäätöksissä ja raportoinnissa mahdollisimman yhtenäisen toimintamallin, joka perustuu kokonaiskustannusten oikeaan kohdentamiseen työryhmän havainnollistaman kokonaiskustannusmallin periaatteiden mukaisesti.

9. rahoittaja määrittelee kokonaiskustannusmallin mukaisissa hankkeissa euromääräisen myönnön lisäksi oman rahoitusosuutensa prosentteina, mutta ei lähtökohtaisesti rajaa pois mitään hyväksytystä hankkeesta johtuvia kustannuseriä. Mahdolliset rajoitukset hankkeen kustannuksiin tulee toteuttaa sellaisella tavalla, joka ei aiheuta poikkeamaa kokonaiskustannusmallin soveltamiseen hakuvaiheesta maksatushakemuksiin.
10. mikäli rahoittajan on välttämätöntä rajata pois joitakin selkeästi tukikelvottomia kustannuseriä, tulee nämä selkeästi näkyä jo hakuvaiheessa. Rahoituksen saaja ei raportoi tällaisia kustannuseriä rahoittajille. Työryhmän käsityksen mukaan kustannusten tukikelpoisuutta tulisi projektiseurannan ja raportoinnin yksinkertaistamiseksi rajata vain lainsäädännöstä tai muusta pakottavasta syystä johtuen.
11. työkustannusten kohdentamiseen liittyviä menettelytapoja määriteltäessä pyritään ratkaisuihin, joilla tiedot voidaan tuottaa kustannustehokkaasti työn luonne huomioon ottaen. Luotettava aiheuttamisperiaatteen mukainen kustannuslaskenta edellyttää välittömän työajan kohdistamista suoraan lopulliselle laskentakohteelle.

Hakumenettelyt

12. tutkimusrahoittajien tulee parantaa ennakoitavuutta tiedottamalla hakuilmoituksessa esimerkiksi tavoitteellisista myöntöprosesteista, käytävissä olevista määrärahoista yms. seikoista. Akatemian osalta mahdollisista toimikuntakohtaisista eroista tulee tiedottaa hakuilmoituksessa.
13. julkisten rahoittajien menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi siirrytään yhtenäiseen käytäntöön tehollisen työajan määrittelyssä. Projektin välittöminä kustannuksina hyväksytään henkilön projektille tekemää tehollista työaikaa vastaava osuus henkilön palkasta. Akatemian budjetointimallissa voidaan käyttää tehollisen työajan kerrointa 1.0, jolloin työaika budjetoidaan vain tehollista työaikaa vastaavana määränä kuukausia. Mikäli suorituspaikka katsoo siirtymisen em. toimintatapaan tarkoituksenmukaiseksi, tulee sen itse ohjeistaa tästä henkilöstöään.
14. kokonaiskustannusmallin laskennassa käytettävät kertoimet tarkistetaan vuosittain edellisen vuoden tilinpäätöslukujen perusteella.
15. useita osapuolia käsittävät yhteistyöhankkeet käsitellään konsortiohankkeina tai hankeyhteistyönä. Muiden hankeosapuolten kustannuksia ei voida sisällyttää toisen hankeosapuolen kustannuksiin. Rahoituksen saajan ulkopuolelta ostaman osaamisen tai muun palvelun hankinta käsitellään ostopalveluna, joka on vastaavasti palvelun luovuttajalle myyntiä.

Rahoituspäätökset

16. mikäli Akatemian rahoitusosuus on selvästi alhaisempi kuin hakuilmoituksessa ilmoitettu osuus hakijan esittämistä kokonaiskustannuksista, hanke tulee voida tarvittaessa sopeuttaa vastaamaan tehtyä rahoituspäätöstä joko lisäämällä muiden rahoittajien osuutta tai tarkistamalla hankesuunnitelmaa sekä budjetin että hankkeen sisällön osalta. Mikäli rahoitettava osuus poikkeaisi Akatemian arvioinnin perusteella olennaisen paljon haetusta, työryhmän käsityksen mukaan erittäin suurta budjetin karsimista suositeltavampi vaihtoehto on useimmiten se, että rahoitus jätetään kyseisellä hakukierroksella kokonaan myöntämättä.

Raportointikäytännöt

17. tutkimusrahoittajien järjestelmien ja ohjeistuksen kehittämistyö tapahtuu jatkossa yhteistyössä rahoituksen saajien kanssa siten, että tavoitteena ovat yhdenmukaiset periaatteet ja parhaat käytännöt aina, kun se on tarkoituksenmukaista.
18. julkiset rahoittajat siirtyvät ennakkojen käsittelyssä sopivaksi katsottavan siirtymäajan puitteissa käyttämään yhtenäistä mallia. Järjestelmiä kehitetään siten, että prosessiin liittyvä työmäärä minimoidaan. Projektikohtaisen ennakon alarajaksi suositellaan 10.000 euroa. Akatemia selvittää omalta osaltaan tarkemmin erilaiset ennakkojen käsittelyvaihtoehdot ja erillisten laskujen ja hyvityslaskujen käytön tarkoituksenmukaisuuden ennakkomenettelyissä.
19. rahoittaja hyväksyy kustannusten raportoinnissa lähtökohtaisesti kustannuskertoimet, jotka noudattavat rahoituksen saajan normaaleja laskenta- ja raportointikäytäntöjä. Työryhmä pitää tavoiteltavana yhtenäistä käytäntöä kaikille rahoittajille ja rahoituksen saajille. Ottaen huomioon EU:n nykykäytännön realistinen yhtenäinen malli on siirtyminen asteittain viimeisen vahvistetun kertoimen käyttöön.

Muita suosituksia

20. yliopistojen arvonlisäveromenettely uudistetaan raportissa esitetyn menettelytavan pohjalta. Uudistus vaikuttaisi myös julkisten tutkimusrahoittajien käytäntöihin.

Vastuutahot ja aikataulu

Raportissa suositeltujen toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää tutkimusrahoitukseen osallistuvien osapuolten sitoutumista ja laajamittaista, kehittämishenkistä yhteistyötä.

Rahoittajien vastuulle kuuluvia kehittämiskohteita sisältyy erityisesti kohtiin 2, 4, 6–10 ja 12–19.

Rahoituksen saajien oma kehittämispanos on keskeinen kohdissa 1–4, 6–8, 10–11 sekä 13–19.

Ministeriöiden ja muiden valtionhallinnon toimijoiden päätöksiä, sitoutumista ja tukea tarvitaan erityisesti kohdissa 4–8 ja 20.

Aikataulu on monien kehittämiskohteiden osalta riippuvainen voimavaroista, joita kehitystyöhön voidaan kohdistaa sekä joiltakin osin järjestelmien kehittämistyöstä. Työryhmän käsityksen mukaan osa suosituksista on toteutettavissa välittömästi tai esimerkiksi heti seuraavan Akatemian haun yhteydessä. Kokonaisuudessaan suositukset voidaan työryhmän arvion mukaan toteuttaa noin kahden vuoden kuluessa.

Työryhmä ei näe tarvetta säädöspohjan muuttamiselle, mikäli jo nyt olemassa oleva säädösten sallima liikkumavara käytetään hyväksi. Arvonlisäveromenettelyjen muuttaminen saattaa kuitenkin edellyttää säädösten muuttamista tai ainakin merkittäviä periaatteellisia muutoksia nykyisiin käytäntöihin.

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Toimeksianto ja taustaa	9
1.2	Ryhmän työskentely	10
1.3	Kokonaiskustannusmallin soveltamisen kehittämistarpeet	11
2	Ryhmän tavoitteet lähtien toimeksiannosta	13
2.1	Kokonaiskustannusmallin ja siihen liittyvien käsitteiden määrittely	13
2.2	Kustannustietoisuuden lisääminen	13
2.3	Käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja sertifiointien tukeminen	14
2.4	Säädöspohjan asettamien rajoitusten tunnistaminen ja muutostarpeiden kartoittaminen	14
2.4.1	EY ja kielletty valtiontuki	14
2.4.2	Valtionavustuslaki	15
2.4.3	Hallintolaki	18
2.4.4	Arviointia	18
2.5	Tutkijoiden näkökulmia ja ehdotuksia	19
3	Toimijoiden käytäntöjä	21
3.1	European University Association (EUA):n kokonaiskustannusmallihanke	21
3.2	Ulkomaisten rahoittajien käytäntöjä	23
3.3	Eräiden EU:n sertifiointiin saaneiden yliopistojen käytäntöjen selvittäminen	25
3.4	Akatemian rahoitukseen liittyvät käytännöt	28
3.5	Tekesin rahoitukseen liittyvät käytännöt	30
3.6	Maksatukset ja ennakot – lyhyen aikavälin ja pitkän aikavälin tavoitteet	32
3.6.1	Projektien raportointi ja maksatukset	32
3.6.2	Ennakot	35
3.7	Työajan kohdentamisen menettelyt, soveltamisalue ja tarkkuustaso	36
3.8	Tutkimusrahoitusosaamisen vahvistaminen tutkimuksen suorituspaikoilla	38
4	Toimintavaihtoehdot ja niiden vertailu sekä työryhmän suositukset	41
4.1	Kokonaiskustannusmallin tavoitteet, periaatteet ja soveltaminen	41
4.2	Omarahoitusosuudet ja niiden käsittely	42
4.3	Kokonaiskustannusmallin soveltamisen laajuus eri rahoitusmuodoissa	43
4.4	Työajan kohdentaminen	45
4.5	Ehdotukset rahoitusmalleihin, hakemiseen, raportointiin/tilityksiin ja maksatukseen liittyvien käytäntöjen yhtenäistämiseksi	46
4.6	Arvonlisäverojen käsittely	49
Liitteet		
1	Työryhmän asettamiskirje	51
2	Kokonaiskustannusmalliin liittyviä määritelmiä	53
3	Luettelo haastatteluista/kuulemisista	59

1 Johdanto

1.1 Työryhmän toimeksianto ja taustaa

Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tekemänsä tulossopimuksen mukaisesti Suomen Akatemia otti kokonaiskustannusmallin käyttöön vuonna 2009 avattavissa hauissa. Taustana on valtionvarainministeriön johdolla 2000-luvulla valmisteltu julkisen hallinnon yhteisrahoitteisten hankkeiden kustannuslaskentamalli. (Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 9/2007: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/10_ohjaus_ja_tilivelvollisuus/20080114Kokona/name.jsp).

European University Association (EUA) toteutti vuosina 2006–2008 laajan projektin, jonka loppuraportissa päädyttiin suosittelemaan siirtymistä kokonaiskustannusmallin käyttöön koko Euroopan tasolla. Eräs EUA:n hankkeen keskeisistä havainnoista oli, että kokonaiskustannusmallin käytöllä tuetaan ensisijaisesti yliopiston tai tutkimuslaitoksen omaa strategista johtamista ja päätöksentekoa. Hyötyinä nähtiin myös systemaattisempi lähestymistapa toiminnan analysointiin ja kustannusten kohdentamiseen, tehokkaampi voimavarojen allokointi sekä helpompi vertailtavuus sektorin muiden toimijoiden kanssa. Oikein laskettujen kokonaiskustannusten kattaminen edistää kestävästä taloudenpitoa. Tärkein syy mallin käyttöön ei siten ole rahoittajalähtöinen. EUA:n suosituksia on käsitelty lähemmin luvussa 3.1.

Suomen Akatemia on soveltanut kokonaiskustannusmallia 1.1.2009 jälkeen avatuissa hauissa hakemusten laatimisvaiheessa, rahoituspäätösten valmistelussa, rahoituspäätöksissä ja niiden toimeenpanossa sekä laskutuksessa kokonaiskustannusmallin mukaisten päätösten rahoituskausien alusta alkaen. Akatemian myöntövaltuuden kasvu vuonna 2009 ei kattanut kokonaiskustannusmalliin siirtymistä kokonaisuudessaan.

Suomen Akatemia asetti 24.8.2010 työryhmän kehittämään kokonaiskustannusmallin soveltamista tutkimusrahoituksessa (liite 1). Työryhmän työ oli määrä saada valmiiksi 31.3.2011 mennessä.

Työryhmän tehtäväksi annettiin:

- tehdä ehdotus kokonaiskustannusmallin käyttöön liittyvän hallinnon yksinkertaistamisesta ja virtaviivaistamisesta ottaen huomioon tähän liittyvät säädökset,
- selvittää kokonaiskustannusmallin soveltamisen käytännöt, maksatus mukaan lukien, tutkimusrahoittajien ja rahoitusta saavien tutkimusorganisaatioiden keskuudessa sekä identifioida parhaat käytänteet ja mahdolliset ongelmat,
- tehdä ehdotukset käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä näihin liittyvistä toimista aikatauluineen ja vastuutahoineen,

- tehdä ehdotukset kokonaiskustannusmallin soveltamisesta eri rahoitusmuotojen osalta ottaen huomioon mm. ennakkoihin liittyvät käytännöt, rahoitusta saavien organisaatioiden omarahoitusosuudet rahoitusinstrumenteittain sekä raportointikäytännöt,
- tehdä ehdotukset soveltamisalaksi tutkimusrahoituksessa.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin:

Esa Ahonen, taloussuunnittelujohtaja, Aalto-yliopisto

Työryhmän jäseniksi kutsuttiin:

Jorma Karhu, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Mirja Vihma-Kaurinkoski, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Ulla Mäkeläinen, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö

Ilkka Hyvärinen, kvestori, Helsingin yliopisto

Jaana Backman, tutkimuspalvelupäällikkö, Itä-Suomen yliopisto

Soili Vasikainen, rahoitusjohtaja, Helsingin yliopisto

Marita Virtanen, johtava asiantuntija, Tekes

Ossi Malmberg, ylijohtaja, hallinto, Suomen Akatemia

Susan Linko, yksikön johtaja, Suomen Akatemia

Työryhmän sihteereiksi kutsuttiin:

Jarmo Wahlfors, tutkimuksen kehittämispäällikkö, Tampereen yliopisto

Aki Salo, tiedeasiantuntija, Suomen Akatemia

Tiina Raivio, laskentapäällikkö, Aalto-yliopisto

Lisäksi työryhmään kutsuttiin 11.11.2010 alkaen pysyväksi asiantuntijaksi:

Sirpa Nummila, rahoituspäällikkö, Suomen Akatemia

Opetusneuvos Jorma Karhu oli estynyt osallistumasta työryhmän työskentelyyn.

1.2 Työryhmän työskentely

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana kahdeksan kertaa. Kokoukseen 9.12.2010 pyydettiin Camilla Österberg-Dobson (taloussuunnittelupäällikkö, Helsingin yliopisto) kuultavaksi asiantuntijana sertifiointikysymyksissä. Työryhmä kuuli 25.1.2011 järjestetyssä erillisessä tutkijoiden kuulemistilaisuudessa seuraavia henkilöitä: Pentti Tienari (LT, Helsingin yliopisto, Dept. of Neurology), Risto Nieminen (Prof. Tekn. fysiikka, Aalto-yliopisto), Matti Kaivola (Prof. Tekn. Fysiikka (Optics and Photonics Research Group), Aalto-yliopisto) ja Tapio Lokki (Akatemiatutkija, Aalto-yliopisto). Kokonaiskustannusmallin soveltamisesta Amsterdamin yliopistossa kuultiin 15.2.2011 Pieter-Jan Aartsenia (University of Amsterdam). Kulttuuri- ja yhteiskuntatutkimuksen alalta kuultavina olivat 15.2.2011 Sari Kivistö (Deputy Director, Helsingin yliopiston tutkijakollegium) sekä tutkijatohtori Jaakko Simonen (Oulun yliopisto).

Lisäksi työryhmän jäsenet ovat erikseen haastatelleet työn alkuvaiheessa useita eri yliopistojen päättäjiä ja asiantuntijoita. Haastatelluista ja kuulluista henkilöistä on yhteenveto liitteessä 3. Työryhmä selvitti myös viiden ulkomaisen rahoittajan kustannuslaskentamallin käyttöä.

1.3 Kokonaiskustannusmallin soveltamisen kehittämistarpeet

Suomen yliopistot – Finlands universitet, UNIFI, lähetti Suomen Akatemialle 23.6.2010 kirjeen otsikolla ”Suomen Akatemian rahoituskäytänteet: myönnetyn rahoituksen maksatus yliopistoille ja kokonaiskustannusmallin soveltaminen”. UNIFI ilmaisi huolensa useista Akatemian kokonaiskustannusmallin soveltamiseen ja kustannusten kohdentamiseen liittyvistä ongelmista, jotka koskivat mm. rahoituksen hakemista, rahoituspäätöksiä ja maksatuksia. Yksittäisinä kysymyksinä nostettiin esille muun muassa vastuullisen johtajan palkkauskustannusten hyväksyttävyyden yleisissä tutkimusmäärärahoissa, tehollisen työajan kertoimen käyttötarve, rahoituspäätöksen rahoitusneuvottelumahdollisuus, omarahoitusosuuden määrätymisperusteet ja kokonaiskustannusmallin kertoimien käyttö rahoituskaudella. Monissa kysymyksissä toivottiin yhtenäisiä toimintatapoja eri rahoittajien kesken.

Akatemia lähetti oman vastineensa UNIFI:n kirjeeseen 13.9.2010. Työryhmässä käytiin Unifin kirjeen kokonaiskustannusmallia koskevat kysymykset ja ratkaisuehdotukset läpi ja tehtiin niitä koskevia suosituksia. Ryhmän tavoitteena oli tukea ratkaisujen löytymistä akuutteihin ongelmiin yhteistyössä Akatemian edustajien kanssa siten, että ne voitaisiin ottaa käyttöön jo vuoden 2010 loppuun mennessä.

Työryhmä totesi aluksi, että kokonaiskustannusmalliin liittyviin käsitteisiin liittyy monia epäselvyyksiä ja eri tahot ymmärtävät mallin sisällön hyvin eri tavoin. Tämän vuoksi työryhmä määritteli peruskäsitteet ja laati kokonaiskustannusmallin kuvauksen, jonka tavoitteena on yhdenmukaisen näkemyksen välittäminen kokonaiskustannusmallista. Tavoitteeksi asetettiin myös kustannuslaskentamenettelyjen sertifiointi siten, että kaikki rahoittajat voisivat sen hyväksyä. Sertifiointikäytäntö yksinkertaistaisi menettelytapoja ja sen arvioitiin tuottavan merkittäviä säästöjä samalla kun se lisäisi toimijoiden keskinäistä luottamusta. Todettiin, että kokonaiskustannusmallin toteuttaminen edellyttää nykyistä enemmän siihen liittyvää tiedottamista ja ohjausta niin yliopistoissa, tutkimuslaitoksissa kuin rahoittajienkin toimesta. Lisäksi yliopistojen ja tutkimuslaitosten toimintojen ja tietojärjestelmien tulee nykyistä enemmän tukea kokonaiskustannusmallin toteuttamista erityisesti tutkimushankkeiden määrärahojen seurannan osalta.

Työajan kohdentamistarpeesta keskusteltiin työryhmässä useaan otteeseen, sillä eri osapuolilla osoittautui olevan melko erilaiset käsitykset työajan kohdentamisen tarpeesta ja tarkkuusvaatimuksista. Koska työ kustannukset muodostavat pääosan tutkimustoiminnan kustannuksista, niiden kohdentaminen riittävällä tarkkuudella on olennaista, jotta kustannuslaskentaa voidaan ollenkaan luotettavasti toteuttaa. Työajan kohdentaminen on tarpeen sekä rahoittajan että rahoituksen saajan näkökulmasta. Suosituksissa esitetään työryhmän näkemys työajan kohdentamisesta.

Tutkimushankkeisiin liittyvät arvonlisäveromenettelyt ovat osoittautuneet ongelmallisiksi erityisesti yhteisrahoitteisten hankkeiden osalta. Työryhmä laati ehdotuksen nykyistä selkeämmästä toimintatavasta arvonlisäverokysymyksissä.

Työryhmä on lähtenyt työssään siitä oletuksesta, että Akatemian tutkimusrahoitus on luonteeltaan yhteisrahoitteista toimintaa, jossa rahoitettavan hankkeen kustannuksista vastaa aina vähintään kaksi osapuolta. Rahoitusta haettaessa yliopistot, tutkimuslaitokset ja muut tutkimusorganisaatiot sitoutuvat yhteisrahoitteiseen toimintaan omalla rahoitusosuudellaan.

Monet haastatelluista ovat toivoneet Akatemian rahoituksen lisäämistä kokonaiskustannusmalliin siirtymisen yhteydessä ja myös sitä, että Akatemian rahoitusosuus olisi ainakin tiettytyyppisissä hankkeissa 100 %. Vaikka rahoituksen kasvu sinänsä olisi tavoiteltavaa, työryhmä on pitänyt lähtökohtaolettamuksenaan kustannusneutraalia ratkaisua, jossa Suomen Akatemian rahoitus ei muutu kokonaiskustannusmallin käyttöönotosta tai sen soveltamisesta johtuvista syistä. Kokonaiskustannusmalli ei itsessään lisää tai vähennä kustannuksia, vaan se vain tuo kaikki kustannukset näkyviin.

Työryhmä käsitteli asioita erityisesti yliopistojen näkökulmasta pitäen mielessään myös tutkimuslaitosten tarpeet. Työryhmässä ei ollut tutkimuslaitosten edustajia, joten ryhmä ei käsitellyt erikseen laajemmin tutkimuslaitosten erityiskysymyksiä. Työryhmässä todettiin kuitenkin, että monet kehittämistarpeet ovat identtisiä erityyppisille rahoituksen saajille.

2 Ryhmän tavoitteet lähtien toimeksiannosta

2.1 Kokonaiskustannusmallin ja siihen liittyvien käsitteiden määrittely

Ryhmän toiminnan alkuvaiheessa todettiin, että kokonaiskustannusmallin sisältö ja periaatteet ymmärretään eri tahoilla eri tavalla ja sekä rahoittajat että rahoituksen saajat soveltavat sitä eri tavoin. Tämän vuoksi yhdeksi tavoitteeksi otettiin kokonaiskustannusmalliin liittyvien käsitteiden määrittely sekä mallin kuvaaminen mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla. Tämän arvioitiin syventävän kaikkien osapuolten ymmärrystä asiasta ja helpottavan viestintää ja keskustelua, kun malli ymmärretään samalla tavalla, vaikka sen käyttöönotosta olisikin erilaisia käsityksiä. Työryhmä pyysi määritelmiin kommentteja myös yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta.

Työryhmän suosittelemat määritellyt käytettävästä terminologiasta sekä henkilösivukustannuskertoimen ja yleiskustannuskertoimen sisällöstä on esitetty liitteessä 2.

2.2 Kustannustietoisuuden lisääminen

Ryhmän yksimielinen näkemys on, että kustannustietoisuuden ja kustannusten läpinäkyvyyden lisääminen erityisesti rahoitusta saavissa organisaatioissa on tärkeä tavoite ja keskeisin syy kustannuslaskentajärjestelmien kehittämiseen. Kokonaiskustannusmalli on yksi työväline tämän tavoitteen saavuttamisessa. Selkeä tietoisuus kustannuksista ja niiden näyttäminen ja rahoittaminen avoimesti on tärkeää, koska organisaatio maksaa aina myös piilokustannukset ja ne vähentävät käytettävissä olevia voimavaroja. Kokonaiskustannusmalli auttaa myös rahoittajia ymmärtämään toiminnan kokonaiskustannukset ja sitoutumaan niihin omalla rahoitusosuudellaan.

Kustannustietoisuuden lisäämisen tavoitteena on varmistaa, että toiminta on taloudellista kaikkien kustannuserien osalta riippumatta siitä kohdistetaanko ne laskentakohteelle suoraan vai välillisesti. Oikea tieto kustannuksista auttaa vertailemaan vaihtoehtoisia toimintatapoja ja siten tehostamaan toimintaa. Aikaisemmin käytössä ollut lisäkustannusmalli kannusti hankkimaan jokaiselle rahoitettavalle projektille omat erilliset, lisäkustannuksia aiheuttavat resurssit sen sijaan, että projektissa olisi hyödynnetty jo olemassa olevia voimavaroja. Samalla lukuisat erilaiset rahoittajien asettamat raportointivaatimukset ovat olleet omiaan nostamaan hallinnollisia kustannuksia. Käytännöt eivät ole olleet taloudellisesti järkeviä.

Yliopistojen siirryttyä kokonaiskustannusten raportointiin suuri joukko aikaisemmin projekteille välittöminä lisäkustannuksina raportoiduista kustannuseristä kohdennetaan nyt välillisesti. Tämä on aiheuttanut epätietoisuutta ja huolta hallinnollisten kustannusten kasvamisesta rahoitettavissa projekteissa, sillä välilliset kustannukset on usein mielletty juuri hallinnon aiheuttamiksi kustannuksiksi.

On kuitenkin muistettava, että välilliset kustannukset ovat keino kohdentaa sellaiset kustannukset, joita ei voida tai joita ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa suoraan laskentakohteille. Välillinen kustannus on siis neutraali käsite eikä sinällään edusta kustannuksia, joiden vähentäminen olisi itsetarkoitus tai aina edes toivottavaa.

2.3 Käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja sertifiointien tukeminen

Rahoitusta hakevien organisaatioiden ja erityisesti prosessiin osallistuvien tutkijoiden näkökulmasta ongelmaksi on koettu rahoittajien ehtojen, tulkintojen ja soveltamiskäytäntöjen väliset erot ja niiden muuttuminen liian usein. Ajan tasalla pysyminen erilaisista ehdoista ja niiden muutoksista kuluttaa paljon voimavaroja ja järjestelmiä on viritettävä toimimaan kunkin rahoittajan vaatimusten mukaisesti. Tuottavuutta voitaisiin lisätä merkittävässä määrin, jos rahoittajien toimintaperiaatteet ja niitä tukevat järjestelmät olisivat yhdenmukaisia.

Ryhmä asetti tavoitteeksi myös kustannuslaskentaperiaatteiden ja -järjestelmien sertifiointien tukemisen siten, että kaikki rahoittajat hyväksyisivät saman sertifiointin. Sertifioitujen laskentakäytäntöjen mukaisesti toimivien rahoituksen saajien raportointikäytännöt olisivat huomattavasti yksinkertaisempia ja jatkuvien tilintarkastusten määrää voitaisiin vähentää olennaisesti samalla kun projektin päättymisen jälkeen esille nousevat rahoitusriskit vähenisivät.

2.4 Säädöspohjan asettamien rajoitusten tunnistaminen ja muutostarpeiden kartoittaminen

Yliopistojen siirtyminen valtionhallinnon piiristä valtionavustusta saaviksi itsenäisiksi oikeushenkilöiksi on aiheuttanut muutoksia moniin käytäntöihin, joiden vaikutuksia ei muutosten nopean toteutusaikataulun vuoksi ole ehditty miettiä syvällisesti. Ryhmän tavoitteena oli tunnistaa valtionavustuslain ja muiden uudessa tilanteessa sovellettavien säännösten asettamat rajoitukset, jotka estävät käytäntöjen virtaviivaistamisen ja esittää tarvittaessa muutoksia säännöksiin.

2.4.1 EU ja kielletty valtiontuki

Kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa valmistellut työryhmä arvioi EU-oikeuden näkökulmaa seuraavasti: Yhteisrahoitteisessa toiminnassa kustannuslaskennan puutteellisuus saattaa johtaa ongelmiin EU:n valtiontukioikeuden näkökulmasta. Tällöin on kysymys erityisesti siitä, voidaanko sellaisen kirjanpitoyksikön, joka harjoittaa sekä liiketaloudellista maksullista toimintaa että muuta kuin taloudellista toimintaa, tutkimus- ja kehityshankkeita ylipäätään rahoittaa, jos kirjanpitoyksikössä ei ole riittävää laskentatointa liiketaloudellisen maksullisen toiminnan ja muun toiminnan erillään pitämiseksi.

EU:n valtiontukioikeudessa kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt katsotaan yrityksiä. Yrityksiä ovat esim. valtion virastot ja laitokset niiden harjoittaman liiketaloudellisen maksullisen toiminnan osalta. Nykymuotoiset yliopistot ovat ns. julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiöitä. Komission 30.12.2006 julkaiseman tutkimus- ja kehitystyötä ja innovaatiotoimintaa koskevan ns. valtion-

tukipuitteen kohdan 3.1.1 mukaan muun kuin taloudellisen toiminnan julkista rahoittamista ei katsota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 107.1¹ mukaiseksi kielletyksi valtiontueksi yritykselle (siis esim. liiketaloudellista maksullista toimintaa harjoittavalle tilivirastolle tai liiketoimintaa harjoittavalle yliopistolle), jos taloudellinen toiminta ja muu toiminta sekä niiden kustannukset ja rahoitus voidaan erottaa selkeästi toisistaan ja näin estää ristikkäistuen siirtyminen taloudelliseen toimintaan. Valtion virastojen ja laitosten harjoittama toiminta ei ole EU-oikeudellisen valtiontukitarkastelun ulkopuolella. Sekä taloudellista toimintaa että muuta kuin taloudellista toimintaa (esim. yhteisrahoitteinen toiminta) harjoittavan kirjanpitoyksikön toiselta kirjanpitoyksiköltä esimerkiksi tutkimus-, kehitys- tai innovaatiotoimintaansa saama rahoitus voidaan siis katsoa kielletyksi valtiontueksi, jos rahoituksen saaja ei ole kustannuslaskennassaan pystynyt erottamaan toisistaan näiden kahden toimintalohkon kustannuksia.

Kun taloudellisen toiminnan ja muun kuin taloudellisen toiminnan kokonaiskustannukset on valtiontukinäkökulmasta joka tapauksessa esimerkiksi yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa laskettava erikseen ja erotettava toisistaan, on luontevaa, että myös toiminnan rahoittaminen tapahtuu kokonaiskustannusten perusteella. Valtiontukipuitteen siirtymäaika päättyi vuoden 2008 lopussa (Työryhmä: Kokonaiskustannusten laskenta ja niihin perustuva yhteisrahoitus VM 9/2007).

2.4.2 Valtionavustuslaki

Valtionavustuslaissa säädetään tuen myöntämisen edellytyksistä, rajoituksista, hakemisesta, myöntöpäätöksestä, avustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta.

Valtionavustuksen määrä

Valtionavustuslain 6 §:n mukaan apurahaa lukuun ottamatta valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Säännös asettaa siis hankkeen tai toiminnan kaikki kustannukset täysimääräisesti kattavan valtionavustuksen kiellon. Kielto koskee kuitenkin vain valtion talousarviosta tai sen ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärää hankkeen tai toiminnan kokonaiskustannuksista. Kielto ei sen sijaan koske muita julkisia tukia. Lainkohta ei siis rajoita esim. sellaista tukea, jossa muu osa kokonaisrahoituksesta annetaan kunnan varoista julkisena tukena. Säännöksen tarkoituksena on, että valtionavustuksen saaja, kunta tai muu yksityinen taho sitoutuu toimintaan riittävällä rahoitusosuudella.

Suurin osa Akatemian rahoituksesta käytetään yliopistoissa. Akatemia on tulkinnut, että lain 6 §:n ns. omarahoitusosuusvaatimus täyttyy, jos Akatemian rahoitusosuus on enimmillään 80 % yliopistohankkeille. Voimassa olevien tutkimusrahoituspäätösten perusteiden mukaan Akatemian rahoitus on enintään 80 % hankkeen kokonaiskustannuksista.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon 6 §:n rajoituksen suhteellisuus. Omarahoitusosuus on välttämätön vain, ”jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu”. Nämä

¹ aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 87.1 artikla

välttämättömät ja perustellut syyt tulee todeta rahoituspäätöksessä, jos niihin vedotaan. Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001) mukaan (s. 38) tällainen ”välttämätön ja perusteltu syy voisi olla esimerkiksi valtionavustuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tuloksellisuus. Tällöin valtionavustuksen myöntämisellä saavutettavien yhteiskunnallisten tavoitteiden hyödyllisyyttä verrataan hankkeen tai toiminnan rahoittamiseksi käytettävissä oleviin mahdollisuuksiin. Yksityisillä tahoilla ei yleensä ole taloudellisia kannustimia tuottaa vapaasti kaikkien hyödynnettäväksi tulevia hyödykkeitä. Valtionavustukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi voi siten olla välttämätöntä, että valtionavustusta myönnetään hankkeen tai toiminnan kaikki kustannukset kattava määrä. Esimerkkinä voidaan tällöin mainita avustus tutkimushankkeeseen, jossa yksityinen taho tuottaa julkishyödykkeeksi luettavan selvityksen tai tutkimuksen. Valtionapuviranomaisen on pystyttävä selkeästi ja järkevästi perustelemaan kussakin tilanteessa, mitkä ovat ne erityiset syyt, jotka ovat vaatineet poikkeamaan laissa asetetusta pääsäännöstä ja myöntämään bruttomääräiset kokonaiskustannukset täysimääräisesti kattavan valtionavustuksen.”

Kuitenkin sen estämättä, mitä 6 §:ssä säädetään, toiminnan tai hankkeen toteutuneet kustannukset voivat jäädä pienemmiksi kuin valtionapuviranomaisen vahvistaman laskennallisen perusteen mukaan myönnetty valtionavustus.

Valtionavustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan valtionavustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai muun julkisen tuen enimmäismäärää.

Hakeminen

Valtionavustuslaki edellyttää, että valtionavustusta haetaan kirjallisesti. Kirjallisen muodon vaatimus täyttyy lain 9 §:ssä mainitulla tavalla silloin, kun valtionavustusta haetaan käyttämällä sähköistä menetelmää, jos näin esitetty hakemus on tarvittaessa saatettavissa kirjalliseen muotoon (HE 63/2001 s. 48). Sähköisessä valtionavustuksen hakemisessa ja valtionavustuspäätöksen antamisesta tiedoksi sähköisillä menettelyillä säädetään sähköisestä asioinnista hallinnossa annetulla lailla.

Akatemiassa hakemukset laaditaan ja jätetään sähköisessä asioinnissa. Hakemukset on tarvittaessa saatettavissa kirjalliseen muotoon.

Valtionavustuspäätös

Valtionapuviranomaisen tulee valtionavustuslain 11 §:n mukaan tehdä valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallinen päätös (valtionavustuspäätös). Akatemiassa toimikunta tekee rahoituspäätöksen. Rahoituspäätös tehdään sähköisessä palvelussa, SARA-tietojärjestelmässä.

Päätöksen sisältö annetaan tiedoksi hakijalle päätösilmoituksella. Päätösilmoituksissa on tarkoitus siirtyä sähköpostilla lähetettävään ilmoitukseen.

Valtionavustuslain 11 §:ssä säädetään rahoituspäätöksen muodosta ja sisällöllisistä vähimmäisvaatimuksista. Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus sekä määrä tai laskentaperuste. Lain esitöiden mukaan nämä on esitettävä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Edellä mainitun lisäksi valtionavustuspäätöksestä tulee avustuksen asianmukaisen käyttämisen ja avustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien varmistamisen edellyttämällä tavalla käydä ilmi (suhteellinen harkinta):

- valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset
Päätöksestä tulee ilmetä kustannusarvio ja missä määrin arviosta voidaan poiketa (kts. edellä määrä/laskentaperuste, vrt. myös tutkimusrahoituspäätösten perusteet). Hyväksyttävä kustannuspohja on ilmoitettava päätöksessä riittävällä tarkkuudella (vrt. myös yleisryhmäpoikkeuksessa määritellyt hyväksyttävät kustannukset). Kustannuslajisidonnaisuutta ei kuitenkaan tarvitse edellyttää.
- valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista
Nykyisin päätöksessä on maininta siitä, että Akatemian rahoitus on enintään 80 % hankkeen kokonaiskustannuksista.
- saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön
- valtionavustuksen käyttöaika (ym.)
- saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta
- muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Valtionavustuslain 14 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee ilmoittaa viipymättä käyttötarkoituksen toteutumiseen tai valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta, kuten tutkimushankkeeseen esitetyn tutkimussuunnitelman toteuttamiseen saadusta muusta rahoituksesta tai tulosta.

Ei olisi tarkoituksenmukaista, että rahoituksen saaja olisi velvollinen ilmoittamaan kaikista tutkimuksen aikana tapahtuvista vähäisistä muutoksista. Ainoastaan oleellisista muutoksista tulisi ilmoittaa Akatemialle. Yleiset ehdot sisältävät nykyisin oleellisuusarviointiin verrattavissa olevan ehdon vuotuisen varainkäyttöön liittyen (ns. +/-15 % sääntö).

Ulkomaille maksettava valtionavustus

Jos valtionavustus myönnetään ulkomaiselle valtionavustuksen saajalle käytettäväksi Suomen ulkopuolella, valtionapuviranomainen voi lisäksi tehdä valtionavustuksen käytöstä ja sen ehtoista sopimuksen valtionavustuksen saajan kanssa. Sopimukseen on valtionavustuslain 11 §:n 5 momentin mukaan sisällytettävä valtionavustuksen valtion talousarvion mukaisen käyttämisen sekä käytön valvonnan kannalta tarpeelliset ehdot.

Käyttöomaisuuden hankinta

Valtionavustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan, jos valtionavustus on myönnetty tiettyä valtionavustuspäätöksessä määriteltyä käyttötarkoitusta varten käytettävän omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen, omaisuutta ei saa käyttää pysyvästi muuhun kuin valtionavustuspäätöksessä määriteltyyn käyttötarkoitukseen eikä omaisuuden omistus- tai hallintaoikeutta luovuttaa toiselle valtionavustuspäätöksessä määrättyinä valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaikana.

Samaisen pykälän mukaan valtionavustuspäätöksessä valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöajaksi saadaan määrätä enintään kymmenen vuotta valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Valtionavustuksen kohteena olevan omaisuuden käyttöaika on kuitenkin 30 vuotta valtionavustuksen myöntämisestä, jos valtionavustus on myönnetty muussa kuin elinkeinotoiminnan tukemisen tarkoituksessa kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston hankintaan tai perusparannukseen.

Valtionavustuksen maksaminen

Valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys.

Valtionavustuksesta tulee maksaa ennakkoa yliopistoille ja ammattikorkeakouluille – talouspoliittisen ministerityöryhmän tekemän linjauksen perusteella – jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Määrältään vähäinen apuraha, stipendi tai muu henkilökohtainen avustus voidaan maksaa kertasuorituksena, jos se on avustuksen käytön kannalta perusteltua.

Käytön valvonta

Valtionavustus saadaan lain 13 §:n mukaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionapuviranomaisen on 15 §:n perusteella huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia.

2.4.3 Hallintolaki

Valtion virastona Akatemian hallintotoimintaa velvoittaa hallintolaki (6.6.2003/434). Se sisältää yleiset säännökset hallinnon perusteista, hallintoasian asianosaisista, vireille tulosta, käsittelystä, selvittelystä ja asianosaisten kuulemisesta, asian ratkaisemisesta, päätöksessä mahdollisesti olevan virheen korjaamisesta ja päätöksen tiedoksiannosta.

2.4.4 Arviointia

Yhteenvedona voidaan todeta, että voimassaoleva kotimainen lainsäädäntö ei mainittavasti vaikuta kokonaiskustannusmallin käyttöön ja soveltamiseen. Valtionavustuslain yhteys kokonaiskustannusmalliin on avustuksen sitominen päätöksessä ja maksatuksessa hyväksyttäviin kustannuksiin. Laki asettaa velvoitteita avustuksen saajalle ja viranomaiselle, mutta sisältönsä puolesta ne eivät rajoita kokonaiskustannusmallin käyttöä.

Eurooppaoikeuden kannalta kokonaiskustannusmalli on selvästi perusteltu ratkaisu.

Edellä oleva huomioon ottaen työryhmä ei esitä lainsäädännön kehittämistä koskevia ehdotuksia.

2.5 Tutkijoiden näkökulmia ja ehdotuksia

Työryhmä kutsui kuultavakseen kahteen eri alkuvuoden 2011 kokoukseen tutkijoita, joilla on kokemusta Suomen Akatemian tutkimusrahoituksesta. Tutkijat edustivat useita eri tutkimusaloja (humanistiset tieteet, yhteiskuntatiede, teknilliset tieteet ja biolääketiede) sekä tutkijanuran ylimpiä portaita (akatemiattutkija, professori, akatemiaprofessori). Kuulemistilaisuuksien lisäksi syksyllä 2010 haastateltiin useissa yliopistoissa päättäjiä sekä professoritasoisia ja muita tutkijoita, joilla on pitkä kokemus SA rahoituksesta.

Sekä kuulemistilaisuuksissa että haastatteluissa tuli esiin joukko rahoituksen saajille yhteisiä huolia, jotka liittyvät Suomen Akatemian tutkimusrahoitukseen ja kokonaiskustannusmallin käyttöönottoon. Yleisesti kokonaiskustannusmallia vieroksuttiin ja siihen suhtauduttiin jopa kyynisesti, vaikka jotkut pitivätkin hyvänä tutkimuksen todellisten kustannusten näkyväksi tekemistä ja tutkijoiden kustannustietoisuuden lisääntymistä. Monissa kommentteissa epäiltiin, soveltuuko malli kovinkaan hyvin perustutkimuksen rahoitukseen ja tuoko se mitään hyvää Suomen tutkimuksen edistämiseen. Pohdittiin jopa, onko Akatemian rahoituksen houkuttelevuus (suhteessa muuhun kilpailtuun tutkimusrahoitukseen) alkanut laskea tapahtuneiden muutosten vuoksi.

Seuraavat teemat nousivat esille useiden tutkijoiden puheenvuoroissa:

- Rahoitettavat projektit ovat vähentyneet, koska yksittäiselle projektille myönnetään kasvaneiden välillisten kustannusten myötä enemmän rahoitusta. SA:n rahoituksen kasvusta huolimatta tutkijat ovat kokeneet, että Suomen Akatemian jakama rahamäärä ei ole kk-malliin siirtymisen yhteydessä kasvanut. Tätä pidetään huonona kehityksenä – myös sellaisten rahoituksen saajien mielestä, jotka todennäköisesti kuuluvat rahoitettujen joukkoon myös jatkossa.
- Työajan kohdentaminen: tuntien kirjaaminen koetaan turhauttavana. Ongelman aiheuttaa tutkimustyön luonne, johon on hankala soveltaa liikelämästä peräisin olevia toimintatapoja.
- Projektin taloustilanteen seurannan vaikeutuminen: rahavirtojen ennakoitua ja seurantaa nykyisessä mallissa pidetään yksittäiselle tutkijalle hyvin hankalana. Erityisesti yleiskustannusosuutta koskevat menettelyt koettiin epäselviksi. Todettiin, että rahoituksen hallinnointiin on välttämätöntä saada apua, mikä ohjaa edelleen resursseja tutkimuksesta hallintoon.

Esitettyjen epäkohtien ajatellaan usein johtuvan tavasta, jolla tutkimusrahoitusta jaetaan ja hallinnoidaan ja erityisesti kokonaiskustannusmallin käyttöönottamisesta. On kuitenkin ilmeistä, että tyytymättömyyteen vaikuttavat ainakin joissain tapauksissa yliopistouudistuksen yhteydessä taloushallinnossa tapahtuneet suuret muutokset ja uusien järjestelmien kehitystyö. Riittävää ajantasaista seurantatietoa ei ole ollut saatavilla, kun raportointijärjestelmät ovat toimineet vielä vuonna 2010 puutteellisesti. Käytännöt ja toimintaohjeet yleiskustannusosuuden ja omarahoitusosuuden käsittelystä aiheuttavat myös suurta epätietoisuutta.

Varsin yllättävää oli, että monet työryhmän kokouksessa haastatellut senioritutkijat eivät pitäneet tarpeellisena sitä, että akatemiahankkeissa katettaisiin vastuullisen johtajan palkkakuluja. Yksittäisissä tapaamisissa on toisaalta tullut vahvasti esille näkemys, että vastuullisen tutkijan palkka tulisi hyväksyä osaksi kokonaiskustannuksia.

Tutkijoiden mukaan tutkimusrahoituksen ideaalimalli on hallintokäytännöiltään yksinkertainen malli, jolla rahoitetaan ideoita, ei kulutettua työaika. Valtaosa rahasta tulisi kohdistua suoraan tutkimukseen ja yleiskustannusosuuden tulisi olla pieni. Rahoituksen hallinnoinnin tulisi olla niin selkeää, ettei se veisi liikaa aikaa tärkeimmältä eli huippututkimuksen tekemiseltä. Tutkijoiden on vaikea ymmärtää kokonaiskustannusmallia, koska sekä rahoittajilla että yliopistoilla on erilaisia käytäntöjä.

Tutkijoiden mielestä Akatemian tulisi kiinnittää tulevaisuudessa enemmän huomiota siihen, millaisia tuloksia hankkeessa on saatu aikaan ja mikä on tulosten vaikuttavuus sen sijaan, että nyt seurataan lähinnä ajan- ja rahankäyttöä. Toisaalta haastatellut tutkijat korostivat sitä, että hankehakemusten arviointi ulkopuolisten arvioijien toimesta on nykyisellään Akatemiassa erittäin laadukkaasti järjestetty.

3 Toimijoiden käytäntöjä

3.1 European University Association (EUA):n kokonais-kustannusmallihanke

EUA:n kokonaiskustannusmallihankkeen havaintoja ja johtopäätöksiä

EUA toteutti vuosina 2006-2008 kokonaiskustannusmallia koskevan laajan hankkeen, jonka piiriin kuului satoja yliopistoja ja muita toimijoita jokseenkin kaikista Euroopan maista. Projektin keskeinen johtopäätös oli, että vain sellaiset toimijat, jotka tuntevat toimintojensa ja hankkeidensa kokonaiskustannukset, voivat arvioida, ovatko ne taloudellisesti kestäväällä pohjalla. Projekti paljasti yliopiston autonomian eri ulottuvuuksien merkityksen kestäväen taloudellisen elinkelpoisuuden saavuttamiseksi. Projektissa arvioitiin, että yliopistot, joilla on vahva autonomia ja tilivelvollisuus toiminnoistaan voivat vastata paremmin muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin ja tukea globaalisti kilpailukykyistä Euroopan korkeakoulutus- ja tutkimusalueita kuin sellaiset yliopistot, joita kansalliset ja Euroopan hallinnolliset elimet säätelevät liian tiukasti.

Projektissa analysoitiin sitä miten kokonaiskustannusmalli ymmärretään ja miten sitä on kehitetty useissa eri Euroopan yliopistoissa ja maissa. Siinä identifioitiin myös prosessia eteenpäin vieviä tekijöitä, hyötyjä ja esteitä ja annettiin suosituksia kaikille olennaisille sidosryhmille: yliopistoille, kansallisille hallituksille ja Euroopan komissiolle.

EUA esittää kokonaiskustannusten laskennan termiä "Full costing" käytettäväksi kuvaamaan kykyä identifoida ja laskea kaikki suorat ja epäsuorat kustannukset yliopiston toiminnoille ja projekteille. Riittävästi liikkumavaraa tulisi kuitenkin jättää eri lähestymistapojen eroavaisuuksille.

Tutkimus osoitti, että eräät maat ovat selvästi muita edellä kokonaiskustannusten laskennassa. Iso-Britanniassa ja Alankomaissa yhtenäiset, mutta joustavat järjestelmät oli jo tutkimusta tehtäessä otettu käyttöön jokseenkin kaikissa yliopistoissa, kun taas eräissä maissa (esim. Slovenia ja Eesti) malli ei ollut ollenkaan käytössä.

Projektin alussa oletettiin, että keskeinen motiivi kokonaiskustannusten laskentaan olisi ulkoinen kilpailtu rahoitus ja erityisesti Euroopan tutkimuksen ja teknologisen kehityksen puiteohjelmat. Kävi kuitenkin ilmi, että tärkein syy oli kokonaiskustannusmallin käyttäminen organisaation strategisen johtamisen työkaluna. Eurooppalainen kilpailtu rahoitus näyttelee kuitenkin tärkeää osaa, koska siellä käytettävä kustannusten kattamismalli motivoi yliopistoja implementoimaan kokonaiskustannusmallia. Samalla se lisää painetta siihen, että kansalliset rahoittajat toimivat samoin. Kansalliset rahoitusohjelmat, jotka eivät rahoita epäsuoria kustannuksia eivät tarjoa yliopistoille kannustimia kehittää malleja näiden kustannusten laskemiseen.

Keskeisinä hyötyinä kokonaiskustannusmallista nähtiin systemaattisempi lähestymistapa toiminnan analysointiin ja kustannusten kohdentamiseen, tehokkaampi

voimavarojen allokointi, parempi strateginen päätöksenteko, joka perustuu investointipäätösten ymmärtämiseen, helpompi vertailtavuus sektorin muiden toimijoiden kanssa sekä parempi kyky neuvotella ja hinnoitella toimintoja. Näin voidaan saada kustannukset paremmin katetuiksi, mikä edistää kestävästä taloudenpitoa.

Kansallisella ja Euroopan tasolla hyötyinä nähtiin tilivelvollisuuden varmistaminen ja luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden välillä, kun rahoituksen saajat voivat osoittaa rahoitustarpeensa luotettavasti ja todennettavasti. Myös rahoittajat voivat arvioida tavoitteittensa saavuttamista tehokkaammin. Pitemmällä aikavälillä etuna nähtiin vahvemmat yliopistot, mikä vahvistaa Euroopan tutkimusta ja yliopistokoulutusta kokonaisuutena samalla kun menettelytavat yksinkertaistuvat.

Sisäisinä esteinä kokonaiskustannusmallille nähtiin tutkimuksessa vastustus muutoksille ja manageriaaliselle lähestymistavalle yliopistoissa, työajan kohdistamiseen liittyvät huolet sekä johdon sitoutumisen puute.

Suurimpina ulkoisina esteinä nähtiin autonomian puute, lainsäädännölliset esteet ja luottamuksen puute toimijoiden, erityisesti rahoittajien ja yliopistojen välillä. Kustannusten kohdentaminen on myös työläs ja kalliskin prosessi, joka kuluttaa taloudellisia, teknisiä ja henkilövoimavaroja.

EUA:n raportissa nousi esille suurena huolenaiheena se, että vaikka kustannukset osattaisiin tunnistaa ja laskea oikein, ulkoinen kilpailu projektirahoitus kattaa tavallisesti vain osittain nämä kustannukset. Rahoituksen saajat alkavatkin ymmärtää, että niiden taloudellinen elinkelpoisuus on vaarassa, jos ne ottavat hoitaakseen projekteja, joita ei rahoiteta kokonaan. Esimerkiksi 40 % yleiskustannus (flat rate) on alempi kuin USA:laisten rahoittajien (mm. National Science Foundation, NSF), ja sen mukaisesti toimiminen heikentää eurooppalaisten yliopistojen kilpailukykyä.

Kokonaiskustannusmalli on EUA:n mielestä rahoituksen saajalle hyvä tapa osoittaa rahoittajille, opiskelijoille, veronmaksajille ja koko yhteiskunnalle, mihin rahat käytetään. Tutkimuksen mukaan on olemassa riski, että tiukka tilivelvollisuus sääntöineen ja menettelyineen johtaa autonomian vähenemiseen ja monimutkaisuuteen byrokraattisiin raportointikäytäntöihin. Julkisten ja yksityisten varojen käytöstä on luonnollisesti raportoitava sopivin keinoin, mutta tiedonkeruun ja raportoinnin on oltava oikeassa suhteessa saatuun rahoitukseen. Havainnot osoittivat, etteivät monimutkaiset menettelytavat välttämättä tuota laadukkaampaa tietoa siitä, miten rahoitus on käytetty. Raportti varoitti myös siitä, että liiallinen riippuvuus ulkoisesta rahoituksesta saattaa tosiasiallisesti rajoittaa autonomiaa.

Kokonaiskustannusmallia organisaation tarpeisiin sovellettaessa on tarpeen ottaa huomioon pitkän aikavälin tavoitteet, mutta siitä ei tulisi tehdä liian monimutkaista, koska kokonaiskustannusten kohdentaminen on vain keino tavoitteiden saavuttamiseen, ei tavoite itsessään.

Yhteenveto EUA:n suosituksista eri toimijoille

EUA suosittelee yliopistoja aloittamaan kokonaiskustannuksiin perustuvan kustannuslaskennan, joka kattaa kaikki yliopiston toimintoja ja projekteja koskevat suorat ja epäsuorat kustannukset. Järjestelmän suunnittelussa on tarpeen ottaa huomioon kustannuslaskentajärjestelmien kompleksisuus ja moninaiset tarkoitukset sekä sidosryhmien vaatimukset. EUA kehottaa punnitsemaan kustannuslaskennan hyödyt ja lisäämään tietoisuutta niistä yliopiston sisällä. Kustannusten

kohdentamista käytetään integroituna strategisena työkaluna suunnittelussa ja päätöksenteossa.

EUA:n mukaan kansallisten hallitusten tulisi antaa yliopistoille taloudellista, teknistä ja HR tukea sekä neuvontaa kustannusten kohdentamisen kehittämiseen ja riittävä autonomia toimia riippumattomasti. Projekti suosittelee, että rahoittajien tulisi kehittää kannustimia kokonaiskustannusmallien käyttöönottoon omia rahoitusehtoja laatiessaan.

Eurooppalaisten instituutioiden tulisi puolestaan yhdenmukaistaa käsitteistöään ja soveltaa niitä johdonmukaisella tavalla sekä lisätä tietoisuutta kokonaiskustannusmallin hyödyistä koko Euroopan tasolla sekä kansallisella ja instituutioiden tasolla. EUA kehottaa myös yksinkertaistamaan FP7-puiteohjelman sekä tulevien Euroopan tutkimusohjelmien rahoitusehtoja eri toimijoiden keskinäisen dialogin ja analyysien avulla. Tavoitteeksi tulee olla suurempi hallinnon menettelytapojen tehokkuus ja epäselvien ja ristiriitaisten säännösten poistaminen.

Rahoittajille EUA suosittelee tasapainon hakemista eri rahoitusohjelmissa tilivelvollisuuden ja nykyistä yksinkertaisempien tietotarvevaatimusten välille. Tavoitteena tulee olla nykyistä yhdenmukaisemmat ulkoiselle rahoitukselle vaadittavat ehdot sekä Euroopan tasolla että kansallisella tasolla ja pyrkimys kokonaiskustannusmalliin, jotta voidaan varmistaa kestävä taloudellinen kehitys. Kaikkien ulkoisten rahoittajien tulisi edetä samaan suuntaan.

EUA:n hankkeen tulokset ja suositukset on esitetty raportissa Financially Sustainable Universities: Towards Full Costing in European Universities <http://www.eua.be/eua-projects/past-projects.aspx>

3.2 Ulkomaisten rahoittajien käytäntöjä

Yliopistojen kustannuslaskennalla on monissa maissa pitkät perinteet. Yhdysvalloissa on ollut voimassa jo 1970-luvulta lähtien liittovaltion (Office of Management and Budget) antama tarkka kustannuslaskentaohjeisto, jossa lähtökohtana on kustannusten allokointi kokonaiskustannusmallin periaatteita vastaavalla tavalla. (Cost Principles for Educational Institutions, http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a021_2004/).

Iso-Britannia ja Hollanti ovat olleet Euroopassa edelläkävijöitä monien muiden toimintojen ohella myös kustannuslaskennan kehittämisessä. Ruotsin yliopistoissa ja korkeakouluissa on vuodesta 2007 alkaen ollut mahdollista hyödyntää Sveriges universitets- och högskoleförbundin (SUHF) yleiskustannusten laskentamallia. Helmikuussa 2011 ilmestyi Ann-Kristin Mattssonin toimittama raportti "SUHF-modellen i verkligheten" (saatavana osoitteesta <http://www.suhf.se/web/rpt2011-1.aspx>). Raportissa kuvataan laskentamallin taustoja, toimintaa ja keskeisiä käsitteitä sekä vertaillaan tilastotietojen avulla mallin toteutumista Ruotsin yliopistoissa ja korkeakouluissa.

Australiassa on myös tiedostettu perinteisen lisäkustannusmallin ongelmat. Hallituksen alaisen Department of Innovation, Industry, Science and Research:n tilaamassa raportissa "Recognising the full costs of university research – discussion paper, 2008"; http://www.innovation.gov.au/Research/ResearchBlockGrants/Documents/DiscussionPaper_Dec08.pdf todetaan, että epäsuorien kustannusten rahoittamiseen tulisi kiinnittää huomiota, jotta laadukasta tutkimusta voitaisiin

tehdä taloudellisesti kestävin perustein. Saatavilla olevan tiedon perusteella ei voida kuitenkaan päätellä, ollaanko kokonaiskustannukset huomioivaa rahoitusmallia ottamassa käyttöön Australiassa.

Suomi on myös ollut aktiivinen yliopistojen kustannuslaskennan edistämisessä, vaikka kehitys olisi ehkä voinut olla nopeampikin. Valtiovarainministeriön vuoden 2007 kokonaiskustannusmallityöryhmässä selvitettiin perusteellisesti tarvetta kustannuslaskennan uudistamiseen, jotta kustannustietoisuutta yliopistojen sisällä voitaisiin parantaa ja yliopistojen ohjausta kehittää.

Työryhmä selvitti pääpiirteissään eräiden maiden julkisten rahoittajien kokonaiskustannusmallin käyttöä tutustumalla näiden toimijoiden verkkosivuihin.

Ulkomaiset rahoittajat:

- The Danish Agency for Science, Technology and Innovation / The Danish Council for Independent Research
- Swedish Research Council (Vetenskapsrådet)
- The Research Council of Norway
- Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO)
- The Research Councils UK (RCUK)

The Research Councils UK käyttää Suomessa käytössä olevaa kokonaiskustannusmallia muistuttavaa kustannuslaskentamallia. Myös The Danish Council for Independent Research käyttää eräissä tapauksissa kokonaiskustannusmallia joiltakin osin muistuttavaa laskentamallia. Muut yllämainitut rahoittajat eivät ole ottaneet kokonaiskustannusmallia käyttöönsä. Swedish Research Council ja Research Council of Norway myöntävät rahoitusta välillisten kulujen sekä henkilösivukulujen kattamiseksi. Ne eivät kuitenkaan kata tutkimushankkeiden aiheuttamia todellisia kokonaiskustannuksia, eivätkä myöskään määrittele eri osapuolien rahoitusosuuksia päätöksissään.

Netherlands Organisation for Scientific Research myöntää rahoitusta ainoastaan tutkimuksen välittömiin kuluihin ja jättää välilliset kulut sekä henkilösivukulut tutkimusorganisaatioiden maksettaviksi. Tosin Hollannissakin on jo jonkin aikaa käyty keskustelua kokonaiskustannusmallin eduista ja haitoista (esim. v. 2008 ilmestynyt NWO:n evaluaatiokomitean raportti, luku 4.2.3 ”Towards a full cost model”).

The Research Councils UK otti kokonaiskustannusmallin (full economic cost) käyttöön syksyllä 2005. He myöntävät 80%:n rahoituksen tutkimushankkeen kokonaiskustannuksista. Myönnetyllä rahalla tulee kattaa 80% välillisistä ja välittömistä kuluista sekä akateemisen henkilöstön palkkauksen kuluista. RCUK:n rahoitusosuus asetettiin 80%:iin, jotta se kykeni säilyttämään suunnilleen saman lukumäärän rahoitettuja hankkeita kuin oli ennen kokonaiskustannusmallin käyttöönottoa. RCUK käyttää kokonaiskustannusmallia tutkimushankkeita (research grants) rahoittaessaan sekä myöntäessään tutkijoille rahoitusta heidän omaan palkkaukseensa (fellowships).

The Danish Council for Independent Research voi edellyttää Tanskan valtion rahoituksella toimivien tutkimuslaitosten sitoutuvan Research Councilin rahoittamiin hankkeisiin enintään 10%:n rahoitusosuudella ainakin lääketieteellisen tutkimuksen rahoituksessa. Rahoittaja myöntää rahoitusta välillisten kustannusten kattamiseen kiinteitä yleiskustannusosuuksia käyttäen. Rahoittajalla on eri

organisaatiotyypeille on oma kiinteä yleiskustannusprosenttinsa. Tanskan valtion rahoittamalla tutkimuslaitoksilla ja yliopistoilla se on 44%. Rahoittajalta voi hakea rahoitusta kahden suuruusluokan tutkimushankkeisiin, tavallisiin tai suuriin hankkeisiin. Näille molemmille luokille on ennalta ilmoitettu ala- ja ylärajat Tanskan kruunuissa.

3.3 Eräiden EU:n sertifiointin saaneiden yliopistojen käytäntöjen selvittäminen

Suomessa laskentajärjestelmien sertifiointia ei ole vielä toistaiseksi hankkinut mikään yliopisto tai tutkimuslaitos, vaikka esim. Opetus- ja kulttuuriministeriö on aktiivisesti kannustanut yliopistoja sertifoimaan kustannuslaskentansa. Kotimais-ten käytäntöjen toistaiseksi puuttuessa työryhmä selvitti EU:n 7. puiteohjelman sertifiointin saaneen Amsterdamin yliopiston käytäntöjä ja EU-sertifiointia yleisesti.

FP 7 puiteohjelman sertifiointit

Työryhmä kuuli Camilla Österberg-Dobsonia Helsingin yliopistosta EU:n 7. puiteohjelman sertifoinneista. Österberg-Dobson toimii myös Senior Advisorina European University Associationin (EUA) rahoittamassa hankkeessa (EUIMA), jonka tavoitteena on uudistaa tutkimusrahoituksen menetelmiä ja malleja. Hankkeen tavoitteena on luoda menetelmiä, joiden avulla tutkimuksen todellisia kustannuksia pystytään osoittamaan organisaatioiden päättäjille, ministeriöille ja ulkopuolisille rahoittajille.

Seitsemännen puiteohjelman projekteissa vaaditaan tilintarkastuslausunto (certificate on the financial statements, CFS) aina sellaisen raportoinnin yhteydessä, kun EU:n maksama osuus edellisen samassa hankkeessa tehdyn tilintarkastuksen jälkeen ylittää 375.000 euroa. Organisaation on mahdollista hakea menettelytapasertifiointia, jolloin tarkastuksen tekee ja lausuman antaa kansallinen hyväksytty tilintarkastaja, ja lausuma lähetetään komissiolle arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi. Mikäli rahoituksensaajalla on komission hyväksymä menettelytapasertifikaatti, vaaditaan CFS vain projektin loppuraportin yhteydessä sellaisissakin projekteissa, joissa EU:n maksama osuus ylittää 2×375000 euroa ja joissa siten vaadittaisiin ilman metodologiasertifikaattia useampia CFS-lausuntoja.

Komission intresseissä on vähentää projektien välitilintarkastuksia. Projektien lopputarkastuksissa keskitytään enemmän tutkimustuloksiin, eikä niinkään euroihin, jos rahoituksen saajalla on menettelytapojen sertifikaatti. Menettelytapojen sertifiointi on rahoitusta saavalle organisaatiolle hyödyllinen erityisesti silloin, kun rahoituksensaaja haluaa käyttää omia henkilösivukulu- ja yleiskustannuskertotomia. Sertifiointia varten tulee pyytää kirjallisesti lupa komissiolta. Organisaatio saa luvan hakea sertifikaattia, kunhan komissio on varmistanut, että rahoituksensaajan osalta seuraavat ehdot täyttyvät:

- a. ollut vähintään 8 EU:n 6. puiteohjelman hanketta, joissa EU:n rahoitus on vähintään 375.000 euroa
- b. ennen 1.1.2010 oli vähintään 4 allekirjoitettua 7. puiteohjelman sopimusta, joissa EU:n rahoitus on vähintään 375.000 euroa
- c. EU:n 7. puiteohjelman aikana on vähintään 8 hanketta, joissa EU:n rahoitus on vähintään 375.000 euroa

Varsinaisen sertifiointin tekee komission hyväksymä kansallinen tilintarkastaja, joka seuraa komission laatimaa kaavaa siitä, mitä pitää tarkistaa ja antaa hakemuksen yhteydessä lausunnon komissiolle. Tarkastuksen kohteena ovat palkkakustannukset ja HSK- ja YK-kertoimien taustalaskelmat ja niiden yhteys kirjanpitoon ja sertifiointia hakevan organisaation tulee toimittaa tarvittava dokumentaatio tarkastajalle. Laskelmien tulee perustua yhden kokonaisen tilikauden tietoihin.

Useissa organisaatioissa Euroopassa käytetään raportoinnissa palkkojen keskiarvoja. Suomalaisissa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa on kuitenkin laajasti käytössä työajan kohdentaminen ja henkilöiden oikeat palkkatiedot, joten keskiarvopalkkojen sertifiointi ei välttämättä ole ajankohtaista Suomessa. Keskiarvopalkkojen käyttäminen edellyttää keskiarvojen laskemista henkilöryhmittäin (vrt. virkanimikkeet) ja yksittäisten ryhmien sisällä poikkeama keskiarvosta saa olla enintään n. 5 %. Tämä merkitsee sitä, että henkilöstö on jaettava varsin moniin ryhmiin.

Mikäli rahoituksensaaja ei muuta laskentamenetelmiään, on myönnetty sertifiointi voimassa koko 7. puiteohjelman ajan. Epäselvää sen sijaan on vielä se, onko sertifiointi voimassa myös EU:n 8. puiteohjelmassa. EU:n käytäntöjä ollaan yksinkertaistamassa, joten mitään monimutkaisempia menettelytapoja ei todennäköisesti ole ainakaan tulossa. HSK ja YK -kerroin tarkistetaan vuosittain, mutta muutoin ei tarvita uutta sertifiointia, mikäli menetelmiin ei tule muutoksia.

Suomalaisille rahoituksensaajille olisi taloudellisestikin tarkoituksenmukaista hankkia menettelytapojen sertifiointi, jotta voidaan käyttää organisaation todellisiin kustannuksiin perustuvia HSK- ja YK-kertoimia. Sertifikaatin myötä voidaan saada rahoitusta todellisiin kustannuksiin perustuen ja toisaalta säästää tilintarkastuskustannuksissa. Suomalaisilla yliopistoilla ja tutkimuslaitoksilla on hyvät mahdollisuudet saada menetelmäsertifiointi, koska Suomessa on laajasti käytössä työajan kohdentaminen, jonka tarkkuus vastannee hyvin EU:n vaatimuksia. Sertifikaattia varten työajan kohdennusprosentti pitää olla vähintään 80 %, joten kohdentaminen on toisaalta todennäköisesti myös suurin yksittäinen asia, johon sertifikaatin saaminen voi kaatua. Suomalaisista yliopistoista ainakin Helsingin yliopisto on jo hankkinut luvan sertifiointiin ja Aalto-yliopisto ja useat muut yliopistot ovat ilmaisseet kiinnostuksensa menetelmätapojen sertifiointiin.

Sertifioinneista on toistaiseksi melko vähän kokemusta ja komissio on myöntänyt sertifikaatin helmikuuhun 2011 mennessä tietävästi vain kahdelle yliopistolle, Amsterdamin ja Edinburghin yliopistoille. Osittain vähyyttä selittävät komission kovat vaatimukset. Toisaalta Suomi myös poikkeaa muista maista siinä, että täällä kansalliset rahoittajat ovat ottaneet kokonaiskustannusmallin käyttöön. Joissain maissa on kehitetty kansallinen malli, mutta Suomessa jokainen rahoituksen saaja on tehnyt kokonaiskustannusmalliin liittyvän työn itse ilman yhtenäistä kansallista mallia, mikä ei ole ollut kustannustehokasta. Yhtenäinen malli ja käytännöt edistäisivät mm. vertailukelpoisuutta.

Amsterdamin yliopiston kokemukset kokonaiskustannusmallista ja sertifiointista

Amsterdamin yliopistolla on EU:n myöntämä sertifikaatti ja työryhmä kuuli Amsterdamin kokemuksia ja käytäntöjä liittyen kokonaiskustannusmalliin ja EU:n sertifiointiprosessiin. Amsterdamin yliopiston Corporate controller Pieter-Jan Aartsen vieraili työryhmässä 15.2.2011. Aartsen kertoi miksi Amsterdamin

yliopisto oli ryhtynyt käyttämään kokonaiskustannusmallia ja miten sertifiointi-prosessi EU:n kanssa eteni.

Amsterdamin yliopistossa on noin 4000 työntekijää, joista 2300 on akateemista henkilöstöä. Opiskelijoita on noin 23 000 ja heiltä peritään lukukausimaksua 1670 euroa/lukuvuosi. Hollannissa yliopistot on eriytetty valtionhallinnosta ja ne ovat kehittyneet kohti yksityisten yritysten rakennetta. Amsterdamin yliopistossa tiedekuntien dekaaneilla on täysi vastuu tiedekunnan sekä akateemisista asioista että taloudesta. Vuonna 1995 kaikki rakennukset siirrettiin yliopistojen omistukseen, minkä johdosta niiden käyttöä seurataan tarkemmin kustannusvaikutuksen takia. Yliopistoilla oikeudellisina yksiköinä on pitkän ajan investointi- ja kunnossapitosuunnitelmat ja ne vastaavat myös kassanhallinnasta, riskienhallinnasta ja vakuuttamisesta itse.

Yksi merkittävä tekijä kokonaiskustannusmallin käyttöönotossa Amsterdamin yliopistossa on ollut yhteisten palvelujen organisointi ammattimaisella tavalla. Kuusi palveluyksikköä toimii nollabudjetilla ja rahoitus tulee tiedekunnilta, joille palveluja tuotetaan. Tukitoimintojen tulee tuottaa lisäarvoa opetukselle ja tutkimukselle tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Kaikista palveluista ja tukitoiminnoista veloitetaan sisäisesti sopivalla ja läpinäkyvästi mitattavalla tavalla, esim. perustuen neliömetreihin, opiskelijoiden määrään tms. Veloitusten suuruus tarkistetaan vuosittain.

Kokonaiskustannusmalli on johtanut Amsterdamin yliopistossa uuden sisäisen budjettiallokaation luomiseen, jossa olennaisia asioita ovat:

- kustannusten sitominen suorituksiin
- sisäänrakennettu automaattinen kannustin toivottuun käyttäytymiseen
- opetus ja tutkimus ovat yliopistojen olemassaolon perusta ja siksi tärkein kustannusajuri on akateemisen henkilöstön aikaansaannokset

Akateemisessa organisaatiossa suurimmat kustannukset syntyvät henkilöstöstä ja siksi kokonaiskustannusmallinkin lähtökohtana on kerätä tietoa ajankäytöstä. Amsterdamin yliopistossa työaikatietoja kerätään kaikista toiminnoista, rahoituslähteestä välittämättä. Myös Hollannissa on keskusteltu työajan kohdentamisen huonosta soveltuvuudesta akateemiseen työhön ja siksi onkin ollut tärkeää selkiyttää, että kyse on ennen kaikkea kustannusten allokoinnista, ei aivotoiminnan mittaamisesta.

Kansallinen rahoitus perustuu Hollannissa tuotoksiin, joita mitataan erilaisilla mittareilla, kuten opiskelijoiden ja tutkintojen määrällä. Rahoituksessa korostuu yhä enenevässä määrin kilpaillun täydentävän rahoituksen osuus. Kokonaiskustannusmallin käytössä on vielä rahoittajakohtaisia eroja. Hollannissa opetusministeriö ei velvoita yliopistoa käyttämään kokonaiskustannusmallia tai raporttoimaan sen mukaan. Toisaalta kansallisen mallin rahoitusparametrit on vain karkeasti kuvattu ja kokonaiskustannusmalli antaa Amsterdamin yliopistolle väliseen kohdentaa poliittisen päätöksenteon ja budjettileikkausten tai budjetin kasvun vaikutukset sisäisesti. 90 % valtiolta tulevasta budjetista ohjataan suoraan tiedekunnille.

Hollannin kansallinen tutkimusneuvosto (National Research Council, NWO) on ottanut ensimmäiset askeleet kohti kokonaiskustannusmallin käyttöä. Perinteisesti NWO on korvannut vain henkilöstökustannuksia. Muut ministeriöt ovat hyväksyneet kokonaiskustannusmallin käytön tutkimusapurahojen käytössä ja rahoittajan

osuutta säädellään korvausprosentilla. EU:n 7. puiteohjelman osalta Amsterdamin yliopisto on sertifoinut kokonaiskustannusmallin ja EU korvaa 75 % kokonaiskustannuksista pois lukien verot ja korot. Yritysten rahoittamat projektit hinnoitellaan aina vähintään kokonaiskustannusmallin mukaan.

Kokonaiskustannusmallin käyttöönotto helpottaa sisäisen kilpailun sijaan keskittymistä ulkoiseen suorituskykyyn. Malli ei itsessään lisää kustannuksia, vaan tuo esiin aiemmin piilossa olleet kustannukset. Kustannustietoisuus lisääntyy ja yksiköissä huomataan, että esimerkiksi luopumalla turhista tiloista ja säästämällä tilakustannuksissa voidaan vaikkapa palkata uusia tutkijoita. Kokonaiskustannukset muodostavat selkeän perustan johdon päätöksille ja pitkällä aikavälillä niiden ymmärtäminen on välttämätön edellytys kestäväälle taloudenpidolle. Tutkimuksen osalta parhaiksi luokitellut yliopistot Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa soveltavat kokonaiskustannusmallia.

Aartsenin arvion mukaan pelko siitä, että yhteistyökumppanit häviävät uudenlaisen hinnoittelun myötä, on ainoastaan väliaikaista. Myös julkisten palvelujen yksityistämisessä on huomattu, että kokonaiskustannusmallin myötä kustannukset eivät laske, mutta laatu paranee. Kun näytetään, että myös yliopisto on valmis sitoutumaan omalla panoksellaan (omarahoitussuus) ulkopuolisen rahoituksen projekteihin, ollaan vahvoilla neuvottelutilanteessa. Alihinnoittelu puolestaan saattaa johtaa kilpailutilanteen vääristymiseen ja markkinoiden häirintään.

Amsterdamin yliopiston 7. puiteohjelman sertifikaatti hyväksyttiin syyskuussa 2010, noin 1,5 vuoden prosessin jälkeen. Käytännössä sertifikaatin hakemiseen tehtiin noin kahden kuukauden työ, huomioitavaa kuitenkin on, että yliopiston sisäinen laskentajärjestelmä oli jo kunnossa, kun sertifikaattityöhön ryhdyttiin.

3.4 Akatemian rahoitukseen liittyvät käytännöt

Rahoitusmuodot ja rahoituksen haku

Suomen Akatemian rahoitusmuodot tarkistettiin syksyllä 2010. Tavoitteena oli rahoitusmuotojen selkiyttäminen sekä joustavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen Akatemian tutkimusrahoituksessa. Samalla otettiin käyttöön uudet hakuajat ja uusi verkkoasiointi. Kaikilla rahoitusmuodoilla tuetaan korkeaa tieteellistä laatua ja kansainvälistä yhteistyötä.

Akatemian päähaut ovat huhtikuussa ja syyskuussa. Tarkennetut tiedot hakumenettelystä löytyvät aina hakuilmoituksesta. Suomen Akatemian tutkimusrahoitus suunnataan vertaisarvioinnissa parhaiten menestyville tutkijoille ja tutkimusryhmille sekä lupaavimmille nuorille tutkijoille tieteellisesti kunnianhimoisten hankkeiden toteuttamiseen. Akatemian rahoitusta hakevan tulee olla professorin tai dosentin tasoinen tai väitellyt tutkija, ellei hakuilmoituksessa toisin mainita. Joissain rahoitusmuodoissa hakijana on yliopisto tai tutkimuslaitos.

Rahoituksen ehdot

Suomen Akatemia rahoittaa tutkimushankkeita vain silloin, kun tutkimuksen suorituspaikka sitoutuu turvaamaan tutkijalle tutkimuksen perusedellytykset. Akatemian rahoitus osoitetaan tutkijan taustaorganisaatiolle. Apuraha ulkomailla työskentelyyn voidaan osoittaa myös suoraan tutkijalle.

Tutkimushankkeen vastuullisella johtajalla tulee olla palvelussuhde suorituspaikkaan. Akatemia voi myöntää rajoitetusti rahoitusta tutkimushankkeen vastuullisen johtajan palkkaamiseen. Rahoitusta tutkimushankkeen vastuullisen johtajan palkkaan voi hakea tutkimuksellisesti hyvin perustellusta syystä ja yhteensä enintään 12 kuukauden ajaksi. Tällöin asiasta löytyy maininta rahoituspäätöksen erityisehdossa. Vaikka rahoitusta hankkeen vastuullisen johtajan palkkaan ei haettaisikaan, se voi hakemuksessa sisältyä hankkeen niin sanottuun omarahoitussuuteen eli hankkeen kokonaiskustannusten siihen osuuteen, jonka jokin muu taho kuin Akatemia rahoittaa.

Mikäli Akatemia on päätöksessään asettanut myönnölle erityisehdon, on sitä noudatettava. Rahoitusta myönnetään kokonaissummana, jota ei saa ylittää. Rahoitusta voidaan käyttää vain rahoituskauden aikana syntyneisiin menoihin. Vastuullinen johtaja sekä tutkimuksen suorituspaikka vastaavat siitä, että rahoitus käytetään noudattaen päätöstä, Akatemian asettamia yleisiä ehtoja ja ohjeita sekä muita säännöksiä ja määräyksiä.

Mikäli myönnetty rahoitus poikkeaa haetusta 10 % tai enemmän, eikä vastuullinen johtaja tai tutkimuksen suorituspaikka poikkeamasta johtuen voi hyväksyä päätöksen laskentaperusteita, on hankkeelle mahdollista hakea uutta kustannusarviota. Kustannusarvion muutoshakemus on tehtävä kuuden viikon kuluessa päätöksestä, ellei päätösilmoituksen erityisehdossa toisin mainita.

Päätöksessä ilmoitetusta vuosierästä voi kunakin vuonna poiketa korkeintaan 15 %. Päätöksessä ilmenevät menolajit ovat ohjeellisia ja niistä poikkeaminen on sallittua, vain mikäli se tukee esitetyn tutkimussuunnitelman toteuttamista. Merkittävässä poikkeamisessa on syytä olla yhteydessä päätöksen esittelijään.

Projektin raportointi

Tutkimushankkeen vastuullinen johtaja laatii ja lähettää Akatemiaan tutkimusraportin verkkoasioinnin kautta Akatemian vahvistaman määräajan kuluessa. Mikäli rahoituspäätöksessä ilmoitettu rahoituksen kokonaissumma ylittää 1 000 000 euroa, tulee tutkimusohjelman vastuullisen johtajan sekä huippuyksiköiden toimittaa akatemialle tilintarkastuskertomus tutkimusrahoituksen käytöstä hankkeessa. Tilintarkastuskertomus toimitetaan tutkimusohjelmarahoituksen päättyessä tai huippuyksikön osalta kolmannen ja kuudennen vuoden rahoituksen jälkeen. Yksityiskohtaiset tiedot löytyvät Suomen Akatemian rahoituspäätöstä koskevista ehdoista ja ohjeista, jotka toimitetaan rahoituspäätöksen mukana ja päivitetään vuosittain.

Maksatus

Rahoituksen maksaminen edellyttää vastuullisen johtajan ja suorituspaikan vahvistusta rahoituksen vastaanottamisesta Akatemian verkkoasioinnin kautta kuuden viikon kuluessa päätöspäivästä, ellei päätösilmoituksen erityisehdossa toisin mainita. Akatemia soveltaa kaikkien rahoitusta saavien organisaatioiden osalta maksatusmenettelyä. Nykyisin suorituspaikka vastaa ennako- ja maksatuspyynnöistä.

Tutkimusrahoituspäätöksen muuttaminen

Kaikki oleelliset muutokset Suomen Akatemian rahoituspäätöksen sisältöön tai rahoituksen käyttöön liittyen edellyttävät Akatemian etukäteishyväksyntää ja rahoituspäätöksen muuttamista. Rahoituspäätöksen muuttamista voi hakea suorituspaikka ja hankkeen vastuullinen johtaja, jonka tulee tehdä siitä Akatemialle muutoshakemus. Hakemuksen tulee sisältää riittävät perustelut sekä asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot. Rahoitusta koskeviin asioihin voi hakea muutosta vain rahoituksen voimassaoloaikana, kuitenkin viimeistään kaksi kuukautta ennen rahoituskauden päättymistä. Tutkimuksen suorituspaikan muutosta ei voi tehdä kesken maksatuskautta. Rahan käyttämättä jääminen ei ole peruste rahoituskauden jatkamiselle.

3.5 Tekesin rahoitukseen liittyvät käytännöt

Rahoituksen haku

Rahoituksen hakijana ja saajana on organisaatio. Hakemuksen lähettäjällä on oltava oikeus lähettää hakemus organisaation puolesta.

Rahoituksen saaja sitoutuu toteuttamaan projektin rahoituspäätöksen mukaisesti allekirjoittamalla rahoituksen hyväksymisilmoituksen kolmen kuukauden kuluessa rahoituspäätöksen päiväyksestä.

Tekesin rahoitustasot ovat vakiot. Yleisimmät rahoitustasot ovat 60 % tai 70 % (laajat ja kansainväliset hankkeet). Tekes edellyttää tyyppillisesti potentiaalisten hyödyntäjien rahoitusta 5–15 %. Jos hakija onnistuu saamaan projektilleen rahoitusta potentiaalisilta hyödyntäjiltä tai muista rahoituslähteistä, saatu rahoitus pienentää hakijan omarahoituksen tarvetta. Saatu rahoitus ei siis leikkaa Tekesin rahoitusosuutta.

Rahoitus myönnetään haetun suuruisena, ellei esitetyn projektin sisältöön liity osioita, jotka Tekes katsoo tarkoituksenmukaiseksi jättää rahoitettavan projektin ulkopuolelle. Jos haettua rahoitusta leikataan, hakijan tulee toimittaa Tekesille päivitetty projektisuunnitelma, kustannusarvio ja kustannusarvioon mukautettu rahoitussuunnitelma. Rahoituspäätöksen liitteeksi tulevat sekä hyväksytty kustannusarvio, rahoitussuunnitelma sekä hyväksytty projektisuunnitelma. Haetusta rahoituksesta poikkeaminen johtaa siis kustannusarvion, rahoitussuunnitelman ja projektisuunnitelman tarkistamiseen. Sen sijaan Tekesin rahoitustaso (Tekesin %-osuus) pysyy vakiona.

Projektin seuranta

Julkisen tutkimuksen projekteille asetetaan johtoryhmä. Johtoryhmän muodostavat rahoituksen saajan edustajat, rahoittajien edustajat ja mahdolliset muut asiantuntijat. Tekes ei ole johtoryhmän jäsen, mutta Tekesin edustajalla on oikeus osallistua kokouksiin.

Johtoryhmä valvoo ja seuraa projektin edistymistä, tukee asiantuntemuksellaan projektin tavoitteiden toteutumista ja edesauttaa syntyneen osaamisen siirtämistä sitä hyödyntäville tahoille.

Rahoituksen saajan tulee järjestää projektin kirjanpito siten, että projektista aiheutuneet kustannukset voidaan yksilöidä ja niiden yhteys kirjanpitoon toden-

taa. Kustannukset esitetään sillä kustannusrivillä, johon ne rahoituksen saajan kirjanpidon perusteella kuuluvat.

Rahoituksen saaja noudattaa kirjanpidossaan, työajan kohdistamisessa ja projekti-kirjanpidossa samoja periaatteita kuin kaikessa muussakin toiminnassaan.

Projektin raportointi

Tekesille raportoidaan projektin etenemisestä yleisesti kolme kertaa vuodessa, SHOK -tutkimusohjelmissa yleensä kaksi kertaa vuodessa. Raportti sisältää tiedot kertyneistä kustannuksista, kertyneestä rahoituksesta ja projektin etenemisestä.

Loppuraportoinnin yhteydessä Tekesille on toimitettava myös erillinen vapaa-muotoinen sisältöraportti, jossa kuvataan laajasti projektin keskeiset tulokset ja johtopäätökset. Loppuraportti on julkinen, joten siihen ei tule sisällyttää salassa pidettäviä tietoja.

Muiden kuin valtion budjettitalouteen kuuluvien virastojen ja laitosten pitää toimittaa loppuraportin yhteydessä ulkopuolisen auktorisoidun tilintarkastajan laatima tarkastusraportti projektin kustannuksista ja rahoituksesta projektin koko kestoajalta. Rakennerahastoista rahoitetuissa projekteissa tilintarkastusraportti vaaditaan myös valtion virastoilta ja laitoksilta.

Tekesillä on kehitteillä määrämuotoinen tilintarkastusraportti, joka saataneen käyttöön vuoden 2011 aikana.

Raportointi on ollut mahdollista verkkoasioinnin kautta tammikuusta 2011 lähtien. Verkkoasiointiin tunnistaunut asiakas täyttää pyydyt tiedot asiointipalvelussa, jossa tietoja on mahdollista vapaasti tallentaa ja muokata aina niiden lähettämiseen saakka. Lähettämisen jälkeen tiedot lukittuvat ja tallentuvat Tekesin projektitietokantaan.

Mikäli asiakas ei voi asioida verkossa, allekirjoitetut ja skannatut raportointilomakkeet voi omalla vastuullaan toimittaa Tekesin kirjaamon sähköpostiin. Paperiversioita ei tarvitse toimittaa erikseen. Raportointi paperilomakkeilla ja postitse on sekin vielä mahdollista, mutta Tekes ei kannusta siihen.

Maksatus

Tekes maksaa oman rahoitusosuutensa jälkikäteen, kertyneitä kustannuksia vastaan. Maksaminen edellyttää että rahoituksen saaja on toimittanut kertyneitä kustannuksia ja rahoitusta koskevien tietojen lisäksi selvityksen projektin etenemisestä.

Rahoituksen viimeinen erä, 10 prosenttia myönnetystä rahoituksesta maksetaan vasta loppuraportin hyväksymisen jälkeen.

Tekes voi maksaa yliopistoille osan projektin rahoituksesta ennakkona. Ennakko maksetaan yliopiston kaikissa projekteissa, kun ennakoiden maksamiskäytännöstä yliopiston kanssa on sovittu. Ennakkoa ei kuitenkaan makseta, jos se jäisi alle 10 000 euron.

Ennakko on projektikohtainen ja se vastaa noin arvioitua kuuden kuukauden kustannusten määrää (6 kk / projektin koko kesto kk * Tekesin rahoitusmäärä euroa), SHOK-tutkimusohjelmissa kahdeksan kuukauden kustannusten määrää.

Ennakkoa ei tarvitse pyytää jokaista rahoitettavaa projektia varten erikseen, vaan ennakko maksetaan, kun rahoituksen saaja on palauttanut Tekesin päätösehtojen mukaisen rahoituspäätöksen hyväksymisilmoituksen liitteineen. Ennakko kuitataan rahoituksen saajalle maksettavasta Tekesin rahoitusosuudesta projektin loppupuolella, pääsääntöisesti kahtena eränä.

Projektimuutokset

Rahoituksen saajan tulee ilmoittaa Tekesille viipymättä projektin toteutumiseen vaikuttavasta vähäistä suuremmasta muutoksesta projektisuunnitelmaan, kustannusarvioon, rahoitussuunnitelmaan tai aikatauluun sekä muusta tutkimusrahoituksen käyttöön vaikuttavasta seikasta. Projektimuutoksiin on saatava Tekesin kirjallinen hyväksyminen.

3.6 Projektien raportointi, maksatukset ja ennakot – lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet

3.6.1 Projektien raportointi ja maksatukset

Sekä Akatemian että Tekesin rahoituksessa maksatuspyyntöön liittyvän raportoinnin lähtökohtana toimii liikekirjanpitoon perustuva projektikirjanpito, johon kirjataan projektin välittömät kustannukset. Tämän lisäksi projekteille kohdennettavat laskennalliset yleiskustannukset sekä henkilösivukustannukset johdetaan yhteisön kustannuslaskennasta. Laskennallisista kustannuseristä toimitetaan erilliset yhteisön tilinpäätökseen perustuvat selvitykset tiedoksi vuosittain Akatemian kirjaamoon ja Tekesiin.

Akatemian rahoituspäätöksessä hyväksyttyä yleiskustannuserrointa käytetään koko rahoituskauden ajan. Ennen vuotta 2009 tehtyihin rahoituspäätöksiin sovelletaan niihin sisältyvää 12,5 % yleiskustannuserrointa. Tekesin rahoituksessa osa rahoituksensaajista käyttää aina viimeisintä tiedossa olevaa kustannuserrointa, kun taas osa käyttää rahoituspäätösajankohdan kerrointa. Tekesin vanhat lisäkustannusmallin mukaiset hankkeet on voitu raportoida loppuun joko rahoituspäätöksen mukaisina tai mukautetusti kokonaiskustannusmallin mukaisina, siten kuin rahoituksensaajan hallinnon kanssa on sovittu.

Suomen Akatemia ja Tekes ovat yhtenäistäneet vuoden 2010 alusta lukien tutkimusrahoituksessa raportointijaksonsa siten, että rahoituksen saaja raportoi projektista kertyneet kustannukset kolme kertaa vuodessa, neljän kuukauden jakson kerrallaan. Raportointijaksot ovat tammikuu-huhtikuu, toukokuu-elokuu ja syyskuu-joulukuu.

Raportointitietojen toimittamisessa Akatemiaan ja Tekesiin on kuitenkin toisistaan poikkeavat käytännöt.

Raportointi Suomen Akatemian rahoittamissa tutkimusprojekteissa

Maksatusmenettelyn käytännön suunnittelutyön lähtökohtana on ollut koko valtionhallintoa velvoittava linjaus pyytää laskut verkkolaskuina siten, että ”sähköisen laskutuksen käytön laajentamiseksi koko valtionhallinto ottaa kaikki laskut vastaan sähköisinä vuoden 2009 loppuun mennessä.” Valtiokonttori on kilpailuttanut valtionhallintoa varten verkkolaskuoperaattorin. Kilpailutuksen tuloksena

Itella Information Oy:n tuottama palvelu asiakkaiden laskutukseen perustuu Finanssialan Keskusliiton ylläpitämään Finvoice- standardiin. Finvoice on suomalaisten pankkien yhteinen esitystapa verkkolaskulle. Akatemian suunnittelutyössä on hyödynnetty myös muita valtionhallinnossa jo nyt käytössä olevia ratkaisuja kuten laskujen käsittelyssä RONDO-järjestelmää, johon on tehty Akatemian toiminnan kannalta tarvittavia räätälöintejä. Maksatuksen asiatarkastuksen ja hyväksynnän käsittelyprosessia helpottamaan on rakennettu WebFocus-pohjainen SALLI-sovellus, joka kerää tietoja eri lähdejärjestelmistä.

Akatemian rahoituksessa käytettävä maksatuspyyntö on laadittu valtiovarainministeriön yhteisrahoitustyöryhmän malliin perustuen yhteistyössä yliopistojen, verkkolaskusovellusten, maksatuspyyntöjen kierrätysjärjestelmän (Rondo, SAP) toimittajan sekä verkkolaskuoperaattorin (Itella) kanssa. Kustannuslajeista pyydetään raportoinnin yhteydessä kokonaistoteutumätiedot projektin alusta alkaen sekä kyseisen kauden toteutumätiedot. Lisäksi vastaavat tiedot tulee ilmoittaa Akatemian rahoitusosuudesta. Henkilötyöraportointi on osa maksatuspyyntöä.

Akatemialle osoitetut verkkolaskut toimitetaan 20.5., 20.9. ja 20.1. tai seuraavaan arkipäivään mennessä. Maksatuspyyntöjä käsitellään Akatemiassa pääsääntöisesti maksatusajankohtaa seuraavan kuukauden loppuun saakka (kesäkuu, lokakuu ja helmikuu). Muina ajankohtina Akatemia ei vastaanota maksatuspyyntöjä. Maksatuspyyntöjen kautta Akatemia kerää järjestelmänsä suoraan hankekohtaiset varainkäyttötiedot edelleen hyödynnettäväksi.

Raportointi Tekesin rahoittamissa tutkimusprojekteissa

Määräaika raportointiin on raportointijakson päättymispäivää seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Tekesin asiointijärjestelmässä ei ole teknisesti rajoitettu tiettyä aikaväliä, jonka aikana asiakas voi toimittaa raportointia koskevat tiedot Tekesiin. Lähtökohtana kuitenkin on että asiakas noudattaa rahoituspäätöksessä mainittuja raportointiaikoja.

Tutkimusprojekteista raportoidaan sekä kaudella syntyneet että projektin alusta kumulatiivisesti kertyneet kustannukset ja projektille saatu rahoitus. Mukaan tulee liittää raportti projektin sisällöllisestä etenemisestä. Rahoitusta ei makseta ulos ennen kuin sisältöraportti on toimitettu Tekesiin. Valtionavustuksen saajat² esittävät lisäksi tilitetyistä palkoista henkilöerittelyn ja loppuraportin yhteydessä tilintarkastajan lausunnon projektin kustannuksista ja kertyneestä rahoituksesta. Maksatuspyyntö on näin ollen vain yksi osa vaadittavaa raportointia.

Raportointi on ollut mahdollista verkkoasioinnin kautta tammikuusta 2011 lähtien. Verkkoasiointiin tunnistautunut asiakas täyttää pyydetyt tiedot Tekesin asiointipalvelussa. Tietoja on mahdollista tallentaa ja muokata vapaasti aina niiden lähettämiseen saakka. Asiakas voi myös liittää mukaan tiedostoina muita raportoinnissa tarvittavia dokumentteja. Lähettämisen jälkeen tiedot lukittuvat ja tallentuvat Tekesin projektitietokantaan, josta ne ovat rahoituksen saajan valtuuttamien henkilöiden katseltavissa.

Jos projektin raportoiija ei vielä ole tunnistautunut Tekesin verkkoasiointiin, hän voi hakea tunnuksia oman organisaationsa pääkäyttäjältä. Pääkäyttäjä hallinnoi organisaation kaikkien hakemusten ja projektien verkkoasioinnin oikeuksia ja voi valtuuttaa muita henkilöitä palvelun käyttäjäksi.

² Muut kuin valtion budjettitalouteen kuuluvat rahoituksen saajat.

Mikäli asiakas ei vielä jostakin syystä voi asioida verkossa, allekirjoitetut ja skannatut raportointilomakkeet voi toimittaa omalla vastuullaan Tekesin kirjaamoon sähköpostitse. Sähköpostitse lähetetyistä raportointilomakkeista ei tarvitse lisäksi toimittaa erillisiä paperiversioita. Toki raportointi pelkästään paperilomakkeilla ja postin välityksellä on vielä mahdollista, mutta Tekes ei kannusta asiakkaita siihen.

Asia- ja numerotarkastus tehdään Tekesissä henkilötyönä. Tekesissä ei ole käytössä vastaavanlaista sähköistä tietojen tarkastussovellusta kuin Suomen Akatemiassa. Jos rahoituksen saajan esittämiä kustannuksia ei sellaisenaan hyväksyntä, Tekes varaa asiakkaalle aikaa kuulemiseen ennen lopullista maksatuspäätöstä.

Vielä toistaiseksi verkkoasiointimahdollisuus ei ole koskenut ns. ryhmähankkeita, joissa raportointi Tekesiin kulkee koordinaattorin kautta. Saadun positiivisen palautteen pohjalta, Tekes on kuitenkin nyt laajentamassa verkkoasiointin mahdollisuutta myös ryhmähankkeisiin. Tekesin verkkoasiointin raportointiosio on vastikään otettu käyttöön ja sen käytännön toiminnallisuuksia kehitetään muutoinkin saatavan palautteen perusteella.

Raportointikäytäntöjen arviointia

Suomen Akatemiaan maksatusmenettelyn käyttöönoton tavoitteet olivat: prosessin tehokkuus, tuotetun tiedon hyväksikäyttö ja kierrätys eri yhteyksissä sekä toimintojen automatisointi. Maksatuspyynnöistä siirtyy tieto määrärahan käytöstä sekä henkilötyövuosista tietovaraston kautta Akatemian SARA-verkkoasiointipalvelun raportointiosioon. Tutkimushankkeen vastuullinen johtaja hyödyntää tietoa projektin henkilöstön osalta tutkimusraporttia laatiessaan. Tietoja käytetään myös Akatemian omiin raportointivelvoitteisiin sekä määrärahojen sisäiseen seurantaan.

Akatemia näkee käytössä olevan automaattisen toimintamallin ainoaksi vaihtoehdoksi suurten raportointimäärien vuoksi. Maksatuspyyntöjen tuottaminen erityisesti kokonaiskustannusmallihankkeiden osalta on kuitenkin osoittautunut haasteeksi. Toimintatapojen sekä tietojärjestelmien kehittämistarpeet sekä tutkimuksen suorituspaikoissa että Akatemiassa ovat olleet suuret. Akatemia käynnistikin maksatusmenettelyn seurantahankkeen, jossa menettelyjä on kehitetty ja samalla rahoituksen saajien neuvontapalveluja on lisätty.

Toisin kuin Akatemia Tekes ei ole ottanut vastaan lainkaan verkkolaskuja. Verkkolaskun käyttöönotto Tekesin rahoituksessa tarkoittaisi, että jokaisessa projektissa raportoinnin vaatimat tiedot kulkisivat Tekesiin kahta eri reittiä. Kaikkia raportoinnissa vaadittavia tietoja ei ole mahdollista sisällyttää verkkolaskuun, joten raportoiija joutuisi antamaan suuren osan tiedoista verkkoasiointin kautta. Tekesin verkkoasiointi raportoinnin osalta on vastikään otettu käyttöön ja palvelua tullaan kehittämään asiakaspalautteen perusteella. Tekesissä ei ole toistaiseksi keskusteltu siirtymisestä verkkolaskutuksen suuntaan.

Yliopistojen viimeaikaisten kokemusten mukaan laskut hylkäytyvät edelleen Suomen Akatemian automaattisiin tarkastuksiin perustuvassa järjestelmässä erilaisista syistä liian helposti ja niiden tekeminen uudelleen on koettu turhauttavana. Syynä laskujen hylkäytymiseen näyttävät olleen erityisesti henkilötyöerittelyt, joiden tiedostoissa on ollut varsin paljon virheitä. Laskuja on hylätty myös määrärahojen ylityksistä johtuen.

Yleinen näkemys yliopistoissa on, että Akatemian käytäntöä tulisi kehittää Tekesin verkkoasiointimallin kaltaiseksi, jolloin maksatusta varten tarvittavat tiedot toimitetaan sähköisen asiointijärjestelmän kautta kytkemättä raportointia rahoituksen saajan laskutusjärjestelmään. Myös toisensuuntaisia näkemyksiä on esitetty. Jos sähköisen järjestelmän kautta tapahtuva maksatusmenettely saataisiin toimimaan virheettömästi, se olisi kustannustehokas tapa hoitaa raportointia, koska se säästäisi henkilötyötä. Yksi ratkaiseva kysymys on, miten usein järjestelmään tulee muutoksia, kun räätälöityjen järjestelmien muuttaminen on työlästä ja kallista. Tästä johtuen eräät rahoituksen saajat (esim. VTT) eivät ole muuttaneet laskutusjärjestelmiään ollenkaan yhden toimijan tarpeiden vuoksi.

Tutkimusmäärärahojen erilaisesta luonteesta, kustannustilitysmenettelyistä ja rahoittajien projektiseurannan eroista johtuen Suomen Akatemian ja Tekesin raportointiin liittyvät käytännöt ovat kehittyneet eriin suuntiin. Käytäntöjen yhtenäistämistarpeesta on aika ajoin keskusteltu. Jos käytäntöjä halutaan yhtenäistää, muutos olisi mahdollista ainoastaan pidemmällä aikajaksolla.

3.6.2 Ennakot

Valtionavustuslaissa (688/2001) on säädetty, että valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Ennakon suuruudesta ja ajoituksesta on valtiovarainministeriö määrännyt (TM 9509) seuraavaa: rahoittajan on pidättäydyttävä liian suuresta ja tarpeettoman aikaisesta vaiheesta tapahtuvasta suorituksesta.

Sekä Suomen Akatemia että Tekes maksavat projektikohtaista ennakkoa. Ennakon suuruus on rahamäärä, jonka rahoituksensaaja tarvitsee projektin toteuttamista varten ennen kuin projektin ensimmäisestä kustannustilityksestä saatava rahoitus on rahoituksensaajan käytettävissä. Tällä perusteella ennakoiden suuruus määräytyy seuraavasti.

Ennakot Suomen Akatemian rahoituksessa

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat lähettää ennakkomaksatuspyynnön Akatemialle vuosittain 21.2. mennessä uusien rahoituspäätönsä perusteella. Akatemia voi maksaa ennakkoa siten, että 1. vuosineljänneksen aikana maksetaan projektin ensimmäistä vuotta koskevasta Akatemian rahoitusosuudesta 1/3 ennakkoa. Akatemian tarkennettu ennakkomaksatuspyyntöjen aikataulu voidaan tarvittaessa erikseen saattaa tiedoksi suorituspaikkojen taloushallinnoille. Ennakko maksetaan vain kerran ja sen alaraja on 7 500 euroa. Ennakkomaksatuspyynnön tulee perustua realistiseen tarkistettuun rahoitussuunnitelmaan eli hankkeen todelliseen rahoitustarpeeseen kustannusten ajoittumisen perusteella. Ennakko palautetaan hankkeen päättyessä hyvityslaskulla. Varsinaista projektin sisällöllistä seurantaa ei yleensä tehdä kesken projektin.

Ennakot Tekesin rahoituksessa

Tekes maksaa kullekin projektille ennakkoa vain kerran. Ennakko on suuruudeltaan $\frac{1}{2}$ projektin arvioidusta ensimmäisen vuoden (\neq kalenterivuosi) Tekes-rahoituksen määrästä. Projekteissa, joissa raportointiväli on tavanomaista

pidempi, voidaan maksaa vastaavasti suurempaa ennakkoa. Ennakkoa ei ole maksettu, jos se jää alle 10 000 euron.

Tekes maksaa projektikohtaisen ennakon yhtenä eränä ilman erillistä ennakonmaksupyyntöä. Ennakko maksetaan, kun rahoituksensaaja on palauttanut Tekesiin allekirjoitetun rahoituspäätöksen hyväksymisilmoituksen vaadittavine liitteineen. Ennakon maksamisen edellytyksenä on lisäksi se, että ennakoiden maksamisesta ylipäättään on sovittu kyseisen organisaation kanssa.

Ennakko kuitataan kertyneitä kustannuksia vastaan yleensä vasta projektin kahden viimeisen kustannustilityksen yhteydessä. Pääsäännöstä voidaan poiketa projektikohtaisesti, mikäli projekti ei etenekään suunnitelmien mukaisesti ja jo maksettu ennakko arvioidaan ylimitoitetuksi. Jos loppumaksatuksessa ennakkoa ei saada kuitattua kokonaisuudessaan kertyneitä kustannuksia vastaan, liika maksettu ennakko peritään valtionavustuslain säännösten mukaisesti takaisin.

Ennakoiden maksaminen tulevaisuudessa

Yliopistot ovat esittäneet eräänä mahdollisuutena siirtymistä projektikohtaisista ennakoista yliopistokohtaisiin ennakoihin. Suomen Akatemia ei ole näillä näkymin siirtymässä organisaatiokohtaisiin ennakoihin. Myöskään Tekes ei näe rahoituksensa osalta tällaista kehityssuuntaa todennäköisenä, ei edes pidemmällä aikavälillä.

3.7 Työajan kohdentamismenettelyt

Suomessa on yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa nykyisin tyypillisesti käytössä työajan kohdentamismalli, jossa kaikkien tulee kohdistaa työaikansa joko kuukausittain tai vähintään kaksi kertaa vuodessa hankkeille tai tulosalueille. Vähintään kuukausittain kohdentaminen päivätarkkuudella koskee yleensä ulkoisella rahoituksella rahoitettavissa projekteissa työskenteleviä. Opetus- ja tutkimushenkilöstö, joka ei työskentele projekteissa sekä palvelu- ja hallintohenkilöstö voivat tyypillisesti kohdentaa työaikansa minimissään kaksi kertaa vuodessa.

Helsingin yliopistossa työajan kohdentamisen osalta mallia on muutettu vuonna 2011. Alla on kuvaus HY:n nykymallista.

Työajan kohdentaminen Helsingin yliopistossa 2011 alkaen

Aikaisempi periaate oli, että rahoitusmallista riippumatta kaikki kohdentavat työaikansa. Kokonaistyöaikaa noudattavien piti kuitenkin kohdentaa pelkästään täydentävään rahoitukseen kohdistuva työaika; perusrahoituksen osuus saatiin muuttamalla järjestelmään tehdyt työsuunnitelmat toteutumiksi tasaisesti joka kuukaudelle. Nyt samaan lopputulokseen päästään hiukan eri tavalla.

Niissä tapauksissa, missä suinkin on mahdollista, järjestelmä vie tunnit automaattisesti. Silloin, kun kohdennusta tehdään, toimitaan aiemman periaatteen mukaisesti: järjestelmään viedään todelliset tunnintunnit tarkkuudella. Enää ei oteta myöskään kantaa siihen, *mitä* tehdään, vaan pelkästään siihen, mille projektille tehdään työtä.

Nykyisen periaatteen mukaisesti:

- työpanos voi kohdistua joko projektille tai tulosityksikölle. Vastaavasti palkkakustannus jää laitokselle tai siirtyy projektille
- tulosityksikölle voidaan kohdentaa työtä tai poissaoloja, projektille kohdennetaan työaika yleensä, ottamatta kantaa siihen, mitä työtä on tehty (poikkeuksena EU-projektit)
- palkalliset poissaolot kohdennetaan aina tulosityksikölle
- Hallinto- ja tukihenkilöstö, akatemiaprofessorit ja -tutkijat, säätiöistä, lahjoitusviroista, Fidipro- tai Marie Curie -projekteilta palkkansa saavat: työajan kohdentaminen tapahtuu automaattisesti
- henkilöt, joiden työaika kohdistuu yhteen täydentävän rahoituksen projektiin
 - jos projekti on lisäkustannusmallin mukainen, täytyy kaikki työaika kohdentaa (käytännössä tämä voidaan tehdä vaikka usealle kuukaudelle yhdellä kertaa)
 - jos projekti on kokonaiskustannusmallin mukainen, riittää, että kohdennetaan projektille kohdistuva työaika. järjestelmä täydentää poissaolotunnit.
- henkilöt, joilla on useita projekteja (SA, Tekes, liiketoiminta ym) tai jotka tekevät työtä EU-projekteille, kohdentavat kaiken työaikansa ja poissaolonsa.
- pääsääntöisesti perusrahoituksesta palkkansa saavan henkilön osalta riittää, että hän kohdentaa täydentävään rahoitukseen kohdistuvan työaikansa. Järjestelmä täydentää perusrahoituksen osuuden.

Järjestelmä tekee täydennyksen silloin, kun oletustyöajan ja kohdennetun työajan erotus on enemmän kuin 20 h. Perussääntö on, että täydennetyt tunnit vietään tulosityksikön alle, jolloin niitä vastaava palkkakustannus jää laitoksen perusrahoitukseen. Henkilöille voidaan kuitenkin määritellä ns. kotikustannuspaikka, jonne täydennys tapahtuu. Kotikustannuspaikaksi voidaan määritellä yllä luetellut säätiö, Fidipro- yms projektit tai vaikka perusrahoituksen projekti, jolle palkkaa halutaan kohdistaa.

Täydennetyt tunnit järjestelmä vie erilliselle tehtävälle (”järjestelmän täydentämät tunnit”), joka varsinaisille käyttäjille näkyy passiivisena. Sen sijaan vastuuhenkilöt pystyvät helposti etsimään ja tarvittaessa korjaamaan järjestelmän lisäämiä tunteja.

Järjestelmä vahvistaa automaattisesti kaikki tunnit, jotka ovat kotikustannuspaikaksi määritellyillä tai perusrahoituksen projekteilla. Muut tuntikirjaukset täytyy vahvistaa, jotta ne siirretään laskentaan ja edelleen kirjanpitoon.

Järjestelmään on edelleen mahdollista tehdä yksikkö- tai projektikohtaisia tallennuspohjia. Samoin edelleen projektinjohtaja voi halutessaan kohdentaa projektille tunteja ilman kustannusvaikutusta.

Ulkomaisia malleja

Amsterdamin yliopistossa on käytössä periaatteessa samanlainen malli kuin Suomessa. Siellä kuitenkin varsin pieni joukko kirjaa työaikaansa kuukausittain. Muiden osalta käytetään lähtökohtana suunnitelmaa, jonka pohjalta henkilökustannukset kohdennetaan ja jota muutetaan tarvittaessa.

Iso-Britanniassa on tyypillisesti käytössä malleja, jotka perustuvat otantaan. Jokainen seuraa vähintään viikon vuodessa työajan käyttöönsä ja joku seuraa työaikaa jokaisen viikon aikana. Järjestelmän ongelmana on selvästikin suuri epätarkkuus, jos ajankäyttö eri projekteihin vaihtelee huomattavasti, kuten voi olettaa tapahtuvan.

Muita näkökohtia työajan kohdentamiseen

Työryhmä selvitti työajan kohdentamisen vaatimusta myös valtionavustuslain ja tarkastettavuuden näkökulmasta. Valtionavustuslaki asettaa varsin väljät reunaehdot rahoituksen käytölle, mutta rahoituksen myöntäjän on määriteltävä ehdot, joita on noudatettava. Näkemykseksi käytyjen keskustelujen perusteella muodostui, että valtionavun ennakkoa voidaan myöntää suunnitelmätietojen perusteella, mutta lopullisen maksatuksen tulee perustua todelliseen ajan käyttöön.

Työryhmän näkemyksen mukaan lähtökohtana tulee olla ensisijaisesti kustannusten oikea kohdentaminen, jotta yliopisto voi toimia kustannustehokkaasti ja ohjata myös oman perusrahoituksensa oikeasuuruiseen eri kohteisiin. Koska henkilöstökustannukset ovat tyypillisesti yliopistojen ja tutkimuslaitosten ylivoimaisesti suurin kustannuserä, sen kohdistaminen oikein on olennaista. On syytä korostaa sitä, että kustannustehokkuus ei tarkoita esimerkiksi vähäisessä määrin ulkoista rahoitusta houkuttelevien ja siinä mielessä ”tuottamattomien” alojen karsimista, vaan todellisessa sivistysyliopistossa kaikilla aloilla on lähtökohtaisesti olemassaolon oikeutus.

Tavoitteena on myös se, että rahoittajat tiedostavat kokonaiskustannukset ja hyväksyvät ne rahoituksen lähtökohdaksi. Kukin rahoittaja maksaa oman rahoitusosuutensa mukaisen määrän, mutta kun kokonaiskustannukset tiedetään ja ne ovat avoimen tarkastelun kohteena, myös riski liian vähäisestä rahoituksesta pienenee. Työajan kohdentamismenettelyjen tulee puolestaan olla teknisesti mahdollisimman sujuvia ja yksinkertaisia ja niiden tulee ottaa huomioon työn luonne. Projektityöhön osallistuvien työajan kohdentuminen on esitettävä projektin luonne huomioon ottaen riittävällä tarkkuudella, tyypillisesti päiväkohtaisesti.

Rahoituksen saajan tulee pystyä varmistamaan asianmukaisella tarkkuudella rahoittajalle, että sen saama rahoitus on käytetty ehtojen mukaiseen tarkoitukseen. Helpoiten tämä tapahtuu sertifioidun toimintamallin avulla. Siinä on käyty etukäteen tarkasti läpi hallinnolliset menettelyt rahoituksen suhteen, mukaan lukien omarahoituskäytännöt. Rahoituksen saajan tulee sitoutua rahoitusta hakiessaan ja vastaanottaessaan siihen, että se vastaa projektin omarahoitusosuudesta.

3.8 Tutkimusrahoitusosaamisen vahvistaminen tutkimuksen suorituspaikoilla

Yleisesti ottaen tutkimusosaamisen kulmakivinä ovat huippuluokan tutkijat sekä ammattimainen, yliopiston ydintehtävien tukemisesta lähtevä palveluorganisaatio. Täydentävä rahoitus on yliopistoille elintärkeä ja kilpailu siitä näyttäisi edelleen lisääntyvän. Tämä luo haasteita tutkimusrahoitusosaamisen vahvistamiselle.

Tutkimusrahoitusosaamisen vahvistamisen näkökulmasta toimivat tukipalvelut ja prosessit ovat ensiarvoisen tärkeitä. Riittävä resursointi suhteessa palvelutasota-

voitteeseen tulisi olla kohdallaan. Palveluorganisaatio vaatii riittävää resursointia huomioiden tavoitetaso palvelussa ja rahoituksessa: Erilaisilla osa-aikaratkaisuilla rahoituksen hakemisen tai projektien hallinnassa (talous, yms.) ei rakenneta ammattimaisuutta. Tutkimusrahoitusosaamista voidaan ja vahvistetaan yliopistoissa jo tällä hetkellä monilla eri keinoin.

Tiedotus

Tutkimusrahoitukseen liittyvä tiedotus on yksi keskeisistä keinoista tukea rahoituksen hakemista. Hakijoita tuetaan paitsi yleisellä tiedotuksella rahoitusmahdollisuuksista myös sisäisellä viestinnällä ajankohtaisista hauista. Hakijoita motivoidaan esim. yliopiston viestimiin tehtävien erilaisten uutisten, blogien tms avulla. Rahoitushakujen lähestyessä järjestetään infoja ja ns. hakuklinikkoja koskien tiettyjä hakuja tai rahoitusmuotoja. Tutkijoille/ryhmille tehdään kohdennettua hakumarkkinointia. Myös johtoa (mm. tiedekunnat, laitokset, koulut) informoidaan ajankohtaisista tutkimusrahoituskysymyksistä ja näin tuetaan heitä päätöksenteossa.

Esimerkki 1: Useat suomalaiset yliopistot tukevat tiedonsaantia tutkimusrahoitusmahdollisuuksista tarjoamalla henkilöstölleen pääsyn TURA tietokantaan (Turun yliopiston ylläpitämä tutkimusrahoitustietokanta). Osa yliopistoista (mm. HY) tarjoaa henkilökunnalleen lisäksi pääsyn ulkomaiseen tutkimusrahoitustietokantaan, josta voi tilata itselleen tiedotteita alakohtaisista rahoitusmahdollisuuksista (esim. Research Professional).

Koulutus ja neuvonta

Tutkimusrahoitusosaamista vahvistetaan myös kouluttamalla yliopiston eri toimijoita. Koulutuksia sekä konsultointia järjestetään yliopistojen johdolle, tutkimusta tukevalle henkilöstölle (esim. taloussihteerit) sekä tutkijoille hakuvaiheessa ja rahoituspäätöksen jälkeen.

Esimerkki 1 (esim. Itä-Suomen yliopisto ja Aalto- yliopisto): rahoituksensaajille järjestetään säännöllisesti rahoittajakohtaisia koulutustilaisuuksia, jossa käsitellään mm. rahoitusehtoja, sopimusten tekemistä, talousasioita sekä immateriaalioikeuksiin liittyviä kysymyksiä.

Esimerkki 2 (esim. Helsingin yliopisto, Aalto- yliopisto): rahoituksensaajille järjestetään projektien alkupalavereja, jossa käydään läpi mm. rahoittajan ehdot, vastuut, talouteen liittyvät asiat, sopimukset, raportoinnit jne.

Esimerkki 3 (esim. Helsingin yliopisto): rahoituksen hakijoiden tueksi yliopisto panostaa erityisesti henkilökohtaiseen hakuneuvontaan ja hakemusten arviointiin, jota tehdään yliopistojen omin voimavaroja että käyttämällä ulkopuolisia konsulttipalveluja.

Koulutusta voidaan järjestää joko itse tai hyödyntämällä rahoittajien ja/tai ulkopuolisten palvelutarjoajien palveluja (esim. EU koulutus). Keskeinen haaste mm. yliopistoissa tutkimusrahoitusosaamisen lisäämisessä on tutkijoiden ja tutkimustyötä tukevien henkilöiden projektinhallintaosaamisen lisääminen. Tavoitteena on ammattimainen projektijohtaminen. Projektiosaamista voidaan vahvistaa sekä koulutuksella että tarjoamalla projektihallintaa tukevia järjestelmiä.

Esimerkki 1: Aalto-yliopistossa järjestetään koulutusta esim. projektipäälliköille ja koordinaattoreille projektihallinnon perusteista (2 pv) sekä jatkokurssi (2 pv) ja isojen kansainvälisten hankkeiden vetäminen -seminaari.

Esimerkki 2: Itä-Suomen yliopistossa järjestetään jatko-opintojen yleiseksi valmiustaitokurssina Tutkimusprojektin hallinta -kurssi.

Koulutuksen ja neuvonnan lisäksi tutkimusrahoitusosaamista tuetaan hakijoiden ja rahoituspäätösten saajien henkilökohtaisella neuvonnalla. Esimerkiksi hakuvaiheessa voidaan käyttää tarvittaessa myös ulkopuolisia palvelujen tarjoajia.

Muut toimet

Tutkimusrahoitusosaamista voidaan ja tulisi entistä enemmän vahvistaa sähköisten palveluiden kehittämisen avulla eli mm. rahoituksen hakemista ja projektien hallintaa palvelevia tietojärjestelmiä tarjoamalla.

Yksi keskeinen tutkimusrahoitusosaamista tukeva toiminta on tiivis yhteistyö rahoittajien kanssa. Tämä on keskeistä mm. tiedon kulun ja vuorovaikutuksen näkökulmasta. Myös yliopistojen tutkimusta palvelevien yksiköiden välinen yhteistyö on tärkeää kokemusten ja osaamisen kehittämisen kannalta. Tutkijoiden välinen yhteistyö on suositeltavaa, esimerkkinä mentorointi, vertaistuki, kokemusten vaihtaminen mm. hakemusten laadinnasta tai projektin hallintomenettelyistä.

4 Toimintavaihtoehdot ja niiden vertailu sekä työryhmän suositukset

4.1 Kokonaiskustannusmallin tavoitteet, periaatteet ja soveltaminen

Kokonaiskustannusmallin tavoitteena on kustannusten kohdistaminen oikein riippumatta niiden rahoituslähteestä. Piilokustannukset eivät ole pitkällä aikavälillä kenenkään etu, sillä resurssit eivät ohjaudu silloin tehokkaasti eikä kustannustietoisuus toteudu. Kun oikeat kustannukset tiedetään, on helpompi perustella rahoituksen tarve myös rahoittajille. Läpinäkyvä kustannusrakenne auttaa myös alentamaan kustannuksia, kun kaikkien toimintojen kustannuksia voidaan verrata vastaavien palvelujen kustannuksiin vaihtoehtoisilla tavoilla tuotettuna.

Keskeinen periaate kokonaiskustannusmallin soveltamisessa on se, että kaikkien hankkeesta aiheutuvien kustannusten tulee lähtökohtaisesti olla hyväksyttävissä osaksi kokonaiskustannuksia. Aidossa kokonaiskustannusmallissa rahoittajan ei tule lähtökohtaisesti sulkea pois mitään kustannuseriä, ellei niitä ole perustellusta syystä etukäteen määritelty tukikelvottomiksi.

Akatemian ohjeen mukaan rahoitusta myönnetään tutkimushankkeen vastuullisen johtajan palkkaamiseen vain tietyin reunaehdoin. Luvussa 3.4. tarkemmin kuvattu Akatemian käytäntö, jossa tutkimuksen vastuullisen johtajan palkka voidaan sisällyttää ainoastaan omarahoitusosuuteen, on koettu ainakin useimmissa yliopistoissa suurena ongelmana sekä periaatteellisesti että raportointiteknisesti.

Työryhmä katsoo, että hankkeen vastuullisen johtajan projektille tekemä työ ja siitä aiheutuva palkkakustannus tulee hyväksyä osaksi hankkeen kokonaiskustannuksia silloin kun se on hankkeesta aiheutunut kustannus. Kokonaiskustannusmallin periaatteiden mukaisesti Akatemian ei tule myöskään edellyttää sen erittelemistä, minkä rahoittajan rahoitusta tähän kustannuserään on käytetty. Kukin yliopisto voi rahoituksen hakuvaiheessa valita, esittääkö se rahoitusta vastuullisen johtajan palkkaan osana hankkeen rahoitusta ja toimia maksatushakemuksissaan vastaavalla tavalla. Suosituksissa esitetyt yleiset periaatteet koskevat myös vastuullisen johtajan palkkakustannuksia.

Työryhmä suosittelee kustannuslaskentajärjestelmien sertifiointia luvussa 3.3. esitettyjen periaatteiden mukaisesti ja katsoo, että kaikkien julkisten rahoittajien Suomessa tulisi hyväksyä sellaisenaan EU:n myöntämä sertifiointi. Rahoituksen saajien yhteistyö asiassa on suositeltavaa.

Kokonaiskustannusmallin soveltamiseen liittyen työryhmä suosittelee luvussa 3 käsiteltyjen näkökohtien mukaisesti seuraavia yleisiä periaatteita ja niitä tukevia toimenpiteitä.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET:

Koulutusta ja tietoa kokonaiskustannuksiin perustuvan toimintamallin logiikasta ja sisällöstä lisätään sekä rahoittajien että rahoituksen saajien organisaatioissa, jotta kaikki toimijat ymmärtävät mallin periaatteet, edut ja siihen pohjautuvat käytännöt samalla tavoin.

Työryhmän määrittelemiä kokonaiskustannusten laskentaan liittyviä käsitteitä ja kertoimien laskentaperusteita käytetään kaikissa kokonaiskustannusmallihankkeissa.

Eri julkiset rahoittajat ja rahoituksen saajat asettavat tavoitteekseen rahoituksen hakumenettelyissä, rahoituspäätöksissä ja raportoinnissa mahdollisimman yhtenäisen toimintamallin, joka perustuu kokonaiskustannusten oikeaan kohdentamiseen työryhmän havainnollistaman kokonaiskustannusmallin periaatteiden mukaisesti.

Rahoittaja määrittelee kokonaiskustannusmallin mukaisissa hankkeissa euromääräisen myönnön lisäksi oman rahoitusosuutensa prosentteina, mutta ei lähtökohtaisesti rajaa pois mitään hyväksytystä hankkeesta johtuvia kustannuseriä. Mahdolliset rajoitukset hankkeen kustannuksiin tulee toteuttaa sellaisella tavalla, joka ei aiheuta poikkeamaa kokonaiskustannusmallin soveltamiseen hakuvaiheesta maksatushakemuksiin.

Mikäli rahoittajan on välttämätöntä rajata pois joitakin selkeästi tukikelvottomia kustannuseriä, tulee nämä selkeästi näkyä jo hakuvaiheessa. Rahoituksen saaja ei raportoi tällaisia kustannuseriä rahoittajille. Työryhmän käsityksen mukaan kustannusten tukikelpoisuutta tulisi projektiseurannan ja raportoinnin yksinkertaistamiseksi rajata vain lainsäädännöstä tai muusta pakottavasta syystä johtuen.

Menettelytapojen yksinkertaistamista tuetaan sertifioimalla laskentakäytännöt organisaatiokohtaisesti, mutta tiiviissä yhteistyössä tarpeetonta päällekkäistä työtä välttäen. Sekä rahoittajat että rahoituksen saajat sitoutuvat toimimaan sertifioitujen menettelyjen mukaisesti. Kaikkien julkisten rahoittajien tulee hyväksyä sama sertifointi.

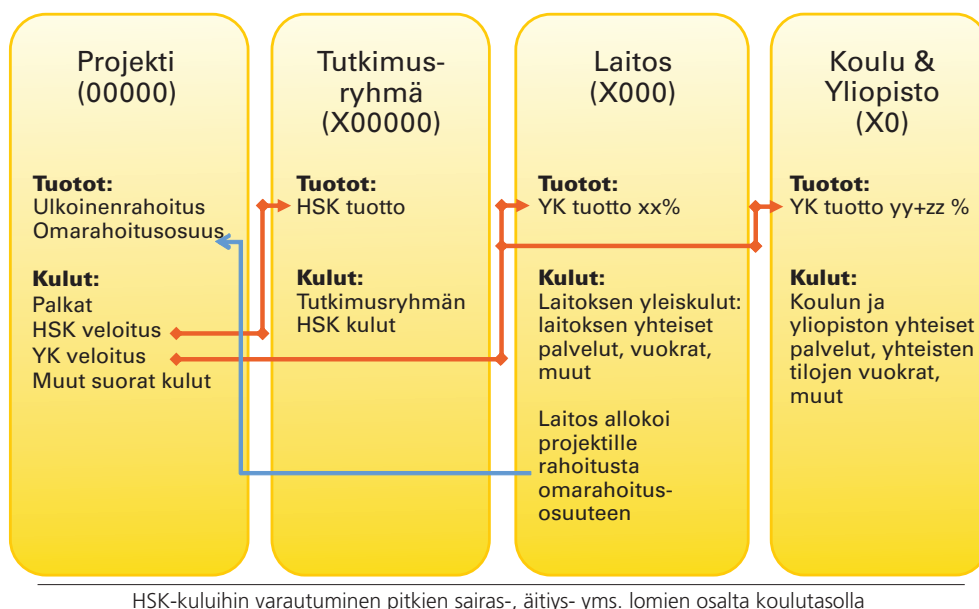
4.2 Omarahoitusosuudet ja niiden käsittely

Omarahoitusosuudella tarkoitetaan tutkimuksen suorituspaikan omaa rahoitusosuutta yhteisrahoitteisen hankkeen kokonaiskustannuksista. Se määrä, jota kokonaiskustannuksista ei saada katettua muiden rahoittajien osuuksilla, jää omarahoitukseksi. Kokonaiskustannusmallissa kukin tietyn projektin rahoittajista päättää rahoitusosuudestaan ja osallistuu omalla prosentti- tai euromääräisellä osuudellaan hankkeen kaikkiin tukikelpoihin kuluihin. Organisaatio voi rahoittaa omaa osuuttaan rahoituksen käyttöä säätelevien ehtojen puitteissa esimerkiksi toimintamenoihin saadulla valtionavulla, liiketoiminnan tai elinkeinotoiminnan tuotoilla, lahjoitusvaroilla tai muulla ulkopuolisella rahoituksella.

Omarahoitusosuuden määrittely kustannuslajeittain ei ole kokonaiskustannusmallin periaatteiden mukaista. Rahoittajan prosenttiosuus maksetaan hankkeen tukikelpoisista kokonaiskustannuksista, ei hankkeen yksittäisistä menolajeista. Työryhmä suosittelee omarahoitusosuuden käsittelyssä tutkijoiden näkökulmasta helposti viestittäviä ja ymmärrettäviä menettelytapoja. Näin varmistutaan siitä,

että projektia hallinnoiva yksikkö, esimerkiksi ao. laitos, on todella sitoutunut omalla panoksellaan projektin kokonaiskustannusten kattamiseen ja että projektista vastaavalle tutkijalle on selvää, mistä omarahoitusosuudella katettavaksi jäävien kustannusten osuus katetaan. Eräs viestinnällisesti selkeä malli on kirjata omarahoitusosuus näkyviin projektin tulona.

Projektin tuotot ja kustannukset



Kuva 1. Aalto-yliopiston vuodesta 2011 lukien käyttämä malli, joka on projektin näkökulmasta viestinnällisesti selkeä.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Rahoituksen saajat kiinnittävät erityistä huomiota omarahoitusosuuden käsitteeseen omassa organisaatiossaan, koska valitulla menettelytavalla on huomattavan suuri vaikutus siihen, miten eri mallien koetaan toimivan tutkijan näkökulmasta. Ottaessaan vastaan kokonaiskustannusmallin mukaista rahoitusta rahoituksen saaja ottaa vastuun myös omarahoitusosuutta vastaavan rahoituksen tarjoamisesta projektille. Menettelytapojen tulee olla avoimia ja selkeitä, jotta tutkijat voivat keskittyä hallinnollisten asioiden sijasta täysipainoisesti omaan työhönsä.

4.3 Kokonaiskustannusmallin soveltamisen laajuus eri rahoitusmuodoissa

Suomen Akatemia ja Tekes myöntävät kilpailtua tutkimusrahoitusta. Akatemian ja Tekesin rahoituspäätöksissään käyttämän kokonaiskustannusmallin etuna on, että se tuo näkyväksi tutkimuksen kaikki kulut ja että myös ulkopuolinen rahoittaja (SA, Tekes) osallistuu niiden maksamiseen. Tämä mahdollistaa tutkimusedellytysten vahvistamisen suorituspaikan omilla resursseilla.

Koska tavoitteena on yliopiston tai tutkimuslaitoksen kaikkien kustannusten kohdistaminen oikein, kokonaiskustannusmallia tulee lähtökohtaisesti soveltaa kaikkeen toimintaan. Kokonaiskustannusmallia ei siis käytetä rahoittajia varten,

vaan se tukee organisaation johtamista. Jos jokin toiminto ei kannata kaikkia kustannuksiaan, jollekin muulle toiminnolle tai yksikölle kohdistuu silloin kustannuksia, jotka eivät sinne kuulu ja kokonaisuus vääristyy. Tavoitteena tulee siten olla yksi kaikille ymmärrettävä malli, jonka avulla kustannukset kohdistuvat oikein ja jonka mukaisesti myös kokonaiskustannukset rahoitetaan täysimääräisesti kaikkien toimintojen osalta.

Kokonaiskustannusmallin mukainen toiminta edellyttää ammattimaista ja valistunutta johtajuutta, mutta toisaalta myös vastuullista toimintaa, kustannusten hallintaa ja niitä tukevia järjestelmiä.

Kustannustehokkuus ei merkitse sitä, että kustannukset karsitaan minimiin ja toimitaan halvalla. Yliopistot ja tutkimuslaitokset tavoittelevat korkeaa laatua, jolla on hintansa. Kustannusten ja toiminnan tuotosten on oltava järkevissä suhteissa toisiinsa, ottaen huomioon erityisesti tutkimustoimintaan liittyvät riskit ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Työryhmä toteaa, että poikkeuksen kokonaiskustannusmallin käytöstä muodostavat tällä hetkellä akatemiaprofessorin ja akatemiaturkijoiden tehtävien rahoitusmuodot, jotka noudattavat lisäkustannusmallia. Akatemiaprofessorin ja akatemiaturkijan virat muuttuivat työsuhteisiksi tutkijantehtäviksi suorituspaikkaansa 1.1.2010 alkaen Akatemian lainsäädännön muuttuessa. Hallituksen esityksessä 27/2009 laiksi Suomen Akatemiasta todettiin tutkijavirkamuutoksen olevan kustannusneutraali ratkaisu myös siinä suhteessa, että sillä ei muutettaisi Akatemian ja tutkimuksen suoritusorganisaatioiden välisiä rahoitussuhteita.

Työryhmä suosittelee, että pääsääntöisesti Suomen Akatemian rahoitusmuodoissa noudatetaan edelleen kokonaiskustannusmallia. Työryhmän käsityksen mukaan Akatemiaprofessorien ja Akatemiaturkijoiden rahoitus voidaan kuitenkin hoitaa toistaiseksi myös lisäkustannusmallia käyttäen.

Työryhmä toteaa, että rahoituksen saajan tulee järjestää kirjanpitoa ja kustannuslaskentansa kirjanpitoa koskevien säännösten ja hyvän kirjanpitoavan mukaisesti riippumatta rahoittajien käyttämistä rahoitusmalleista. Rahoituksen saaja vastaa siitä, että se pystyy käyttämistään kustannuslaskentamalleista riippumatta raportoimaan kustannukset esimerkiksi lisäkustannusmalliin pohjautuvan rahoituspäätöksen mukaisesti.

Tohtoriohjelmapaikkojen (aiemmin tutkijakoulupaikat) rahoituksessa ei myöskään sovelleta kokonaiskustannusmallia. Vaikka Akatemia arvioi ja tekee päätöksen rahoitettavista ohjelmista, eivät tohtoriohjelmapaikat ole Akatemian rahoitusmuoto, vaan tohtoriohjelmapaikkojen rahoitus on osa opetus- ja kulttuuriministeriön kohdentamaa yliopistojen budjettirahoitusta. Tohtoriohjelmien toimintamäärärahat myönnetään sen sijaan Akatemian tutkimusmäärärahoista, mutta ne eivät sisällä lainkaan rahoitusta yleiskustannusten kattamiseen.

TYÖRYHMÄN SUOSITUKSET:

Tutkimusrahoituksessa sovelletaan pääsääntöisesti kokonaiskustannusmallia.

Yhdenmukaiset käytännöt tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa käyttöön myös rakennerahastohankkeissa ja muussa julkisessa rahoituksessa.

4.4 Työajan kohdentaminen

Palkkakustannusten kohdentaminen laskentakohteille suhteellisen tarkasti on tärkeää kahdesta syystä. Ensinnäkin palkkakustannukset ovat esim. yliopistoissa suurin yksittäinen kustannuserä, joten niiden kohdistamisella aiheuttamisperiaatteen mukaisesti on keskeinen merkitys kustannuslaskennan oikean lopputuloksen kannalta. Lisäksi palkkakustannusten kohdistaminen vaikuttaa yleiskustannusten kohdistumiseen, jos yleiskustannukset kohdistetaan lopullisille laskentakohteille siinä suhteessa kuin ne ovat aiheuttaneet välittömiä palkkakustannuksia.

Välitön ja välillinen palkkakustannus lasketaan osuutena bruttopalkasta. Työaika on välittömän ja välillisen työajan summa. Välitöntä työaika on työajasta se osa, jolloin tehdään työtä lopulliselle laskentakohteelle. Yhteisrahoitteista projektia tekevän henkilön työaika saattaa olla pääosin välitöntä työaika eli suoraan lopullisena laskentakohteena olevalle tutkimus- tms. projektille kohdistettavaa. Välittömän työajan kustannukset käsitellään kustannuslaskennassa aina välittöminä palkkakustannuksina.

Välillistä työaika on muu kuin välitön työaika. Kaikilla henkilöillä välillistä työaika ovat palkalliset poissaolot kuten sairaus-, vuosi- ja äitiyslomat. Muilta osin se, onko kyse välittömästä vai välillisestä työajasta, riippuu henkilön työnkuvasta ja siitä, kuinka tarkasti työajanseurantakohteet kyseisessä organisaatiossa on määritelty.

Välillisen työajan kustannukset käsitellään henkilösivukustannuksina ja yleiskustannuksina. Välillisestä työajasta palkalliset poissaolot sisällytetään usein erilliseen henkilösivukulukertoimeen, kun taas muu välillinen työaika kohdistetaan lopullisille laskentakohteille yleiskustannusprosentin perusteella osana muuta yleiskustannusmassaa. Luotettava aiheuttamisperiaatteen mukainen kustannuslaskenta edellyttää välittömän työajan kohdistamista suoraan lopulliselle laskentakohteelle.

Kustannusten kohdentamisen kannalta olennaista on saada tieto työajan prosentuaalisesta jakautumisesta eri projekteille tai tehtäville yliopiston tarkemmin määrittelemällä tavalla. Palkkakustannusten jakautuminen eri laskentakohteille saadaan esimerkiksi suhteuttamalla henkilön laskentakohteelle tekemän työn määrä (tunnit) henkilön kokonaistuntimäärään, ja kohdentamalla palkkakustannus näin laskettujen suhdelukujen perusteella. Laskennassa kokonaistuntimääränä voidaan käyttää joko henkilön todellisia kokonaistunteja tai normaalin toiminta-asteen mukaista normityöaika.

Rahoittajan ei pidä ottaa kantaa siihen, millaista järjestelmää yliopisto/tutkimuslaitos käyttää. Rahoituksen saajat käyttävät yleensä työajan kohdentamisessa joko todellisia työaikoja tai normityöaikoja (esim. 7.25 tuntia/päivä) tai sallivat molemmat vaihtoehdot. Olennaista on, että projektille tehty todelliset tunnit suhteutetaan kokonaistunteihin eikä rahoittajalta laskuteta enempää kuin sen suhteellinen osuus on laskutuskauden tehdyistä tunneista.

Jatkuvasti luonteeltaan samantyyppistä työtä yhdelle laskentakohteelle tai samassa suhteessa muutamalle laskentakohteelle tekevien työajan kohdentaminen voi perustua suunnitelmiin, jotka tulee kuitenkin tarkistaa toteutumien mukaisiksi vähintään kaksi kertaa vuodessa (suositus 4 kk välein eli raportointikausittain) ja aina ennen loppuraportointia. Raportoinnin sujuvuuden ja tarpeettoman työn välttämiseksi on olennaista, että työajan kohdennus tapahtuu oikea-aikaisesti.

Suunnitelman päivitys on suositeltavaa tehdä aina sen muuttuessa olennaisesti. Järjestelmiä tulee työryhmän näkemyksen mukaan kehittää siten, että ne aidosti tukevat yksinkertaisia ja kustannustehokkaita menettelytapoja kustannusten kohdistamisessa.

Kunkin yksikön esimies vastaa viime kädessä siitä, että myös työajan kohdentaminen antaa riittävät ja oikeat tiedot yksikön toiminnasta kustannuslaskennan pohjaksi. Teknisesti järjestelmien tietojen ylläpitoa voidaan toteuttaa eri tavoin, kunhan joko henkilö itse tai hänen vastuullinen esimiehensä hyväksyy työaika-kautumat.

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmiä suunniteltaessa on varmistettava siitä, ettei sama kustannus tule veloitetuksi rahoittajalta useampaan kertaan. Rahoittajalta laskutettavaa suhteellista osuutta laskettaessa on luonnollisesti pohjana oltava koko laskutuskauden aikana tehty työ.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Työkustannusten kohdentamiseen liittyviä menettelytapoja määriteltäessä pyritään ratkaisuihin, joilla tiedot voidaan tuottaa kustannustehokkaasti työn luonne huomioon ottaen. Luotettava aiheuttamisperiaatteen mukainen kustannuslaskenta edellyttää välittömän työajan kohdistamista suoraan lopulliselle laskentakohteelle.

4.5 Ehdotukset hakemiseen, rahoituspäätöksiin ja raportointiin liittyvien käytäntöjen yhtenäistämiseksi

Hakumenettelyt

Tällä hetkellä on voimassa Akatemian hallituksen 6.4.2010 tekemä päätös, että kokonaiskustannusmallia sovellettaessa Akatemian rahoitusosuus on yleensä enintään 80% hankkeen kokonaiskustannuksista. Tutkimusinfrastruktuurien rahoituksessa Akatemian rahoitusosuus on enintään 70 %. Työryhmän ei ollut ajallisesti mahdollista ottaa kantaa siihen, millä rahoitusosuudella (%) Akatemian tulisi rahoittaa eri rahoitusinstrumenttejaan.

Tutkijoille ja yliopistoille/tutkimuslaitoksille on tärkeää tietää jo Akatemian rahoitusta hakiessaan millä rahoitusprosenttiosuudella Akatemia tekee myöntöpäätöksiä, jotta hakija voi arvioida omien resurssiensa riittävyyden.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Tutkimusrahoittajien tulee parantaa ennakoitavuutta tiedottamalla hakuilmoituksessa esimerkiksi tavoitteellisista myöntöprosentteista, käytettävissä olevista määrärahoista yms. seikoista. Akatemian osalta mahdollisista toimikuntakohtaisista eroista tulee tiedottaa hakuilmoituksessa.

Tehollisen työajan kerroin

Akatemialle ilmoitetaan yksittäisessä hakemuksessa tehollisen työajan kerroin. Menettely eroaa esim. Tekesin ja EU komission menettelystä, jossa projektin välittömänä palkkakustannuksena hyväksytään henkilön projektille tekemää tehollista työaika vastava osuus henkilön palkasta.

Järjestelmässä voidaan käyttää tehollisen työajan kerrointa 1.0, jolloin työaika budjetoidaan hankkeelle ilmoittamalla vain tehollista työaikaa vastaava määrä kuukausia. Tällöin muut poissaolot otetaan huomioon henkilösivukustannusker-toimella.

Mikäli tutkimuksen suorituspaikan käytännöt tukevat nykyistä SA:n menettelyä, on budjetoinnissa mahdollista käyttää vaihtoehtoisesti kalenterikuukausien määrää ja tehollisen työajan kerrointa, jonka avulla kalenterikuukaudet muutetaan automaattisesti teholliseksi työajaksi.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Julkisten rahoittajien menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi siirrytään yhtenäiseen käytäntöön tehollisen työajan määrittelyssä. Projektin välittöminä kustannuksina hyväksytään henkilön projektille tekemää tehollista työaikaa vastaava osuus henkilön palkasta. Akatemian budjetointimallissa voidaan käyttää tehollisen työajan kerrointa 1.0, jolloin työaika budjetoidaan vain tehollista työaikaa vastaavana määränä kuukausia. Mikäli suorituspaikka katsoo siirtymisen em. toimintatapaan tarkoituksenmukaiseksi, tulee sen itse ohjeistaa tästä henkilöstöään.

Kustannuskertoimet

Työryhmä on laatinut suosituksen henkilösivukustannus- ja yleiskustannusker-toimiin sisällytettävistä kustannuseristä. Kertoimet suositellaan laskettavaksi vuosittain toteutuneiden tilinpäätöslukujen perusteella.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Kokonaiskustannusmallin laskennassa käytettävät kertoimet tarkistetaan vuosit-tain edellisen vuoden tilinpäätöslukujen perusteella.

Konsortiohankkeet

Monissa Akatemian projekteista mukana on joko kotimaisia tai ulkomaalaisia yhteistyökumppaneita. Tällaiset yhteistyöhankkeet voivat olla konsortiohankkeita tai ne voidaan toteuttaa hankeyhteistyönä. Ulkopuolelta ostettavissa palveluissa myös yliopistojen välillä on noudatettava normaaleja palveluhankinnan menette-lytapoja ja arvonnäkökohdaksittelyä.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Useita osapuolia käsittävät yhteistyöhankkeet käsitellään konsortiohankkeina tai hankeyhteistyönä. Muiden hankeosapuolten kustannuksia ei voida sisällyttää toisen hankeosapuolen kustannuksiin. Rahoituksen saajan ulkopuolelta ostaman osaamisen tai muun palvelun hankinta käsitellään ostopalveluna, joka on vastaa-vasti palvelun luovuttajalle myyntiä.

Rahoituspäätökset

Akatemian tekemien rahoituspäätösten muodot ovat viimeisen vuoden aikana eronneet sisällöllisesti toisistaan. Yliopistoilla ja vastuullisilla johtajilla on ollut epävarmuutta siitä, miten ja miltä osin sitovia rahoituspäätökset ovat. Päätöksiin

on kirjattu haetun mukaiset kokonaiskustannukset. Jos Akatemian rahoitus on ollut haettua pienempi, Akatemian tukitaso on saattanut tällöin jäädä hyvinkin alhaiseksi, jolloin päätöksen sitovuus on herättänyt kysymyksiä.

Suomen Akatemian ohjeen (rahoituspäätöstä koskevat ehdot ja ohjeet 2010–2011) mukaan hankkeelle on mahdollista hakea uutta kustannusarviota, mikäli Akatemian myöntämä rahoitus poikkeaa haetusta 10 % tai enemmän, eikä vastuullinen johtaja ja tutkimuksen suorituspaikka poikkeamasta johtuen voi hyväksyä päätöksen laskentaperusteita.

Työryhmän mielestä kustannusarvion ohella myös hankesuunnitelmaa tulisi voida sopeuttaa vastaamaan tehtyjä rahoituspäätöksiä, mikäli Akatemia rahoitusosuus on selvästi alhaisempi kuin hakuilmoituksessa ilmoitettu rahoitusosuus. Tarkistettuun rahoituspäätökseen tulee selkeästi kirjata, mitä hankkeen vastuulliselta tutkijalta edellytetään tutkimussuunnitelman toteuttamisen osalta.

Monet haastatelluista tukivat näkemystä, että jos kustannusarvio on ollut huomattavasti ylimitoitettu, hyvin suurta budjetin leikkausta parempi ratkaisu on useissa tapauksissa jättää rahoitus kokonaan myöntämättä kyseisellä hakukierroksella. Tapauskohtainen harkinta saattaa kuitenkin olla tällaisissa tilanteissa paikallaan.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Mikäli Akatemian rahoitusosuus on selvästi alhaisempi kuin hakuilmoituksessa ilmoitettu osuus hakijan esittämistä kokonaiskustannuksista, hanke tulee voida tarvittaessa sopeuttaa vastaamaan tehtyä rahoituspäätöstä joko lisäämällä muiden rahoittajien osuutta tai tarkistamalla hankesuunnitelmaa sekä budjetin että hankkeen sisällön osalta.

Mikäli rahoitettava osuus poikkeaisi Akatemian arvioinnin perusteella olennaisen paljon haetusta, työryhmän käsityksen mukaan erittäin suurta budjetin karsimista suositeltavampi vaihtoehto on useimmiten se, että rahoitus jätetään kyseisellä hakukierroksella kokonaan myöntämättä.

Raportointi

Sekä Tekes että Akatemia pyytävät raportoimaan henkilötyötiedot maksatuspyyntöjen yhteydessä. Henkilötyötietojen raportoinnin yhdistämisessä Akatemian maksatuspyyntöön on noussut esille käytännön ongelmia, jotka on voitava ratkaista pikaisesti, jotta maksatusprosessi saadaan toimimaan sujuvasti.

Sekä Akatemian että esimerkiksi Tekesin raportointijärjestelmät ovat parhaillaan kehitysvaiheessa. Raportointikäytännöissä ja -järjestelmissä on aiemmin kappaleissa 3.4–3.5 kuvattuja eroja. Työryhmä katsoo, että tavoitetilassa julkisten rahoittajien raportointimenettelyjen tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia ja suosittelee jatkossa yhteistyötä ja kokemusten vaihtamista sekä rahoittajien kesken että rahoituksen saajien kanssa.

Akatemia hoitaa nykyisin ennakkojen maksatuksen laskutusmenettelyllä, jonka tarkoituksenmukaisuus tulisi selvittää tarkemmin rahoituksen saajien kanssa. Asiakkaiden kannalta olisi toivottavaa, että kaikilla julkisilla rahoittajilla olisi yhdenmukaiset menettelyt ennakkoiden käsittelyssä.

Työryhmä pohti perusteellisesti myös sitä, tulisiko raportoinnissa käyttää viimeisiä hyväksytyjä kustannuskertoimia vai pitäisikö niiden olla samat koko hankkeen ajan. EU:n puiteohjelmissa käytetään aina uusinta kerrointa ja työryhmän arvion mukaan kaikkia rahoittajia koskeva yhtenäinen käytäntö olisi helpoiten toteutettavissa tämän mallin pohjalta. Monien rahoituksen saajien tämänhetkiset ratkaisut tukevat kuitenkin saman kertoimen käyttöä koko hankkeen ajan.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Tutkimusrahoittajien järjestelmien ja ohjeistuksen kehittämistyö tapahtuu jatkossa yhteistyössä rahoituksen saajien kanssa siten, että tavoitteena ovat yhdenmukaiset periaatteet ja parhaat käytännöt aina, kun se on tarkoituksenmukaista.

Julkiset rahoittajat siirtyvät ennakkojen käsittelyssä sopivaksi katsottavan siirtymäajan puitteissa käyttämään yhtenäistä mallia. Järjestelmiä kehitetään siten, että prosessiin liittyvä työmäärä minimoidaan. Projektikohtaisen ennakon alarajaksi suositellaan 10.000 euroa. Akatemia selvittää omalta osaltaan tarkemmin erilaiset ennakkojen käsittelyvaihtoehdot ja erillisten laskujen ja hyvityslaskujen käytön tarkoituksenmukaisuuden ennakkomenettelyissä.

Rahoittaja hyväksyy kustannusten raportoinnissa lähtökohtaisesti kustannuskertotimet, jotka noudattavat rahoituksen saajan normaaleja laskenta- ja raportointikäytäntöjä. Työryhmä pitää tavoiteltavana yhtenäistä käytäntöä kaikille rahoittajille ja rahoituksen saajille. Ottaen huomioon EU:n nykykäytännön realistinen yhtenäinen malli on siirtyminen asteittain viimeisen vahvistetun kertoimen käyttöön.

4.6 Yliopistojen arvonlisäverojen käsittely julkisessa tutkimusrahoituksessa

Ennen yliopistouudistusta valtion budjettitalouden sisäisessä yhteisrahoituksessa arvonlisäverokustannukset katettiin yliopistoille kokonaisuudessaan muista kuin yliopiston omista toimintamenomäärärahoista. Yliopistot saivat korvauksen rahoittajan rahoitusosuutta vastaaviin alv-kustannuksiin joko

1. rahoittajan hallinnonalan arvonlisäveromomentilta (ilman arvonlisäveroa budjetoidut määrärahamomentit, kuten Tekes, ministeriöt) tai
2. hankkeeseen myönnetystä määrärahasta (arvonlisäveroineen budjetoidut määrärahat, kuten Suomen Akatemia ja rakennerahastorahoitus)

Yliopistolle mahdollisesti jäänyt omarahoitusosuus saatiin kirjata opetusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromomentille.

Yliopistojen arvonlisäverojen käsittely muuttui ratkaisevasti yliopistouudistuksen yhteydessä yliopistojen siirryttyä valtionhallinnon ulkopuolelle. Yliopistolakiuudistuksessa eduskunta lähti siitä, että yliopistojen verotuksellinen asema ei saa muuttua. Arvonlisäverokompensaation periaatteet kirjattiin yliopistolakiin lausuntokierroksen jälkeen.

Nykyisessä mallissa kulut kirjataan nettomenettelyllä, ja opetus- ja kulttuuriministeriö kompensoi yliopistoille niiden perustoimintaan liittyvän arvonlisäveron. Kirjanpitolautakunnan lausunnon mukaisesti kompensoitava alv-osuus kirjataan

taseeseen saamisiksi. Liiketoiminnan kustannuksiin sisältyvä arvonlisävero voidaan vähentää liiketoiminnan tuottojen arvonlisäverosta.

Suomen Akatemia, kuten myös Tekes uusien hankkeiden osalta³, korvaavat rahoituksen saajalle myös yhteisrahoitteisen toiminnan hankkeiden arvonlisäverollisiin ostoihin sisältyvän arvonlisäveron. Arvonlisäveron osuutta ei tarvitse erikseen eritellä raportoinnissa rahoittajalle. Yliopistojen hankkeissa omarahoitusosuuden osalta arvonlisävero kuuluu OKM:n kompensaation piiriin.

Nykyisen yliopistojen alv-kompensaatiomallin mukaan yhteisrahoitteisessa hankkeessa arvonlisäverollista hankintaa kirjanpitoon vietäessä yliopistojen omarahoitusosuutta vastaava arvonlisävero-osuus käsitellään kirjanpidossa eritavalla (tase-erä) kuin ulkopuolisen rahoittajan (SA, Tekes) korvaama osuus (tuuloslaskelman kuluerä). Tämä johtaa siihen, että hankintaa kirjanpitoon kirjattaessa pitää tietää, mikä osuus hankinnan arvonlisävero-osuuksista kirjataan taseeseen OKM:n kompensaatiota varten ja mikä osa arvonlisäverotuksessa vähennyskelvottomaksi kuluksi rahoittajaa varten. Jaottelu taseen ja kuluerän välillä vaihtelee hankkeittain, riippuen siitä, kuinka suuri on omarahoitusosuus. Alv-erien hankkeittainen erottelu kirjanpidossa on siis hallinnollisesti hyvin työlästä.

Työryhmä esittää, että yliopistojen arvonlisäverokompensaation kokonaisuutta uudistettaessa tavoitteena on arvonlisäveron käsittelymalli, joka ei muuta eri toimijoiden (rahoittajatahot, yliopistot) tosiasiallista taloudellista asemaa. Keskeistä on, että alv-käsittelyn selkeyttämiseksi arvonlisäverotuksessa vähennyskelvottomien arvonlisävero-osuuksien kirjanpidollinen käsittely on aina samanlainen riippumatta rahoituslähteestä. Uudistetun mallin tulee myös mahdollistaa mahdollisimman selkeä ja automatisoitu alv-käsittely yliopistoissa. Arvonlisäverokompensaatiomalli tulee uudistaa siten, että arvonlisäveroa voidaan pitää yliopiston lopullisena kustannuksena, jolloin julkisten rahoittajien rahoitus yliopistoille on valtionapulain mukaista.

Työryhmä esittää arvonlisäverokäsittelyn uudistumahdollisuutena seuraavan mallin:

Liiketoiminnan arvonlisäverokäsittely toteutetaan nykyistä vähennysmenettelyä käyttäen, mikä vastaa normaalin liikeyrityksen arvonlisäveromenettelyä. Koko muun toiminnan osalta arvonlisäverot jäävät yliopiston lopulliseksi kustannukseksi. Valtioneuvosto mitoittaa yliopistojen perusrahoituksen siten, että tällä hetkellä eri reittejä pitkin kompensoitavat tai vähennettävät tai rahoittajien maksamat arvonlisäverot korvataan jatkossakin yliopistoille täysimääräisesti joko osana niiden perusrahoitusta tai erillisenä rahoituseränä. Arvonlisäverot kirjataan samalle tilille kuin varsinainen meno erittelemättä sitä kirjanpidossa, jolloin tuottavuushyödyt maksimoituvat.

Edellä kuvattu malli on pääpiirteissään käytössä mm. Iso-Britanniassa ja Hollannissa. Iso-Britanniassa on yliopistoille myönnetty huojennuksia arvonlisäveroon mm. energia- ja markkinointikulujen osalta.

TYÖRYHMÄN SUOSITUS:

Yliopistojen arvonlisäveromenettely uudistetaan raportissa esitetyn menettelytavan

³ Tämä koskee muita rahoituksensaajia kuin valtion budjettitalouden virastoja ja laitoksia. Valtion virastot ja laitokset kirjaavat edelleen, Tekesin tutkimusmäärärahan kyseessä ollessa, myönnettyä rahoitusosuutta vastaavat arvonlisäveromenot TEM:n hallinnonalan arvonlisäveromomentille.

LIITE 1

Työryhmän asettamiskirje

Suomen Akatemia

Asettamiskirje

1 (2)

24.8.2010

Dnro
28/021/2010

Jakelussa mainituille

Työryhmän asettaminen

Suomen Akatemia on tänään asettanut työryhmän kehittämään kokonaiskustannusmallin soveltamista tutkimusrahoituksessa. Työryhmän tehtävänä on:

- tehdä ehdotus kokonaiskustannusmallin käyttöön liittyvän hallinnon yksinkertaistamisesta ja virtaviivaistamisesta ottaen huomioon tähän liittyvät säädökset,
- selvittää kokonaiskustannusmallin soveltamisen käytännöt maksatus mukaan lukien tutkimusrahoittajien ja rahoitusta saavien tutkimusorganisaatioiden keskuudessa sekä identifioida parhaat käytänteet ja mahdolliset ongelmat,
- tehdä ehdotukset käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä näihin liittyvistä toimista aikatauluineen ja vastuutahoineen,
- tehdä ehdotukset kkm:n soveltamisesta eri rahoitusmuotojen osalta ottaen huomioon mm. ennakkoihin liittyvät käytännöt, rahoitusta saavien organisaatioiden omarahoitusosuudet rahoitusinstrumenteittain sekä raportointikäytännöt,
- tehdä ehdotukset soveltamisalaksi tutkimusrahoituksessa.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsutaan taloussuunnittelujohtaja *Esa Ahonen* Aalto-yliopistosta.

Työryhmään määrätään Suomen Akatemiasta sekä muista organisaatioista kutsutaan jäseniksi:

opetusneuvos *Jorma Karhu* opetus- ja kulttuuriministeriöstä
opetusneuvos *Mirja Vihma-Kaurinkoski* opetus- ja kulttuuriministeriöstä
opetusneuvos *Ulla Mäkeläinen* opetus- ja kulttuuriministeriöstä
kvestori *Ilkka Hyvärinen* Helsingin yliopistosta
tutkimuspalvelupäällikkö *Jaana Backman* Itä-Suomen yliopistosta
controller *Soili Vasikainen* valtiovarainministeriöstä
johtava asiantuntija *Marita Virtanen* Teknologian tutkimuskeskus Tekesistä
ylijohtaja, hallinto *Ossi Malmberg* Suomen Akatemiasta (työryhmän varapuheenjohtaja)
yksikön johtaja *Susan Linko* Suomen Akatemiasta

ja sihtereiksi:

tutkimuksen kehittämisspäällikkö *Jarmo Wahlfors* Tampereen yliopistosta
tiedeasiantuntija *Aki Salo* Suomen Akatemiasta
laskentapäällikkö *Tiina Raivio* Aalto-yliopistosta

Työryhmä voi kutsua kuultavaksi asiantuntijoita.

Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31.3.2011 mennessä.



SUOMEN AKATEMIA
TIETEEN RAHOITTAJA JA ASiantuntija

Vilhonvuorenkatu 6, PL 99, 00501 Helsinki, P. (09) 774 881, F. (09) 7748 8299, etunimi.sukunimi@aka.fi, www.aka.fi

Työryhmän kulut maksetaan Suomen Akatemian toimintomenomäärärahasta. Työryhmän työskentelystä ei makseta erillistä palkkiota.

Pääjohtaja


Markku Mattila

Yksikön johtaja


Leena Treuthardt

Jakelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Työryhmän puheenjohtaja ja jäsenet
Yliopistot
Tekes

LIITE 2

Kokonaiskustannusmalliin liittyviä määritelmiä

1. Yhteisrahoitteinen toiminta

Yhteisrahoitteisella toiminnalla tarkoitetaan yliopistojen ja tutkimuslaitosten sellaista tieteellistä tai taiteellista toimintaa, johon saadaan rahoitusta valtiolta tai muilta rahoittajilta ilman velvoitetta luovuttaa rahoittajalle välitöntä vastiketta. Yhteisrahoitteinen toiminta on oleellinen osa yliopiston tai tutkimuslaitoksen julkista perustehtävää.

Ominaista toiminnalle on siis, että välitön vastike puuttuu eli tällöin ei ole kyse tavaran tai palvelun myynnistä. Rahoittajan saama etuosto-oikeutta pidetään **välillisenä** vastikkeena, jossa ei ole kysymys myynnistä. Jälkikäteen arvioitu kustannusvastaavuus ei ratkaise asiaa, vaan projektin luonne on pääteltävissä etukäteen toiminnan vastikkeellisuuden perusteella. Toimintaan ei tarvitse aina välttämättä liittyä omarahoitusosuutta, vaikka usein näin onkin. Yhteisrahoitteisessa toiminnassa rahoitusosuudet (ml. omarahoitusosuus) ovat yhteensä 100 %.

2. Kokonaiskustannusmalli

Kokonaiskustannusmallilla tarkoitetaan kustannuslaskentamallia, jossa kaikki organisaation kustannukset kohdistetaan **aiheuttamisperiaatteen mukaisesti** laskentakohteelle (esim. projekti) riippumatta rahoituslähteestä. Lähtökohtana pidetään aiheuttamisperiaatteen mukaisia tehollisen työajan välittömiä kustannuksia, ja sen lisäksi laskentakohteelle kohdistetaan suoraan muut välittömät kustannukset sekä välilliset kustannukset henkilösivukustannuskertoimen ja yleiskustannuskertoimen avulla. Kokonaiskustannusmallissa kukin rahoittaja päättää oman osuutensa kokonaiskustannusten rahoituksesta omien periaatteittensa mukaisesti.

3. Tehollinen työaika

Tehollisella työajalla tarkoitetaan laskentakohteelle kohdistettua tehollista työaika, joka ei sisällä palkallisia tai muita poissaoloja.

4. Palkallinen poissaolo

Palkallinen poissaolo kattaa kaikki ne palkkakustannukset, jotka johtuvat lakisääteisistä tai muista poissaoloista. Tämä sisältää mm. vuosiloman, lapsen syntymästä ja hoidosta johtuvan loman, sairaus- ja koulutusajan sekä ammattiyhdistystoiminnan, työsuojelun, yhteistoiminnan yms. palkallisen työehtosopimusten ja työlainsäädännön tunnistaman ajan.

5. Välitön kustannus

Välittömillä kustannuksilla tarkoitetaan suoraan **aiheuttamisperiaatteen mukaisesti** laskentakohteelle kohdistettavia kustannuksia, jotka olennaisuuden periaatteen mukaisesti on tarkoituksenmukaista kohdistaa suoraan laskentakohteelle.

Välittömät kustannukset sisältävät tyypillisesti välittömiä palkkakustannuksia sekä projektiin kohdistuvia erityislaitteiden kustannuksia ja erityistilojen vuokria, matkakuluja tai muita olennaisia suoraan kohdistettavissa olevia tutkimuskustannuksia, esimerkiksi kemikaaleja tai palveluhankintoja.

6. Välillinen kustannus

Välillisillä kustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka kohdistetaan laskentakohteelle epäsuorasti sovittujen jakoperusteiden mukaisesti. Välillisiä kustannuksia kutsutaan myös yleiskustannuksiksi. Välillisiä kustannuksia ovat yhteiskustannukset, jotka ovat useiden laskentakohteiden yhdessä aiheuttamia sekä ne erilliskustannukset, jotka tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella käsitellään yleiskustannuksina.

Välilliset kustannukset sisältävät tyypillisesti välillisiä palkkakustannuksia (esim. tukitoimintojen ja palvelujen palkat), henkilösivukuluja, tila- ja laitekustannuksia, aineita ja tarvikkeita sekä muita kustannuksia (esim. puhelin- ja tietoliikennekulut), joita ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista kohdistaa suoraan laskentakohteille. Välilliset kustannukset voidaan kohdistaa henkilösivukustannuskertoimen tai yleiskustannuskertoimen avulla.

7. Henkilösivukustannuskerroin (HSK-kerroin)

Yksinkertaisuussyistä kaikki henkilösivukustannuserät on tarkoituksenmukaista kohdistaa lopullisille laskentakohteille henkilösivukustannuskertoimen avulla välillisenä kustannuksena. HSK-kerroin lasketaan prosenttiosuutena laskentakohdelle kohdistettujen välittömien palkkojen määrästä. Kertoimen käyttö tarkoittaa käytännössä henkilösivukustannusten kohdistamista keskimääräisinä. Laskettaessa keskimääräistä HSK-kerrointa, loma-ajan palkka ja lomaraha kohdistetaan välillisinä kustannuksina suoriteperusteella projektin aikana ansaitun (ei siis pidetyn) loman perusteella.

Liitteessä A on suositus HSK-kertoimeen sisällytettävistä kustannuseristä.

8. Yleiskustannuskerroin (YK-kerroin)

Yleiskustannukset kohdistetaan lopullisille laskentakohteille yleiskustannuskertoimen avulla, joka lasketaan prosenttiosuutena tehollisen työajan palkkojen ja henkilösivukustannusten yhteismäärästä. Osa yleiskustannuksista jakautuu normaalisti valitun jakoperusteen mukaisesti yliopiston kaikille tehtäville. Jos organisaation eri tehtäväkokonaisuuksien kustannusrakenteet poikkeavat olennaisesti toisistaan, on eri tehtäväkokonaisuuksille laskettava omat yleiskustannuskertoimensa. Yliopistossa yksinomaan yhdellä tulosalueella (esim. opetus) syntyvät kustannukset tulee aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistaa pelkästään tälle tulosalueelle eikä muille tulosalueille.

Liitteessä B on suositus YK-kertoimeen sisällytettävistä kustannuseristä.

9. Omarahoitusosuus

Omarahoitusosuudella tarkoitetaan organisaation omaa rahoitusosuutta yhteisrahoitteisen hankkeen kokonaiskustannuksista, josta on siis vähennetty kaikkien muiden rahoittajien osuudet. Yliopiston tai tutkimuslaitoksen ei tarvitse osoittaa mistä sen omarahoitusosuus koostuu. Yliopisto tai tutkimuslaitos voi rahoittaa omaa osuuttaan rahoituksen käyttöä säätelevien ehtojen puitteissa esimerkiksi toimintamenoihin saadulla valtionavulla tai budjettirahoituksella, liiketoiminnan tai elinkeinotoiminnan tuotoilla, lahjoitusvaroilla tai muulla ulkopuolisella rahoituksella.

10. Tukikelvottomat kustannukset

Rahoittaja voi ehdoissaan määrittellä erilaisista syistä johtuen joitakin kustannuseriä tukikelvottomiksi. Nämä voivat olla esimerkiksi tukikelpoisuusajan ulkopuolisia kustannuksia tai muutoin ao. toiminnan toteuttamiseen liittymättömiä kustannuksia, veroja tai rahoituskustannuksia. Investointikustannusten sijasta tukikelpoisiksi hyväksytään usein poistot.

On kuitenkin suositeltavaa, että rahoittaja ensisijaisesti määritteli oman rahoitusosuutensa haluamansa suuruisiksi sen sijaan, että se rajoittaa laskentakohteelle tosiasiallisesti kuuluvien kustannusten hyväksyttävyyttä, koska tämä vaikeuttaa olennaisesti laskentaa ja raportointia.

11. Esimerkki hankkeen kokonaiskustannuksista (tässä käytetty esimerkinomaisia kertoimia)

Palkkakustannukset = Tehollisen työajan palkat (pl. poissaolojen palkkakustannukset) <ul style="list-style-type: none">• projektitutkijan työpanos vuoden ajalta, palkka 4 000 €/kk tehollisen työajan palkka 11 * 4 000• projektinjohtajan työpanosta (vakituista henkilökuntaa) tehollinen työaika 1,0 kk, palkka 6 000 €/kk Tehollisen työajan palkat yhteensä	44 000 € 6 000 €	50 000 €
Henkilösivukustannukset = Tehollisen työajan palkka * HSK-kerroin	50 000 € * 53 %	26 500 €
PALKKAKUSTANNUKSET YHTEENSÄ	50 000 € + 26 500 €	76 500 €
YLEISKUSTANNUKSET = Palkkakustannukset * YK-kerroin	76 500 € * 98 %	74 970 €
Muut kustannukset <ul style="list-style-type: none">• Koulutus-, tutkimus ja asiantuntijapalvelut (ostopalvelut)• Matkakustannukset (projektiin kuuluvat)• Laitteet (yli 10 000€/organisaation poistoraja) mikäli rahoittaja ne rahoittaa• Tutkimushankkeen aineet ja tarvikkeet• Muut kustannukset• ALV (jos rahoittaja hyväksyy tukikelpoiseksi)	1 000 € 1 500 € 4 000 € 500€	
MUUT KUSTANNUKSET YHTEENSÄ		7 000 €
KOKONAISKUSTANNUKSET = palkka- + yleis- + muut kustannukset	76 500 € + 74 970 € + 7 000 €	158 470 €
	Rahoittajan osuus esim. 80 % 158 470 € * 80 %	126 776 €
	Organisaation omarahoitusosuus 158 470 € - 126 776 €	31 694 €

HSK- ja YK-kertoimet perustuvat yliopiston/tutkimuslaitoksen kirjanpidon mukaisiin toteutuneisiin kustannuksiin. Yliopistolla/tutkimuslaitoksella voi olla koulutus-/tieteenalakohtaisia kertoimia.

Omarahoitusosuuden lähettä ei tarvitse eritellä rahoittajalle. Rahoittajan %-osuus maksetaan hankkeen kokonaiskustannuksista, ei hankkeen yksittäisistä menolajeista.

Liite A.
Suositus henkilösivukustannuskertoimeen (HSK) sisältyvistä kustannuksista

HSK-kerroin suositellaan laskettavaksi edellisen vuoden kirjanpito- ja laskentatietojen perusteella.

Henkilökustannukset muodostuvat tehollisen työajan palkoista ja välillisistä työvoimakustannuksista.

Välilliset työvoimakustannukset muodostuvat välillisistä palkkakustannuksista, sosiaaliturvan kustannuksista ja muista välillisistä henkilökustannuksista.

Henkilösivukustannuskerroin lasketaan prosenttilukuna tehollisen työajan palkoista ja se sisältää seuraavat välilliset henkilökustannukset:

Välilliset palkkakustannukset

1. Lomaraha
2. Vuosiloma-ajan palkat, ml. lomapalkkavelan muutos
3. Lapsen syntymästä ja hoidosta johtuvat palkat (äitiys- ja isyysloma, palkallinen hoitovapaa)
4. Sairausajan palkat (ml. työterveyshuollossa käynnit)
5. Koulutusajan palkat
6. Palkat reservin kertausharjoitusten ajalta
7. Palkalliset arkipyhät
8. Palkallinen ammattiyhdistystoiminta
9. Palkallinen yhteistoiminta ja työsuojelun yhteistoiminta
10. Työajalla tapahtuvan virkistystoiminnan palkat
11. Muut palkalliset vapautukset työstä, esim. sapattivapaat, merkkipäivät

Sosiaaliturvan kustannukset

12. Työnantajan sosiaaliturvamaksut
13. Pakolliset eläkemaksut (VEL, TEL, LEL, TAEL)
14. Vapaaehtoiset eläkemaksut
15. Tapaturmavakuutusmaksut ja -korvaukset
16. Ryhmähenkivakuutus
17. Työnantajan työttömyys- ja muut mahdolliset vakuutusmaksut
18. KEELA:n ja mahdolliset muut vastaavat palautukset

Muut välilliset henkilökustannukset
(Suositellaan otettavaksi mukaan HSK-kertoimeen)

19. Terveysten- ja sairaudenhoito- sekä kuntoutuskustannukset
20. Henkilöstökoulutuksen kustannukset
21. Virkistys- ja sosiaalitoiminnan kustannukset
22. Työnantajan henkilöstölle järjestämien tai tukeman liikuntatoimen kustannukset

Liite B.

Suositus yleiskustannuskertoimeen (YK) sisältyvistä kustannuksista

Yleiskustannukset eli välilliset kustannukset muodostuvat useiden laskentakohdeiden yhteiskustannuksista, joita ei voida kohdistaa suoraan laskentakohteelle (esim. tutkimusprojektille) sekä sellaisista erilliskustannuksista, jotka tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella käsitellään yleiskustannuksina. Yleiskustannuskertoimen perusteena olevia kustannuksia määriteltäessä sovitaan, mitkä erilliskustannukset kohdennetaan suoraan välittöminä kustannuksina ja mitkä erilliskustannukset käsitellään tarkoituksenmukaisuussyistä yleiskustannuksina YK-kertoimen avulla. Tavoitteena tulee olla, että kaikki ne kustannukset, jotka voidaan vaivatta kohdentaa välittöminä kustannuksina, kohdennetaan suoraan laskentakohteelle. Yhteiskustannukset, joita ei voida suoraan kohdentaa laskentakohteille, käsitellään kokonaan välillisinä kustannuksina.

Yleiskustannuserroin lasketaan prosenttina tehollisen työajan palkkojen ja henkilösivukustannusten yhteismäärästä ($YK\% = \text{yleiskustannukset} / \text{jaettuna tehollisen työajan palkkojen ja henkilösivukustannusten yhteissummalla}$). Kerroin lasketaan edellisen vuoden kirjanpito- ja laskentatietojen perusteella. Jos organisaation eri tehtäväkokonaisuuksien/tulosalueiden tai suurten organisaatioyksikköjen (esim. koulu, tiedekunta) kustannusrakenteet poikkeavat olennaisesti toisistaan, suositellaan niille laskettavaksi omat yleiskustannuskertoimensa. Yleiskustannuskertoimeen sisältyviä eriä ei voida organisaatioiden eroista johtuen määritellä tyhjentävästi, mutta sen suositellaan sisältävän seuraavat välilliset kustannukset:

Tuki- ja palveluorganisaation kaikki kustannukset välilliset palkkakustannukset

Organisaation yhteisten tehtävien kustannukset, jotka hyödyttävät kaikkia tulosalueita, kohdistetaan kaikille tulosalueille. Muut kustannukset kohdistetaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vain niille tulosalueille, joista kustannukset ovat aiheutuneet.

Kaikille tulosalueille YK-kertoimella kohdistettavat kustannukset

1. Yleisjohto
2. Yhteiset talous- ja henkilöstöpalvelut ml. palvelukeskukset
3. Viestintäpalvelut (ellei ole erityistä syytä kohdistaa niitä aiheuttamisperiaatteella)
4. Juridiset palvelut ja muut yhteiset toiminnot, kuten laatutoiminta ja arkistopalvelut
5. Yhteiset IT-palvelut ja tietoturva
6. Kirjastopalvelut
7. Tila- ja turvallisuuspalvelut (ellei niitä kohdisteta esim. osana sisäisiä vuokria)
8. Muut kaikkia tulosalueita palvelevat toiminnot

Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tulosalueille kohdistettavat kustannukset

9. Kielikeskuspalvelut
10. Opetukseen ja opintoihin liittyvät palvelut
11. Kansainvälisten toimintojen palvelut
12. Tutkimuksen tukipalvelut, IPR-toiminta
13. Tutkimusprojektien valmistelu

14. Tutkijakoulujen hallinnointi
15. Taiteellisen toiminnan tukipalvelut
16. Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tukipalvelut

Muut YK-kertoimeen sisältyvät kustannukset

17. Tilakustannukset: toimitilojen vuokrat, siivous, sähkö, turvallisuus, kunnossapito ja muut tilakustannukset; kohdennus aiheuttamisperiaatteen mukaisesti siltä osin kuin tilat eivät palvele kaikkia tulosalueita (esim. luento- ja opetustilat, tutkimuksen tai muut erityistilat)
18. Vierailevan opetus- ja tutkimushenkilöstön asuntovuokrat (nämä voidaan käsitellä myös erilliskustannuksina)
19. IT-, puhelin-, posti-, tulostus-, kopiointi- yms. kustannukset
20. Aineet ja tarvikkeet, arvoltaan vähäiset hankinnat
21. Palveluhankinnat
22. Jäsenmaksut
23. Poistot
24. Omaisuusvakuutusmaksut
25. Muut kustannukset, joita ei voida tai joita ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa välittöminä kustannuksina

Seuraavat välilliset kustannukset suositellaan otettavaksi mukaan

HSK-kertoimen sijasta YK-kertoimeen:

1. Työpaikkaruokailu (lähinnä ruokaloiden tilavuokrat ja laitteet tai muu subventio)
2. Luontoisedut (esim. matkapuhelimet, asunnot)
3. Matkavakuutukset
4. Työsuojelun kustannukset
5. Väestönsuojelun kustannukset
6. Työ- ja suoja-asut
7. Muut välilliset henkilökustannukset

HSK on pyritty pitämään mahdollisimman selkeänä siten, ettei siihen sisällytetä kustannuksia, joita jotkut rahoittajat eivät mahdollisesti hyväksyisi. Nämä suositellaan otettavaksi mukaan yk-kertoimeen tai vaihtoehtoisesti käsittelemään suorina kustannuksina.

Rahoituskustannukset suositellaan käsiteltäväksi erilliskustannuksina, koska jotkut rahoittajat eivät niitä hyväksy.

Tämä ohje kertoimien sisällöstä on suositusluonteinen ja tarkoituksena on yhdenmukaistaa käytäntöjä yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa ja siten mm. helpottaa sertifiointeja. Suosituksesta voi poiketa, jos se on perusteltua tai esimerkiksi laskentateknisistä syistä tarkoituksenmukaista. Kukin organisaatio vastaa viime kädessä omista laskelmistaan rahoittajilleen.

LIITE 3

Asiantuntijoiden kuuleminen

Työryhmä on kuullut työssään mm. seuraavia asiantuntijoita. Lisäksi lukemattomat muut henkilöt ovat antaneet arvokasta palautetta työryhmän työskentelyn aikana.

EU-tiimin päällikkö Liisa Alanen, Valtion teknillinen tutkimuslaitos
Tutkimuspalvelujohtaja Tanja Grönlund, Lappeenrannan teknillinen yliopisto
Prof. Pertti Hakonen, Aalto-yliopisto
Prof. Jukka Jurvelin, Itä-Suomen yliopisto
Prof. Kalervo Järvelin, Tampereen yliopisto
Tutkimusjohtaja Erkki Kaukonen, Tampereen yliopisto
Dekaani Matti Leisola, Aalto-yliopisto
Prof. Helge Lemmetyinen, Tampereen teknillinen yliopisto
Laskentapäällikkö Anu Mali, Valtion teknillinen tutkimuslaitos
Vararehtori Heikki Mannila, Aalto-yliopisto
Controller Pirjo Muukkonen, Aalto-yliopisto
Controller Pekka Mård, Aalto-yliopisto
Osastopäällikkö Päivi Mäntysaari, Tampereen yliopisto
Talousjohtaja Timo Nurminiemi, Valtion teknillinen tutkimuslaitos
Taloussuunnittelija Hanna Ollikainen-Rickhards, Itä-Suomen yliopisto
Johtava dekaani Matti Pursula, Aalto-yliopisto
Strategisen tutkimuksen kontrolleri Juha Takala Valtion teknillinen tutkimuslaitos, Oulu
Rehtori Tuula Teeri, Aalto-yliopisto
Prof. Henrikki Tikkanen, Aalto-yliopisto
Controller Katariina Toivonen, Aalto-yliopisto
Dekaani Petri Varsta, Aalto-yliopisto
Rehtori Perttu Vartiainen, Itä-Suomen yliopisto
Prof. Tapio Visakorpi, Tampereen yliopisto
Prof. Anu Wartiovaara, Helsingin Yliopisto

Kustannuslaskennan sertifiointi 9.12.2010
Taloussuunnittelupäällikkö Camilla Österberg-Dobson, Helsingin yliopisto/EUA

Tutkijoiden kuulemistilaisuus 25.1.2011
Prof. Matti Kaivola, Aalto-yliopisto
Akatemiatutkija Tapio Lokki, Aalto-yliopisto
Prof. Risto Nieminen, Aalto-yliopisto
Senioritutkija Pentti Tienari, Helsingin yliopisto

Kokonaiskustannusmallin soveltaminen Amsterdamin yliopistossa, 15.2.2011
Corporate Controller Pieter-Jan Aartsen, University of Amsterdam

Kulttuuri- ja yhteiskuntatutkimuksen kuulemistilaisuus 15.2.2011
Varajohtaja Sari Kivistö, Helsingin yliopisto
Tutkijatohtori Jaakko Simonen, Oulun yliopisto

Dos. Sara Heinämaa , Helsingin yliopisto (kirjalliset kommentit)