



Jakelussa mainitut

Selvitys 2/2018 Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan selvityksestä Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten selvityksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin selvityksessä esitettyjen kannottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa pyydettiin valtioneuvoston kansliaa ja Suomen Akatemiaa selvittämään, miten ne ovat toteuttaneet tarkastusviraston selvityksessä antamia kehittämissuhteita.

Valtioneuvoston kansliaa pyydettiin selvittämään sähköisen hankehallintajärjestelmän käyttöönottoa VN TEAS -hankeprosessissa hallinnollisen työn vähentämiseksi ja prosessin nopeuttamiseksi. Tämän lisäksi kanslialta pyydettiin selvitystä siitä, miten rahoitusmuodon toimintatapojen ja prosessien selkiyttämiseen ja yksinkertaistamiseen on kiinnitetty huomiota.

Sekä Suomen Akatemialta että valtioneuvoston kanslialta pyydettiin tietoja siitä, miten ne edellyttävät STN- ja VN TEAS -rahoitusta hakevien organisaatioiden ilmoittavan todennettavien yleiskustannuseroitten laskentaperusteet. Niin ikään Suomen Akatemialta ja valtioneuvoston kanslialta pyydettiin tietoja siitä, miten ne ovat kiinnittäneet huomiota sellaisten hakijaorganisaatioiden esittämiin tietoihin, joissa yleiskustannuskertoimet ovat poikkeuksellisen korkeita. Molemmilta rahoittajilta pyydettiin tietoja siitä, miten ne ovat seuranneet yleiskustannusten osuutta hankkeiden kokonaiskustannuksista ja ovatko ne julkaisseet tästä seurantaraportteja säännöllisin väliajoin siten kuin tarkastusvirasto on ehdottanut.

Jälkiseurannassa pyydettiin Suomen Akatemialta ja valtioneuvoston kanslialta selvitystä myös siitä, miten ne ovat ryhtyneet arvioimaan ja seuraamaan rahoitusmuotojen valmisteluun ja hankeprosessin toteutukseen käytettävien resurssien kehitystä: Ovatko ne kehittäneet järjestelmää tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko valtioneuvoston kanslia ottanut huomioon ministeriöiden VN TEAS -toimintaan kohdentamat resurssit, ja onko Suomen Akatemia käyttänyt tarkoitetulla tavalla STN-hankerahoituksen suunnitteluun ja hakemiseen käytetyt resurssit?

Jälkiseurannan toteuttamiseksi valtioneuvoston kanslialle ja Suomen Akatemialle lähetettiin 3.5.2021 selvityspyyntö, jossa niitä pyydettiin antamaan selvitys mainittujen kehittämissuhteiden toteutumisesta viimeistään 20.5.2021. Vastaukset selvityksiin saatiin kirjeenä valtioneuvoston kanslialta 18.5.2021 ja Suomen Akatemialta sen pyytämän lisäajan jälkeen selvityksenä 7.6.2021.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 VN TEAS -hankehallintajärjestelmä kehittäminen

Valtioneuvoston kanslia teki esiselvityksen VN TEAS -rahoituksen sähköisen järjestelmän käyttöönotosta keväällä 2018, ja järjestelmän hankinta toteutettiin kansallisella kilpailutuksella loppuvuonna 2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan sähköinen asiointijärjestelmä vnteas-asiointi.fi otettiin käyttöön syksyllä 2019. Valtioneuvoston kanslian mukaan hallinnollinen prosessi on selkiintynyt sähköisen järjestelmän myötä ja hallinnollinen työ on muuttanut muotoaan. Hallinnollisesta työstä vastaa pääasiassa valtioneuvoston kanslian TEAS-tiimi. Kanslian mukaan asiointijärjestelmän kehitystyö jatkuu edelleen. Tavoitteena on, että järjestelmästä saadaan rakennettua rajapinta valtioneuvoston asiantuntijajärjestelmään VAHVAAan viimeistään syksyllä 2021, jolloin kaikki asiakirjat siirtyvät automaattisesti sen arkistoon. Tämä vähentää entisestään hallinnollista työtä. Kanslian mukaan tavoitteena on myös jatkossa sujuvoittaa laskutusprosessia selvittämällä mahdollisuutta rakentaa rajapinta myös Handi-palveluun.

2.2 VN TEAS- ja STN -rahoitusta hakevien yleiskustannuserrointen laskentaperusteet ja rahoitettujen hankkeiden yleiskustannusten seuranta

Toinen tarkastusviraston kehittämissuositukset koski yleiskustannuserrointen laskentaperusteita. Kun kyse on VN TEAS -rahoituksesta, valtioneuvoston kanslia hyväksyy hakijan esittämän yleiskustannuserrointen, mikäli kerroin on laskettu kirjanpitolatujen pohjalta tavalla, joka täyttää laskentatoimen luotettavuuden vaatimukset. Yleiskustannusten laskentaperuste on toimitettava valtioneuvoston kansliaan pyydettäessä. Mikäli valtioneuvoston kanslia havaitsee poikkeuksellisen korkeita yleiskustannuserroimia, se voi pyytää organisaatiolta yleiskustannusten laskentaperusteet tai tarkistaa ne yleiskustannuserrointen hakijan tilinpäätöstiedoista omatoimisesti. Valtioneuvoston kanslia on säännöllisesti tarkastanut sellaisten hakijoiden kirjanpitolatua, joilla on korkea yleiskustannuserroin. Valtioneuvoston kanslia on myös verrannut VN TEAS -hakemusten yleiskustannuserroimia organisaatioiden Suomen Akatemialle esittämiin kertoihin. Valtioneuvoston kanslia seuraa yleiskustannusten osuutta hankkeiden kokonaiskustannuksista organisaatiokohtaisesti jokaisen päättyneen haun jälkeen. Sähköisen haku- ja asiointijärjestelmän ansiosta hankkeiden kustannuksia voidaan seurata organisaatiokohtaisesti myös konsortiohankkeissa.

Valtioneuvoston kanslia käynnisti yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa syksyllä 2020 kehittämissuositukseen, jonka tavoitteena on visualisoida sähköisestä haku- ja asiointijärjestelmästä saatavia tilastotietoja sekä sisäiseen että julkiseen käyttöön. Tavoitteena on julkaista ensimmäiset tilastotiedot Tietokäyttöön.fi-verkkosivustolla syksyllä 2021. Tällöin mukana on myös ensimmäinen julkinen seurantaraportti hankkeiden kustannusrakenteista.

Suomen Akatemia toteaa selvityksessään, että STN-rahoituksen hakijoina toimivat yliopistot ja ammattikorkeakoulut noudattavat opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistamaa Taloushallinnon koodistoa (<https://minedu.fi/ohjeet>), joka ohjaa yleiskustannusten laskentaa. Samaa koodistoa noudattavat pääosin myös valtion budjettitalouden piiriin kuuluvat tutkimuslaitokset. Tutkimusorganisaatioiden yleiskustannuserroimet ovat julkisia ja saatavissa Suomen Akatemiasta. Yliopistolain 61 §:n mukaan yliopiston kirjanpitoon sovelletaan kirjanpitolakia (1336/1997), joka toimii kirjanpidon ja tilinpäätöksen menettelyjen lainsäädännöllisenä lähtökohtana. Taloushallinnon koodistolla täsmennetään ja yhtenäistetään kirjanpidon sekä tilinpäätösraportoinnin käytänteitä. Yleiskustannuserroimet lasketaan vuosittain tilinpäätöstietojen perusteella, ja niihin kohdistetaan tilintarkastusta vuosittain.

Suomen Akatemian rahoituksen käytössä, maksamisessa ja siihen liittyvässä valvonnassa noudatetaan valtionavustuslakia (688/2001), Suomen Akatemian rahoitusehtoja sekä päätöksen mahdollisia erityisehtoja. Suomen Akatemian rahoitusehtojen mukaan tutkimusrahoituksen maksatuspyyntöön liittyvän

raportoinnin lähtökohtana toimii työajan seuranta ja liikekirjanpitoon perustuva projektikirjanpito. Tämän lisäksi hankkeille kirjattavat laskennalliset yleiskustannukset sekä henkilösivukustannukset johdetaan rahoituksen saajan kustannuslaskennasta. Laskennallisista kustannuseristä rahoituksen saaja sioutuu toimittamaan erilliset tilinpäätökseen perustuvat tiedot henkilösivukulu-, yleiskustannus- ja teollisen työajan kertoimista sekä kustannuskertoimien tilintarkastuskertomukset tiedoksi vuosittain Suomen Akatemian kirjaamoon. Lisäksi Suomen Akatemia valvoo varainkäytön tarkastuksien avulla suurimpien STN-rahoituksen saajien yleiskustannuskertoimien laskentaperusteita, jotka on tarkastettu sisäisen tarkastuksen suunnitelman mukaisesti. Sitä, milloin yleiskustannuskertoimen katsotaan poikkeuksellisen korkeaksi, ei ole kuitenkaan määritelty. Suomen Akatemian selvityksen mukaan yleiskustannusosuudet vaihtelevat hyvin paljon. Koska Suomen Akatemia katsoo vaihtelun johtuvan avustuksen saajien toiminnan luonteesta, se ei ole pitänyt havaitsemiaan korkeita yleiskustannusosuuksia poikkeuksellisina.

Tutkimushankkeiden yleiskustannukset ovat kokonaiskustannusmallissa osa tutkimuksen kokonaiskustannuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen Akatemia ovat laatineet vuonna 2020 yhteisen arvion kokonaiskustannusmallin soveltamisen nykytilasta ja sen vaikutuksista tutkimusorganisaatioiden toimintaan. Arvioissa on annettu suosituksia muun muassa jatkoseurannasta. Suomen Akatemia ja opetus- ja kulttuuriministeriö käsittelevät kokonaiskustannusmallin käyttöön ja kehittämiseen liittyviä kysymyksiä ministeriön tulosohtauksen yhteydessä vuosittain.

2.3 VN TEAS- ja STN -rahoitusmuotojen valmisteluun ja hankeprosessiin käytettävien resurssien seuranta

Selvityksessään tarkastusvirasto antoi kehittämissuosituksen siitä, että valtioneuvoston kanslian tulee arvioida ja seurata rahoitusmuodon valmisteluun ja hankeprosessin toteutukseen käytettävien resurssien kehitystä tarkoituksenmukaisella tavalla ottamalla huomioon ministeriöiden VN TEAS -toimintaan kohdentamat resurssit.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen perusteella erillistä valmisteluun ja hankeprosessiin käytettävien resurssien seuranta ei tehdä. Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva TEA-työryhmän jäsenet koordinoivat valtioneuvoston vuosittaisen selvitys- ja tutkimussuunnitelman valmisteluprosessia ministeriöissään ja seuraavat valtioneuvoston yleisessä päätetyssä suunnitelman toimeenpanoa. TEA-työryhmä käy valmistelu- ja toimeenpanoprosessista vuosittain palautekeskustelun. Saadun palautteen perusteella VN-TEAS- valmistelu- ja toimeenpanoprosessien on todettu vakiintuneen. Tietotarpeiden tunnistaminen ja hanketoiminnan ohjaaminen ovat ministeriöissä sulautuneet osaksi niitä toimintoja, joita hankkeissa tuotettava tutkittu tieto palvelee.

Suomen Akatemian ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen tulossopimuksen mukaan STN- rahoituksen toimeenpanon kustannukset hallintovirastossa eivät saa ylittää kolmea prosenttia STN:n myöntövaltuudesta. Suomen Akatemia seuraa järjestelmällisesti STN-rahoituksen valmisteluun ja toimeenpanoon käyttämiään resursseja. Henkilöstön työtuntikirjausten perusteella tiedetään, kuinka paljon rahoitusmuodon ohjelmasuunnitteluun, rahoitushakujen järjestämiseen ja rahoitettujen hankkeiden hallintointiin käytetään resursseja.

Rahoituksen hakijoiden näkökulmasta hankekonsortioiden muodostamiseen ja hakemusten valmisteluun käytettävä aika vaihtelee merkittävästi hankkeesta ja rahoitusmuodosta riippuen. Suomen Akatemian selvityksen mukaan hakemuodot on pyritty kehittämään sellaisiksi, että niissä mahdollisimman suuri osa hakemuksen laatimiseen kuluva työstä kohdistuu sellaisiin tehtäviin, jotka joka tapauksessa hyödyttävät tutkimuksen tekemistä. Suomen Akatemia kerää säännöllisesti hakijapalautetta ja kehittää sen perusteella omia hakumenettelyjään edelleen. Suomen Akatemialla ei kuitenkaan ole edellytyksiä seurata tarkemmin tutkimusorganisaatioiden rahoituksen hakemiseen käyttämiä resursseja.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Valtioneuvoston kanslia on toteuttanut VN TEAS-rahoitusta koskevat kehittämissuositukset asianmukaisella tavalla. VN TEAS-rahoituksen sähköinen järjestelmä on käytössä, ja asiointijärjestelmää kehitetään edelleen yhteensopivaksi muiden sähköisten järjestelmien kanssa. Valtioneuvoston kanslia edellyttää VN TEAS -rahoituksen hakijaorganisaatioilta yleiskustannuskertoimien laskentaperusteiden ilmoittamista ja tarkistaa hakijoiden kirjanpitolietoja havaittuaan korkeita yleiskustannuskertoimia. Syksyllä 2021 julkaistaan myös ensimmäinen seurantaraportti VN TEAS -hankkeiden kustannusrakenteista. VN TEAS -rahoituksen valmisteluprosessi on organisoitu ministeriöiden väliseksi vakiintuneeksi yhteistoiminnaksi, jossa koordinoidaan ja arvioidaan säännöllisesti rahoitusmallin toimivuutta ja selvitystyön tietotarpeita. Koska toiminnan katsotaan sulautuneen osaksi ministeriöiden muita toimintoja, erillistä VN TEAS -valmisteluun ja hankeprosessiin käytettävien resurssien seuranta ei tehdä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistama Taloushallinnon koodisto ohjaa pääsääntöisesti STN-rahoituksen saajien yleiskustannusten laskentaa. Suomen Akatemia seuraa STN-rahoituksen saajien ilmoittamia yleiskustannuskertoimia ja niiden laskentaperusteiden oikeellisuutta saajaorganisaatioiden tilinpäätöstietojen ja kustannuskertoimien tilintarkastuskertomusten perusteella. Lisäksi Suomen Akatemia voi kohdistaa tarkastuksia suurimpien STN-rahoituksen saajien yleiskustannuskertoimien laskentaperusteisiin. Suomen Akatemian ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen tulossopimuksen mukaan STN-rahoituksen toimeenpanosta johtuvat hallintoviraston kustannukset eivät saa ylittää kolmea prosenttia rahoitusmuodon myöntövaltuudesta. Suomen Akatemia seuraa STN-rahoituksen valmisteluun ja toimeenpanoon käyttämiään resursseja henkilöstönsä työtuntikirjausten perusteella. Sen sijaan Suomen Akatemialla ei ole ilmoituksensa mukaan edellytyksiä seurata tarkemmin tutkimusorganisaatioiden STN-rahoituksen hakemiseen käytettyjä resursseja.

Jälkiseuranta ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Hannele Isola-Miettinen
ylitarkastaja

JAKELU Valtioneuvoston kanslia
Suomen Akatemia