

Jyväskylän yliopisto
Taloustieteiden tiedekunta

**YLIOPISTOJEN ULKOPUOLINEN RAHOITUS
JA SEN HALLINTA**
Esimerkkiorganisaationa Jyväskylän yliopisto

Laskentatoimen pro gradu –
tutkielma tammikuu 2000

Ohjaaja: professori Salme Näsi

Laatijat: Erika Aaltonen ja
Heli Hämeenniemi

**Jyväskylän yliopisto
Taloustieteiden tiedekunta
Tammikuussa 2000**

YLIOPISTOJEN ULKOPUOLINEN RAHOITUS JA SEN HALLINTA Esimerkkiorganisaationa Jyväskylän yliopisto

**Laskentatoimen pro gradu –tutkielma
84 sivua ja liitteitä 5 sivua**

**Laatijat: Erika Aaltonen ja Heli Hämeenniemi
Ohjaaja: professori Salme Näsi**

TIIVISTELMÄ

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu yliopistomäärärahoista ja ulkopuolisesta rahoituksesta. Ulkopuolinen rahoitus on lisääntynyt voimakkaasti 1990-luvulla julkisella sektorilla tapahtuneiden muutosten ja laman yhteisvaikutuksesta. Tämän tutkimuksen tavoite on selkeyttää yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen kenttää käyttäen teoreettisena viitekehyksenä laskentatoimen peruskäsitteitä tilivelvollisuus ja entiteetti sekä sidosryhmäajattelua. Ensiksi ulkopuolisen rahoituksen jäsentämiseksi tarkastellaan ulkopuolisen rahoituksen erilaisten jaotteluiden lähestymistapoja, toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita. Toiseksi tarkastellaan ulkopuolisen rahoituksen hallintaan liittyviä ongelmia ja niiden kehittämismahdollisuuksia. Esimerkkiorganisaationa on Jyväskylän yliopisto.

Tutkimus voidaan sijoittaa toiminta-analyyttisen tutkimusotteen alle ja siinä on piirteitä sekä toimintatutkimuksesta että etnografisesta tutkimuksesta. Menetelminä on käytetty havainnointia, haastatteluja, arkistomateriaalin analysointia, osallistumista erilaisiin kokouksiin sekä epävirallisia keskusteluita.

Tutkimuksessa esiin tulleet ulkopuolisen rahoituksen hallinnan ongelmat voidaan sijoittaa kolmen teeman alle. Ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviä ongelmia voidaan lähestyä pohtimalla yliopiston tehtävää ja ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviä vastuukysymyksiä sekä selkeyttämällä ulkopuolisen rahoituksen jaottelua. Yliopiston tehtävää pohtimalla voidaan ratkaista, mitä ulkopuolista rahoitusta voidaan ottaa vastaan ja millä ehdoilla, mitä toimintaa voidaan toteuttaa yliopiston nimissä ja mitä tutkijan omissa nimissä, miten voidaan välttää ulkopuolisen rahoituksen tutkimusta suuntaava vaikutus sekä mitkä yksiköt kuuluvat yliopistoon. Tilivelvollisuuden käsite sekä entiteettiperiaate auttavat ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvien selkeyttämättömien vastuukysymysten pohtimisessa. Ulkopuolisen rahoituksen yksiselitteisellä jaottelulla helpotetaan käsitteen ymmärtämistä sekä ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavien hankkeiden hinnoittelua.

Tutkimuksen avainsanat: yliopisto, kokonaisrahoitus, ulkopuolinen rahoitus, tilivelvollisuus, entiteetti, yliopiston sidosryhmät

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimusongelma	5
1.2 Tutkimusote ja tutkimusmenetelmät	6
1.3 Tutkimusraportin rakenne	9
2 YLIOPISTO-OPETUS JA –TUTKIMUS JULKISENA JA BUDJETTIRAHOITTEISENA TEHTÄVÄNÄ	10
2.1 Julkiset tehtävät ja niiden rahoitus	10
2.2 Talousohjauksen uudistuksia	13
2.2.1 Panosohjauksesta tulosohjaukseen	14
2.2.2 Menolajibudjetoinnista toimintamenobudjetointiin	17
2.2.3 Poliittisesta ohjauksesta markkinaohjaukseen	20
3 YLIOPISTOT TILIVELVOLLISINA ENTITEETTEINÄ	23
3.1 Yliopistot entiteetteinä	23
3.2 Yliopiston sidosryhmät	25
3.3 Yliopiston tilivelvollisuus	30
3.3.1 Tilivelvollisuuden tasot	31
3.3.2 Tilivelvollisuussuhteen syntymissyyt	33
3.3.3 Tilivelvollisuussuhteen osapuolet	34
3.3.4 Yliopiston tilivelvollisuus eri sidosryhmille	36
3.4 Tilivelvollisuus yliopistoissa ennen ja nyt	38
4 YLIOPISTOJEN ULKOPUOLINEN RAHOITUS	40
4.1 Yliopistojen kokonaisrahoituksen jäsentäminen	40
4.2 Yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen jäsentäminen	41
4.3 Ulkopuolisen rahoituksen kehitys 1990-luvulla ja tilanne vuonna 1998	45

5 JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON ULKOPUOLINEN RAHOITUS JA SEN HALLINNASSA HAVAITTUJA ONGELMAKOHTIA JA KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA	51
5.1 Taustatietoa esimerkkiorganisaatiosta	51
5.2 Ulkopuolisen rahoituksen jaotteluita Jyväskylän yliopistossa	53
5.3 Ehdotus ulkopuolisen rahoituksen jaotteluksi	55
5.4 Ulkopuolista rahoitusta koskevat säännökset	59
5.5 Havaintoja ulkopuolisen rahoituksen hallinnan ongelmista	61
5.5.1 Yliopistolle kuuluvan toiminnan määrittely	61
5.5.2 Maksuperustelain soveltaminen, hinnoittelu ja yleiskustannukset	63
5.5.3 Henkilöityminen ja väärinkäytösten vaara	66
5.5.4 Määräaikaisuus ja jälkikäteisyys	68
5.5.5 Tutkimuksen suuntaaminen	69
5.5.6 Sopimusten tekeminen ja vastuukysymykset	72
5.5.7 Kootun ohjeistuksen puute	74
6 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA	75
6.1 Tehtävä yliopiston toiminnan perusedellytyksenä	75
6.2 Vastuukysymykset	77
6.3 Hinnoittelu ja tarjottavan informaation tarkkuus	77
7 LOPUKSI	80
LÄHTEET	81
LIITTEET	

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIO 1 Yliopistoentiteetti.

KUVIO 2 Yliopiston sidosryhmät.

KUVIO 3 Stewartin tilivelvollisuuden tikapuut. Lähde: Perks (1993).

KUVIO 4 Tilivelvollisuuden osapuolet. Lähde: Monsen (1998).

KUVIO 5 Yliopistojen kokonaisrahoitus Ihalaisen mukaan.

KUVIO 6 Yliopiston rahoitus Paasion mukaan.

KUVIO 7 Ulkopuolinen rahoitus opetusministeriön ohjeen mukaan.

KUVIO 8 Ulkopuolinen rahoitus KOTA:n mukaan.

TAULUKKO 1 Suomalaisten yliopistojen kokonaisrahoitus v. 1990 - 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

KUVIO 9 Suomalaisten yliopistojen rahoitus v. 1990 - 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

TAULUKKO 2 Kuvioissa ja taulukoissa käytettävien lyhenteiden selitykset.

TAULUKKO 3 Suomalaisten yliopistojen rahoituksen jakautuminen yliopistoittain v. 1998. Lähde: KOTA-tietokanta

KUVIO 10 Suomalaisten yliopistojen kokonaisrahoituksen prosentuaalinen jakautuminen yliopistoittain budjettirahoitukseen ja rakentamisinvestointeihin tarkoitettuun rahoitukseen sekä ulkopuoliseen rahoitukseen v. 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

KUVIO 11 Ulkopuolinen rahoitus Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätöksen mukaan.

KUVIO 12 Ulkopuolinen rahoitus Jyväskylän yliopiston sisäisen tarkastuksen mukaan.

KUVIO 13 Ulkopuolinen rahoitus Jyväskylän yliopiston innovaatiostратегiatyöryhmän mukaan.

KUVIO 14 Yliopistojen kokonaisrahoituksen jaottelu.

KUVIO 15 Ulkopuolisen rahoituksen jaottelu.

KUVIO 16 Tärkeimmät rahoittajat valtion organisaatiokaaviossa.

KUVIO 17 Ulkopuolinen rahoitus tieteenaloittain v. 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

1 JOHDANTO

Julkisella sektorilla on tapahtunut 1990-luvulla kulttuurin muutos. Siirtyminen panoskulttuurista tulokulttuuriin on kohdistanut huomion valtion määrärahojen jakamisessa panoksien sijasta aikaansaannoksiin. Valtion talousarvion budjetointitapa on muuttunut menolajibudjetoinnista toimintamenobudjettiin, ja markkinaohjausta on pyritty lisäämään julkisen sektorin yksiköissä. Yliopistojen¹ kannalta markkinaohjauksen lisääminen on merkinnyt muun muassa sitä, että nykyään ajatellaan, että yliopiston tuottamat suoritteet, tutkimus ja koulutus, ovat myytävissä ja mitattavissa.

Suomessa yliopistojen tehtävä on “edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa” (Yliopistolaki 645/1997). Perinteisesti tämän tehtävän toteuttamiseen yliopistot ovat osana valtion budjettitaloutta saaneet rahoituksensa valtion talousarviosta. 1990-luvun alussa laman seurauksena Suomessa valtion tulot pienenivät ja menot kasvoivat, ja jouduttiin tilanteeseen, jossa budjetin tasapainottamiseksi menoja oli leikattava. Yliopistoissa tämä näkyi valtion talousarvion kautta tulevan opetusministeriön rahoitusosuuden supistumisena. Tämä rahoitusympäristön muutos on pakottanut yliopistot hankkimaan uusia rahoituslähteitä ja suuntautumaan enemmän maksullisten tutkimusten ja kysynnän mukaisen koulutuksen tuotantoon. (Nummikoski 1995, 63-65; OPM 1996, 6.)

Uutta yliopistoissa ovat ulkopuoliset rahoittajat. Yliopistojen ulkopuolisena rahoituksena pidetään kaikkea muuta yliopistojen rahoitusta paitsi valtion tulo- ja menoarvion yliopistomäärärahoja. Ulkopuolisen rahoituksen osuus on kasvanut yliopistoissa 1990-luvulla merkittävästi, vaikka valtio onkin edelleen yliopistojen merkittävin yksittäinen rahoittaja.

Yliopistot voivat saada ulkopuolista rahoitusta hyvin lukuisista lähteistä, ja rahoituksen yhdestä lähteestä saatava määrä voi vaihdella muutamasta tuhannesta markasta kymmeneen miljooniin markkoihin. Rahoituksen lähteiden lukumäärän ja niiden erilaisuuden vuoksi ei ole olemassa yhtenäistä käytäntöä rahoituksen saamiseksi. Periaatteessa yliopistot voivat

¹ Tässä tutkimuksessa yliopistoista ja korkeakouluista käytetään yhteisnimitystä yliopistot.

hankkia ulkopuolista rahoitusta neljällä eri tavalla. Ensimmäinen tapa on, että tutkijat pyytävät rahoitusta joltakin taholta oman tutkimusideansa toteuttamiseen. Toinen tapa on, että rahoittajat asettavat rahaa haettavaksi johonkin yleiseen tai tarkasti määriteltyyn tarkoitukseen. Kolmanneksi rahoittajilla voi olla tarve saada tietty ongelma ratkaistuksi, ja he etsivät ratkaisijaa yliopistosta tarjouspyynnöillä. Neljänneksi yliopisto voi saada lahjoituksia, jotka on tarkoitettu esimerkiksi yleiseen tieteenedistämiseen ja joiden kohteita ei ole tarkennettu. Lahjoituksia voi tulla myös hyvin yksilöityihin kohteisiin, jolloin rahoittaja ei kuitenkaan odota yleensä suoranaista vastiketta antamalleen rahoitukselle. (vrt. Halinen ja Rätty 1994, 65.) Aloite ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen voi tulla yliopiston eri tasoilta. Ulkopuolista rahoitusta voidaan hankkia yliopiston johdon, tiedekuntien tai laitosten aloitteesta. Rahoitusta voi hankkia myös yliopiston henkilökunnan yksittäinen professori, lehtori tai tutkija.

Yliopistojen ulkopuolinen rahoitus ei ole ilmiönä kovin vanha, joten sitä ja sen lisääntymisen vaikutuksia on tähän mennessä tutkittu melko vähän. Lähinnä on julkaistu erilaisia virkamiestyönä laadittuja selvityksiä ja työryhmäraportteja. Tämä tutkimus paneutuu tähän ajankohtaiseen, laajaan ja haasteelliseen ilmiöön pyrkien tuomaan siihen omalta osaltaan selkeyttä.

1.1 Tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tavoite on selkeyttää yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen kenttää käyttäen teoreettisena viitekehyksenä laskentatoimen peruskäsitteitä tilivelvollisuus ja entiteetti sekä sidosryhmäajattelua. Tavoite voidaan jakaa kahteen osaan. Ensiksi ulkopuolisen rahoituksen jäsentämiseksi tarkastellaan ulkopuolisen rahoituksen erilaisia jaotteluita, niiden lähestymistapoja, toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita. Toiseksi tarkastellaan ulkopuolisen rahoituksen hallintaan liittyviä ongelmia ja niiden kehittämismahdollisuuksia.

Jotta ulkopuolista rahoitusta voitaisiin jäsentää, täytyy selvittää, mitä ulkopuolinen rahoitus on ja mistä lähteistä sitä saadaan. Ulkopuolisen rahoituksen hallinnan ongelmakohtien ja kehittämismahdollisuuksien kartoittamiseksi tutustutaan ulkopuolisen rahoituksen hallintaan Jyväskylän yliopistossa, jolloin selvitetään, liittyykö ulkopuoliseen rahoitukseen

ja sen hallintaan ongelmia, vaaroja ja riskejä sekä sitä, mihin asioihin hallinnassa tulisi kiinnittää huomiota.

1.2 Tutkimusote ja tutkimusmenetelmät

Tässä tutkimuksessa on piirteitä Lukan (1999) esittämän tutkimusotteiden jaottelun toimintatutkimuksesta ja etnografisesta tutkimuksesta, vaikka tutkimus ei puhtaasti edusta kumpaakaan tutkimusotetta. Koska Lukka (1999) esittää, että sekä toimintatutkimus että etnografinen tutkimus kuuluvat toiminta-analyyttiseen tutkimusotteeseen, tutkimus voidaan sijoittaa Näsin (1980) jaotteluun kuuluvan toiminta-analyyttisen tutkimuksen sateenvarjokäsitteen alle. Tässä tutkimuksessa on piirteitä myös konstruktivisesta tutkimuksesta, joka muodostaa oman toiminta-analyyttisestä tutkimuksesta eroavan tutkimusotteensa. (vrt. Lukka 1999, 137.)

Lukan (1999) mukaan toimintatutkimuksessa yhdistetään käytännölliseen kehitystyöhön osallistuminen ja teorian kehittäminen. Toimintatutkimuksessa tutkija osallistuu tutkimuskohteen toimintaan, ja tutkimuksessa käytetään menetelminä havainnointia, haastatteluja, arkistomateriaalin analysointia, aktiivista osallistumista erilaisiin kokouksiin sekä informaalia kommunikointia tutkittavassa organisaatiossa. (Lukka 1999, 141.) Tässä tutkimuksessa on käytetty kaikkia edellä mainittuja menetelmiä. Tutkijat osallistuivat kolmen kuukauden ajan esimerkkiorganisaation toimintaan sisäisen tarkastuksen harjoittelijoina. Arkistomateriaalina käytettiin esimerkkiorganisaation erilaisten työryhmien raportteja ja muistioita sekä kirjanpidosta saatuja tietoja. Tutkijat osallistuivat myös sisäisen tarkastuksen tarkastuspalaveriin sekä sisäisen tarkastuksen tukiryhmän kokoukseen. Aineistoa kerättiin myös haastatteluiden ja epävirallisten keskusteluiden avulla.

Toimintatutkimuksessa on olennaista, että tutkija ei tyydy pelkästään havaintojen tekemiseen, vaan myös osallistuu tutkimuskohteen toimintaan. Toimintatutkimuksessa on tärkeää luoda yhteistyösuhde tutkimuskohteena olevan organisaation kanssa ja tavoitteena on saada aikaan organisaation ja sen jäsenten oppimisprosessi. (Lukka 1999, 141.) Tässä tutkimuksessa oppimisprosessien käynnistäminen tutkimuksen tekemisen aikana on melko vaatimattomassa roolissa. Tavoite on pikemminkin se, että organisaatiossa käynnistyisi oppimisprosessi tutkimusraportin lukemisen jälkeen. Tutkijoiden ja organisaation jäsenten

yhteistyösuhdetta ei voi kuvata kovin tiiviiksi, sillä tutkijoiden osallistuminen organisaation toimintaan on ollut enemmänkin havainnoivaa kuin vaikutuksiin pyrkivää. Tältä osin tutkimus onkin lähellä etnografista tutkimusta, jossa tutkijoilla on läheinen kontakti tutkimuskohteeseen, mutta pyrkimyksenä ei ole vaikuttaa tutkimuskohteeseen tätä kautta.

Etnografisessa tutkimuksessa aineisto on usein hyvin strukturoimatonta ja sen keruu tapahtuu myös etupäässä havainnoimalla ja haastatteluin. Tutkimuksen tavoite onkin usein uusien ilmiökenttien peruskäsitteistön hahmottaminen. (Lukka 1999, 137.) Nämä molemmat piirteet pätevät tähän tutkimukseen. Menetelmien osalta tätä tutkimusta on mahdotonta Lukan (1999) artikkelin perusteella pitää puhtaasti etnografisena tai toimintatutkimuksena.

Lukan (1999) mukaan tutkimusmenetelmiä merkittävämpiä näkökulmia tutkimusotteen valintaan ovat empiirisen intervention aste ja tutkimuksen suhde teoriaan. Teorian osalta etnografinen tutkimus painottaa hyvin voimakkaasti empiiristä työskentelyä teoriapuolen kustannuksella. Teoriaa käytetään usein tulkinnan apuvälineenä, mutta hyvä etnografinen tutkimus voi olla myös teoriaa kehittälevää. Interventio on hyvin vähäisessä roolissa eli tutkija ei ole mukana kehittämässä tutkittavaa todellisuutta. Käytännössä, vaikka etnografisessa tutkimuksessa ei tavoitella interventiota, se syntyy joskus väistämättömästi, koska tutkijalla on läheinen ja pitkä suhde tutkimuskohteeseen. (Lukka 1999, 135, 137.)

Toimintatutkimuksessa intervention saavuttaminen on keskeistä, jolloin ajatuksena on päästä yhdistelemään teoreettista tietämystä ja käytännöllistä osaamista. Teorian osalta toimintatutkimus nojaa joihinkin teoreettisiin lähtökohtiin ja pyrkii uuden teorian kehittämiseen. Lukan (1999) mukaan käytännössä laskentatoimen tutkimuksessa teorian kehittäminen jää usein melko vaatimattomaan rooliin. (Lukka 1999, 141.) Ulkopuolinen rahoitus on ilmiönä vähän tutkittu ja melko jäsentymätön. Teorian osalta voidaan nähdä, että teoria toimii tässä tutkimuksessa lähinnä tulkinnan apuvälineenä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selkeyttää ulkopuolisen rahoituksen kenttää, mutta ei varsinaisesti luoda uutta teoriaa. Teoriankaan osalta sijoittamista yksiselitteisesti kumpaankaan tutkimusotteeseen ei voida tehdä.

Etnografisessa tutkimuksessa tavoite on tuottaa tilannekohtaisia kuvauksia, selityksiä ja tulkintoja, kun taas toimintatutkimuksessa tavoite on organisaation ja sen jäsenten oppimisprosessin liikkeelle saattaminen tai sen tukeminen. (Lukka 1999, 137, 141.) Tässä tutkimuksessa kuvaillaan ja tulkitaan ulkopuolista rahoitusta ja sen hallinnan ongelmia, mutta tutkimuksen tavoite ei ole ainoastaan se, vaan tutkimuksen tarkoitus on myös tukea organisaation oppimisprosessia viimeistään lopullisen tutkimusraportin avulla. Toisaalta tutkimuksen tekemisen aikana on käynnistynyt jonkinasteinen oppimisprosessi ainakin niiden organisaation jäsenten osalta, jotka ovat toimineet tutkijoiden kanssa yhteistyössä. Tässä tutkimuksessa interventio on siinä mielessä keskeisessä osassa, että tavoite on tuottaa organisaatiolle jonkinlaista välitöntä hyötyä yhteistyöstä tutkijoiden kanssa (vrt. Lukka 1999, 145). Tutkimusote on siis intervention osalta lähellä toimintatutkimusta, mutta ei mene intervention asteessa niin pitkälle kuin konstruktiiivinen tutkimus.

Konstruktiiivinen tutkimus tähtää tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseen yhdessä tutkimuskohteen edustajien kanssa. Konstruktiiivisessa tutkimuksessa tutkijan osallistuminen on hyvin aktiivista ja ideaalituloksena on käytännössä toimivaksi havaittu sosiaalinen konstruktio. Konstruktiokehittäminen on ongelmanratkaisua, jonka tuloksena on jotakin uutta, aikaisemmasta poikkeavaa. Konstruktiiivisen tutkimuksen lähtökohta on jossakin käytännössä ongelmallisessa tilanteessa ja tutkimuksen lopputulosta voidaan käyttää ongelman ratkaisemisessa. (vrt. Lukka 1999, 141, 145; Kasanen, Lukka ja Siitonen 1991, 302, 306, 317.) Tammisen (1993) mukaan konstruktiiivinen tutkimus tähtää yleistettävissä oleviin ratkaisuihin, joita on mahdollista toistaa myös muissa organisaatioissa (Tamminen 1993, 156). Tässä tutkimuksessa lähtökohtana ei ole mikään etukäteen yksilöity ongelma, vaan tutkimuksen on käynnistänyt pikemminkin epäily siitä, että ulkopuolisen rahoituksen valtava kasvu on aiheuttanut ongelmia sen hallintaan. Tutkimuksen tarkoitus ei ole myöskään löytää ratkaisua, joka olisi yleistettävissä, joten tutkimusote on lähempänä toiminta-analyttistä kuin konstruktiiivista tutkimusta.

Lukan jäsentelyn lisäksi kirjallisuudesta on löydettävissä mm. Scapensin (1990) case-tutkimusten luokittelu, jossa erotellaan kuvailevat, havainnollistavat, kokeelliset, eksploratiiviset ja selittävät case-tutkimukset (Lukka 1999, 134). Mäkinen (1993) näkee caset kuitenkin selkeämmin tutkimuksen tekemisen tekniikoiksi kuin itsenäisiksi tutkimusotteiksi. Hänen mukaansa caseja voidaan käyttää menestyksekkäästi toisistaan

filosofisesti hyvinkin paljon eroavissa tutkimustyypeissä. Case-tutkimuksessa asiaa olisikin tarkasteltava aina kulloisestakin tutkimustehtävästä käsin eli olisi pohdittava, kuinka case palvelee asetetun tavoitteen saavuttamista. Tässä tutkimuksessa painopiste on yhdessä esimerkkiorganisaatiossa, jota käytetään havainnollistamaan ulkopuolisen rahoituksen kenttää eli Jyväskylän yliopisto toimii tässä tutkimuksessa esimerkkinä, jonka läpi ilmiön eri puolia tarkastellaan. (Mäkinen 1993, 22.)

1.3 Tutkimusraportin rakenne

Johdannon jälkeen tämän tutkimuksen toisessa pääkappaleessa valtion tehtävien ja niiden rahoituksen määrittelyn jälkeen kuvailaan viimeisen vuosikymmenen aikana julkisella sektorilla talousohjauksessa tapahtuneita muutoksia sekä muutosten vaikutuksia yliopistoissa. Kolmannessa pääkappaleessa pohditaan yliopistoentiteetissä, yliopiston sidosryhmissä ja yliopiston tilivelvollisuudessa tapahtuneita muutoksia. Neljännessä pääkappaleessa perehdytään ulkopuolisen rahoituksen jaotteluihin ja kuvataan ulkopuolisen rahoituksen kehitystä yliopistoissa 1990-luvun aikana. Raportin viidennessä pääkappaleessa selvitetään ulkopuolista rahoitusta sekä sen hallintaa ja hallintaan liittyviä ongelmia Jyväskylän yliopistossa. Kappale perustuu tutkijoiden keräämään materiaaliin ja havaintoihin esimerkkiorganisaatiossa kesän 1999 aikana. Kuudennessa pääkappaleessa esitetään yhteenveto tutkimuksen tuloksista.

2 YLIOPISTO-OPETUS JA –TUTKIMUS JULKISENA JA BUDJETTIRAHOITTEISENA TEHTÄVÄNÄ

2.1 Julkiset tehtävät ja niiden rahoitus

Julkisen sektorin tehtävät ovat vuosien saatossa kehittyneet kansalaisten tarpeiden ja erilaisten toimintaedellytysten mukaisesti. Kehitys on tapahtunut sekä perinteisten tehtävien muuttumisena että uusien tehtävien muodostumisena ja laajenemisena. Pitkäsen (1986) mukaan valtio on perinteisesti huolehtinut yleisestä hallinnosta, järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä maanpuolustuksesta. Tehtävät ovat vähitellen laajentuneet mm. opetustoimen, terveydenhuollon, sosiaaliturvan, liikenteen, eri elinkeinojen edistämisen, työllisyyden hoitamisen, asumisen edistämisen ja ympäristösuojelun alueille. (Pitkänen 1986, 1.) Perinteisen smithiläisen valtion tehtäväkäsityksen mukaan julkisen vallan rooli jakautuu valtion suojelemiseen ja puolustamiseen, oikeusturvasta huolehtimiseen ja yleisten laitosten perustamiseen ja ylläpitämiseen. (Salminen 1988, 22.)

Valtion tehtävänä on tuottaa yhteiskunnan kannalta välttämättömiä palveluita, joiden tuottamiseksi ei ole vastaavaa yksityistä tarjontaa tai joita yksityinen sektori ei pysty tai halua järjestää. Tarjonta voi puuttua siitäkin syystä, että joidenkin palveluiden tuottaminen on lainsäädännössä tehty julkisen sektorin yksinoikeudeksi. Julkisten palvelujen tuottamiseen osoitetaan varat talousarviosta, ja julkiset organisaatiot vastaavat itse palveluiden tuottamisesta. Julkisten palveluiden kaksi perusominaisuutta ovat poissulkemattomuus ja kulutuksen yhteisyys. Poissulkemattomuus tarkoittaa, että ketään ei voida estää nauttimasta tai kuluttamasta julkista palvelua, jos yhdellä yksilöllä on siihen mahdollisuus. Kulutuksen yhteisyys tarkoittaa sitä, että julkiset palvelut kulutetaan samanaikaisesti. Palvelun tuottajan kannalta kulutuksen yhteisyys merkitsee, että kun palvelu on tuotettu, palveluiden käyttäjien lisääntyminen yhdellä ei aiheuta palvelun tuottajalle lisäkustannuksia. Kolmantena julkisten palveluiden ominaisuutena voidaan pitää vähentymättömyyttä. Tämä tarkoittaa, että tiettyyn rajaan asti palvelun käyttö ei estä muita kuluttamasta tai nauttimasta tästä palvelusta. (Harisalo 1986, 7-10; Salminen 1988, 22-23.)

Pitkäsen (1986) mukaan julkisen hallinnon palveluja tuottaville toimintayksikölle on ominaista, että se tavoittelee lähinnä kollektiivista tarpeiden tyydyttämistä ja hyvinvoinnin maksimointia, ja sen riippumattomuuden aste tavoitteiden asettamisessa on vähäinen. Se

tuottaa yleensä ei-markkinakelpoisia kollektiivihyödykkeitä ja luovuttaa ne ilmaiseksi palveluiden käyttäjille. Se on myös yleensä veloitettu suoritteiden tuottamiseen, on täysin julkisen vallan omistuksessa, ja sen tulot eivät yleensä ole tuloksia talousyksikköinä toimimisesta, vaan perustuvat verotuloihin ja toiminnasta puuttuvat yritystoiminnalle ominaiset riskit. (Pitkänen 1986, 22.)

Perinteisesti valtion tuottamat palvelut ovat olleet kollektiiviluonteisia, mutta viime vuosikymmeninä ovat voimakkaasti kasvaneet luonteeltaan yksilöllisemmät koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut. Tällaisten palvelujen tuottamisessa palvelun tuottaja ja palvelun saaja ovat usein henkilökohtaisessa kosketuksessa keskenään. (Pitkänen 1986, 4.)

Suomen valtiontalous voidaan jakaa kahteen osaan eli budjettitalouteen ja budjetin ulkopuoliseen talouteen. Jaolla on merkitystä erityisesti siinä, miten julkisen sektorin organisaatioiden taloutta ohjataan. Valtion budjettitalous on kokonaisuus, joka jaetaan hallinnonaloihin ja edelleen valtion tehtäviä toteuttaviin ja toiminnasta vastuussa oleviin virastoihin ja laitoksiin. Budjettitalous on valtiontalouden ydin ja tiukimmin eduskunnan ja poliittisen ohjauksen alaisena, ja siihen kuuluvat eduskunta, valtioneuvosto, ministeriöt, virastot ja laitokset sekä liiketoimintaa harjoittavat virastot ja laitokset. Budjetin ulkopuolinen talous on lähellä markkinaohjausta. Siihen kuuluvat valtion liikelaitokset, budjetin ulkopuoliset rahastot, kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki sekä valtionyhtiöt. (Meklin 1997, 42-43; VALKI 1997, 1.) Yliopistot ovat toimintayksikköinä osa valtion budjettitaloutta.

Budjettitalouteen kuuluvien yksiköiden taloutta ohjataan valtion talousarviolla, joka luo puitteet ja pelisäännöt yksiköiden talouden hoidolle (Meklin 1997, 70). Talouden ohjausprosessissa on kolme päävaihetta. Ensin kansalaiset valitsevat äänestämällä edustajansa päättämään asioistaan ja maksavat vuosittain veroja, joilla rahoitetaan valtion toimintaa. Valitut edustajat päättävät, mitä palveluita verorahoilla tuotetaan ja millaisia tulonsiirtoja järjestetään, sekä osoittavat määrärahat eri toimintayksiköille, jotka sitten järjestävät edustajien päättämät palvelut sekä toteuttavat tarvittavat tulonsiirrot. (Meklin ja Näsi 1994, 232.)

Yliopisto-opetus ja -tutkimus kuuluvat Suomessa valtion tehtäviin ja ovat valtion järjestämiä. Kuten muissakin eurooppalaisissa maissa Suomessakin yksittäisten yliopistojen toiminnot ja tavoitteet on kirjattu lainsäädäntöön. Suomessa yliopisto-opetuksen ja tutkimuksen toteuttamisesta säädetään yliopistolaisissa. (vrt. Hölttä 1995, 39.) Yliopistolain mukaan yliopistojen tehtävänä on “edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa” (Yliopistolaki 645/1997).

Valtion tulo- ja menoarviossa yliopisto-opetus ja -tutkimus kuuluvat opetusministeriön hallinnonalaan. Valtion antama rahoitus korostaa valtion ohjausroolia yliopistojen toiminnassa. Ohjauksessaan valtio käyttää budjetointijärjestelmään rakennettuja rajoituksia sekä erilaisia kannustimia, joiden avulla se voi säädellä toimintaa yliopistoissa. (Hölttä 1995, 210.)

Helsingin yliopisto oli ensimmäinen suomalainen yliopisto, jonka Ruotsin kuningaskunta perusti vuonna 1640 Turkuun. Suomen itsenäistymisen jälkeen 1920-luvulta lähtien Suomen suurimpiin kaupunkeihin perustettiin uusia yksityisiä yliopistoja. Nykyään ne kaikki ovat kuitenkin osa julkista yliopistolaitosta. Yliopistolain (645/1997) mukaan yliopistoja Suomessa ovat Helsingin, Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lapin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vaasan yliopistot sekä Åbo Akademi, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Tampereen teknillinen korkeakoulu, Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu, Svenska handelshögskolan, Turun kauppakorkeakoulu, Kuvataideakatemia, Sibelius-Akatemia, Taideteollinen korkeakoulu ja Teatterikorkeakoulu. Yhteensä Suomessa on siis 20 yliopistoa. (vrt. Yliopistolaki 645/1997; Hölttä 1995, 21-22.)

Suomen itsenäisyyden aikana yliopistoilla ja valtiolla on ollut merkittävä yhteys, ja itsenäistymisen alkuaikoina monet kansalliset johtajat rekrytoitiin yliopistoprofessoreiden joukosta. Toisaalta valtiolla on ollut myös tärkeä rooli yliopistojen sisäisissä asioissa. Aikaisemmin esimerkiksi presidentti nimitti yliopistojen professorit virkoihinsa, mutta nykyään yliopistoilla on oikeus nimittää professorit itse. (Hölttä 1995, 22.)

Suomessa yliopistoilla on edelleen suuri merkitys yhteiskunnan kehityksen kannalta. Vaikka yliopisto-opetuksesta hyötyvät suoraan vain yksittäiset yksilöt, koko yhteiskunta hyötyy sivistyksen kasvusta näiden yksilöiden kautta. Yliopistokoulutuksen saaneet henkilöt voivat myöhemmin työssään hyödyntää saamiaan tietoja ja taitoja ja sitä kautta hyödyttää ja kehittää koko yhteiskuntaa.

Yliopistojen toiminnan perusteet määritellään edelleenkin Suomen laissa, mutta yliopistojen rahoitus ei enää selkeästi muodostu ainoastaan rahoituksesta, joka ohjataan yliopistolle verovaroista. Suomessa opiskelijat eivät edelleenkään maksa opiskelustaan yliopistossa lukukausimaksuja, mutta nykyään yliopisto saa rahoitusta myös myymällä tuottamiaan suoritteita. Yliopistojen ajatellaan tuottavan yksilöhyödykkeitä, joille on olemassa markkinat eli yliopistot pystyvät myymään tuottamaansa tutkimusta ja koulutusta ja saavat sillä tavalla tuloja, joilla ne rahoittavat omaa toimintaansa. Rahoituspohjan laajeneminen onkin yksi yliopistojen suurimmista haasteista 90-luvulla. (vrt. Hölttä 1995, 215.)

2.2 Talousohjauksen uudistuksia

Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana julkinen sektori ja veroaste ovat kasvaneet nopeasti ja julkisen toiminnan painopisteet ja poliittinen ilmapiiri ovat muuttuneet. Tapahtuneet muutokset ja väitteet julkisen sektorin tehottomuudesta ovat käynnistäneet julkisen hallinnon uudistamisprosessin Suomessa ja muissa OECD-maissa. (vrt. Olson, Guthrie ja Humphrey 1998, 17; Meklin ja Näsi 1994, 231-232; Nummikoski 1995, 62; Nummikoski et al. 1997, 9.)

Uudistettaessa julkista sektoria on pyritty erityisesti muuttamaan julkishallinnon yksiköille tapahtuvaa varojen osoittamista eli julkisen sektorin budjettiohjausta. Uusi ajattelu kohdistaa huomion entistä enemmän tuotoksiin ja yksiköiden johdon vastuuseen tavoitteiden saavuttamisesta. Aiemmin verorahoituksella toteutettua toimintaa pyritään siirtämään yhä enemmän markkinamekanismien piiriin. Myös normiohjausta on vähennetty, ja päätösvaltaa on siirretty poliittisilta päätöksentekijöiltä toimintaa toteuttaville yksiköille. (Hughes 1994, 16; Meklin ja Näsi 1994, 231-232.)

Yleisesti ottaen organisaatiot, jotka eivät harjoita liiketoimintaa, eroavat liiketoimintayrityksistä kahdella tavalla. Ensiksi niillä ei ole liiketoimintayritysten voittoon verrattavaa suoritusmittaria ja toiseksi niitä ei useinkaan koettele markkinoiden kilpailu. (Belkaoui 1993, 199.) Perinteisesti yliopistokin on ollut voittoa tavoittelematon julkisen sektorin organisaatio, joka on saanut rahoituksensa valtion budjetista. Vaikka edelleenkin katsotaan, että yliopisto ei ole liiketoimintayritys, yliopistoihin yritetään tuoda suoritusmittareita ja markkinoiden kilpailu.

Yliopistolaitokselle julkisen sektorin muutokset ovat merkinneet yliopistoja koskevan rahoitus-, koulutus- ja toimintaympäristön muutosta. Yliopistojen toimintaympäristö on muuttunut lisääntyvän kansainvälisen ja kansallisen kilpailun myötä. Yliopistot joutuvat kilpailemaan mm. EU:n tutkimus- ja koulutusrahoituksesta sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Profiloitumalla omille tutkimus- tai opetusalueilleen yliopistot pyrkivät saavuttamaan kilpailuetua muihin yliopistoihin nähden pärjätäkseen kilpailussa rajallisista resursseista. Yliopistojen koulutusympäristö on muuttunut siten, että niiden haastajiksi ovat nousseet ammattikorkeakoulut. Lisäksi mm. nopea teknologian kehitys on lisännyt kysyntää täydennys- ja aikuiskoulutuksen osalta. (Nummikoski 1995, 63-64.)

Yliopistojen rahoitusympäristö on muuttunut lähinnä valtion talousarvion kautta tulevan opetusministeriön rahoitusosuuden supistumisena. Yliopistot ovat joutuneet hankkimaan uusia rahoituslähteitä ja suuntautumaan enemmän maksulliseen tutkimukseen ja kysynnän mukaisen koulutuksen tarjoamiseen. (Nummikoski 1995, 63-64.) Seuraavassa tarkastellaan julkisen sektorin muutosta erityisesti talouden ohjauksen ja budjetointitavan näkökulmasta.

2.2.1 Panosohjauksesta tulosohjaukseen

Aikaisemmin suomalaiset yliopistot olivat keskitetysti ohjattuja. Ohjauksen välineenä käytettiin säädöksiä ja päätöksiä sekä valtion vuotuisia tulo- ja menoarvioita. Päätösvalta oli keskittynyt korkealle, mikä tarkoitti, että toiminnan tavoitteista ja rahoituksen yksityiskohdista päätettiin hallinnon ylemmillä tasoilla. Hyvin monta hallinnon tasoa osallistui prosessiin, jossa päätettiin äänestäjiltä ja veronmaksajilta kerättyjen varojen käyttämisestä palvelujen tuottamiseen ja tulonsiirtoihin. Julkisen sektorin uudistuksessa yliopistojen ohjauksessa on pyritty eroon keskitetystä päätöksenteosta hajauttamalla päätöksentekovaltaa alemmille tasoille eli yliopistojen tapauksessa päätösvaltaa on siirretty

opetusministeriöltä yliopistoihin. Yliopistojen sisällä valtaa on hajautettu keskushallinnolta laitostasolle. (Nummikoski 1995, 61-62; Nummikoski et al. 1997, 9; Meklin ja Näsi 1994, 231-233.)

Suomalaisissa yliopistoissa tulosohjaukseen siirtymistä ennakoitiin vuoden 1986 korkeakoululaitoksen kehittämislaisissa, jossa todettiin, että määrärahoja korotetaan korkeakoulujen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi. Myös valtioneuvoston päätökseen määrärahojen lisäysohjelmasta sisältyi tuloksellisuuden huomioonottamisvaatimus. (OPM muistio 36:1996, 1-2.)

Perinteinen budjettiohjaustapa korosti panosohjausta, jolloin tuotannontekijät olivat keskeisessä asemassa rahoituksen myöntämisessä. Panosohjaus perustui yksityiskohtaisiin budjetteihin ja normeihin, ja yksiköiden oli mahdollista saada lisärahoitusta vain panoksia eli resursseja kasvattamalla. Hallinnonuudistuksessa päähuomio on siirtynyt panoksista aikaansaannoksiin. Tuloksilla on uudessa budjettiohjauksessa keskeinen asema, koska toiminnan resurssitarve ja rahoitus kytketään tuloksiin. Muuttunutta ajattelutapaa kutsutaan tulosohjaukseksi, jota voidaan toteuttaa kahdentyyppisten mallien mukaan. Näennäismarkkinamalleissa markkinamekanismit toimivat keinotekoisesti ja toiminta rahoitetaan edelleen verovaroin. Näennäismarkkinamalleja ovat kehysohjaus, tulossopimukset, tilaaja-tuottaja -malli ja kulutussetelit. Näennäismarkkinamalleista yliopistoissa ovat käytössä tulossopimukset, jolloin budjetointitapana käytetään toimintamenobudjetointia, sekä tilaaja-tuottaja -malli. (Meklin ja Näsi 1994, 233-236.)

Markkinamalleissa markkinamekanismien rooli on selvä, ja asiakas maksaa itse hankkimansa palvelun. Markkinamalleja ovat maksullinen palvelutoiminta, julkinen liiketoiminta ja yksityistäminen. Yliopistoissa markkinamalleista on käytössä maksullinen palvelutoiminta. Tulosohjausajattelussa ajatellaan, että varsinaisten tulojen lisäksi myös määrärahat ovat yksiköille tuloja, joita ne ovat aikaansaannoksillaan ansainneet. (Meklin ja Näsi 1994, 233-236.) Yliopistoissa käytössä oleviin näennäismarkkinamalleihin ja markkinamalleihin palataan myöhemmin tässä kappaleessa.

Muutos julkisella sektorilla käynnistyi jo 1980-luvulla, mutta käytännössä nopea siirtyminen uusiin toimintatapoihin on tapahtunut pääasiassa 1990-luvun aikana.

Uudistusprosessi on hidas ja voidaankin arvioida, että uuden hallintokulttuurin sisäistäminen vaatii hallinnon eri tasoilla toimivilta ihmisiltä 5-10 vuotta uudistuksen käytännön toteuttamisen aloittamisesta. (vrt. Temmes 1994, 47.) Uudistuksia on tullut 90-luvulla sellaisella vauhdilla, että julkisen hallinnon kaikki tasot eivät niitä varmastikaan vielä ole sisäistäneet.

Temmesin ja Kiviniemen (1995) tekemän haastattelututkimuksen mukaan tulosohjauksen läpivienti on kesken ja sen kehittämistä on jatkettava. Haastatteluissa johtavat virkamiehet näkivät tulosohjausuudistuksen pääasiassa myönteisenä, sillä heidän mukaansa tulosohjauksessa on mahdollista seurata toiminnan tarkoituksen etenemistä suhteessa talouteen. Tulosohjaus orientoi myös tuloshakuisuuteen ja tavoite- ja kustannustietoisuuteen. Tältä pohjalta haastateltavat näkivät, että tulosohjaus on vaikuttanut työn tuottavuutta nostavasti ja tehokkuutta kasvattavasti. Tulosohjaus on antanut entistä parempia mahdollisuuksia arvioida yksiköiden toimintaa kokonaisuutena. (Temmes ja Kiviniemi 1995, 29-30.)

Temmesin ja Kiviniemen (1995) mukaan tulosohjauksessa on myös ongelmia. Näitä ongelmakohtia ovat tulosten määrittely ja mittaaminen, jolloin yleisesti ongelmaksi nähdään keskittyminen määriin ja markkoihin laadun kustannuksella. Lisäksi joidenkin hallinnonalojen osalta ministeriöiden rooli ja toimintatapa tulosohjaajina ovat selkiintymättömiä. (Temmes ja Kiviniemi 1995, 30-31.) Tulosohjaukseen liittyvät ongelmat voidaan nähdä tulosohjauksen perusidean ja koko uudistuksen käytännön toteutuksen kannalta. Tulosohjauksen perusideassa ongelmana on suorituksen mittaamisen vaikeus. Yliopistot hyödyttävät yhteiskuntaa, jolloin yliopistojen tuotosta on mahdoton mitata. Rahoituksen jakamiseen käytetään tuotosmittarina tutkintojen määrää. Se on keinotekoinen mittari, sillä, vaikka tutkintoja voidaan laskea, ne eivät ole yhteismitallisia eivätkä mittaa yliopistojen kokonaistuotosta. Käytännön toteutuksen kannalta ongelmana ovat juuri ministeriöiden selkiytymättömät roolit. Periaatteessa käytännön ongelmat on helppo ratkaista rooleja pohtimalla ja selkeyttämällä, mutta perusidean eli suorituksen yksiselitteisen mitattavuuden ratkaiseminen ei ole yhtä helppoa.

Opetusministeriö on osaltaan halunnut selkeyttää rooliaan tulosohjaajana ja on tilannut Paasiolta (1998) raportin "Yliopistojen tiedon ja osaamisen tuotanto ja sen ulkoiset

hyödyntämismahdollisuudet”. Selvitystyön tarkoituksena on ollut mm. laatia katsaus yliopistojen tarjoamien palveluiden ja tuotteiden tilanteesta, arvioida kaupallisen hyödyntämisen mahdollisuuksia, ongelmia ja esteitä sekä yliopistojen yritystoiminnan ja yritysysteistyön merkitystä. Toimeksiantoon on kuulunut toimenpide-ehdotusten laatiminen siitä, miten yliopistojen tiedon ja osaamisen tuotannon edellytyksiä ja hyödyntämismahdollisuuksia voidaan parantaa ja mikä opetusministeriön roolin tulisi tässä kehittämistyössä olla. Selvitys on tehty käyttämällä päälähteinä yliopistojen vuosikertomuksia, toiminta- ja taloussuunnitelmia sekä tulossopimuksia. Lisäksi yliopistojen hallintojohtajille oli tehty kysely, ja selvitysmies oli käynyt keskusteluita ainakin yhden johtohenkilön kanssa lähes jokaisessa yliopistossa. Selvityksen mukaan yliopistot ovat lisäämässä ulkopuolisella rahoituksella rahoitettua toimintaansa, ja Paasion mukaan se ei murena yliopistojen perustaa tai johda olennaisiin eettis-autonomisiin ongelmiin. Hän ennustaa yliopistojen rakenteen ja toimintatapojen muuttuvan entisestään lähimmän vuosikymmenen aikana. (Paasio 1998, 7, 13, 122.)

2.2.2 Menolajibudjetoinnista toimintamenobudjetointiin

Panosohjauksen aikana budjetoititapana käytettiin menolajibudjetointia, joka tarkoitti, että määrärahat ohjattiin toimintayksiköille erikseen menolajeittain esimerkiksi palkkakuluihin, ostoihin ja rakentamiseen. Saamansa määrärahat toimintayksikkö sai käyttää kalenterivuoden aikana vain niihin menolajeihin, joihin määräraha oli osoitettu. Käytännössä ongelmaksi muodostui, että vaikka jotakin määrärahaa oli liikaa, rahaa ei voinut käyttää sellaisen menolajin kattamiseen, jota oli liian vähän. Toisaalta määräraha käytettiin loppuun, vaikka sitä ei perustellusti tarvittukaan. (Meklin 1997, 128; Meklin ja Näsi 1994, 233-235; Nummikoski et al. 1997, 19.)

1990-luvulla on julkisen sektorin budjetoinnissa siirrytty toimintamenobudjetointiin, joka tarkoittaa, että erilaisia toimintamenoja varten osoitetaan yksi määräraha, jota virasto tai laitos saa käyttää kaikkiin normaalista toiminnasta aiheutuvien palkkausmenojen, erilaisten muiden toimintamenojen ja kalustojen hankintamenojen maksamiseen. Toimintamenobudjetoinnin taustalla ovat Meklinin (1997) mukaan tulosbudjetointi ja kehysbudjetointi, jotka kuuluvat aiemmin mainittuihin näennäismarkkinamalleihin. Kehysbudjetoinnissa osoitetaan toimintamenomääräraha tiettyyn toimintaan tavoiteltavia tuloksia tarkemmin yksilöimättä. Tulosbudjetoinnissa ministeriöt sopivat yhdessä

hallinnonalansa virastojen ja laitosten kanssa toiminnan tuloksista ja niiden aikaansaamiseksi tarvittavasta rahoituksesta. Tulosbudjetoinnissa käytettävän tulossopimuksen tarkoituksena on konkretisoida tavoiteltavat tulokset ja sitouttaa osapuolet toimimaan budjetin mukaisesti. Kehysbudjetoinnissa luotetaan enemmän toimintayksikön omaan asiantuntemukseen optimaalisten tulosten saavuttamisessa. (Meklin 1997, 128-129; Meklin ja Näsi 1994, 236-237.)

Vuonna 1994 tehtiin ensimmäiset varsinaiset tulossopimukset opetusministeriön ja yliopistojen välillä. Helsingin kauppakorkeakoulu ja Joensuun yliopisto siirtyivät ensimmäisinä yliopistoina toimintamenobudjetointikokeiluun eräiden muiden valtion toimintayksiköiden kanssa vuoden 1991 alusta. Muut yliopistot siirtyivät toimintamenobudjetointiin kahdessa erässä vuosina 1993 ja 1994. Jyväskylän yliopistossa toimintamenobudjetointi otettiin käyttöön vuoden 1994 alusta. (OPM muistio 36: 1996, 1-2; Nummikoski et al. 1997, 13.)

Jyväskylän yliopiston suunnittelujohtajan mukaan yliopistojen kolmivuotiset tulossopimukset perustuvat yliopistojen ja opetusministeriön väliseen vuorovaikutukseen. Alkuvuodesta yliopistot lähettävät opetusministeriöön toiminta- ja taloussuunnitelman sekä ehdotuksen tulossopimusluonnokseksi, johon opetusministeriö antaa oman vastaesityksensä. Tähän vastaesitykseen on mahdollista vielä reagoida, ja sen jälkeen käydään neuvottelut yliopiston johdon ja opetusministeriön välillä. Varsinainen tulossopimus allekirjoitetaan syksyllä. Vaikka tulossopimukset tehdään kolmivuotiskaudeksi, niitä tarkastetaan esimerkiksi hankkeiden osalta vuosittain. (Suunnittelujohtajan haastattelu 28.10.1999.)

Yliopistojen kannalta toimintamenobudjetointi tarkoittaa, että yliopistoille ohjataan opetusministeriön toimesta toimintamenomäärärahat, jotka koostuvat *perusrahoituksesta*, *hankerahoituksesta* ja *tuloksellisuusrahoituksesta* ja jotka jaetaan opetusministeriön ja yliopistojen välillä tehtyjen tulossopimusten perusteella. Yliopisto käy siis valtion kanssa dialogia korkeakoulutuksen tavoitteista, toteutuksesta ja resursseista (Nummikoski 1995, 63).

Perusrahoituksella rahoitetaan yliopistojen pysyvää toimintaa. Se on siis palkkaus- ja muita toimintamenoja varten saatua rahoitusta. Perusrahoituksen jakamisessa eri yliopistojen kesken käytetään yliopistojen tulosohjausta kehittäneen työryhmän laatimaa laskennallista mallia, johon siirrytään asteittain seitsemän vuoden aikana vuodesta 1997 alkaen. Mallia kutsutaan joustavaksi tulosaluemalliksi, jossa budjetointiperusteena ovat tutkintotavoitteet. Mallin perusteella määritellään aluksi koulutuksen ja tutkimuksen prosentuaaliset osuudet, ja sen jälkeen koulutusaloille määritellään laskennalliset kustannuskertoimet. Maisterintutkinnoille asetettujen, kustannuskertoimilla painotettujen tavoitemäärien perusteella määräytyy koulutuksen jako-osuus. Tutkimuksen jako-osuus puolestaan määräytyy tohtorintutkinnoille asetettujen kustannuskertoimilla painotettujen tavoitemäärien mukaisesti. *Hankerahoituksella* rahoitetaan yliopiston tai opetusministeriön aloitteesta tutkimus- ja koulutuspoliittisesti merkittäviä hankkeita, jotka eivät sisälly perusrahoitukseen, sekä merkittäviä kertaluonteisia hankintoja. (Ihalainen 1998, 5.)

Tuloksellisuusrahoitus kohdennetaan yliopistoille saavutetun tuloksellisuuden perusteella. Sopimuskaudella 1998-2000 tuloksellisuusrahoituksen kriteereinä ovat tutkimuksen, koulutuksen ja taiteellisen toiminnan huippuyksiköiden määrä, Suomen Akatemialta saatu rahoitus, kansainvälisen rahoituksen määrä, tutkija- ja opettajakunnan vierailuihin sekä opiskelijavaihtoon perustuva kansainvälistyminen. (Ihalainen 1998, 5.) Uudessa yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämisesityksessä uusiksi tuloksellisuuskriteereiksi sopimuskaudella 2001-2003 ehdotetaan tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatua, koulutuksen laatua ja yliopistokohtaista arviointia. Tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatua arvioidaan mm. Suomen Akatemian myöntämän ja muun ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrän perusteella. Muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus ollaan ottamassa uudeksi tuloksellisuuskriteeriksi, mikä merkitsee, että opetusministeriö kannustaa ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. (OPM muistio 20:1998, 26.)

Perusrahoituksen osuus toimintamenojärähoista on suurin, ja sen edellytetään uudessa ehdotuksessakin olevan suuruudeltaan noin 90 % kaikista toimintamenoista. Opetusministeriön vuoden 1999 toimintamenobudjetissa hankerahoitus oli noin 7 % kaikista toimintamenoista. Tuloksellisuusrahoituksen osuus oli noin 3 %. (OPM muistio 20:1998, 2, 22-23.) Periaatteessa siis suurin osa yliopistojen rahoituksesta määräytyy

tutkintojen perusteella. Tuloksellisuusrahoituksen osuus on pieni ja koska tuloksellisuusrahoituksen jakokriteereitä on useita, yksittäinen kriteeri ei ole erityisen merkittävä. Tuloksellisuusrahoitusta saatiin kuitenkin esimerkiksi Jyväskylän yliopistoon vuonna 1998 yli 13 miljoonaa markkaa, joten täysin merkityksetöntä tuloksellisuusrahoitus ei ole (vrt. Toimintakertomus 1998, 10).

Opetusministeriö ei ohjeista tulosjohtamista yliopistojen sisällä, mutta tulosohjauksen periaatteita noudatetaan myös yliopistojen sisäisessä johtamisessa. Useissa yliopistoissa käytetään valtakunnallisia rahanjakomalleja jaettaessa määrärahoja yliopiston eri yksiköille. (OPM muistio 36:1996, 3.)

Jyväskylän yliopistossa vuonna 1998 määrärahat kohdistettiin tiedekunnille ja laitoksille rehtorin päätöksin, jotka perustuivat syksyn 1997 aikana käytyihin tulossopimusneuvotteluihin sekä valtion talousarvion painotuksiin, uudistuksiin ja opetusministeriön yliopistoille asettamiin tavoitteisiin. Yliopiston sisäisissä tulossopimusneuvotteluissa yksiköt laativat tulossopimusluonnokset, joihin yliopiston johto laatii vastaehdotuksensa. Yliopiston hallitus vahvistaa ennen tulossopimusneuvotteluita yleiset rahanjakolinjaukset, jotka on otettava neuvotteluissa huomioon. (Toimintakertomus 1998, suunnittelujohtajan haastattelu 28.10.1999.)

Tiedekunnissa rahoitus jaetaan laitoksille dekaanin ja tiedekuntaneuvoston päätöksillä, ja käytännöt vaihtelevat yksiköittäin. Perusrahoituksen osalta Jyväskylän yliopistossa toimii työryhmä, jonka tehtävänä on kehittää rahanjakomallia yliopiston sisällä. Tuloksellisuusrahoituksen osalta opetusministeriöltä huippu- ja laatuyksiköiden perusteella saadusta rahoituksesta huomattava osuus osoitetaan sille yksikölle, jossa huippu- tai laatuyksikkö on. Lisäksi tuloksellisuusrahoituksen osalta rehtori arvioi mm. tutkimuksen laatua sekä yksikön kansainvälistä toimintaa ja innovaatioita. (Suunnittelujohtajan haastattelu 28.10.1999.)

2.2.3 Poliittisesta ohjauksesta markkinaohjaukseen

Markkinaohjaus eroaa poliittisesta ohjauksesta. Se lisää kilpailua julkisella sektorilla ja asettaa erilaisia vaatimuksia kuin, mihin julkisella sektorilla on aikaisemmin totuttu. Markkinaohjauksen taustalla on ajatus, että julkisen talouden alijäämiä halutaan paikata

muulla kuin verorahoituksella eli mm. myyntituloilla. Tilaaja-tuottaja -malli kuuluu näennäismarkkinamalleihin, mutta on lähellä markkinaohjausta. Mallissa poliittiset päättäjät tai heidän edustajansa tilaavat verovaroilla palveluja tuottajilta tarjousten perusteella. (Meklin ja Näsi 1994, 237; Salminen 1994, 169.) Yliopistot voivat toimia tilaaja-tuottajamallin mukaisina tuottajina, jos julkinen organisaatio tilaa yliopistolta koulutus- tai tutkimuspalveluita. Esimerkiksi tilanteessa, jossa Teknologian kehittämiskeskus (Tekes) antaa yliopistolle rahoitusta johonkin tutkimushankkeeseen, on kysymys verovarojen jakamisesta kilpailuille hankkeille, joissa hyötyjänä on viime kädessä koko yhteiskunta.

Markkinamalleista yliopistoissa on käytössä maksullinen palvelutoiminta, joka tarkoittaa, että asiakas maksaa tilaamansa tutkimus- tai koulutuspalvelun itse, vaikka tuottajana onkin verovaroin ylläpidetty julkinen toimintayksikkö. Markkinamallien uskotaan lisäävän julkisen sektorin tehokkuutta, koska kilpailun oletetaan tehostavan palveluiden tuottamista. Maksullisen palvelutoiminnan piiriin voidaan siirtää vain yksityishyödykkeitä tai yksityisluonteisia hyödykkeitä. (Meklin ja Näsi 1994, 239.) Tämä voidaan tulkita niin, että koulutus ja tutkimus olisivat nykyään yksilöhyödykkeitä, joita voidaan myydä. Toisaalta ne ovat edelleen verorahoituksella rahoitettavia kollektiivihyödykkeitä.

Markkinamalleista yliopistoissa ei ole vielä käytössä julkinen liiketoiminta tai yksityistäminen. Julkisella liiketoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, joka irrottautunut veroina kootun budjettirahoituksen piiristä ja toimii markkinaohjauksessa. Yksityistäminen on äärimmäisin vaihtoehto, joka tarkoittaa, että julkisyhteisöllä ei ole edes omistusoikeutta organisaatiossa, vaan sen omistavat yksityiset henkilöt. (Meklin ja Näsi 1994, 239.) Yliopistoissakin saattaa tulla eteen se, että joillekin yksiköille annetaan itsenäisempi asema tai yksiköitä yhtiöitetään tai jopa yksityistetään toiminnan tehostamiseksi ja kilpailuaseman parantamiseksi.

Yliopistoissa yhtiöittäminen saattaisi tulla kysymykseen sellaisten yksiköiden kohdalla, joiden toiminta ei ole lähellä yliopiston perustehtävää. Yhtiöitettynä yksiköt eivät kuitenkaan voisi enää hyötyä yliopiston statuksesta, palveluista ja yliopiston yksiköilleen antamasta tuesta. Toisaalta yksikkö voisi toteuttaa omia pyrkimyksiään vapaammin välittämättä yliopiston perustehtävästä. Periaatteessa tällaiset yksiköt saattavat jo nyt toimia

markkinoilla kilpaillen muiden vastaavia palveluita tuottavien yksityisten tai julkisten organisaatioiden kanssa, vaikka ovatkin osa yliopistoa. Eli periaatteessa muutos ei olisi niin suuri, vaan yhtiöittämisen jälkeen yksikön pitäisi itse tuottaa palvelut, jotka se nyt saa yliopistolta. Tällaisia palveluita olisivat esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinto, tilat sekä tietoliikenne- ja puhelinyhteydet.

3 YLIOPISTOT TILIVELVOLLISINA ENTITEETTEINÄ

Yliopisto-opetusta ja –tutkimusta toteuttaa yliopistolaitos, joka muodostuu 20 yliopistosta. Perinteisesti yliopistot ovat saaneet tehtävänsä toteuttamiseen rahoituksensa verotuksella kerätyistä varoista valtion tulo- ja menoarvion kautta. Yliopiston rahoitusympäristö on kuitenkin muuttunut, koska opetusministeriön suoraan yliopistoille talousarviossa ohjaaman rahoituksen lisäksi yliopistoihin tulee rahoitusta myös muista julkisista ja yksityisistä lähteistä. Muutoksen myötä yliopistoentiteetin rajat ovat hämärtyneet ja sidosryhmiä on tullut lisää. Uudessa tilanteessa yliopiston tilivelvollisuus on muuttunut.

3.1 Yliopistot entiteettinä

Ijirin (1975) mukaan entiteetti on tunnistettava yksikkö, joka on valtuutettu hallitsemaan tiettyjä resursseja (Ijiri 1975, 52). Leppiniemen (1998) mukaan entiteetti on kirjanpitoa pitävä talousyksikkö, joka muodostaa erillisen kokonaisuuden ja jolla on omat tulonsa, menonsa, varansa ja velkansa. Konsernientiteetin muodostavat samaan konserniin kuuluvat talousyksiköt. Erillistä konsernikirjanpitoa ei pidetä, vaan konsernitilinpäätös laaditaan konserniin kuuluvien talousyksiköiden tilinpäätösten yhdistelmänä. (Leppiniemi 1998, 81.)

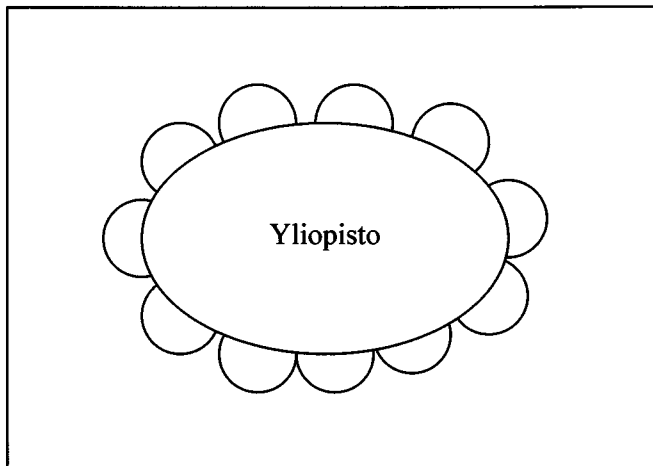
Yliopisto kuuluu valtion konsernientiteettiin, ja sen tilinpäätös yhdistellään valtion budjettitalouden muiden yksiköiden tilinpäätösten kanssa (VALKI 1997). Kirjanpitovelvollisena yliopisto on yhtenä kokonaisuutena entiteetti, jos sovelletaan kirjanpitolain mukaista ajatusta. Aikaisemmin yliopisto olikin selkeästi entiteetti kokonaisuutena, mutta kun ajatellaan yliopistoja ulkopuolista rahoitusta saavina organisaatioina, voidaan kysyä, muodostaako entiteetin yliopisto kokonaisuutena vai muodostavatko yliopiston eri yksiköt tai ulkopuolista rahoitusta saaneet hankkeet omia entiteettejään? Aikaisemmin yliopisto oli selkeästi yhtenäinen kokonaisuus, mutta nyt yksiköillä on hankkeiden kautta suoria kontakteja yliopiston ulkopuolelle ja ulkopuoliset rahoittajat antavat resursseja hankkeita toteuttavien henkilöiden hallintaan.

Jos siis sovelletaan Ijirin (1975) määritelmää, voitaisiin ajatella, että yksittäiset hankkeet, joihin on saatu rahoitusta yliopiston ulkopuolelta olisivat erikseen seurattavia entiteettejään. Hankkeeseen saadaan resursseja, jotka valtuutetaan tietyn henkilöstön

käyttöön. Kirjanpitolain mukaisia entiteettejä hankkeet eivät ole, koska kaikki tulot, menot, varat ja velat eivät ole niiden omia vaan ne käyttävät yliopiston yhteisiä resursseja.

Jos ajateltaisiin, että yksittäiset hankkeet muodostaisivat omat entiteettinsä, voitaisiin yliopistoa pitää konsernientiteettinä. Käytännössä ainakin, vaikka yliopiston mitkään yksiköt ja hankkeet eivät ole itsenäisiä kirjanpitovelvollisia, tarvitaan sellaista talousseurantaa, joka auttaa hankkeen resurssien riittävyyden seurannassa, kustannusten arvioinnissa ja taloudellisessa raportoinnissa. Hankkeista voitaisiin tehdä omia entiteettejään siten, että niiden taloutta seurattaisiin erikseen, mutta niistä ei kuitenkaan välttämättä tehtäisi kirjanpitovelvollisia yksiköitä. Myös kirjanpidollisesti yliopiston yksiköistä tai jopa hankkeista olisi mahdollista tehdä omia entiteettejään, mutta toiminnallisesti yksiköt ja hankkeet ovat kuitenkin osa yliopistoa, ja ne käyttävät aina yliopiston yhteisiä resursseja.

Yliopistoa entiteettinä kuvaa ehkä parhaiten kuvio 1. Yliopisto on kokonaisuus, jonka rajat eivät ole täysin selviä. Pienet puoliympyrät kuvaavat hankkeita eräänlaisina pikkuentiteetteinä, joilla on kuitenkin yhteys pääentiteettiin.



KUVIO 1 Yliopistoentiteetti.

3.2 Yliopiston sidosryhmät

Eräs tapa jäsentää organisaatioita on tarkastella niitä niiden sidosryhmien kautta. Silloin organisaatiot nähdään eräänlaisina sosiaalisina ja teknisinä systeemeinä, joissa eri sidosryhmillä on erilaiset roolit. (Näsi ja Näsi 1996, 213-214.) Sidoryhmällä tarkoitetaan yksittäistä yksilöä tai ryhmää, joka pystyy vaikuttamaan organisaatioon tai johon vaikuttavat organisaation toimenpiteet, päätökset, periaatteet, käytännöt tai tavoitteet. Sidoryhmät ovat kiinnostuneita organisaation toiminnasta ja organisaation tarjoamasta informaatiosta. (Carroll 1993, 60; Gray et al. 1996, 45.)

Sidosryhmäsuhteissa on mahdollista kaksisuuntainen vaikuttaminen, ja sidoryhmäajattelun mukaan organisaatio voi toimia vain vuorovaikutuksessa sidoryhmiensä kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että organisaatio voi saada jokaiselta sidoryhmältään jotain ja osaltaan antaa jokaiselle sidoryhmälleen jotain. Pitkällä aikavälillä taatakseen toimintaedellytyksensä organisaation tulee toimia niin, että sen sidoryhmät pysyvät tyytyväisinä. (Näsi 1995, 24.) Kaikilla organisaation sidoryhmillä on erilainen vaikutus organisaation toimintaan ja samalla sidoryhmät asettavat vaatimuksia organisaatiolle. Jos nämä sidoryhmien asettamat vaatimukset täytetään, sidoryhmät ovat valmiita jatkamaan vuorovaikutusta organisaation kanssa. (Näsi ja Näsi 1996, 213-214.)

Sidosryhmät voidaan jakaa kahteen ryhmään, ensisijaisiin ja toissijaisiin sidoryhmiin. Ensisijaisten sidoryhmien katsotaan yleensä olevan yksilöitä ja ryhmiä, joiden suhde organisaatioon on muodollinen, virallinen tai sopimusluonteinen. Toissijaisia sidoryhmiä ovat kaikki loput sidoryhmät. Toissijaiset sidoryhmät saattavat kuitenkin jossain tilanteessa muuttua hyvin nopeasti aikaisempaa tärkeämmiksi eli ensisijaisiksi sidoryhmiksi. Jako kahteen ryhmään saattaa olla vaarallista, sillä ne ryhmät, joita organisaatio kohtelee toissijaisena sidoryhmänä saattavatkin itse kokea olevansa ensisijaisia sidoryhmiä ja olettavat saavansa sen mukaisen kohtelun. (Carroll 1993, 62.)

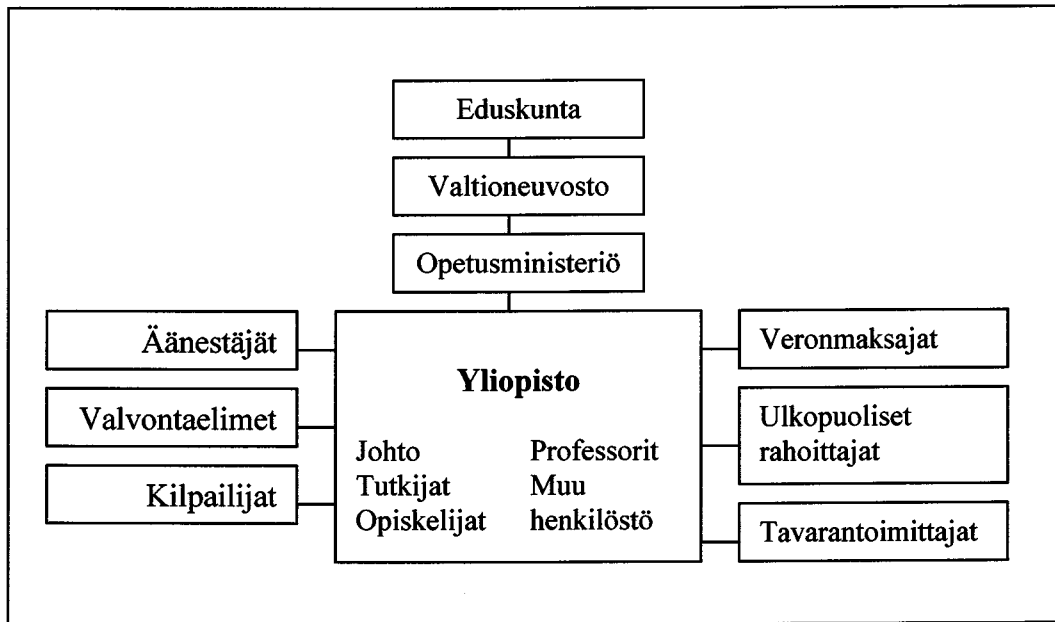
Pitääkseen sidoryhmät tyytyväisinä organisaatio voi tarjota sidoryhmilleen hyvin monenlaista informaatiota. Laskentatoimi on keskeinen informaation tarjoaja, ja potentiaalisia laskentatoimen tarjoaman informaation käyttäjäryhmiä voidaankin pitää organisaation keskeisinä sidoryhminä. Glynn (1993) ja Jones ja Pendlebury (1996) esittelevät Drebin et al. (1981) mukaisen jaottelun potentiaalisista julkisen sektorin

laskentainformaation käyttäjistä. He määrittelevät laskentainformaation käyttäjiksi kymmenen ryhmää eli organisaation johdon, lakiasäättävät elimet, äänestäjät, veronmaksajat, palveluntarjoajat, valvontaelimet, organisaatioon investoivat rahoittajat, työntekijät, myyjät ja lahjoittajat. (Glynn, 1993, 20-21; Jones ja Pendlebury 1996, 118.)

Jones ja Pendlebury (1996) jaottelevat Drebin et al. mukaiset informaation käyttäjät edelleen kolmeen pääryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat veronmaksajat, lahjoittajat, sijoittajat ja maksavat asiakkaat. Nämä ryhmät tarjoavat organisaation käyttöön taloudellisia resursseja. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat myös työntekijät ja tavarantoimittajat, jotka tarjoavat organisaatiolle joko työpanoksensa tai materiaalisia resursseja. Toiseen ryhmään kuuluvat resurssien jakopäätöksiä tekevät poliittiset päättäjät ja organisaation johto. Kolmanteen ryhmään kuuluvat äänestäjät ja valvontaelimet, jotka asettavat normit, joiden puitteissa toimitaan. (Jones ja Pendlebury 1996, 118.)

Henley et al. (1993) mukaan sidosryhmiä voivat julkisella sektorilla olla vaaleilla valitut edustajat, äänestäjät ja veronmaksajat, asiakkaat, tavarantoimittajat, työntekijät, hallinnolliset tahot, kilpailijat, lainsäättäjät, lainanantajat, lahjoittajat ja sponsorit, sijoittajat ja yhteistyökumppanit sekä muut painostusryhmät. (Henley et al. 1993, 15-16.) Henley et al. mukainen jaottelu eroaa edellisistä jaotteluista siinä, että jaotteluun on otettu mukaan myös organisaation asiakkaat ja kilpailijat. Tämä kuvastaa julkisella sektorilla tapahtunutta ajattelutavan muutosta, jonka mukaan julkiset organisaatiotkin toimivat kilpailumarkkinoilla ja jonka mukaan julkisen sektorin tarjoamien palveluiden käyttäjät on alettu nähdä asiakkaina.

Yliopiston kannalta merkittävimpiä laskentainformaation käyttäjäryhmiä eli sidosryhmiä on käsitelty seuraavassa Glynnin (1993) ja Jones ja Pendleburyn (1996) esittelemän Drebinin jaottelun ja Henley et al. (1993) mukaisen jaottelun pohjalta.



KUVIO 2 Yliopiston sidosryhmät.

Äänestäjät ja veronmaksajat ovat käytännössä samoja henkilöitä. Heitä voidaan myös kutsua yliopiston tarjoamien palveluiden käyttäjiksi tai julkisella sektorillakin yleistyneellä tavalla asiakkaiksi. Äänestäjinä kansalaiset arvioivat vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien toimintaa ja pätevyyttä. Saamansa informaation perusteella äänestäjät voivat arvioida, toimivatko poliittiset päättäjät äänestäjien toiveiden mukaisesti. Veronmaksajat maksavat tuotetut palvelut veroina huolimatta siitä, ovatko he tuotettujen palveluiden käyttäjiä vai eivät. He haluavat tietää, miten rahat on käytetty eri toiminnoissa, sekä arvioida organisaatioiden saavutuksia ja sitä, onko rahalle saatu vastinetta. Veronmaksajat haluavat myös arvioida mahdollisia budjetin ylityksiä ja niiden perusteluita. (vrt. Glynn 1993, 20-21; Henley et al. 1993, 15-16.)

Veronmaksajat ja äänestäjät ovat julkisen sektorin organisaatioiden ensisijaisia sidosryhmiä. Äänestämällä kansalaisilla on valta valita poliittiset päättäjät, ja siten heillä on valta suunnata julkisen sektorin toimintaa. Veronmaksajat tarjoavat edelleen suurimman osan julkisen sektorin käytössä olevista resursseista, vaikka osa yliopistojen rahoituksesta tulee muista lähteistä.

Poliittisia päättäjiä yliopiston kannalta ovat eduskunta, valtioneuvosto ja opetusministeriö. Näillä vaaleilla valituilla edustajilla on kaksi roolia, jolloin he tarvitsevat tietoa julkisista

organisaatioista yhtäältä pystyäkseen säätämään lakeja ja toisaalta pystyäkseen jakamaan resurssit niille organisaatioille, jotka varsinaisen toiminnan toteuttavat. Tällöin taloudellisilla raporteilla pitäisi olla suuri merkitys informaation tarjoajina. Raporttien avulla selviää, miten organisaatio on täyttänyt virkavelvollisuutensa, ja niiden avulla voidaan myös arvioida mm. organisaatioiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. (vrt. Glynn 1993, 20-21; Henley et al. 1993, 15-16.)

Valvontaelimiä ovat yliopiston kannalta valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtiontilintarkastajat sekä esimerkiksi opetusministeriö. Meklinin (1997) mukaan valtiontilintarkastajat ovat keskeisiä tiedon tuottajia, jotka esittävät havaintonsa valtion taloudenhoidosta ja valtion talousarvion noudattamisesta kertomuksessaan eduskunnalle. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulo- ja menoarvion noudattamista. Opetusministeriö on kiinnostunut oman hallinnonalansa organisaatioista, koska se on vastuussa omasta hallinnonalastaan kokonaisuudessaan hallituksen ja eduskunnan kautta kansalaisille. (vrt. Glynn 1993, 21; Meklin 1997, 150, 155.)

Yliopiston johdon vastuulla on saavuttaa organisaatiolle asetetut tavoitteet ja motivoida työntekijöitä niin, että tehtävässä onnistutaan. Johto tarvitsee informaatiota päätöksentekonsa tueksi ja voidakseen raportoida toimistaan kaikille organisaation sidosryhmille toimien organisaation edustajana sidosryhmäsuhteissa. (vrt. Glynn 1993, 20-21.) Johto myös päättää yliopiston sisällä resurssien jakamisesta eri yksiköiden kesken.

Yliopistoissa henkilöstö toteuttaa toiminnan ja käyttää yliopistolle ohjatut resurssit. Toisaalta henkilökunta tarjoaa oman työpanoksensa yliopiston käyttöön. Yliopiston henkilökuntaan kuuluvat professorit ja muu opetushenkilöstö, tutkijat sekä muut työntekijät. Henkilökunta ja heidän edustajansa ovat kiinnostuneita taloudellisista raporteista palkkojen ja työn jatkuvuuden näkökulmasta. Glynnin (1993) mukaan henkilökunnan jäsenet vaativat informaatiota, että he osaisivat päätellä, milloin kannattaa vaatia lisää palkkaa tai työolojen parantamista. Raportit saattavat helpottaa myös organisaation sisäistä kommunikaatiota. Harvemmin taloudellisista raporteista ovat kuitenkaan kiinnostuneita yksittäiset henkilökunnan jäsenet, vaan yleensä kiinnostuneita ovat heidän etujaan ajavat organisaatiot. (Glynn 1993, 21-22; Henley et al. 1993, 15-16.)

Yliopistolle palveluita ja suoritteita toimittavat tahot eli tässä ”tavarantoimittajat” haluavat lyhyellä tähtämellä vakuutuksen siitä, että toimitetut palvelut maksetaan. Pitkällä tähtämellä he haluavat yleisempää taloudellista informaatiota, jotta he osaavat arvioida tulevien palveluiden tarvetta ja sitä kautta suunnitella omaa toimintaansa. (vrt. Glynn 1993, 21-22; Henley et al. 1993, 17.)

Edellä esitellyt sidosryhmät olivat yliopiston sidosryhmiä ennen kuin ulkopuolista rahoitusta alkoi tulla yliopistoihin. Tärkeimpiä sidosryhmiä veronmaksajien ja äänestäjien lisäksi olivat opetusministeriö, valtioneuvosto ja eduskunta, koska aikaisemmin suurin osa yliopiston rahoituksesta tuli verovaroista, jolloin ketju opetusministeriön ja valtioneuvoston kautta eduskuntaan oli pidettävä kunnossa. Toisaalta toiminnan kannalta oli tärkeää pitää henkilökuntaan kuuluvat tyytyväisinä, jolloin henkilökunnankin voitiin ajatella kuuluvan ensisijaisiin sidosryhmiin.

Julkisella sektorilla tapahtuneet muutokset ovat tuoneet yliopistoihin uusia sidosryhmiä. Edelleenkin voidaan ensisijaisina sidosryhminä pitää rahoittajia ja toiminnan mahdollistajia. Toiminnan kannalta henkilöstö on edelleen avainasemassa ja rahoittajina opetusministeriötä, valtioneuvostoa ja eduskuntaa voidaan pitää edelleenkin ensisijaisina sidosryhminä. Yliopistojen rahoituspohja on kuitenkin laajentunut, jolloin yliopiston uusiksi ensisijaisiksi sidosryhmiksi ovat nousseet ulkopuoliset rahoittajat.

Rahoittajia, jotka odottavat saavansa antamalleen rahoitukselle jonkinlaisen vastikkeen, esimerkiksi koulutus- tai tutkimuspalvelun, voidaan kutsua myös yliopiston asiakkaiksi. Asiakkaat ovat kiinnostuneita organisaation nykytilanteesta ja tulevaisuudesta, että voivat arvioida toimituksen luotettavuutta nyt ja jatkossa. Asiakslähtöisen ajattelutavan mukaan myös yliopiston opiskelijat ovat yliopiston asiakkaita, joita kiinnostaa esimerkiksi yliopistojen sisäinen resurssien jako. Yksittäiselle opiskelijalle laskentainformaatiolla ei ehkä ole niin suurta merkitystä kuin esimerkiksi opiskelijoiden edustajille yliopiston hallinnossa. (vrt. Henley et al. 1993, 16-17.)

Ulkopuolisen rahoituksen tilanteessa yliopistoilla voi olla rahoittajina myös organisaatiota tai yksityishenkilöitä, jotka antavat rahoitusta lahjoituksina vaatimatta rahalleen suoranaisia

vastikkeita. Lahjoittajat saattavat haluta, että tieto heidän lahjoituksistaan julkistetaan. He haluavat myös tietää, miten rahat on käytetty yliopiston sisällä. Sellaiset julkisen sektorin organisaatiot, jotka ovat riippuvaisia lahjoittajista, käyttävät taloudellisia raporttejaan informoidessaan lahjoittajia kehityksestään sekä julkistaakseen yleisölle, millaisia lahjoituksia ovat saaneet. (Henley et al. 1993, 18.)

Yliopistoilla voidaan nykyään nähdä olevan myös kilpailijoita. Julkisen sektorin organisaatioiden kilpailijat haluavat tietää niin paljon kuin mahdollista kilpailijoistaan. Ymmärrettävistä syistä kilpailumarkkinoilla toimivat osat julkista sektoria haluavat tiedottaa kilpailullisesta asemastaan niin vähän kuin lakien ja asetusten puitteissa on mahdollista. (Henley et al. 1993, 17.) Koulutusmarkkinoilla yliopistot kilpailevat muiden yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Tutkimuspalveluiden tarjoajina yliopistot kilpailevat edellä mainittujen lisäksi yksityisten tutkimuslaitosten kanssa.

3.3 Yliopiston tilivelvollisuus

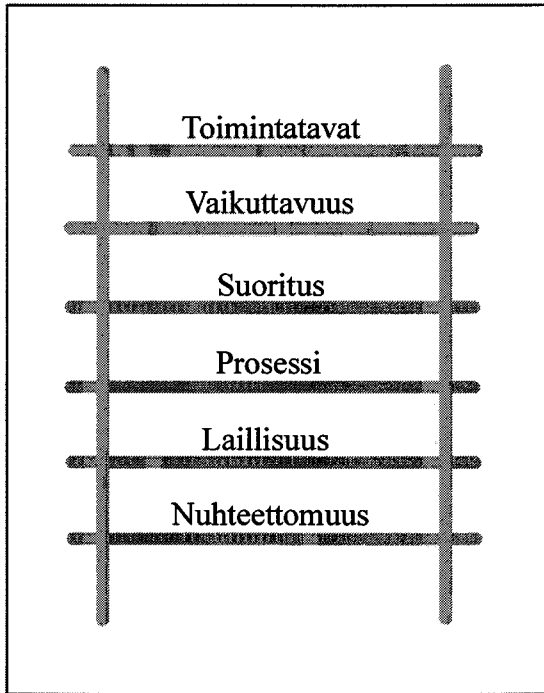
Yliopistot olivat siis aikaisemmin verorahoituksella rahoitettuja organisaatioita. Yliopiston johdon tuli perustella yliopiston toimintaan tarvittavien resurssien määrä opetusministeriölle saadakseen riittävästi rahoitusta toimintaansa. Opetusministeriön oli puolestaan perustellen hankittava rahoitusta yliopistoille valtion yhteisistä varoista ja tehtävä selkoa hallinnonalansa aikaansaannoksista hallitukselle ja eduskunnalle. Eduskunnan ja hallituksen oli perusteltava veronmaksajille maksettavien verojen määrä ja se, mitä kerätyillä verovaroilla saatiin aikaan. Kaikista edellä mainituista tehtävistä selviytymiseen tarvittiin ja tarvitaan edelleen mm. taloudellisen tiedon tallentamista ja siitä raportoimista. Näiden laskentatoimen rekisteröinti- ja raportointijärjestelmien ensisijaisen olemassaolon oikeutuksen ja selkärangan muodostaa tilivelvollisuus. (Ijiri 1975, 32; Meklin 1995, 120; Meklin ja Näsi 1994, 239.)

Tilivelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta antaa selonteko siitä, mitä on tehty aikaisemmin, mitä tehdään nyt ja mitä aiotaan tehdä tulevaisuudessa. Tilivelvollisuus sisältää velvollisuuden suorittaa tai pidättäytyä tekemästä tiettyjä toimenpiteitä sekä velvollisuuden tehdä selkoa niistä. (Gray et al. 1996, 38.)

3.3.1 Tilivelvollisuuden tasot

Meklinin ja Näsin (1994) mukaan tilivelvollisuus muodostuu sekä rahoituksen lähteitä ja käyttöä koskevasta tilivelvollisuudesta että toiminnan tuloksia ja tuloksellisuutta koskevasta tilivelvollisuudesta (Meklin ja Näsi 1994, 241). Meklin (1995) jakaa tilivelvollisuuden kolmeen tasoon eli rahoitukseen liittyvään tilivelvollisuuteen, tuloksellisuuteen liittyvään tilivelvollisuuteen sekä yhteiskunnalliseen tilivelvollisuuteen. Rahoitukseen liittyvän tilivelvollisuuden sisältönä on vaatimus saadun rahoituksen käyttämisestä sovittujen sääntöjen mukaisesti. Tuloksellisuuteen liittyvän tilivelvollisuuden perusta on vaatimus voimavarojen tehokkaasta käytöstä. Julkisella sektorilla tehokkuusvaatimus on kiteytetty kolmeen e-alkuiseen termiin economy, efficiency ja effectiveness, joita Suomessa vastaavat taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus. Taustalla on kansalaisten poliittisille päättäjille esittämä vaatimus vastikkeesta maksamilleen veroille, jolloin poliittiset päättäjät ovat myös alkaneet esittää vaatimuksia toiminnan toteuttajille. Yhteiskunnallinen tilivelvollisuus on edellisiä tilivelvollisuuden lajeja laajempaa ja kohdentumattomampaa tilivelvollisuutta. (Meklin 1995, 120-121.)

Perks (1993) esittelee Stewartin (1984) tilivelvollisuuden tikapuut, joissa jokainen askelma edustaa erilaista tilivelvollisuuden tasoa. Alempien tasojen tilivelvollisuudesta selviydytään enemmän laskentatoimen mekanismien ja standardien avulla, kun taas ylempien tasojen tilivelvollisuuden täyttäminen on tilivelvollisen henkilökohtaisessa harkinnassa. Ensimmäisellä tasolla olevalla tilivelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta täyttää nuhteettomuuden vaatimus, jolloin tilivelvollisen tulee välttää virkavirheitä. Toisen tason tilivelvollisuus merkitsee tilivelvollisuutta toiminnan laillisuudesta. Kolmas taso koskee tilivelvollisuutta itse prosessista, jolloin toiminnassa on vältettävä huonoa hallinnointia ja huolehdittava siitä, ettei resursseja tuhlaata. Neljäntenä on tilivelvollisuus suorituksesta, jolla tarkoitetaan sitä, että suorituksen on oltava vaadittujen standardien mukaista. Viidennen tason tilivelvollisuus koskee vaikuttavuutta eli sitä, saavutetaanko asetetut tavoitteet. Viimeinen eli kuudes tilivelvollisuuden laji koskee asetettuja toimintatapoja, joista ollaan tilivelvollisia kansalaisille. (Perks 1993, 37-38.)



KUVIO 3 Stewartin tilivelvollisuuden tikapuut. Lähde: Perks (1993).

Yksityisellä sektorilla uskotaan, että ylempien tasojen tilivelvollisuutta ei tarvita, koska markkinavoimat suojaavat kansalaisia. Julkisella sektorilla keskitytään taas aikaisempaa enemmän ylempien tasojen tilivelvollisuuteen ja taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden täyttämiseen sekä suoritusten mittaamiseen. (Perks 1993, 37-38.) Enää julkisella sektorilla ei riitä huonon hallinnon välttäminen sekä laillisuuden ja nuhteettomuuden toteuttaminen. Yksityisellä sektorilla ajatellaan, että markkinavoimat huolehtivat, että toiminta on vaikuttavaa ja toimintatavat ovat oikeita.

Laskentatoimeen liittyvää tilivelvollisuutta toteuttaa ensisijaisesti rahoituksen laskentatoimi ja sen tarjoama laskentainformaatio. Rahoituksen laskentatoimi ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan tilivelvollisuuden täyttämiseen tarvitaan myös johdon laskentatoimea. Tilivelvollisuus ja päätöksenteko eivät ole toisistaan irrallaan olevia asioita, vaan tilivelvollisuudesta selviytyminen on koko ajan päätöksenteon taustalla. Se, miten hyvin laskentatoimi toteuttaa tilivelvollisuutta, riippuu raportoinnin laadusta. (Gray et al. 1996, 38; Meklin ja Näsi 1994, 241.)

Laskentatoimeen liittyvää tilivelvollisuutta laajemmasta eli Stewartin tikapuiden ylätasojen tilivelvollisuudesta selviytymiseen tarvitaan muitakin kuin laskentatoimen tuottamia

raportteja. Julkisella sektorilla jo toiminnan julkisuus osaltaan varmistaa sen, että toimitaan niin, että tilivelvollisuudesta selviydytään. Tilivelvollisuudesta selviytymiseen tarvitaan yliopistoissa mm. raportointia toimintatavoista, henkilöstöasioista ja opiskelijatilastoista.

3.3.2 Tilivelvollisuussuhteen syntymissyyt

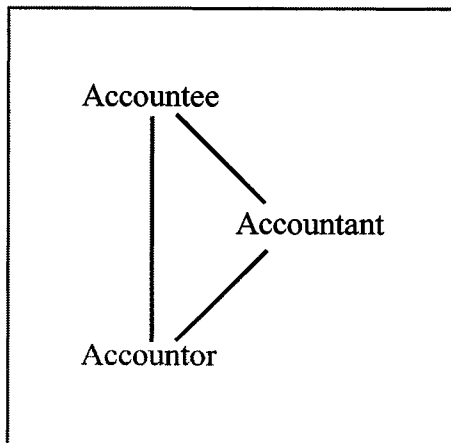
Tilivelvollisuussuhde syntyy lakien ja asetusten, sopimusten, organisaation omien sääntöjen, tapojen tai moraalisen velvollisuuden perusteella. Selkeimmät tilivelvollisuussuhteen syntyymiseen vaikuttavat tekijät perustuvat lakeihin, jotka muodostavat täytettävien velvollisuuksien vähimmäisvaatimuksen. (Gray et al. 1996, 38-40.) Suomessa kansalaisten edustajat ovat säätäessään yliopistolain (voimassaoleva 645/1997) määränneet yliopistolle tehtävät sekä valtion talousarvion kautta antaneet resurssit toiminnan toteuttamiseen. Tehtävän toteuttamisesta ja resurssien käytöstä yliopisto on tilivelvollinen edustajiensa kautta kansalaisille.

Gray et al. (1996) esittävät, että muut kuin lakiin perustuvat tilivelvollisuussuhteen syntymissyyt voidaan jakaa näennäislaillisiin ja filosofisiin syihin. Näennäislaillisilla syillä he tarkoittavat lakiin rinnastettavia ohjeita, joita antavat viranomaiset ja organisaatiot itse. (Gray et al. 1996, 40.) Opetusministeriö antaa yliopistoille eri lakeja tarkentavia ohjeita, joiden tarkoitus on helpottaa lakien toteuttamista, ja yliopistoissa voidaan asettaa sisäisiä sääntöjä, ohjeita ja päätöksiä, jotka koskevat kyseessä olevaa yliopistoa.

Gray et al. (1996) mukaan filosofiset syyt ovat olemassa yhteiskunnassa, vaikka niitä ei voidakaan dokumentoida. Ne ovat eräänlaisia moraalisia velvoitteita, joiden perusteella tilivelvollisuussuhde syntyy. Filosofiset syyt ovat tärkeitä, mutta vaikeita määritellä. (Gray et al. 1996, 41.) Tällaisena filosofisena syynä ja moraalisen velvoitteenä voidaan pitää esimerkiksi yliopistolain yliopistoille määräämän tehtävän toteuttamista, joka käytännössä jää yliopiston henkilökunnan vastuulle. Henkilökunnan käsityksiä voidaan ohjata, mutta lopulta he kuitenkin toteuttavat tehtävää oman tulkintansa mukaisesti. Tulkinnan pohjana he käyttävät omaa maailmankatsomustaan. Tähän palataan luvussa 5.

3.3.3 Tilivelvollisuussuhteen osapuolet

Tilivelvollisuussuhteessa joku (accountor) on tilivelvollinen jollekin (accountee) teoistaan ja niiden seurauksista (Ijiri 1975, ix). Tilivelvollisuussuhteen osapuolet voivat olla yksilöitä, organisaatioita tai ryhmiä, joilla voi olla useampikin rooli yhtä aikaa. Tamminen et al. (1999) mukaan useammassa roolissa toimivalla tilivelvollisuuden osapuolella katsotaan kuitenkin olevan yleensä yksi päärooli, jonka mukaan osapuoli voidaan luokitella. (vrt. Gray et al. 1996, 38; Tamminen et al. 1999, 43.)



KUVIO 4 Tilivelvollisuuden osapuolet. Lähde: Monsen (1998).

Jotta tilivelvollinen selviytyy tilivelvollisuudestaan, tarvitaan kolmas osapuoli, joka tarjoaa informaatiota sekä tilivelvolliselle että sille, jolle ollaan tilivelvollisia. Kolmas osapuoli yhdistää tilivelvollisuussuhteen osapuolet. Laskentatoimeen liittyvä tilivelvollisuus voidaankin nähdä syynä laskentaihmissen työlle, sillä heidän tehtävänä on valita relevantti informaatio ja siirtää se sitten niille ihmisille, jotka sitä tarvitsevat. Laskentaihmisillä (accountant) ei tarkoiteta pelkästään organisaation talousosaston henkilökuntaa vaan myös tilintarkastajia sekä kaikkia niitä osapuolia, jotka ovat päättämässä laskentatoimen periaatteista. (Ijiri 1975, ix; Tamminen et al. 1999, 36.)

Jotta laskentaihmiset toimisivat tilivelvollisuussuhteessa yhdistävänä osapuolena, heidän tarjoamansa raportoinnin tulisi olla numeroiden ja tunnuslukujen lähde sidosryhmille, jotka haluavat tietoa organisaatiosta. Raporttien tulisi siis tarjota informaation käyttäjille varmuus, että resurssien käytössä on noudatettu lakia ja muita määräyksiä. Raporttien tulisi tarjota perusteet tehdä päätöksiä tulevaisuuden politiikasta, toiminnoista sekä resurssien

jakamisesta. Raporttien pitäisi myös auttaa lukijoita arvioimaan voiko organisaatio jatkaa tuotteiden ja palveluiden tuottamista. Lisäksi raporttien tulisi antaa organisaatiolle mahdollisuus raportoida saavutuksistaan työntekijöille sekä kansalaisille. (Henley et al. 1993, 12-14, 19.)

Tilivelvollisuussuhde syntyy samalla hetkellä, kun entiteetti saa resurssit hallintaansa, sillä silloin sille syntyy velvollisuus tehdä selkoa resurssien käytöstä. Se, joka on valtuutettu hallitsemaan resursseja, on tilivelvollinen sille, joka resurssit on luovuttanut entiteetin käyttöön. Yhdistettäessä entiteettiperiaate, tilivelvollisuuden määritelmä ja sidosryhmäajattelua voidaan sanoa, että entiteetti on se, joka on tilivelvollinen, ja sidosryhmät ovat niitä, joille ollaan tilivelvollisia. (vrt. Belkaoui 1993, 229-230.)

Perinteisesti tilivelvollisuus julkisella sektorilla merkitsee, että niiden, jotka ovat saaneet tehtäväkseen suunnitella julkisin varoin toteutettavaa toimintaa, tehdä toimintaa koskevat päätökset ja toteuttaa ne, tulee antaa selvitys tekemistään päätöksistä ja niiden toteutuksesta niille, jotka ovat tämän tehtävän heille antaneet. Tilivelvollisuus ei rajoitu pelkästään menneisyyden tietojen tarkasteluun, vaan tilivelvollisia ollaan myös tulevaisuuteen suuntaavista päätöksistä. (Glynn 1993, 16; Perks 1993, 24-25; Ijiri 1975, 33.)

Julkisessa hallinnossa niitä, joille ollaan tilivelvollisia, ovat vaaleilla valitut poliittiset päättäjät, jotka ovat tilivelvollisia tekemistään päätöksistä kansalaisille ja veronmaksajille. Toisaalta poliittiset päättäjät ovat niitä, joille ollaan tilivelvollisia, koska he eivät itse toteuta päätöksiään käytännössä. Tällöin poliittisille päättäjille tilivelvollisia ovat toimintaa toteuttavat yksiköt, virastot ja laitokset. Käytännössä yksikön johto edustaa yksikköä tilivelvollisuussuhteessa. (Meklin ja Näsi 1994, 239-240.) Valtiontaloudessa valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtiontilintarkastajat ovat toisaalta niitä, joille ollaan tilivelvollisia. Toisaalta ne ovat niitä kolmansia osapuolia, jotka tarjoavat tietoa sekä poliittisille päättäjille että tilivelvollisille toimintayksiköille.

Koska kansalaiset valitsevat poliittiset päättäjät äänestämällä, voitaisiin ajatella, että yksittäinen poliittinen päättäjä on tilivelvollinen toimistaan omille äänestäjilleen. Käytännössä ei voida kuitenkaan osoittaa, ketkä ovat yksittäisen päättäjän valinneita henkilöitä. Tästä seuraa, että julkisella sektorilla ollaan tilivelvollisia jokaiselle

yhteiskunnan jäsenelle. Koko kansa on kuitenkin liian laaja ja hajanainen joukko, että voitaisiin sanoa yksiselitteisesti, kuinka tilivelvollisuus tulisi toteuttaa (Perks, 1993, 42). Kaikki yksittäiset henkilöt eivät välttämättä ole kiinnostuneita kaikkien erilaisten julkisten organisaatioiden toiminnasta. Sidosryhmäajattelu antaa keinon lähestyä sitä laajaa joukkoa, jolle entiteetti julkisella sektorilla on tilivelvollinen. (vrt. Henley 1993.)

3.3.4 Yliopiston tilivelvollisuus eri sidosryhmille

Yliopistoympäristössä perinteisiä toiminnan rahoittajia kohtaan yliopiston tilivelvollisuus on hyvin laajaa, ja se koskee kaikkia tilivelvollisuuden tasoja. Veronmaksajille ollaan siis tilivelvollisia sekä toiminnasta että rahan käytöstä ja myös kaikista tilivelvollisuuden tikapuiden tasoista. Yksittäisen tutkimusprojektin rahoittajalle tilivelvollisuus on samankaltaista mutta kapeampaa, sillä tilivelvollisia ei olla suoranaisesti koko yliopiston toiminnasta vaan yksittäisestä tutkimusprojektista ja siihen saadun rahoituksen käytöstä.

Yliopistoissa voi olla projekteja, joita rahoittaa useampi kuin yksi erilainen rahoittaja. Projekteissa voi olla rahoittajina esimerkiksi yrityksiä ja julkisen sektorin organisaatioita. Yliopisto voi omalta osaltaan myös rahoittaa hankkeita, mutta joskus kaikki hankkeeseen tarvittava rahoitus hankitaan ulkopuolisena rahoituksena. Hankkeet toteutetaan kuitenkin yleensä yliopisto-organisaatiossa. Projekteihin muodostetaan yleensä johtoryhmä, jossa on edustajat sekä yliopistosta että rahoittajilta. Projektin toteuttavat projektityöntekijät, jotka voivat olla yliopistossa joko vakinaisessa tai määräaikaisessa virkasuhteessa.

Projektityöntekijät ovat tilivelvollisia toiminnastaan ja työnsä tuloksista ensinnäkin projektin johdolle. Projektin johto taas on tilivelvollinen projektissa saavutettavista tuloksista projektin rahoittajille. Rahoituksen osalta projektin johto valvoo, että saatu rahoitus käytetään sekä projektin sopimusehtojen että valtionhallinnon sääntöjen mukaisesti. Projektityöntekijöitä ja projektin johtoa koskevat kaikki Stewartin tilivelvollisuuden tikapuiden tasot. Tämä tarkoittaa, että heidän on toimittava nuhteettomasti ja lainmukaisesti sekä vältettävä resurssien tuhlaamista. He ovat myös tilivelvollisia suorituksesta, vaikuttavuudesta ja toimintatavoistaan.

Projekteissa on selvää, mistä ollaan tilivelvollisia. Olennaisempaa onkin pohtia, kenelle ollaan tilivelvollisia. Projekteissa voidaan käyttää osittain yritysten rahoitusta, joten

tilivelvollisuus näiden rahojen osalta ulottuu työntekijöistä projektin johtoryhmän kautta yrityksen omistajiin. Osa rahoituksesta taas voi olla valtiokonsernin sisäistä rahoitusta, jolloin tilivelvollisuusketju ulottuu projektityöntekijöistä projektin johtoryhmän kautta rahoittavaan organisaatioon ja sieltä aina veronmaksajiin saakka.

Projektien osalta olisi helppo ajatella, että vaikka tilivelvollisuus koskee kaikkia tilivelvollisuuden tasoja, oltaisiin tilivelvollisia vain projektin rahoittajille. Projekti toteutetaan kuitenkin yliopistossa, joten ne eivät voi toimia pelkästään rahoittajiensa ehdoilla. Yksiköt ovat yliopiston alaisia ja tilivelvollisia toiminnastaan yliopiston johdolle, joka on tilivelvollinen koko yliopiston toiminnasta opetusministeriölle, hallitukselle ja eduskunnalle eli kansalaisten edustajille.

Koska poliittiset päättäjät ovat kansalaisten edustajia, heitä kohtaan tilivelvollisuus on samanlaista kuin veronmaksajia kohtaan. Tilivelvollisuuden tikapuiden kuudes taso, tilivelvollisuus toimintatavoista, ei ehkä kuitenkaan kiinnosta yksittäistä kansalaista. Kansalaisia kiinnostavat enemmänkin toimintatapojen seuraukset kuin itse toimintatavat. Poliittisia päättäjiä kiinnostavat enemmän itse toimintatavatkin, koska he ovat mukana asettamassa toimintatapoja, joita on noudatettava.

Tutkimusten tilaajat ovat yliopiston rahoittajia mutta samalla myös yliopiston asiakkaita. Myös opiskelijat ovat yliopiston asiakkaita eli yliopiston tarjoamien palveluiden käyttäjiä. Opiskelijoille ollaan tilivelvollisia siitä, että saaduille resursseille tuotetaan mahdollisimman hyvin vastiketta ja että tarjotut palvelut ovat tasokkaita. Koska Suomessa opiskelijat eivät maksa saamastaan koulutuksesta, heille ei suoranaisesti olla tilivelvollisia rahan käytöstä. Kuitenkin voidaan ajatella, että yliopiston on vältettävä huonoa hallinnointia ja resurssien tuhlausta ja että sitä kautta ollaan tilivelvollisia rahan lähteistä ja käytöstä myös opiskelijoille.

Tavarantoimittajia ja kilpailijoita kohtaan ei olla tilivelvollisia rahan käytöstä eikä tuloksellisuudesta. Voitaisiin ajatella, että tavarantoimittajia ja kilpailijoita kohtaan tulisi täyttää Stewartin tilivelvollisuuden tikapuiden kaksi ensimmäistä tasoa. Nuhteettomuus ja laillisuus ovat asioita, joita tavarantoimittajat ja kilpailijat voivat odottaa organisaatiolta, jonka sidosryhmiä ne ovat.

3.4 Tilivelvollisuus yliopistoissa ennen ja nyt

Tilivelvollisuus yliopistoissa on muuttunut uuden ohjaustavan myötä. Panosohjausajattelussa tilivelvollisuus merkitsi vastuuta toimia hyväksytyin budjetin mukaisesti. Budjetin toteutumista seurattiin hallinnollisella eli kameraalisella kirjanpidolla, jonka perusteella saatiin raportti siitä, miten talousarvio oli toteutunut. Kameraalisen kirjanpidon avulla voitiin siis toteuttaa rahan lähteitä ja rahan käyttöä koskeva tilivelvollisuus. (Näsi 1997, 4; Meklin ja Näsi 1994, 240; Meklin 1995, 122-124.) Panosohjauksessa tilivelvollisuus keskittyi tilivelvollisuuden tikapuiden kolmelle ensimmäiselle tasolle. Silloin oltiin siis tilivelvollisia nuhteettomuudesta, laillisuudesta ja resurssien tuhlailemattomasta käytöstä. (vrt. Perks 1993, 38.)

Tulosohjausajattelussa budjetin toteutumisen seuraaminen on vähimmäisvaatimus, mutta tilivelvollisuus koskee myös toiminnan tuloksia ja tuloksellisuutta. Tilivelvollisuudesta selviytymiseen tarvitaan enemmän tietoa panostekijöiden käytöstä eli kustannuksista ja aikaansaannoksista eli suoritteista. (Näsi 1997, 4; Meklin ja Näsi 1994, 240; Meklin 1995, 122-124.) Tulosohjaukseen siirryttäessä tilivelvollisuus on laajentunut. Tilivelvollisuuden tikapuiden kaikki tasot pitää täyttää ja nyt ajatellaankin pikemminkin niin, että jos tilivelvollisuus täyttyy ylemmillä tasoilla, alemmista tasoista ei tarvitse erikseen huolehtia. Suorituksen mittaaminen ja toiminnan vaikuttavuus ovat tulleet yhä tärkeämmiksi julkisella sektorilla. (Perks 1993, 38.)

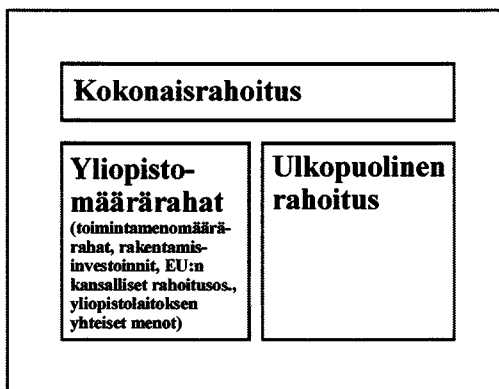
Yliopistojen opetusministeriöltä saaman rahoituksen osalta on ollut, ja on edelleen, selvää, kenelle ollaan tilivelvollisia. Opetusministeriön rahoituksessa tilivelvollisuusketju ulottuu yliopiston johdon kautta opetusministeriön, hallituksen ja eduskunnan kautta kansalaisiin saakka. Ulkopuolinen rahoitus on tuonut tilivelvollisuussuhteeseen lisäosapuolen eli ulkopuoliset rahoittajat. Tilivelvollisuus yliopiston tehtävän toteuttamisesta ja toiminnasta toteutuu edelleen yliopiston johdon ja opetusministeriön kautta kansalaisille, mutta ulkopuolisesta rahoituksesta ollaan tilivelvollisia myös rahoittajalle. Vaikka ulkopuolinen rahoittaja olisikin osa julkista sektoria, tilivelvollisuus ei toteudu enää yliopistosta opetusministeriön, hallituksen ja eduskunnan kautta kansalaisiin saakka, vaan opetusministeriön tilalle on tullut toinen julkisen sektorin organisaatio, jonka kautta tilivelvollisuusketju toteutuu. Jos ulkopuolinen rahoittaja on yritys, ulkopuolisesta rahoituksesta ollaan tilivelvollisia yrityksen johdolle ja sitä kautta yrityksen omistajille.

Yliopistojen sisällä päätösvallan hajauttaminen on siirtänyt myös vastuuta hallinnon alemmille tasoille. Tästä on seurannut, että virastojen ja laitosten henkilökunnan ja johdon on annettava yhä tarkempia selontekoja päätöksistään ja niiden toteuttamisesta, jotta hallinnon ylemmillä tasoilla toimivat henkilöt selviytyisivät tilivelvollisuudestaan. Yliopistojen laskentatoimen tulisi tuottaa kaikille johtotasoille informaatiota sisäiseen johtamiseen ja tilivelvollisuudesta selviytymiseen (Meklin 1995, 125).

4 YLIOPISTOJEN ULKOPUOLINEN RAHOITUS

4.1 Yliopistojen kokonaisrahoituksen jäsentäminen

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarvion yliopistomäärärahoista ja yliopistobudjetin ulkopuolisesta rahoituksesta (OPM muistio 20:1998, 2). Ihalainen (1998) jakaa yliopistojen kokonaisrahoituksen budjettirahoitukseen, rakentamisinvestointeihin tarkoitettuun rahoitukseen ja ulkopuoliseen rahoitukseen. Budjettirahoituksella hän tarkoittaa niitä yliopistojen määrärahoja, joiden osalta yliopistoille asetetaan tavoitteita. Budjettointiteknisesti tällä tarkoitetaan toimintamenomäärärahoja, valtion talousarviossa momentilla 29.10.22. olevia yliopistolaitoksen yhteisiä menoja ja EU:n kansallisia rahoitusosuuksia. Toimintamenomäärärahoilla hän tarkoittaa tulossopimuksissa sovittavaa perusrahoitusta, hankerahoitusta sekä tuloksellisuusrahoitusta. (Ihalainen 1998, 4.)



KUVIO 5 Yliopistojen kokonaisrahoitus Ihalaisen mukaan.

Tässä tutkimuksessa käytetään Ihalaisen (1998) jaotteluun perustuvaa jaottelua yliopistojen kokonaisrahoituksesta. EU:n kansalliset rahoitusosuudet ovat kuitenkin tässä tutkimuksessa yliopiston ulkopuolista rahoitusta, koska yliopiston näkökulmasta ne ovat kilpailtavaa rahoitusta. Budjettirahoituksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan siis vain toimintamenomäärärahoja ja yliopistolaitoksen yhteisiä menoja. Kun puhutaan valtion talousarvion yliopistomäärärahoista, tarkoitetaan budjettirahoitusta (toimintamenomäärärahoja ja yliopistolaitoksen yhteisiä menoja) ja rakentamisinvestointeihin tarkoitettua rahoitusta yhteensä.

4.2 Yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen jäsentäminen

Ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvissä aikaisemmissa tutkimuksissa käytetään usein termiä ulkopuolinen tutkimusrahoitus. Vaikka ulkopuolisessa rahoituksessa tutkimusrahoituksen osuus onkin merkittävä, ei enää voida puhua ainoastaan ulkopuolisesta *tutkimusrahoituksesta*, koska rahoitusta saadaan muihinkin tarkoituksiin kuin tutkimusten tekemiseen. Muusta kuin ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta voidaan mainita esimerkkinä lahjoitusvarat, jotka käytetään jonkun tietyn viran rahoittamiseen. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa on kymmenkunta lahjoitusvirkaa ja Jyväskylän yliopistossa neljä (Helsingin Sanomat 3.11.1999).

Vaikka ulkopuolinen rahoitus on ilmiönä suhteellisen uusi, Heidi Mikkola on jo vuonna 1988 laatinut selvityksen ”Korkeakoulujen ja valtion tutkimuslaitosten ulkopuolinen tutkimusrahoitus”. Selvityksessä hän on käsitellyt ulkopuolisen tutkimusrahoituksen rakennetta, kehitystä, käyttöä ja siihen liittyviä ongelmia korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten keskushallinnoilta saatujen tietojen perusteella. Tutkimuksessa todetaan ulkopuolisen tutkimusrahoituksen yhtenäisen määritelmän puuttuminen sekä ulkopuolisen tutkimusrahoituksen jo silloin nopea kasvu. Tutkimuksen johtopäätöksissä toivotaan selkeitä ohjeita ulkopuolisen tutkimusrahoituksen käyttöön liittyvistä menettelytavoista, valtakunnallisia vertailukelpoisia tilastoja sekä kustannusten seurantajärjestelmää. Selvitys on laadittu menolajibudjetoinnin ollessa käytössä valtion budjettiohjauksessa. (Mikkola, 1988.)

Arto Halinen ja Teuvo Rätty ovat laatineet vuonna 1994 raportin ”Ulkopuolisen rahoituksen yliopistotiedettä suuntaava vaikutus”. Tutkimuksen aineistona on käytetty Helsingin yliopiston hankkeita, joihin on vuosina 1988-1992 saatu tieteen edistämiseen tarkoitettua tai suunnattua ulkopuolista tutkimusrahoitusta. Tutkimuksessa on selvitetty Helsingin yliopiston eri tiedekuntien ja laitosten rahoittajaprofiilit ja tutkijoiden kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella on hahmoteltu sitä, miten tutkijoiden tavoitteet ja rahoittajien odotukset kohtaavat. Halisen ja Rätyn (1994) mukaan ulkopuolisella tutkimusrahoituksella tarkoitetaan kaikkea sitä yliopistotutkimuksen rahoitusta, joka tulee muualta kuin korkeakoulujen omilta budjettiluvuilta. Rahoituksen jakamisesta yksittäisille tutkimushankkeille päätetään muualla kuin yliopistossa eli esimerkiksi tieteellisissä toimikunnissa, säätiöissä, ministeriöissä, keskusvirastoissa ja yrityksissä. (Halinen & Rätty 1994, 7.)

Heli Hirvelä (1995) käsittelee artikkelissaan "Korkeakoulujen ulkopuolisen tutkimusrahoituksen tarkastelua" tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusta ja rahoituksen muutosta viime vuosina. Korkeakoulujen osalta hän tarkastelee ulkopuolisen tutkimusrahoituksen osuutta ja tarvetta tutkimusrahoituksena. Tutkimuksessa pohditaan lisäksi tutkimuksen laatuun liittyviä seikkoja ja tutkimuksen tuloksellisuutta sekä laadun ja tuloksellisuuden yhteyttä ulkopuolisen tutkimusrahoituksen saantiin. Hirvelän (1995) mukaan ulkopuoliseen tutkimusrahoitukseen luetaan kuuluvaksi yleensä korkeakoulujen tilinpidon kautta kulkevat muut kuin korkeakoulumäärärahat, Suomen Akatemian viranhaltijoiden tutkimusmenot sekä korkeakoulujen omista budjettirahoituksen ulkopuolisista varoista maksetut, tutkimustoimintaan käytetyt menot. (Hirvelä 1995, 86.)

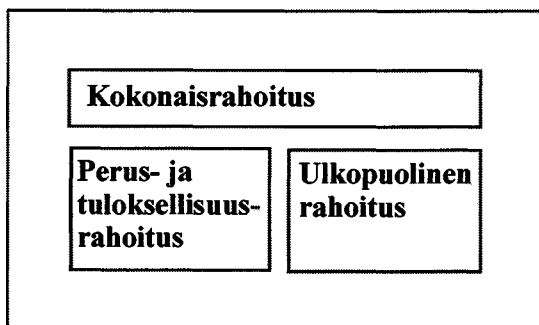
Vaikka Mikkola jo vuonna 1988 totesi tutkimuksessaan ulkopuolisen tutkimusrahoituksen yhtenäisen määritelmän puuttumisen, vieläkään sille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Ulkopuoliselle rahoituksellekin on löydettävissä useampia jaotteluita, joihin vaikuttavat jaottelevan tahon näkökulma ja jaottelun käyttötarkoitus. Tässä työssä eri lähteissä käytettyjä termejä ulkopuolinen ja ulkoinen rahoitus on käsitelty synonyymeinä ja on päädytty käyttämään lähdekirjallisuudessa useammin käytettyä termiä ulkopuolinen rahoitus. Ulkopuolisella rahoituksella tarkoitetaan kaikkea ulkopuolista rahoitusta eikä ainoastaan ulkopuolista tutkimusrahoitusta.

Nimitys "ulkopuolinen rahoitus" lähtee siitä, että yliopistomäärärahojen lisäksi yliopistoihin tuleva rahoitus on yliopistojen ulkopuolista rahoitusta. Ulkopuolisesta rahoituksesta käytetään joissain yhteyksissä myös nimitystä aktiivirahoitus. Aktiivirahoitus kuvaa hyvin ulkopuolisen rahoituksen luonnetta, sillä ulkopuolisen rahoituksen saaminen edellyttää yliopistolta juuri omaa aktiivisuutta. Ulkopuolista rahoitusta ei voida ennakoita, vaan siihen liittyy samankaltainen odottamattomuus kuin yritysten tulorahoitukseen. Ulkopuolinen rahoitus voidaan arvioida etukäteen, mutta sen lopullista määrää ei tiedetä ennen toteutuneita lukuja.

Termillä ulkopuolinen rahoitus saattaa olla huono kaiku, sillä sana ulkopuolinen viittaa siihen, että rahoitus ei edes kuulu yliopisto-organisaatioon. Aktiivirahoitus saattaisikin tämän vuoksi olla parempi termi, koska se kuvaa paremmin yliopiston roolia rahoituksen

hankkimisessa. Toisaalta ulkopuolinen rahoitus on terminä vakiintumassa, ja asiaa ei varmastikaan parantaisi termin muuttaminen. Ulkopuolisen rahoituksen termiä on vaivannut yksiselitteisen jaottelun puuttuminen ja termin vakiintumista helpottaisi, jos käytettäisiin vain yhtä yksiselitteistä jaottelua.

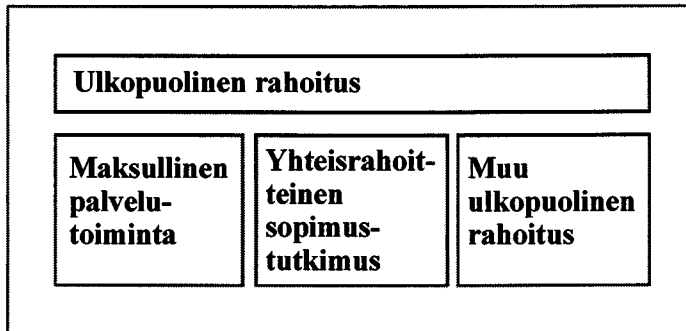
Paasion (1998) mukaan ulkopuolisella rahoituksella tarkoitetaan kaikkia niitä rahavirtoja, jotka yliopistoon kohdentuvat opetusministeriön myöntämän perus- ja tuloksellisuusrahoituksen lisäksi. Paasion jaottelussa ei eritellä ulkopuolista rahoitusta tarkemmin lähteiden tai käytön mukaan, vaan jaottelussa lähdetään siitä, että kaikki muu kuin perus- ja tuloksellisuusrahoitus on ulkopuolista rahoitusta. Tämä tarkoittaa, että myös opetusministeriön yliopistoille myöntämä hankerahoitus luetaan Paasion mukaan ulkopuoliseen rahoitukseen. (Paasio 1998, 29.) Hankerahoituksen pitäminen ulkopuolisena rahoituksena ei ole loogista, koska hankerahoituksesta sovitaan samoissa yliopiston ja opetusministeriön välisissä tulossopimusneuvotteluissa kuin perus- ja tuloksellisuusrahoituksesta. Tavallaan Paasion ajatus hankerahoituksesta ulkopuolisena rahoituksena on ymmärrettävää, sillä hankerahoitusta saadaan erillisiin hankkeisiin kuten ulkopuolistakin rahoitusta.



KUVIO 6 Yliopiston rahoitus Paasion mukaan.

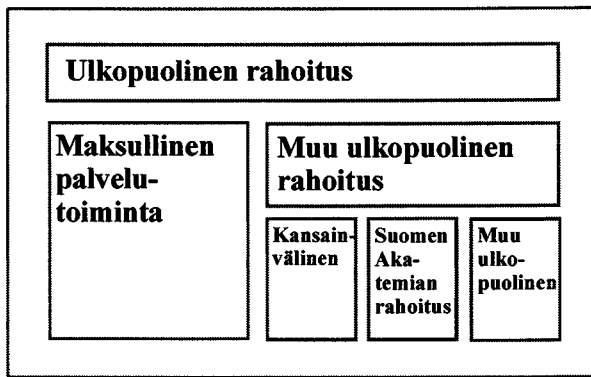
Opetusministeriön ohjeen (1997) mukaan ulkopuolinen rahoitus koostuu maksullisesta palvelutoiminnasta, yhteisrahoitteisesta sopimustutkimuksesta ja muusta ulkopuolisesta rahoituksesta. Maksullisessa palvelutoiminnassa asiakkaat maksavat itse palvelunsa, vaikka palvelun tarjoaja olisi budjettirahoitteinen julkinen toimintayksikkö (Meklin ja Näsi 1994, 239). Yhteisrahoitteisessa sopimustutkimuksessa rahoitusta voidaan saada useammalta rahoittajalta ja yliopisto osallistuu myös itse hankkeiden rahoitukseen. Yhteisrahoitteinen sopimustutkimus eroaa maksullisesta palvelutoiminnasta siten, että

yhteisrahoitteisessa sopimustutkimuksessa tutkimuksen tulokset ovat aina julkisia, kun taas maksullisessa palvelutoiminnassa voidaan tulosten julkisuusasteesta sopia. (OPM ohje 5.11.1997.) Opetusministeriön jaottelusta voidaan jo nähdä, millaisen toiminnan kautta rahoitusta tulee yliopistoihin. Jaottelussa jää kuitenkin vielä epäselväksi, mistä lähteistä rahoitusta tulee.



KUVIO 7 Ulkopuolinen rahoitus opetusministeriön ohjeen mukaan.

Opetusministeriön ylläpitämän KOTA-tietokannan määritelmä perustuu luonnollisesti opetusministeriön määritelmään, mutta tietokannassa rahoituslähteitä eritellään kuitenkin jo tarkemmin. KOTA-tietokannan mukaan ulkopuolisella rahoituksella tarkoitetaan kalenterivuoden aikana yliopiston tilinpidon kautta kulkenutta rahoitusta, joka sisältää maksullisen palvelutoiminnan ja yhteisrahoitteisen sopimustutkimuksen ohella kaikkea muuta rahoitusta, jota ei lueta kuuluvaksi yliopistomäärärahoihin. Ulkopuolinen rahoitus on KOTA-tietokannassa eritelty maksullisena palvelutoimintana ja muuna ulkopuolisena rahoituksena. Muu ulkopuolinen rahoitus jaetaan edelleen rahoituslähteen mukaan kansainväliseen rahoitukseen, Suomen Akatemian rahoitukseen sekä muuhun ulkopuoliseen rahoitukseen. Kansainvälisellä rahoituksella KOTA:ssa tarkoitetaan ulkomaisilta yrityksiltä, EU:lta, ulkomaisilta rahastoilta ja säätiöiltä saatua rahoitusta sekä muuta ulkomaista rahoitusta, joka voi tulla mm. ulkomaisilta yliopistoilta, keskusvirastoilta, hallituksilta sekä kansainvälisiltä järjestöiltä. Suomen Akatemian rahoituksella tarkoitetaan vain sellaista Akatemian rahoitusta, joka on ohjautunut yliopiston maksuliikenteen ja kirjanpidon kautta. Muu kotimainen ulkopuolinen rahoitus tarkoittaa muilta ministeriöiltä saatuja sosiaali- ja aluekehitysrahastojen kansallisia osuuksia, CIMOn rahoitusta ja yksityistä rahoitusta. (KOTA-tietokanta.)



KUVIO 8 Ulkopuolinen rahoitus KOTA:n mukaan.

Edellä kuvattujen jaotteluiden perusteella ei vielä voida luoda yksiselitteistä jaottelua ulkopuoliselle rahoitukselle. Jaotteluiden perusteella saadaan kuitenkin käsitys siitä, mitä ulkopuoliseen rahoitukseen kuuluu ja mitä ei. Tässä tutkimuksessa ulkopuoliseen rahoitukseen katsotaan kuuluvaksi kaikki sellainen rahoitus, joka ei kuulu varsinaisiin yliopistomäärärahoihin. Ulkopuoliseen rahoitukseen kuuluvat siis eri ministeriöiltä, kuntasektorilta, EU:lta (sisältää kansalliset rahoitusosuudet), Teknologian kehittämiskeskukselta (Tekes), Suomen itsenäisyyden juhlarahastolta (SITRA), Kehitysaluerahastolta (Kera), koti- ja ulkomaisilta yrityksiltä, säätiöiltä, rahastoilta ja yksityisiltä henkilöiltä saatu rahoitus. Ulkopuolinen rahoitus sisältää sekä vastikkeellisen maksullisen palvelutoiminnan että yhteisrahoitteisen sopimustutkimuksen. Tavoitteena on, että kun on selvitetty ulkopuolista rahoitusta Jyväskylän yliopistossa, ulkopuolisen rahoituksen jaotteluun saataisiin kaivattua selkeyttä.

4.3 Ulkopuolisen rahoituksen kehitys 1990-luvulla ja tilanne vuonna 1998

Yliopistojen rahoitus- ja toimintaympäristöjen muutokset ovat merkinneet yliopistojen kokonaisrahoituksen osatekijöiden ja erityisesti yliopistomäärärahojen ja ulkopuolisen rahoituksen suhteellisten osuuksien muutosta. Myös 1990-luvun lama vaikutti osaltaan yliopistojen rahoituksen kehittymiseen. Seuraavassa tarkastellaan ulkopuolisen rahoituksen kehitystä 1990-luvun aikana.

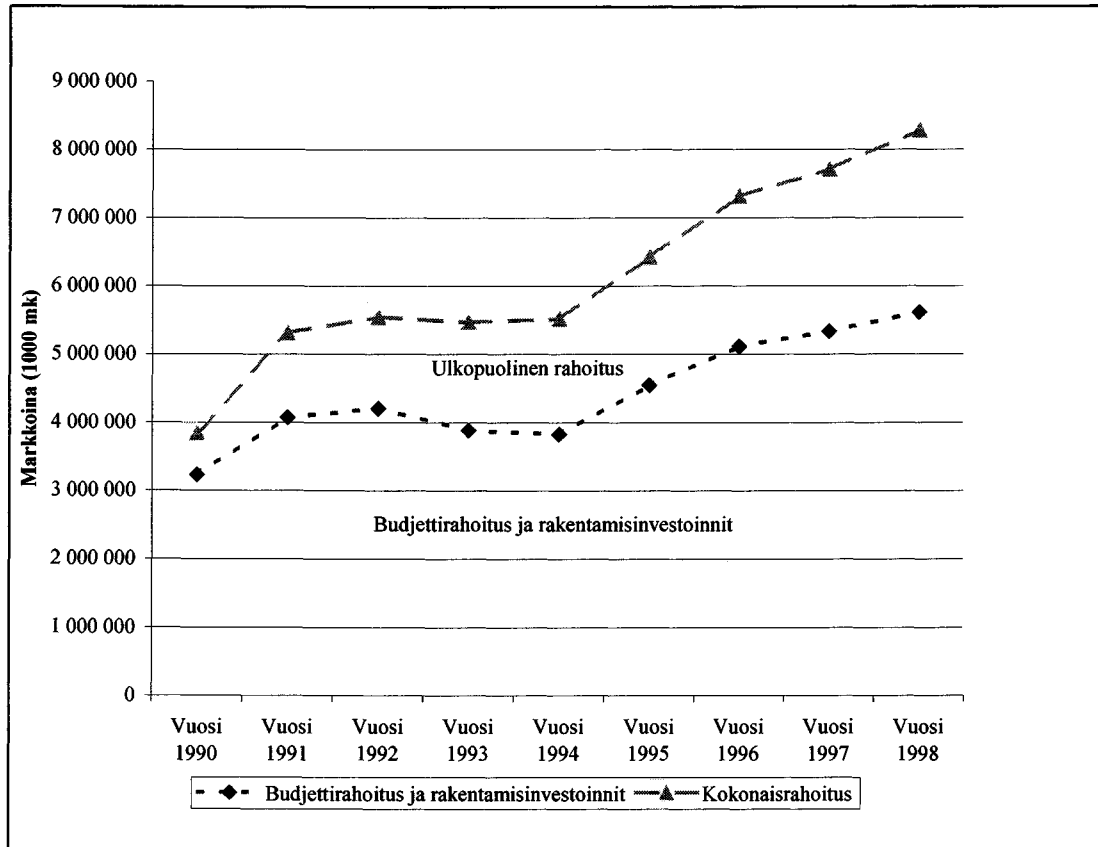
Seuraavassa esitettävät suomalaisten yliopistojen rahoituksen tilastotiedot on kerätty KOTA-tietokannasta, jonka tiedot on muokattu edelleen kuvioiksi ja taulukoiksi. KOTA-

tietokanta on opetusministeriön ylläpitämä tietokanta, joka on perustettu palvelemaan yliopistojen toimintaa koskevaa suunnittelua, seuranta ja arviointia numeerisena tietopohjana ja johtamisen apuvälineenä opetusministeriössä ja yliopistoissa. KOTA-tietokanta otettiin käyttöön 1987 ja se sisältää yliopistojen toimintaa kuvaavia tilastotietoja vuosittain, yliopistoittain ja koulutusaloittain vuodesta 1981 alkaen. Vuosien 1981-1986 tiedot on kerätty pääosin Tilastokeskuksen tiedonkeruiden kautta. Sen jälkeen on siirrytty asteittain siihen, että yliopistojen yhdyshenkilöt päivittävät kalenterivuoden alussa edellisen vuoden tiedot suoraan KOTA:an. Yliopistot vastaavat itse tietojen sisällön oikeellisuudesta. KOTA-tietokannan käyttöä ei ole rajoitettu, ja käytön avoimuus toimiikin eräänlaisena kontrollimekanismina yliopistojen päivittämien tietojen luotettavuudelle. KOTA-tietokannan kehittämisen tavoitteena on ollut päällekkäisen tiedonkeruun karsinta ja käsitelmäärityiden yhtenäistäminen. Määrittelyitä onkin aina tarkennettu ja tietosisältöä on lisätty toimintaympäristön muuttuessa. (KOTA-tietokanta.)

Koska tietomäärittelyt ovat vuosien varrella jonkin verran muuttuneet, eri vuosien tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia keskenään. Lisäksi jokainen yliopisto määrittelee ulkopuolisen rahoituksen osuuden eri perustein; osalle se on sama kuin maksupalvelutoiminnan tulos, osalle muu kuin ministeriöiden rahoitus ja osalle kaikki korkeakoulun budjetin ulkopuolelta tuleva rahoitus (Paasio 1998, 29). Tästä seuraa, että tiedot eri yliopistojen välillä eivät ole täysin vertailukelpoisia. KOTA-tietokannan tiedot ovat kuitenkin ainoat käytettävissä olevat tilastot. Tässä tutkimuksessa ei ole puututtu mahdollisiin eroavaisuuksiin ja epätarkkuuksiin, eikä niiden vaikutuksia arvioida, koska KOTA-tietokannan luvuista ulkopuolisen rahoituksen kasvusuunta on nähtävissä.

TAULUKKO 1 Suomalaisten yliopistojen kokonaisrahoitus v. 1990 - 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

	Budjetti- rahoitus yht. 1 000 mk	Ulkop. rahoitus yht. 1 000 mk	Molemmat yht. 1 000 mk	Ulkop. rahoitus %-osuus	Budjetti- rahoitus %-osuus
Vuosi 1990	3 232 108	611 543	3 843 651	15,9	84,1
Vuosi 1991	4 073 661	1 237 958	5 311 619	23,3	76,7
Vuosi 1992	4 206 667	1 337 765	5 544 432	24,1	75,9
Vuosi 1993	3 885 154	1 584 565	5 469 719	29,0	71,0
Vuosi 1994	3 829 787	1 685 802	5 515 589	30,6	69,4
Vuosi 1995	4 547 123	1 879 263	6 426 386	29,2	70,8
Vuosi 1996	5 116 044	2 201 629	7 317 673	30,1	69,9
Vuosi 1997	5 331 103	2 381 521	7 712 624	30,9	69,1
Vuosi 1998	5 610 077	2 671 427	8 281 504	32,3	67,7



KUVIO 9 Suomalaisten yliopistojen rahoitus v. 1990 - 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

Taulukosta 1 ja kuviosta 9 nähdään, että yliopistojen kokonaisrahoitus on noussut 90-luvun aikana vajaasta 4 miljardista reiluun 8 miljardiin markkaan. Yliopistomäärärahat ovat samaan aikaan nousseet reilusta 3 miljardista 5,6 miljardiin markkaan. Ulkopuolisen rahoituksen osalta kasvu on ollut 600 miljoonasta 2,6 miljardiin markkaan eli ulkopuolinen rahoitus on yli nelinkertaistunut. Ulkopuolisen rahoituksen suhteellinen osuus on kasvanut 15,9 prosentista 32,3 prosenttiin.

Ulkopuolinen rahoitus markkamääräisesti mitattuna on kasvanut tasaisesti koko 90-luvun ajan. 1990-luvun alun laman vaikutus näkyi yliopistomäärärahoissa vuosina 1992 - 1994, jolloin määrärahat markkamääräisesti laskivat. Samana ajankohtana ulkopuolinen rahoitus kuitenkin kasvoi koko ajan. Kokonaisrahoituksessa ulkopuolisen rahoituksen ja yliopistomäärärahojen yhteisvaikutus näkyy siten, että ulkopuolisen rahoituksen kasvu kompensoi määrärahojen laskua ja ainoastaan vuonna 1993 kokonaisrahoitus oli edellistä vuotta pienempi. Kokonaisrahoitus pysyi vuosina 1991 - 1993 melko tasaisena, kunnes vuonna 1994 alkoi selvä kasvu. Laman aikana, kun joka paikasta karsittiin määrärahoja, oli

pakko saada rahoitusta erilaisiin hankkeisiin. Silloin ulkopuolinen rahoitus nähtiin keinoksi selviytyä, ja se hyväksyttiin osaksi yliopistojen kokonaisrahoitusta.

Taulukossa 2 on selvitetty myöhemmin tässä luvussa muissa kuvioissa ja taulukoissa yliopistoista käytetyt lyhenteet.

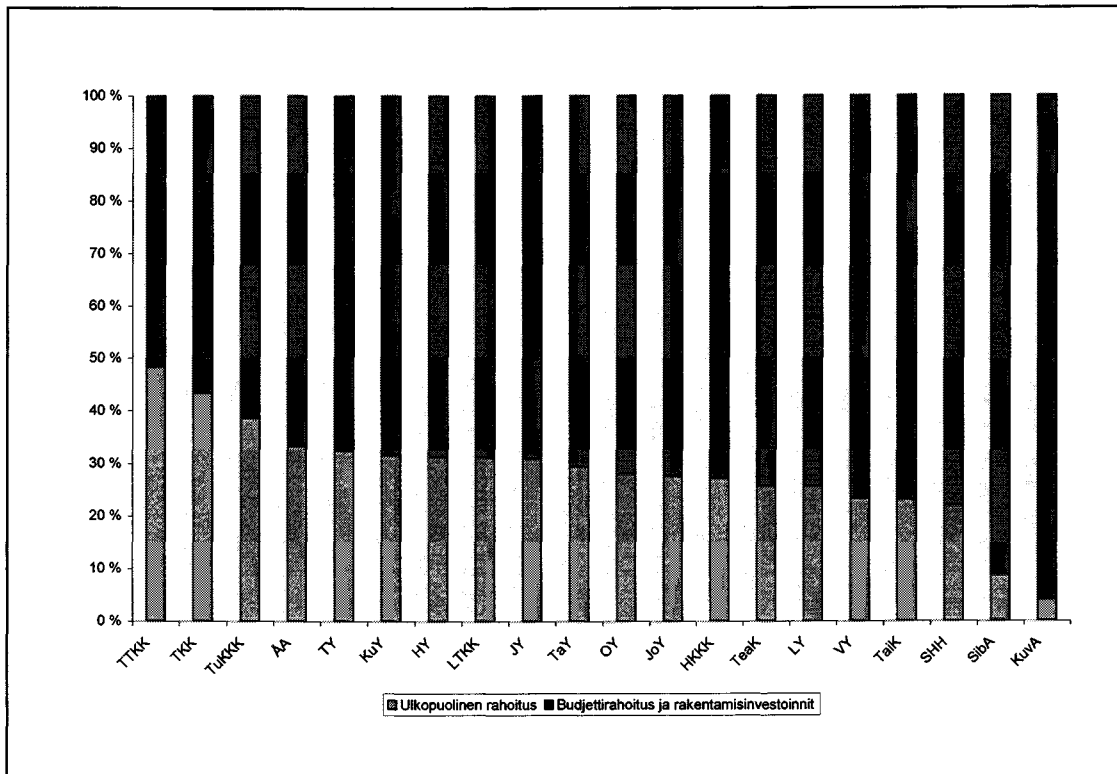
TAULUKKO 2 Kuvioissa ja taulukoissa käytettävien lyhenteiden selitykset.

HKKK	Helsingin kauppakorkeakoulu
HY	Helsingin yliopisto
JoY	Joensuun yliopisto
JY	Jyväskylän yliopisto
KuvA	Kuvataideakatemia
KuY	Kuopion yliopisto
LTKK	Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu
LY	Lapin yliopisto
OY	Oulun yliopisto
SHH	Svenska Handelshögskola
SibA	Sibelius-Akatemia
TaiK	Taideteollinen korkeakoulu
TaY	Tampereen yliopisto
TeaK	Teatterikorkeakoulu
TKK	Teknillinen korkeakoulu
TTKK	Tampereen teknillinen korkeakoulu
TuKKK	Turun kauppakorkeakoulu
TY	Turun yliopisto
VY	Vaasan yliopisto
ÅA	Åbo Akademi

TAULUKKO 3 Suomalaisien yliopistojen rahoituksen jakautuminen yliopistoittain v. 1998. Lähde: KOTA-tietokanta

Yliopisto	Budjetti- rahoitus yht. 1 000 mk	Ulkop. Rahoitus Yht. 1 000 mk	Molemmat yht.	Ulkop. rahoitus %-osuus
TTKK	225 873	211 490	437 363	48,36
TKK	510 968	392 125	903 093	43,42
TuKKK	55 004	34 663	89 667	38,66
ÅA	228 067	114 521	342 588	33,43
TY	508 667	244 992	753 659	32,51
KuY	223 717	103 557	327 274	31,64
HY	1 418 856	646 717	2 065 573	31,31
LTKK	129 353	58 800	188 153	31,25
JY	428 961	192 190	621 151	30,94
TaY	356 188	148 314	504 502	29,40
OY	633 140	246 784	879 924	28,05
JoY	242 780	93 004	335 784	27,70
HKKK	121 449	45 411	166 860	27,22
TeaK	46 794	16 207	63 001	25,72
LY	118 774	41 117	159 891	25,72
VY	87 879	26 824	114 703	23,39
TaiK	93 858	28 269	122 127	23,15
SHH	54 142	15 251	69 393	21,98
SibA	109 396	10 486	119 882	8,75
KuvA	16 211	705	16 916	4,17

Taulukosta 3 ja kuviosta 10 voidaan nähdä, että vuonna 1998 ulkopuolisen rahoituksen suhteellinen osuus oli suurin Tampereen teknillisessä korkeakoulussa, jossa ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta oli 48,4 %. Toiseksi suurin ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta oli Teknillisessä korkeakoulussa (43,4 %) ja kolmanneksi suurin Turun kauppakorkeakoulussa (38,7 %). Järjestyksessä kuuden seuraavan yliopiston ulkopuolisen rahoituksen osuudet erosivat toisistaan vain vähän. KOTA-tietokannan tietojen mukaan Jyväskylän yliopistossa ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta oli vuonna 1998 yhdeksänneksi suurin eli 30,9 %. Vuonna 1997 ulkopuolisen rahoituksen suhteellinen osuus kokonaisrahoituksesta oli Jyväskylän yliopistossa kolmanneksi suurin koko maan korkeakouluista. Jyväskylän edelle sijoittuivat vuonna 1997 vain Tampereen teknillinen korkeakoulu ja Teknillinen korkeakoulu. (vrt. LIITE 1)



KUVIO 10 Suomalaisien yliopistojen kokonaisrahoituksen prosentuaalinen jakautuminen yliopistoittain budjettirahoitukseen ja rakentamisinvestointeihin tarkoitettuun rahoitukseen sekä ulkopuoliseen rahoitukseen v. 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

Ulkopuolisen rahoituksen markkamääräinen osuus vuonna 1998 oli Helsingin yliopistossa ylivoimaisesti suurin (650 Mmk), vaikka Helsingin yliopistossa ulkopuolisen rahoituksen suhteellinen osuus oli vasta seitsemänneksi suurin. Tampereen teknillisessä korkeakoulussa ulkopuolista rahoitusta oli samana vuonna vain 211 Mmk, vaikka suhteellisissa osuuksissa se oli ylivoimainen ykkönen. Markkamääräisessä taulukossa Jyväskylän yliopisto oli kuudes 192 Mmk:n ulkopuolisella rahoituksellaan.

5 JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON ULKOPUOLINEN RAHOITUS JA SEN HALLINNASSA HAVAITTUJA ONGELMAKOHTIA JA KEHITTÄMIS- MAHDOLLISUUKSIA

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksen esimerkkiorganisaatiossa, Jyväskylän yliopistossa, tehtyjä ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviä havaintoja, jotka perustuvat tämän tutkimuksen tutkijoiden tekemiin haastatteluihin, henkilökunnan kanssa käytyihin keskusteluihin sekä arkistomateriaaliin. Havaintoja ei voida yksilöidä kenenkään tietyn henkilön mielipiteiksi, vaan ne ovat tutkijoiden tulkintoja yleensä useiden henkilöiden esittämistä ajatuksista.

5.1 Taustatietoa esimerkkiorganisaatiosta

Jyväskylän yliopistossa on seitsemän tiedekuntaa sekä yhdeksän erillislaitosta. Tiedekunnat, paitsi taloustieteiden tiedekunta, jakautuvat edelleen laitoksiin, joiden määrä vaihtelee informaatioteknologisen tiedekunnan kahdesta humanistisen tiedekunnan kolmeentoista. Laitosten lisäksi eri tiedekuntiin kuuluvat esimerkiksi soveltavan kielentutkimuksen keskus, normaalikoulu ja Konneveden tutkimusasema. Laitosten alaisuudessa ovat lisäksi vielä mm. tietojenkäsittelytieteiden laitoksen alainen Tietotekniikan tutkimuskeskus ja muutamien tieteenalojen yhteinen tutkimusyksikkö Mediainstituutti, joka hallinnollisesti on viestintätieteiden laitoksen alaisuudessa. (Toimintakertomus 1998, 32.)

Erillislaitokset ovat suoraan yliopiston johdon alaisuudessa, ja niihin kuuluvat ATK-keskus, avoin yliopisto, Chydenius-instituutti, kirjasto, koulutuksen tutkimuslaitos, museo, täydennyskoulutuskeskus, kielikeskus sekä ympäristöntutkimuskeskus. Jyväskylän yliopistossa on kolme tutkimuksen huippuyksikköä eli bio- ja ympäristötieteiden laitoksen ”evolutiivinen ekologia”, psykologian laitoksen ”ihmisen kehitys ja sen riskitekijät” sekä fysiikan laitoksen ”ydin- ja materiaalfysiikka”. (Toimintakertomus 1998, 32.) Yliopisto siis muodostuu hyvin erilaisista yksiköistä, joiden asema organisaatiossa eroaa toisistaan.

Yliopiston johdon muodostavat yliopiston rehtori ja hallitus, ja hallintovirastoa johtaa hallintojohtaja. Jokaista tiedekuntaa johtavat dekaani ja tiedekuntaneuvosto, jokaista laitosta laitoksen johtaja ja laitosneuvosto. Tiedekunta- ja laitosneuvostot muodostuvat

professorikunnan, yliopiston henkilökunnan ja opiskelijoiden edustajista. Erillislaitoksia johtavat erillislaitosten johtajat ja johtokunnat. (Toimintakertomus 1998, 32.) Jyväskylän yliopiston organisaatiokaavio on liitteenä (LIITE 4).

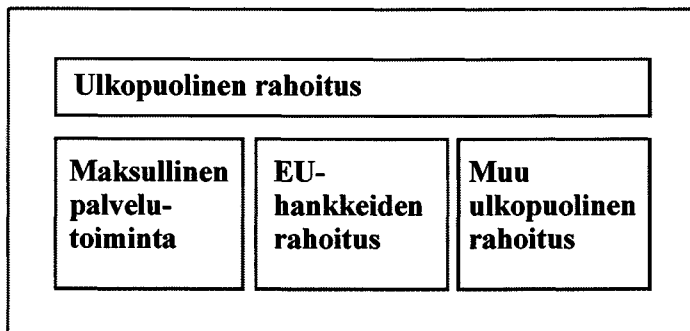
Jyväskylän yliopiston rahoitusvolyymi oli vuonna 1998 703 Mmk, josta toimintamenojen osuus oli 436,2 Mmk harjoittelukoulun osuus oli 34,5 Mmk ja ulkopuolista rahoitusta oli yhteensä 232,4 Mmk. (vrt. Toimintakertomus 1998, 11.) Jyväskylän yliopiston ulkopuolisen rahoituksen osuudeksi tulee kirjanpidon tilastojen mukaan noin 33 %, kun KOTA-tietokannan mukaan Jyväskylän yliopistossa ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on noin 31 %. Erot KOTA-tietokannan tilastoihin johtuvat siitä, että omissa tilastoissa laskentaperusteet ovat erilaiset kuin KOTA-tietokannassa. Myös kirjanpidon tilastojen ja toimintakertomusta täydentävän Tilastotietoa Jyväskylän yliopistosta –julkaisun tilastojen vertailu on hankalaa, koska jaottelut ovat hieman erilaisia eikä jaotteluperusteita ole selvitetty. Yksiselitteisen jaottelun puute näkyy siis tässäkin.

Jyväskylän yliopistossa EU-rahoitusta saatiin vuonna 1998 53,8 miljoonaa markkaa. Tämä sisältää kaiken EU:lta tulevan rahoituksen sekä opetusministeriön kautta tulevat kansalliset rahoitusosuudet. Suomen Akatemialta rahoitusta saatiin suoraan yliopistolle 33 miljoonaa markkaa ja lisäksi 8,9 miljoonaa markkaa tutkimusvirkeihin ja apurahoihin. Liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan kautta yliopistoon tuli rahoitusta 63,6 miljoonaa markkaa. Elinkeinoelämä rahoitti yliopiston toimintaa 24,2 miljoonalla markalla, josta maksullisen palvelutoiminnan osuus oli 17,6 Mmk, yhteisrahoitteisen sopimustutkimuksen tuotot 3,4 Mmk ja lahjoitukset 3,1 Mmk. Opetusministeriön muuta kuin yliopistomäärärahoja saatiin 16,5 miljoonaa markkaa ja työministeriöltä työllistettyjen palkkaukseen 10,3 Mmk.

Jyväskylän yliopistossa on tällä hetkellä käynnissä noin 1500 suurelta osin ulkopuolisella rahoituksella rahoitettua projektia. Kaikille näille projekteille on perustettu kirjanpitoon erilliset projektitilit. Tilinpäätösvaiheessa nämä erilliset projektitilit ovat työläitä, koska tilit pitää päättää ja saldot siirtää seuraavalle vuodelle. Omat tilit ovat kuitenkin välttämättömiä, koska ulkopuoliset rahoittajat vaativat kirjanpidon raportit projektien taloudesta.

5.2 Ulkopuolisen rahoituksen jaotteluita Jyväskylän yliopistossa

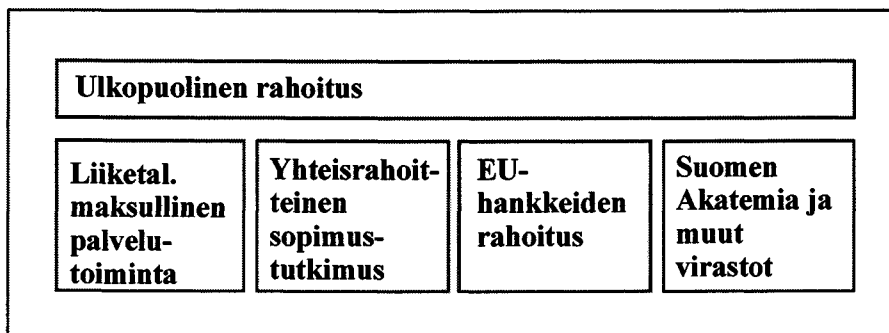
Koska yliopistojen ulkopuoliselle rahoitukselle ei ole olemassa yleisesti käytössä olevaa yhtenäistä jaottelua, tästä seuraa, että Jyväskylän yliopistossakin on olemassa useampi oma yliopiston sisäisessä käytössä oleva jaottelu ulkopuoliselle rahoitukselle. Jyväskylän yliopiston hallituksen 21.1.1998 tekemän ulkopuolisen rahoituksen yleisiä periaatteita ja ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavien projektien kustannusten kattamista koskevan periaatepäätöksen mukaan ulkopuolinen rahoitus käsittää maksullisen palvelutoiminnan, EU-hankkeiden rahoituksen ja muun ulkopuolisen rahoituksen, joka ei ole yliopiston varsinaista opetusministeriön tulosohjaamaa rahoitusta eikä Suomen Akatemian tai opiskelija-apurahojen rahoitusta. (Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätös 21.1.1998.) Hallituksen periaatepäätöksessä Suomen Akatemian rahoitusta ei katsota ulkopuoliseksi rahoitukseksi, koska periaatepäätöksessä luetellaan ulkopuoliseksi rahoitukseksi vain sellainen rahoitus, josta pidätetään yleiskustannusten kattamiseksi prosenttipidätykset. Jaottelusta ei käy ilmi, tarkoitetaanko tulosohjatulla budjettirahoituksella ainoastaan perus-, hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta vai sisältääkö se myös rakentamisinvestointeihin tarkoitettua rahoitusta, EU:n kansalliset rahoitusosuudet ja yliopistolaitoksen yhteiset menot.



KUVIO 11 Ulkopuolinen rahoitus Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätöksen mukaan.

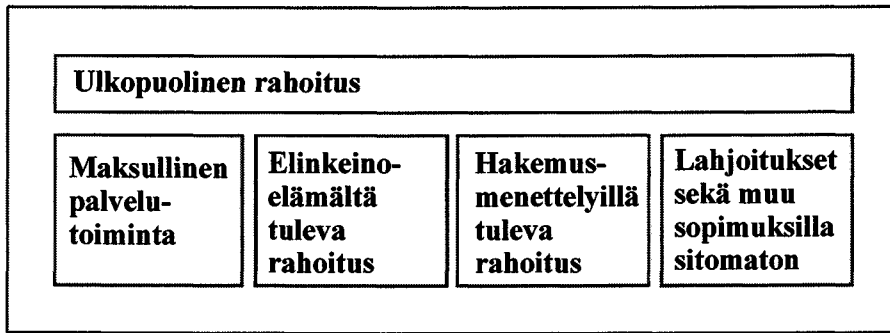
Jyväskylän yliopiston sisäisen tarkastuksen mukaan ulkopuolisella rahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, joka koostuu liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan, yhteisrahoitteisen sopimustutkimuksen, Suomen Akatemian ja valtion muiden virastojen välisistä sopimuksista sekä EU-rahoituksesta. Edellä luetellut kokonaisuudet sisältävät mm. eri ministeriöiden, yritysten, yhteisöjen, virastojen, yksityisten henkilöiden ym. suorittamia maksuja. (Jyväskylän yliopiston sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelma 1999.)

Sisäisen tarkastuksen jaottelussa maksullisesta palvelutoiminnasta jäävät puuttumaan julkisoikeudelliset suoritteet, jotka ovat mukana hallituksen periaatepäätöksessä, koska siinä puhutaan yleensä maksullisesta palvelutoiminnasta eikä vain liiketaloudellisesta maksullisesta palvelutoiminnasta. Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on yksinoikeus. Sisäisen tarkastuksen jaottelussa korostuu kirjanpidon näkökulma.



KUVIO 12 Ulkopuolinen rahoitus Jyväskylän yliopiston sisäisen tarkastuksen mukaan.

Jyväskylän yliopiston innovaatiostrategiatyöryhmän raporttiluonnoksessa ulkopuolinen rahoitus jaetaan maksullisen palvelutoiminnan kautta tulevaan rahoitukseen (tilaustutkimus ja -koulutus), elinkeinoelämän kanssa tehtyjen sopimusten kautta tulevaan rahoitukseen, rahoittajilta hakemusmenettelyillä tulevaan rahoitukseen (Suomen Akatemia, Tekes, EU) sekä lahjoitusten ja muiden sopimuksilla sitomattomien määrärahojen kautta tulevaan rahoitukseen. (Jyväskylän yliopiston innovaatiostrategia -ehdotus 31.5.1999, 12.) Innovaatiostrategiatyöryhmän jaottelussa kolmessa kohdassa näkökulmana on tapa, jolla rahoitusta saadaan, koska se vaikuttaa sopimusten tekemiseen ja muuhun rahoituksen hallinointiin. Elinkeinoelämästä tuleva rahoitus taas luokitellaan rahoituslähteen mukaan, jolloin aiheutuu päällekkäisyyksiä jaottelun muiden kohtien kanssa, koska elinkeinoelämästäkin rahoitus voi tulla maksullisen palvelutoiminnan, lahjoitusten tai hakemusmenettelyiden kautta.



KUVIO 13 Ulkopuolinen rahoitus Jyväskylän yliopiston innovaatiostратегияryhmän mukaan.

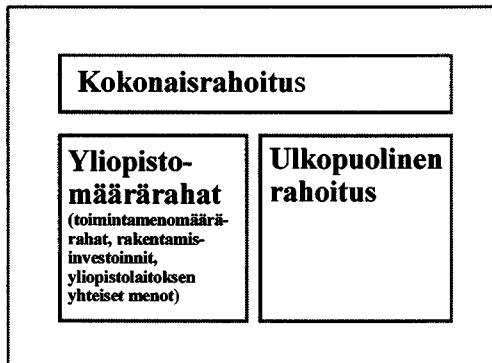
Jyväskylän yliopistossa käytössä olevissa jaotteluissa ongelmana on se, että niistä ei välittömästi näe, mitä kunkin jaottelun eri luokkiin kuuluu. Kaikissa jaotteluissa on sekoitettu rahoituksen lähteen ja tavan, jolla rahoitusta saadaan mukainen luokittelu. Osassa jaotteluista erilaisen ulkopuolisen rahoituksen sijoittaminen jaottelun eri luokkiin vaatii, että pohditaan, saadaanko rahoitus yhteisrahoitteiseen sopimustutkimukseen, maksulliseen palvelutoimintaan, hakemusmenettelyllä vai lahjoituksena, kun taas osa rahoituksesta voidaan sijoittaa lähteen mukaan. Ulkopuolisen rahoituksen lähde on aina tiedossa, joten miksei jaottelua voisi tehdä puhtaasti ulkopuolisen rahoituksen lähteen perusteella. Sekä yleisissä ulkopuolisen rahoituksen jaotteluissa että Jyväskylän yliopistossa käytössä olevissa jaotteluissa on erittelemätön luokka ”muu ulkopuolinen rahoitus”. Koska ulkopuolista rahoitusta tulee niin monista lähteistä niin monenlaiseen toimintaan, on ymmärrettävää, että tietylle joukolle ulkopuolista rahoitusta ei pystytä nimeämään selvää yhtenäistä kriteeriä, jonka mukaan rahoitus voitaisiin luokitella, jos halutaan pitää luokkien määrä pienenä.

5.3 Ehdotus ulkopuolisen rahoituksen jaotteluksi

Jotta ulkopuolisen rahoituksen jaotteluun saataisiin kaivattua selkeyttä, seuraavassa esitellään ehdotus ulkopuolisen rahoituksen uudeksi jaotteluksi. Jaottelun pohjana on käytetty aikaisemmin esille tulleita yleisiä ja Jyväskylän yliopistossa käytössä olevia jaotteluita.

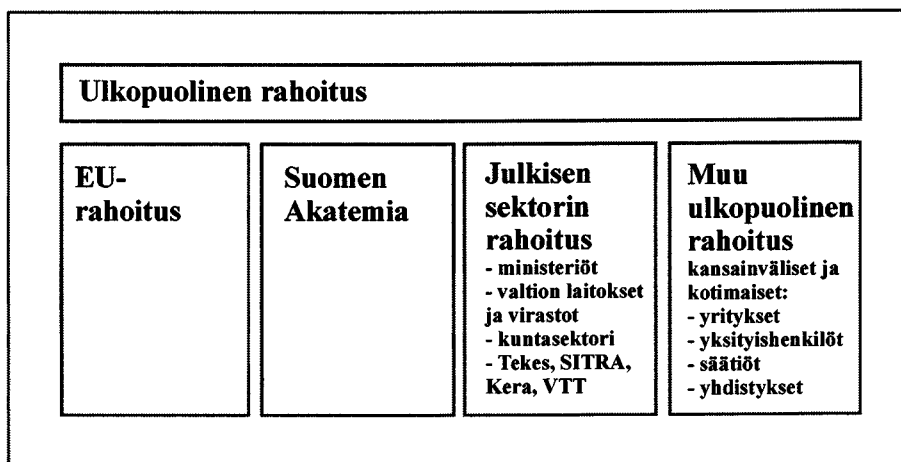
Aluksi yliopistojen kokonaisrahoitus ehdotetaan jaettavaksi yliopistomäärärahoihin ja ulkopuoliseen rahoitukseen. Yliopistomäärärahoihin kuuluvat toimintamäärärahat, yliopistolaitoksen yhteiset menot ja rakentamisinvestointeihin tarkoitettu rahoitus.

Toimintamäärärahat koostuvat tulosneuvotteluissa sovittavalla tavalla perus-, hanke- ja tuloksellisuusrahasta. Uudessa jaottelussa ulkopuoliseen rahoitukseen katsotaan siis kuuluvan myös se opetusministeriöltä saatava rahoitus, joka ei kuulu yliopistomäärärahoihin. EU:n kansalliset rahoitusosuudet kuuluvat tässä jaottelussa ulkopuoliseen rahoitukseen, koska yliopisto joutuu kilpailemaan rahoituksesta muiden yliopistojen kanssa.



KUVIO 14 Yliopistojen kokonaisrahoituksen jaottelu.

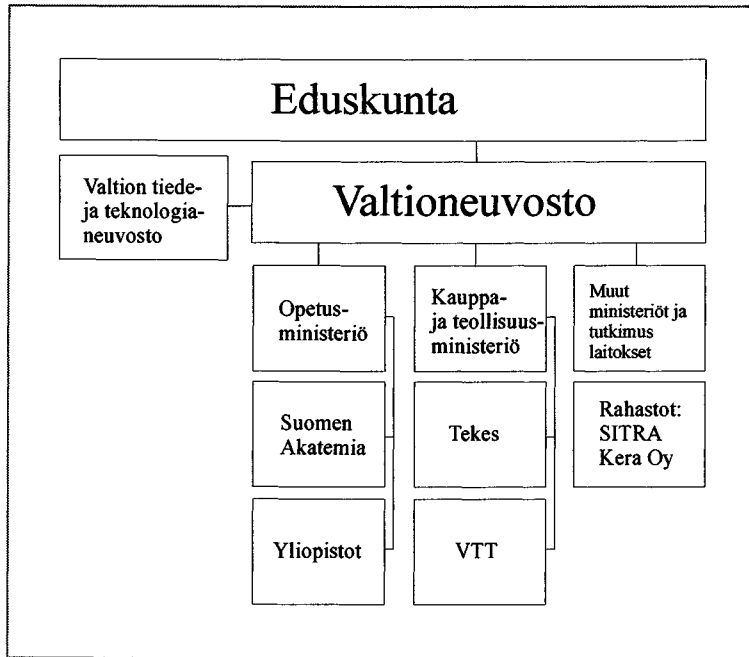
Ulkopuolisen rahoituksen jaottelun selkeyttämiseksi ehdotetaan, että ulkopuolinen rahoitus jaetaan *EU-rahoitukseen, Suomen Akatemian rahoitukseen, julkiseen rahoitukseen* sekä *muuhun ulkopuoliseen rahoitukseen*.



KUVIO 15 Ulkopuolisen rahoituksen jaottelu.

Julkisella rahoituksella uudessa jaottelussa tarkoitetaan eri ministeriöiden, valtion laitosten ja virastojen sekä kuntasektorin yliopistoille ohjaamaa rahoitusta. Rahoituksessa on

kysymys kansalaisilta valtion ja kuntien veroina keräämistä varoista, jotka ohjautuvat yliopistoille valtion ministeriöiden, laitosten ja virastojen sekä kuntasektorin kautta. Yliopistot eivät siis saa kaikkea rahoitustaan automaattisesti opetusministeriön kautta, vaan ne joutuvat kilpailemaan resursseista muiden julkisten organisaatioiden kanssa.



KUVIO 16 Tärkeimmät rahoittajat valtion organisaatiokaaviossa.

Kuviosta 16 voidaan nähdä, että yliopiston merkittävät rahoittajat Suomen Akatemia, Tekes, SITRA ja Kera kuuluvat valtion organisaatioon ja sitä kautta valtion talousarvioon. Valtion talousarviossa niille annetaan verovarvoja siihen toimintaan, jota varten kyseessä olevat organisaatiot ovat olemassa. Organisaatiot jakavat rahoitusta edelleen omin perustein muun muassa yliopistoille. Edellä luetellut organisaatiot, lukuun ottamatta Suomen Akatemiaa, kuuluvat tässä ehdotetussa ulkopuolisen rahoituksen uudessa jaottelussa julkisiin rahoittajiin. Julkiseen rahoitukseen kuului vuonna 1998 Jyväskylän yliopistossa esimerkiksi opetusministeriöltä saatua muuta rahoitusta kuin yliopistomäärärahoja 16,5 Mmk, työministeriöltä työllistettyjen palkkaukseen tarkoitettua rahoitusta 10,3 Mmk ja maksullisen palvelutoiminnan julkisen sektorin osuus 35,2 Mmk.

Suomen Akatemian tehtävänä on edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä, kehittää kansainvälistä tieteellistä yhteistyötä, toimia asiantuntijaelimenä tiedepolitiikkaa koskevissa kysymyksissä sekä myöntää määrärahoja tieteelliseen tutkimukseen ja muuhun tieteen edistämiseen (Laki Suomen Akatemiasta 1994, 2§). Suomen Akatemia on

tieteellisen tutkimuksen merkittävä rahoittaja, joka vuonna 1998 on myöntänyt Jyväskylän yliopistolle rahoitusta 33,08 Mmk, ja lisäksi suoraan tutkijoille tutkimusvirkoihin ja apurahoihin 8,9 Mmk. Suomen Akatemia on rahoittajana muihin julkisiin rahoittajiin nähden omaa luokkaansa. Ensiksi Suomen Akatemian rahoittama toiminta koetaan korkeatasoiseksi, sillä Akatemian rahoitus jaetaan tieteellisin perustein. Toiseksi Suomen Akatemia on opetusministeriön alainen, joten se kuuluu samaan hallinnonalaan kuin yliopistotkin eli tavallaan se on osa yliopistolaitosta.

EU-rahoituskin on julkista rahoitusta, koska se on Suomen valtion EU:lle maksamien maksujen palautusta. EU-rahoituksen osuus ulkopuolisesta rahoituksesta on kuitenkin niin suuri, että EU-rahoitus on perusteltua pitää erillään. Jyväskylän yliopistolle EU myönsi rahoitusta vuonna 1998 yhteensä 54 Mmk, joka sisältää myös EU:n kansalliset rahoitusosuudet.

Uudessa jaottelussa *muuhun ulkopuoliseen rahoitukseen* katsotaan kuuluvaksi kaikki yksityiseltä sektorilta tuleva rahoitus sekä kaikki muu kansainvälinen rahoitus kuin EU-rahoitus. Tähän kuuluvat kotimainen ja kansainvälinen erilaisten yritysten, yksityisten henkilöiden, säätiöiden, yhdistysten jne. antama rahoitus sekä ulkomaisten yliopistojen, keskusvirastojen ja hallitusten antama rahoitus. Muuta ulkopuolista rahoitusta saatiin vuonna 1998 Jyväskylän yliopistoon esimerkiksi maksullisen palvelutoiminnan kautta yksityiseltä sektorilta 28,4 Mmk, elinkeinoelämältä yhteistoiminnan tuottoina 3,4 Mmk ja elinkeinoelämältä lahjoituksina 3,1 Mmk. Jyväskylän yliopistossa elinkeinoelämältä tuleva rahoitus oli vuonna 1998 vain noin 10 prosenttia (24,2 miljoonaa) kaikesta yliopistoon tulleesta ulkopuolisesta rahoituksesta.

Ehdotetussa jaottelussa ulkopuolinen rahoitus jaotellaan ainoastaan lähteen mukaan. Kokonaisuuteen kuuluvat maksullinen palvelutoiminta, joka edelleen sisältää sekä liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan että julkisoikeudelliset suoritteet, ja yhteisrahoitteinen sopimustutkimus, jonka rahoituslähteet voivat sisältyä kaikkiin edellä mainittuihin ryhmiin. Vaikka yksittäisessä projektissa olisi mukana useampi rahoittaja, on selvillä jokaisen rahoittajan maksama osuus. Lähteittäin tehty jaottelu on selkeä, koska aina tiedetään, mistä rahoitus tulee. Kirjanpidossa on aina tiedossa yksittäisen tuloerän maksaja, joka voidaan yksiselitteisesti sijoittaa edellä esiteltyihin luokkiin. Tällä hetkellä ei suoraan

ole saatavissa koko ulkopuolista rahoitusta jaoteltuna näihin neljään luokkaan, mutta kirjanpidossa tiedot ovat olemassa, koska tuotot kirjataan maksajan mukaan. Kun ulkopuolinen rahoitus jaotellaan lähteittäin, ei tarvitse pohtia muun muassa sitä, millainen hakemusmenettely on ollut tai millaiseen toimintaan rahoitusta on saatu.

5.4 Ulkopuolista rahoitusta koskevat säännökset

Pohdittaessa ulkopuolisen rahoituksen hallintaa, täytyy ensin selvittää, millaisia rajoittavia tekijöitä rahoitukselle on asetettu. Näitä rajoittavia tekijöitä ovat ainakin yliopistolaki ja -asetus, maksuperustelaki sekä Jyväskylän yliopistossa hallituksen periaatepäätös ja Jyväskylän yliopiston tehtävämääritys. Edellä mainitut säännökset määrittelevät yliopiston tehtävän yleisesti ja erityisesti Jyväskylän yliopiston kannalta sekä määrittävät ne rajat, joiden puitteissa ulkopuolista rahoitusta voidaan yliopistoihin ottaa vastaan.

Yliopistolain (1997) mukaan yliopiston tehtävänä on ”edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa”. Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, koulutuksessa ja opetuksessa saavutetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. (Yliopistolaki 1997, 4 §.) Yliopistolaki antaa yliopistoille rajat, joiden sisällä niiden on toimittava. Se ei kuitenkaan määrittele tarkemmin, millainen toiminta on yliopistoille määrätyn tehtävän mukaista ja millä keinoilla tehtävää tulisi toteuttaa. Yliopistojen omalle vastuulle jää, että tehtävä toteutetaan ja että tehtävän toteutus ei ole ristiriidassa yliopistolain kanssa.

Toimintaympäristön muuttuessa yliopistot ovat joutuneet yhä enemmän pohtimaan omaa paikkaansa yhteiskunnassa suomalaisten yliopistojen joukossa. Osana profiloitumistaan yliopistot ovat kirjanneet ylös oman tehtävänsä ja painopistealueensa. Nämä omat tehtäväkuvaukset eivät voi olla ristiriidassa yhteiskunnan yliopistoille asettaman tehtävän kanssa.

Jyväskylän yliopisto on toimintakertomukseensa kirjannut tehtäväkseen vaikuttaa tiedeyhteisönä yhteiskunnalliseen ja sivistykselliseen kehitykseen ihmisen elinkaaren kestävän inhimillisen kasvun ja vastuun aikaansaamiseksi. Yliopiston toiminnassa

korostetaan ihmisen ja luonnon välisen vuorovaikutuksen merkitystä kestäväälle kehitykselle. Yliopisto toteuttaa tehtävänsä harjoittamalla korkeatasoista tutkimusta, kouluttamalla opiskelijat tulevaisuuden yhteiskunnan tehtäviin korostaen itsenäistä tieteellistä ajattelua sekä toimimalla kulttuurikeskuksena ja akateemisena kehittämiskeskuksena. Toiminta tapahtuu henkilökunnan, opiskelijoiden, talouselämän ja muun yhteiskunnan yhteistyönä. Jyväskylän yliopiston tarkoitus on ihmisen, luonnon ilmiöiden ja prosessien syventävä ymmärtäminen ja näin saatavan osaamisen siirtäminen ihmisten ja instituutioiden käyttöön. (Toimintakertomus 1998.) Jyväskylän yliopiston hallintojohtosäännön (1998) mukaan yliopiston koko henkilökunnan ja kaikkien hallintoelinten tulee osaltaan toimivaltansa puitteissa huolehtia opetuksen ja tutkimuksen korkeasta tasosta ja sen kehittämisestä. (Jyväskylän yliopiston hallintojohtosääntö 1998, 3 §.)

Jyväskylän yliopiston tehtäväkuvaus antaa mahdollisuuden ulkopuolisen rahoituksen käytölle, koska se korostaa henkilökunnan, opiskelijoiden, talouselämän ja muun yhteiskunnan yhteistyötä ja osaamisen siirtämistä instituutioiden käyttöön. Periaatteessa siis yhteistyö ja osaamisen siirtäminen yliopistoyhteisön ulkopuolelle hyväksytään, mutta tehtäväkuvauksessa pelisäännöt ulkopuolisen rahoituksen osalta jäävät avoimiksi.

Jyväskylän yliopiston hallitus on antanut 21.1.1998 periaatepäätöksen ulkopuoliseen rahoitukseen perustuvasta toiminnasta 1.8.1998 alkaen. Alunperin asiasta on tehty päätös jo 27.10.1993, ja sitä on muutettu vuosien varrella. Periaatepäätöksen mukaan *kaiken ulkopuoliseen rahoitukseen perustuvan toiminnan tulee olla osa yliopiston varsinaista toimintaa tai sitä tukevaa*. Periaatepäätöksessä sanotaan, että olisi suositeltavaa kieltäytyä hankkeista, jotka eivät ensisijaisesti palvele yliopistoyhteisön tavoitteita. Hallituksen periaatepäätöksen mukaan ulkopuoliseen rahoitukseen perustuva toiminta tulee hinnoitella käyttäen maksuperustelain mukaista omakustannuslaskentaa, jotta aiheutuneet yleiskustannuksetkin saataisiin katetuiksi. (Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätös 1998.)

Maksuperustelaisissa (1992) säädetään valtion viranomaisten tuottamien suoritteiden maksullisuudesta. Sen mukaan valtion viranomaisen suoritteella tarkoitetaan virkatoimia, valtion tuottamia tavaroita ja palveluja sekä muuta toimintaa. Suoritteiden tulee olla

maksullisia, jos maksuttomuudelle ei ole erityistä perusteltua syytä. Maksullisina suoritteina pidetään viranomaisten tuottamia tavaroita, tilauksesta tai toimeksiannosta tuotettuja palveluita, hakemuksesta tehtyjä päätöksiä ja muuta vastaanottajan toimenpiteistä seuraavaa toimintaa. Suoritteiden tulee olla maksullisia erityisesti, jos myös muu kuin valtion viranomaisen tuottaa kyseessä olevia suoritteita maksullisina tai jos suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Julkisoikeudellisista suoritteista valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää, eli niistä perittävän maksun suuruuden tulee olla vähintään omakustannusarvoa vastaava. Maksu voidaan määrätä omakustannusarvoa alemmaksi tai jättää kokonaan perimättä perustelluista syistä. Esimerkiksi koulutustoiminta voi olla tällainen perusteltu syy. (Maksuperustelaki 1992.)

5.5 Havaintoja ulkopuolisen rahoituksen hallinnan ongelmista

5.5.1 Yliopistolle kuuluvan toiminnan määrittely

Jyväskylän yliopiston tehtäväkuvaus on yliopistolakia kuvailevampi esitys. Tehtäväkuvaus on kuitenkin abstrakti, joten sen tarkoituksen sisäistäminen ja operationalisointi käytännön toiminnassa sekä siihen sitoutuminen saattaa olla vaikeampaa kuin yliopistolain ytimekkäämpään ilmaisuun. Tehtävästä on kuitenkin nähtävissä Jyväskylän yliopiston eri painopistealueita. Koska Jyväskylän yliopisto on monialainen yliopisto, tehtäväkuvaus ei voi olla kovin tarkka.

Sekä lain että Jyväskylän yliopiston määrittelemät tehtävät jäävät melko abstrakteiksi ja jättävät tulkinnan jokaiselle tehtävän käytännön toteuttajalle. Tulkinnanvaraisuudesta seuraa se, että tehtävän toteuttamista ohjaa jokaisen henkilökohtainen käsitys asiasta. Monialayliopistossa on erilaisia aloja, joiden edustajien käsitysten välillä eroja saattaa olla enemmän kuin saman alan edustajien välillä. Silloin tehtävän toteuttaminen ja siihen käytettävät keinot on vaikea löytää.

Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätöksessä ei tarkemmin eritellä, minkälaista toimintaa ulkopuolisella rahoituksella voidaan rahoittaa. Jokainen yksikkö voi itse päättää osallistumisestaan erilaisiin hankkeisiin. Yksiköiden omalle vastuulle siis jää se, että

hankkeet arvioidaan kriittisesti ja että osallistutaan vain sellaisiin hankkeisiin, jotka ovat osa yliopistolain mukaista toimintaa tai tätä toimintaa tukevaa. Jyväskylän yliopiston suunnittelujohtajan mukaan yliopisto ei ole apteekki, josta saa pillerin joka vaivaan, vaan yliopistolta tilatun tutkimuksen pitää palvella myös yliopiston omaa osaamisprofiilia. Jokainen yliopiston henkilökunnan jäsen voi kuitenkin tulkita periaatepäätöstä omalla tavallaan ja päätellä omasta mielestään mielenkiintoiselta tuntuvan ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavan hankkeen tukevan yliopiston osaamisprofiilia. Toinen yliopiston henkilökunnan jäsen voisi tulkita asian toisin. Toisaalta yksiselitteisen rajan vetäminen yliopiston toimintaa tukevan toiminnan ja yliopistolle kuulumattoman toiminnan välille on erittäin vaikeaa.

Periaatepäätöksen soveltamisessa avainhenkilöitä ovat yksiköiden johtajina toimivat henkilöt, koska viimekädessä he allekirjoituksellaan vahvistavat, millaisiin hankkeisiin osallistutaan ja millaisiin ei. Johtavassa asemassa olevilla henkilöillä pitäisikin päätöksiä tehdessään olla yliopiston tehtävä kirkkaana mielessään. Tehtävän pohtiminen vaatii keskustelua, johon kaikki yliopiston hallinnon tasot osallistuvat. Kun linjauksista on sovittu, on laadittava ohjeet siitä, mikä katsotaan kuuluvaksi yliopiston toimintaa. Kaikkien yliopisto-organisaatiossa on sitouduttava toteuttamaan yliopiston toimintaa tämän linjauksen mukaisesti.

Perinteisesti saatetaan ajatella, että edellä kappaleessa 5.3 esitellyn jaottelun mukainen julkinen rahoitus, Suomen Akatemian rahoitus ja EU:n rahoitus ovat automaattisesti hyväksyttävää rahoitusta eli yliopiston tehtävää tukevaa. Suomen Akatemian kohdalla näin voidaan olettaa, mutta voidaanko ajatella, että valtiokonsernin kaikki yksiköt ajattelevat automaattisesti palveluita ja suoritteita tilatessaan, mikä on yliopiston tehtävä ja tilaavat vain sellaista, mikä on sen mukaista. Eivätkö aivan yhtä hyvin valtionkin toimintayksiköt ajattele samoin kuin yritykset vain omaa organisaatiotaan eivätkä aina yhteistä etua? Joillakin yrityksillä voi hyvin olla tarvetta sellaisiin palveluihin ja suoritteisiin, joita ostamalla ne tukevat yliopiston varsinaista toimintaa. Yritysten ja yksityisten rahoittajien tarkoituspieriä epäillään usein herkemmin ja rahoitus koetaan tutkimuksen riippumattomuuden vaarantavaksi. Alkuperä ei kuitenkaan tee rahoituksesta automaattisesti hyväksyttävää tai hylättävää, vaan jokaisen hankkeen kohdalla on erikseen pohdittava kriittisesti, voidaanko hanke toteuttaa ja rahoitus ottaa vastaan. Toisaalta, jos julkisen

sektorin yksiköt tilaavat yliopistolta suoritteita, voidaan ajatella, että vaikka toiminta ei suoranaisesti hyödytä yliopistoa, se voi hyödyttää yhteiskuntaa laajemmin. Tältä pohjalta voidaan ajatella muun ulkopuolisen rahoituksen olevan yliopistojen riippumattomuuden kannalta vaarallisinta rahoitusta.

5.5.2 Maksuperustelain soveltaminen, hinnoittelu ja yleiskustannukset

Maksuperustelaki antaa vain viitteitä siitä, millainen toiminta on maksullista. Korkeakouluopiskelu on Suomessa säädetty maksuttomaksi, mutta avoimen yliopiston ja täydennyskoulutuskeskuksen järjestämästä koulutuksesta voidaan periä maksu yksiköiden palveluiden käyttäjiltä. Koulutusta siis voidaan pitää suoritteena, jolle on olemassa markkinat ja kysyntää. Tutkimustakin voidaan pitää myytävänä suoritteena, ja monet yliopiston yksiköt ovatkin lähteneet markkinoille kilpailemaan osaamisellaan yksityisten tutkimuskeskusten kanssa. Maksuperustelaki antaa ohjeen vain siitä, että valtion yksiköiden myymien suoritteiden tulee kattaa kaikki niiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset, mutta sen tarkemmin hinnoitteluun ei ohjeita anneta.

Ulkopuolisella rahoituksella rahoitettu toiminta tarvitsee käyttöönsä yliopiston resursseja. Yliopisto tarjoaa projekteille mm. tilat, sähkön, lämmityksen ja tietoliikenneyhteydet. Lisäksi projektit vaativat yliopiston palveluksessa olevien henkilöiden työpanosta. Työpanoksensa tarjoavat sekä varsinaiset projektityöntekijät että ne hallinnon henkilökunnan jäsenet, jotka maksavat palkat, tekevät kirjanpidon, jakavat postin jne.

Jyväskylän yliopistossa yhteisten resurssien käytöstä aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi pidetään ulkopuolisesta rahoituksesta 20 %. Pidätyksistä 12 % on kiinteistömenojen kattamiseen, 4 % yliopiston hyväksi ja 4 % yksikön hyväksi. Kiinteistömenojen ja yliopiston hyväksi kerättyjen varojen kohdentamisesta päättää rehtori, mutta yksiköillä on oikeus päättää omaksi hyväkseen kerätyistä varoista. Kertyneet varat tulee kuitenkin käyttää yliopiston perustoimintojen tukemiseen ja kohteisiin, joilla voidaan helpottaa ja edesauttaa käytännön tukipalveluista suoriutumista, eli esimerkiksi tukipalveluja tuottavan henkilökunnan palkkaukseen, atk-tarpeisiin tai muihin materiaalihankintoihin. Erityisistä syistä hallintovirasto voi päättää vaihtoehtoisten menettelytapojen käytöstä. (Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätös 1998.)

Kaikki rahoittajat eivät hyväksy yleiskustannusten pidättämistä. Ministeriöt ovat pitkään kieltäytyneet yleiskustannusten maksamisesta sillä perusteella, että yliopisto saa toimintamäärärahaa perusinfrastruktuurinsa ylläpitämiseen. Yritykset suhtautuvat tilaamiensa tutkimusprojektien kustannusrakenteeseen melko välinpitämättömästi, sillä ne ovat tottuneet maksamaan tilaamastaan tuotteesta määrätyn hinnan tuntematta tarkemmin hinnan muodostumisperusteita.

Yliopiston sisällä rahoituksen hankkijoiden eli tutkijoiden asenne yleiskustannuksiin on kielteinen, sillä he pitävät yleiskustannuslisää yliopiston asettamana verona tai provisiona yksikön kuulumisesta yliopistoon. Asenteeseen saattaa vaikuttaa se, että yleiskustannuksiin kerättyjä varoja ei selkeästi käytetä siihen, mihin niitä kerätään. Yksiköiden sisällä ongelmana on, että yksiköt eivät välttämättä osaa käyttää varoja omien hallinnollisten kulujensa kattamiseen. Yksiköt saisivat käyttää niiden hyväksi kerättyjä varoja yleiskustannuksiinsa, mutta käytäntö ei ole tarpeeksi hyvin tiedossa. Jyväskylän yliopistossa käytössä oleva yleiskustannusten pidättämistapa ei välttämättä ole järkevä ja motivoiva. Jos yleiskustannuksiin kerätyt varat menisivät todella yleiskustannusten kattamiseen, eivätkä rehtorin päätöksellä siihen, mihin kulloinkin on rahantarvetta, henkilökunnan olisi ehkä helpompi käsittää ja hyväksyä yleiskustannusajattelu.

Ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavan toiminnan tulee siis kattaa kaikki siitä aiheutuneet kustannukset. Aina tällaista toimintaa ei kuitenkaan osata hinnoitella siten, että lopullinen, pyydetty hinta kattaisi myös yleiskustannukset. Jyväskylän yliopistossa on olemassa hinnoittelulaskelmapohja, jossa huomioidaan kaikki tarvittavat erät eli työkustannukset sivukustannuksineen, muut muuttuvat kustannukset, välilliset kustannukset eli yleiskustannukset². Näistä koostuu yhteensä omakustannushinta, johon voidaan lisätä markkinalisä sekä arvonlisävero, mikäli suoritteen myynti on arvonlisäverollista. (LIITE 2)

Hinnoittelun pitäisi onnistua, jos kaikkiin laskelman kohtiin on osattu laittaa todellisia kustannuksia vastaavat luvut. Henkilökunnan saattaa olla vaikea ymmärtää, että todelliset kustannukset ovat todellakin niin suuria kuin ne ovat, jos heillä ei ole tarpeeksi tietoa

² Hinnoittelulaskelmassa käytetään epäjohdonmukaisesti laskentatoimen käsitteitä muuttuvat ja kiinteät sekä välittömät ja välilliset kustannukset. (vrt. Vehmanen ja Koskinen 1997, 36 ja 86)

kustannuksista ja niiden muodostumisesta. Jos käytetään valmiin laskelmapohjan sijasta omia laskelmia, niihin muistetaan ottaa huomioon usein vain välittömät kustannukset. Joskus tutkijat eivät ole edes selvillä, mitä koko projektin toteuttaminen maksaa, vaan lupaavat toteuttaa projektin, koska siihen saatava rahoitus tuntuu tarpeeksi suurelta. Jos saatava rahoitus ei riitä kattamaan kaikkia aiheutuneita kustannuksia, joudutaan vajuus rahoittamaan perusrahoituksesta, sillä yliopistohan on rahoitussopimuksessa sitoutunut toteuttamaan projektin saatua rahoitusta vastaan. Yleiskustannusten periminen sellaisesta toiminnasta, joka tukee yliopiston toimintaa, voi tuntua kohtuuttomalta, koska periaatteessahan valtio rahoittaa juuri yliopiston perusinfrastruktuuria.

Kustannuslaskentaa kaivattiin yliopistoon mahdollisimman nopeasti, jotta hankkeiden kustannukset pystyttäisiin arvioimaan. Kustannuslaskenta ei kuitenkaan yksinään ole mikään ratkaisu hankkeiden hinnoitteluun, talousseurantaan yms., vaan kustannustiedot olisi ehkä jo nyt mahdollista arvioida riittäväällä tarkkuudella pelkän kokemuksen ja kirjanpidosta saatavien tietojen perusteella. Kaiken kaikkiaan yksiköiden olisi uskallettava hinnoitella osaamisensa tarpeeksi korkealle, sillä akateeminen tutkimus on korkeinta mahdollista tutkimusta, jota Suomessa on. Yliopistoissa on erityisosaamista, josta ulkopuoliset tahot ovat valmiita maksamaan, jos yliopistot sitä uskaltavat ja osaavat pyytää.

Oikeanlainen hinnoittelu takaa sen, että palveluiden tarjoaminen on aiheuttamansa kustannukset kattavaa. Saako yliopisto tuottaa palveluiden tarjoamisella myös voittoa? Kun tuotetaan palveluita julkisen sektorin yksiköille, voidaan ajatella, että voiton tuottaminen on kyseenalaista. Jos palveluita tuotetaan täysin ulkopuolisille tahoille, voitaisiin voiton tuottamista pitää hyväksyttävänäkin. Yliopistoissa kannattavuutta ei voida ajatella pelkästään liiketaloudellisena kannattavuutena, joka on puhtaasti rahamääräistä vaikutusta ja jota mitataan tuottojen ja kustannusten erotuksella. Yliopistoissa voitaisiin puhua myös yhteiskunnallisesta kannattavuudesta, jona voidaan pitää hyötyjen ja haittojen erotusta. Yhteiskunnallisesti kannattavaa toimintaa voisi olla esimerkiksi hyvinvoinnin ylläpito tai lisäys, johon yksiselitteisen laskelman laatiminen on mahdotonta. Yhteistä liiketaloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kannattavuudelle on se, että molemmissa on kysymys myönteisten tekijöiden ja tehtyjen uhrausten erotuksesta. (Meklin 1987, 18, 21, 24.) Toiminta julkisella sektorilla aiheuttaa sen, että organisaatioilla on myös ei-kaupallisia velvollisuuksia ja tavoitteita, jotka ovat ristiriidassa puhtaasti kaupallisten tavoitteiden

kanssa (vrt. Henley et al. 1993, 11). Tällöin voidaan sanoa, että yliopistoillakin liiketaloudellista kannattavuutta tärkeämpää toiminnassa on yhteiskunnallinen kannattavuus.

Jos ulkopuolisella rahoituksella rahoitettu toiminta olisi liiketaloudellisesti kannattavaa, sillä voitaisiin jopa lisätä perustoimintojen rahoituksellista liikkumavaraa siinäkin tapauksessa, että opetusministeriön suora rahoitus vähenisi. Paasion (1998) selvitysraportin mukaan ulkopuolinen rahoitus ei ole kuitenkaan vuosien 1987-1997 aikana merkittävästi lisännyt perustoiminnan rahoituksellista liikkumavaraa. Ulkopuolisen rahoituksen kehitys on todennäköisesti saattanut jopa rasittaa perustoiminnan resursseja. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että ulkopuolista rahoitusta on hankittu projektitoiminnalla, joka on lisännyt hallinnollista työtä. (Paasio 1998, 33.)

5.5.3 Henkilöityminen ja väärinkäytösten vaara

Ulkopuolisen rahoituksen erityispiirteisiin kuuluu se, että rahoitus hankitaan yliopistolle yksittäisten tutkijoiden aloitteesta. Rahoittajat saattavat perustaa rahoituspäätöksensä tutkijan aikaisempiin tutkimuksiin, ja rahoitus ohjautuu siis yliopistolle mm. yksittäisten tutkijoiden maineen perusteella. Voidaankin sanoa, että ulkopuolinen rahoitus on hyvin henkilösidonnaista. Voimakas henkilöityminen saattaa aiheuttaa sen, että henkilön siirtyessä muualle jatkossa myös rahoitus siirtyy hänen perässään. Yliopistojen onkin tiedostettava se riski, että ulkopuolisilta tahoilta saatava rahoitus saattaa siirtyä henkilöiden mukana, jos nämä lähtevät pois oman yliopiston palveluksesta.

Vaikka projektin avainhenkilö siirtyisi pois yliopistosta, rahoittajat eivät välttämättä vetäydy pois keskeneräisistä projekteista, vaan jo sovittujen projektien osalta suurempi ongelma on projektissa tarvittavan osaamisen siirtyminen pois yliopistosta. Projektien loppuun saattamisesta vastuu on aina viimekädessä yliopistolla, joten on löydettävä korvaava henkilö jatkamaan projektin toteuttamista. Joillakin aloilla korvaavan henkilön löytäminen ei ole vaikeaa, mutta uuden työntekijän perehdyttäminen pysäyttää projektin etenemisen ainakin väliaikaisesti. Toisilla aloilla korvaavan henkilön löytäminen voi olla mahdotonta, jos pois lähtevä henkilö on oman alansa ainoa saatavilla oleva asiantuntija. Jos projekti henkilövaihdoksesta tai muusta syystä johtuen keskeytyy, pitääkö yliopiston palauttaa jo käytetty osuus rahoituksesta rahoittajalle ja kenelle kuuluvat siihen mennessä saavutetut työn tulokset? Henkilöstön siirtyminen toisen palvelukseen saattaa aiheuttaa

myös salassa pidettävien tietojen siirtymistä henkilöstön mukana toisen organisaation käyttöön.

Henkilöstön vaihtuminen on tiedostettava riskiksi erityisesti informaatioteknologian sekä sellaisten alojen osalta, joiden asiantuntemusta on vain vähän Suomessa. Henkilöstön sitouttaminen organisaatioon on henkilöstöpoliittinen kysymys, jota eivät tue julkisen sektorin yksityiseen sektoriin verrattuna alhaiset palkat sekä määräaikaiset työsuhteet.

Koska ulkopuolinen rahoitus hankitaan useimmiten tutkijoiden aloitteesta ja tutkijat ovat mukana sopimassa rahoituksen saamisesta, he saattavat pitää ulkopuolista rahoitusta "omana rahanaan", jonka he haluavat käyttää kokonaan tutkimuksen tekemiseen. Tutkijat joutuvat usein tekemään paljon työtä rahoituksen saamiseksi ja kokevat, että yliopistolla ei ole ollut siihen osuutta. Helposti saatetaan kuvitella, että ulkopuolinen rahoitus on vapaammin käytössä, koska rahoitus on itse hankittua. Mielikuvaa saattaa vahvistaa tutkijoiden mahdollisuus omiin henkilökohtaisiin apurahoihin, jotka eivät kuulu yliopistolle. Ulkopuolista rahoitusta koskevat samat valtion säännökset kuin valtiolta määrärahoina saatua rahoitustakin, koska kaikki yliopistolle tuleva rahoitus on yliopiston rahoitusta. Valtion säännösten lisäksi rahoituksen käytön tulee perustua rahoittajan kanssa tehdyssä sopimuksessa mainittuihin ehtoihin. Rahoitusta ei siis saa käyttää tutkijan henkilökohtaisiin menoihin tai muuhun sellaiseen tarkoitukseen, jota ei ole hyväksytty valtion säännöksissä tai rahoitussopimuksessa.

Henkilöityminen voi myös lisätä taloudellisten väärinkäytösten riskiä varsinkin, jos jo rahoituksen hakuvaiheessa käytetään vain henkilön nimeä yliopiston tai yksikön nimen sijasta. Rahoittajalle saattaa jäädä käsitys, että hakijan takana ei ole mitään organisaatiota, ja silloin rahoitus voidaan helpommin ohjata yliopiston postisiirtotilin sijasta esimerkiksi tutkijan henkilökohtaiselle tilille. Tämä riski on suurempi ulkomailta saatavan rahoituksen kuin kotimaisten rahoittajien kohdalla, sillä Suomen ulkopuolella yhtenä maksutapana on käytössä vielä mm. sekkit. Kaikki rahoittajat eivät myöskään ehkä tiedä, että jokaisella yliopistolla on olemassa vain yksi, kaikkien yliopiston yksiköiden yhteinen pankkitili, jolle kerätään kaikki maksut, jotka yliopistolle tulevat. Myös ulkopuolinen rahoitus kerätään tälle tilille, eikä yksittäisille hankkeille avata omia pankkitilejä. Välttämättä yliopiston

koko henkilökunnalle ei ole selvää, että kun puhutaan projekteille perustettavista projektileistä, niillä ei tarkoiteta pankkitiliä vaan kirjanpidon tiliä.

Aikaisemmin todettu ulkopuolisen rahoituksen hankkijoiden kielteinen asenne yleiskustannuspidätyksiin saattaa myös lisätä halukkuutta väärin toimintatapoihin tai jopa väärinkäyttöihin. Jos tutkija ei halua, että hänen hankkimastaan ulkopuolisesta rahoituksesta pidätetään yleiskustannusten osuus, hän voi ohjata rahoituksen esimerkiksi henkilökohtaiselle tililleen. Rahoitus voidaan käyttää siihen, mihin se on tarkoitettu, mutta menettelytapa ei ole säännösten mukainen. Jos rahoitus ohjataan muulle kuin yliopiston tilille, riski rahoituksen käytöstä väärään tarkoitukseen kasvaa, koska rahoituksen käyttöä ei valvota yliopiston taholta.

5.5.4 Määräaikaisuus ja jälkikäteisyys

Ulkopuolisen rahoituksen luonteeseen kuuluu, että rahoitus saadaan usein vain vuodeksi kerrallaan. Useamman vuoden kestävässä projekteissa tämä on ongelma, sillä silloin ei voida tietää varmuudella etukäteen, jatkuuko rahoitus koko projektin keston ajan. Jos ulkopuolinen rahoitus ei jatku, täytyy projekti saattaa loppuun perusrahoituksella, tai keskeyttää se. Käytännössä perusrahoituksella rahoittaminen tarkoittaa, että tutkimusta rahoitetaan perusrahoituksella niin kauan kunnes rahoituspäätös on saatu uudistettua tai varmistettua. Keskeyttäminen taas voi merkitä esimerkiksi opinnäytetyöhön liittyvän tutkimuksen loppumista.

Ulkopuolinen rahoitus maksetaan usein vasta jälkikäteen projektien väli- ja loppuraportteja vastaan. Projektista syntyy kuitenkin esimerkiksi palkkamenoja jo heti alusta alkaen. Jo projektin suunnitteluvaiheessa tarvitaan myös resursseja rahoituksen hankkimiseksi. Periaatteessa suunnittelutyön voidaan ajatella kuuluvan yliopiston henkilökunnan työnkuvaan, mutta jos yliopisto edellyttää ulkopuolisen rahoituksen hyvin suurien määrien hankkimista, henkilökunnan työaika menee suurelta osin ainoastaan ulkopuolisen rahoituksen metsästämiseen.

Koska menoja syntyy jo projektin suunnitteluvaiheesta alkaen, yliopistolla pitää olla kassavaroja, joista se voi maksaa menot ennen rahoituksen saamista tililleen. Yliopistolla pitäisi myös olla varattuna perusrahoitusta hankkeiden suunnitteluun ja hyvien ideoiden

toteuttamiseen, että aina ei tarvitsisi hankkia ulkopuolista rahoittajaa. Rahoituksen jälkikäteisyys liittyy myös riski siitä, että rahoitusta ei saada ollenkaan konkurssin tai sopimuserimielisyyksien vuoksi, vaikka kaikki olisi sovittu etukäteen. Jälkikäteisyysongelma on olemassa myös yksityisellä sektorilla, sillä yritystoiminnan perusongelma on, että menot syntyvät ennen tuloja. Yliopistoissa tämä on kuitenkin uusi asia ja iso kulttuurimuutos perinteisesti valtion rahoittamalle yksikölle.

Ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavien projektien määräaikaaisuudesta seuraa, että rahoituksen lisäksi myös osa projektien henkilökunnasta on määräaikaista. Henkilökunnan yliopiston tuntemus saattaa olla puutteellista, mikä voi näkyä esimerkiksi ulkopuolisen rahoituksen käsittelyn käytännön toteutuksessa. Organisaation kokemukset projektien toteuttamisesta eivät kasva, jos henkilökunta vaihtuu aina, kun uusi projekti aloitetaan. Toisaalta joissain yksiköissä ongelmana voi olla, että tutkimusprojektien hallinnoiminen kasautuu tietyille henkilöille, jolloin heidän työnsä luonne muuttuu tutkijan työstä hallinnolliseen työhön. Jos sitten tällaiset henkilöt eivät ole tyytyväisiä uudenlaiseen työhönsä, voi seurauksena olla työnantajan vaihto ja osaamisen katoaminen organisaatiosta.

5.5.5 Tutkimuksen suuntaaminen

Akateemisen tutkimuksen tulee olla korkeatasoista ja vapaata, jotta se voisi palvella yliopistoa ja yhteiskuntaa. Aikaisemmin ajateltiin, että ulkopuolisen rahoituksen käyttö tutkimuksen rahoittamiseen vaarantaa tutkimuksen riippumattomuuden. Akateemiseen perinteeseen ei ole kuulunut ”liian soveltava tai kaupallinen tutkimus”; on pelätty, että puolueettomuus kärsii, jos tutkija toimii samanaikaisesti tiedeorganisaatiossa ja tutkimustietoa hyödyntävässä yrityksessä. Erityisen vaarallisenä tilanne on nähty silloin, jos kyseinen yritys rahoittaa tehtävää tutkimusta. (Paasio 1998, 33.) Nykyään tutkimuspalveluita on alettu myydä myös ulkopuolisille, ja enää ei välttämättä ajatella, että rahoituksen saaminen esimerkiksi yritykseltä, vaarantaisi automaattisesti tutkimuksen riippumattomuuden. Jos ulkopuolista rahoitusta kuitenkin otetaan vastaan täysin kriittikittömästi, se saattaa vaarantaa tutkimuksen riippumattomuuden ja suunnata tutkimusta rahoittajan edellyttämille tutkimusalueille. Jos tutkija muokkaa oman tutkimuksensa suunnitelmia ja toteutusta sen mukaan, mitä rahoittaja edellyttää, silloin

voidaan puhua tutkimuksen suuntaamisesta. Jotta tieteen autonomia säilyisi, tutkijan täytyy toimia aina tieteen eikä rahoittajan ehdoilla.

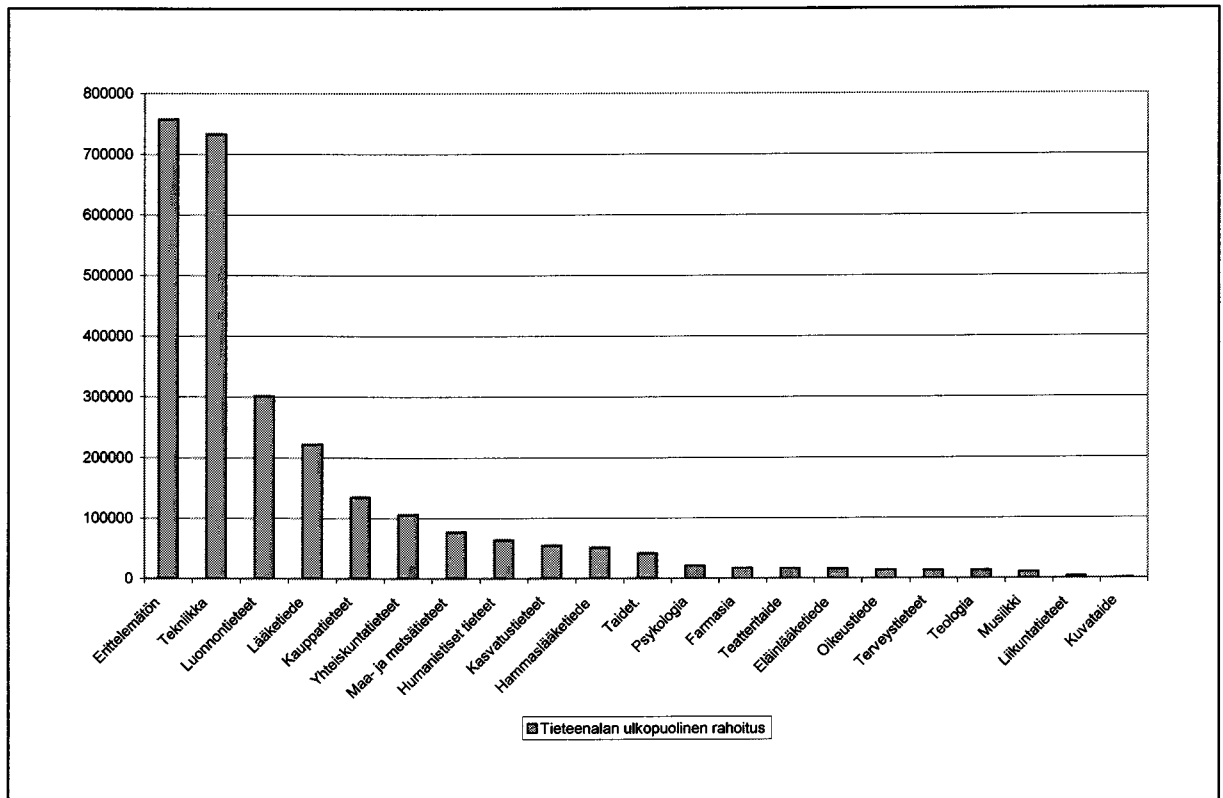
Halinen ja Rätty (1994) esittävät, että yliopistojen autonomia on vaarassa vähentyä, koska päätökset rahoituksen jakamisesta tehdään yliopiston ulkopuolella. Rahoittajilla on valta rahoittaa tärkeiksi katsomiaan hankkeita, ja toisaalta tutkijan on löydettävä ne kohteet, jotka kiinnostavat rahoittajia. Rahoitetuista tutkimuksista saattaa jäädä puuttumaan tutkijoidenkin mielestä "tieteen edistämisen" kannalta tärkeitä tutkimuskohteita. Kun ulkopuoliset tahot rahoittavat yliopistotutkimusta, saattaa motiivina tieteen edistämisen sijaan olla jonkin politiikan lohkon tai tuotannonalan tutkimustarpeen tyydyttäminen. Tällainen rahoitus voidaan nähdä joko luonnollisena osana yliopiston yhteiskuntasuhteita tai uhkana, joka vaarantaa tieteen riippumattomuuden. (Halinen ja Rätty 1994, 7-8, 21, 65.) Yliopisto ei voi olla erillinen muusta yhteiskunnasta, ja nopeimmin yliopisto hyödyttää yhteiskuntaa tuottamalla tutkimustuloksia ja koulutusta suoraan eri organisaatioille, eikä ainoastaan tiedeyhteisön käyttöön.

Tilastotietojen perusteella voidaan havaita, että ulkopuolista rahoitusta on helpompi saada joillekin aloille kuin toisille. Yksi ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvä pelko onkin, että jotkut alat korostuvat toisten kustannuksella. Liian suuret satsaukset yksittäisiin aloihin eivät kannata, koska tulevaisuuden osaamisen tarpeita ei voida tietää. Kuka olisi esimerkiksi 60-luvulla osannut ennustaa tietotekniikkateollisuuden nykyistä merkitystä Suomelle? (vrt. Helsingin Sanomat 13.11.1999.)

KOTA-tietokannasta tehdyssä tieteenalakohtaisessa vertailussa ulkopuolisen rahoituksen markkamääräinen osuus oli teknillisellä alalla ylivoimaisesti suurin (yli 733 Mmk). Seuraavaksi suurin markkamääräinen osuus oli luonnontieteissä ja kolmanneksi suurin osuus oli lääketieteissä. Listan häntäpäässä olivat vuonna 1998 musiikki, liikuntatieteet ja kuvataide.

Teknillisten korkeakoulujen rahoitusrakenteessa näkyy, että tekniikan alalla tehdystä tutkimuksesta merkittävä osa rahoitetaan ulkopuolisella rahoituksella. Myös luonnontieteissä ulkopuolisen rahoituksen osuus tutkimusrahoituksesta on merkittävä. (Hirvelä 1995, 87.) Millaista tulevaisuuden Suomea rakennetaan satsaamalla resursseja

näin voimakkaasti tekniikkaan, luonnontieteisiin ja lääketieteeseen? Eikö aivan yhtä hyvin tulevaisuudessa Suomen kilpailuvaltteja maailmalla voisi olla humanistiset alat ja taide?



KUVIO 17 Ulkopuolinen rahoitus tieteenaloittain v. 1998. Lähde: KOTA-tietokanta.

Markkamääräisesti pienet osuudet taidealoilla johtuvat varmasti osaltaan alojen pienuudesta. Taulukosta 3 voidaan nähdä, että teatteritaide on markkamääräisesti mitattuna vasta kolmastoista, mutta suhteellisesti mitattuna Teatterikorkeakoulussa ulkopuolisen rahoituksen osuus on kuitenkin lähes 25 % kokonaisrahoituksesta eli ei merkittävästi huonompi kuin muissa yliopistoissa.

Jyväskylän yliopiston hallintoviraston sisäisten tilastojen mukaan vuonna 1998 Jyväskylän yliopistossa ulkopuolista rahoitusta oli eniten matemaattis-luonnontieteellisessä tiedekunnassa 59,7 Mmk ja toiseksi eniten yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa 36,2 Mmk. Vähiten ulkopuolista rahoitusta olivat saaneet liikunta- ja terveystieteiden tiedekunta 7,3 Mmk ja taloustieteellinen osasto (nykyään taloustieteiden tiedekunta) 8,7 Mmk. Huomattavia eroja esiintyy siis yliopiston sisälläkin. Jyväskylän yliopiston sisällä eri alojen välistä vertailua vaikeuttaa muun muassa se, että toiminta on eri laajuista eri tiedekunnissa

ja eri yliopistoissa tiedekuntiin kuuluu eri aineita, jotka vaikuttavat myös ulkopuolisen rahoituksen saamiseen.

5.5.6 Sopimusten tekeminen ja vastuukysymykset

Jyväskylän yliopistossa yksiköt saavat itse päättää osallistumisestaan tutkimus- ja palveluprojekteihin. Tämä merkitsee sitä, että yksiköt saavat myös neuvotella ja allekirjoittaa sopimuksensa itse. Tapauksissa, jotka edellyttävät yhteisten voimavarojen käyttöä, sopijaosapuolena on yksikön lisäksi yliopiston keskushallinto. EU-sopimukset allekirjoittaa hallintoviraston esittelystä rehtori mahdollisten rahoitusriskien takia. (Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätös 21.1.1998.) Periaatepäätöksessä on ristiriita, koska ainahan tutkimus- ja palveluprojektien toteuttaminen edellyttää yhteisten voimavarojen käyttöä. Jos periaatepäätöstä noudatettaisiin, yksiköt eivät saisi ollenkaan allekirjoittaa sopimuksia itse. Periaatepäätöksessä jää epäselväksi, tarkoitetaanko yhteisillä voimavaroilla tiloja ja muita yliopiston tarjoamia resursseja vai merkittäviä uusia investointeja. Jos ohjeita ulkopuolisen rahoituksen käytöstä annetaan, pitäisi huolehtia, että ohjeiden noudattaminen on mahdollista.

Koska sopimusten tekeminen on hajautettu, menee tutkimusprojektien hallinnolliseen työhön paljon tutkijoiden arvokasta tutkimusaikaa. Toisaalta myös yliopiston keskushallinnon tarjoamien tukipalveluiden tarve kasvaa, koska tutkijat tarvitsevat apua tutkimussopimusten solmimiseen ja ulkopuolisen rahoituksen käytännön toimenpiteisiin liittyvissä asioissa.

Kuka sitten on se henkilö yksikön sisällä, jonka tulisi allekirjoittaa yksikön sopimukset? Jyväskylän yliopiston taloussäännön mukaan sopimukset allekirjoittaa yksikön vastuullinen johtaja, ellei asiaa ole saatettava rehtorin päätettäväksi (Jyväskylän yliopiston taloussääntö 20.5.1998). Jos sopimukset allekirjoittaa yksikön johtaja, ei hänellä välttämättä ole riittäviä tietoja sopimuksen kohteena olevasta projektista. Jos sopimukset allekirjoittaa aina yksittäinen tutkija, ei yksikön johto saa selvää käsitystä käynnissä olevista projekteista ja niihin tarvittavista resursseista. Ongelma on sitä suurempi, mitä suurempi yksikkö on. Jos taas sopimusten allekirjoittaminen keskitettäisiin yliopiston johdolle, se hidastaisi kohtuuttomasti sopimusten tekemistä. Paras vaihtoehto on yksikkökohtainen keskittäminen, jolloin yksikön johtaja allekirjoittaa sopimukset. Sopimuksissa olisi hyvä

olla myös projektin vastuullisen johtajan allekirjoitus, jolloin kaikki sopimuksen osapuolet voisivat varmentua siitä, että myös projektin johtaja on sopimuksen takana ja yliopiston sisällä osattaisiin osoittaa vastuuhenkilö kaikille käynnissä oleville projekteille.

Yliopistossa voidaan laatia yhdet yhteiset sopimusehdot kaikkien yksiköiden käyttöön. Jyväskylän yliopistossa tällaiset sopimusehdot ovatkin jo käytössä, mutta hankaluutta aiheuttaa se, että ulkopuolisten rahoittajien kanssa tehtävien sopimusten tulee aina tilannekohtaisesti vastata eri rahoittajien asettamiin vaatimuksiin (LIITE 3). Sama sopimus pohja ei siis sovellu kaikkiin tilanteisiin. Jos jokaisen sopimuksen ehdot taas ovat erilaisia, niin yliopiston nimissä sopimuksia solmivilta vaaditaan hyvää sopimustekniikan ja -juridiikan tuntemusta. Usein sopimusten allekirjoittaja on eri henkilö kuin se, joka sopimuksesta on neuvotellut. Sopimushallinnassa ratkaisu ei varmastikaan ole sopimusten tekemisen keskittäminen yliopiston hallintoon, vaan yliopiston henkilökunnan valmiuksia sopimusten tekemiseen on parannettava. Valmiuksia parantaa, jos yliopistolla on selkeästi osoitettu sellainen henkilö, joka voi tarvittaessa auttaa sopimukseen liittyvissä asioissa. Useissa tapauksissa sopimusten tekemisessä saattaisi auttaa muistilista, jossa olisi lueteltu asiat, jotka täytyy huomioida.

Kenellä sitten on vastuu projektin toteuttamisesta ja projektin talouden seuraamisesta? Periaatteessa vastuu on yliopistolla entiteettinä, koska se on toinen sopimusosapuoli. Jos entiteettinä pidetään yksittäistä projektia, on entiteetin vastuu projektilla. Yksilön vastuu yliopiston sisällä on sillä, joka on allekirjoituksellaan vahvistanut sopimuksen. Voidaanko yksikön johtajat sitten asettaa vastuuseen tutkimusprojekteista, jotka ovat hyvin itsenäisesti tutkijoiden toteuttamia? Tässä auttaisi edellä esitetty projektinjohtajan allekirjoituksen lisääminen sopimukseen. Oli vastuu sitten yksikön johdolla tai projektin johdolla, vaatii tilanne joka tapauksessa sellaista raportointijärjestelmää, että tiedetään, millainen tilanne projektissa on. Yliopiston tilivelvollisuudesta selviytymiseksi täytyy yksikön ja yliopiston johdolla olla käsitys niistä projekteista, joita yliopisto-organisaation sisällä toteutetaan.

Yliopistot ovat asiantuntijaorganisaatioita, joille on ominaista, että niiden tehtävät sisältävät suunnittelua, ongelmien analysointia ja tutkimusta. Organisaation tarkoituksena on tuottaa uutta tai olennaisesti jalostettua tietoa, ja organisaation tehtävien onnistunut suorittaminen edellyttää henkilöstön erityistä asiantuntemusta. Yliopistojen toiminta eroaa

muiden organisaatioiden toiminnasta erityisesti siten, että yliopistoissa tuotetaan ja käsitellään tietoa. Tieteenalat toimivat osana kansainvälistä tiedeyhteisöä, jonka jäsenten tavoitteet eivät välttämättä ole samanlaisia kuin yliopistoinstituution tavoitteet. Asiantuntijatuntijaorganisaation henkilöstö saattaa kokea organisaation etäiseksi ja sen kulttuurin jopa ahdistavaksi. Asiantuntijat haluavat usein esiintyä mieluummin kosmopoliitteina kuin organisaatioonsa sitoutuneina. (OPM 36:1996, 5-6; Temmes 1992, 120, 127.) Suurin osa yliopiston henkilökunnasta on juuri omien alojensa asiantuntijoita, jotka työskentelevät itsenäisesti. He haluavat tehdä itse päätöksiä omaan työhönsä vaikuttavista asioista. Edellä mainitut asiat vaikuttavat yliopistojen päätöksentekojärjestelmään ja ulkopuolisen rahoituksen hallintaan. Ulkopuolisen rahoituksen käyttö yliopistossa tukee henkilökunnan itsenäisyyttä, mutta lisää samalla vastuuta ja saattaa edelleen loitontaa henkilökuntaa perusorganisaatiosta.

5.5.7 Kootun ohjeistuksen puute

Edellä kuvattujen ongelmien pohtimisen jälkeen, yliopistossa tulisi laatia selkeät yhtenäiset ohjeet ulkopuolisen rahoituksen käytöstä. Periaatteessa tälläkin hetkellä Jyväskylän yliopistossa on olemassa erilaisia ohjeita ulkopuolisen rahoituksen hallintaan liittyen, mutta ohjeet ovat kuitenkin hajallaan, joten yksiin kansiin koottuja käsikirjamaisia ohjeita kaivattaisiin.

Oulun yliopistossa kaksi tällaista koottua käsikirjaa ulkopuolisesta rahoituksesta ja sen hallinnasta on laadittu. Matti Kiviniemi ja Ulla-Maija Posti ovat vuonna 1990 toimittaneet Oulun yliopiston hallintovirastolle ohjeen "Ulkopuolisen rahoituksen käyttö tutkimuksessa". Vuonna 1998 on Oulun yliopistossa julkaistu myös "Ulkopuolisen rahoituksen taloushallinnon käsikirja". Kirjaset sisältävät melko yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten laitosten ja tutkijoiden tulisi toimia ulkopuoliseen tutkimusrahoitukseen liittyvissä hallinto- ja talousasioissa Oulun yliopistossa.

6 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA

Tutkimuksen perusteella voitiin havaita, että ulkopuolisen rahoituksen hyväksymisen ja sen määrän kasvun taustalla ovat julkista sektoria ravistelleet muutokset. Ulkopuolisen rahoituksen lisääntymiseen 90-luvulla ovat vaikuttaneet tulosohjauksen ja markkinamekanismien käyttöönotto yhdessä laman vaikutusten kanssa. Julkisella sektorilla tapahtuneet muutokset ovat olleet nopeita, ja niiden sisäistäminen on vielä kesken.

Julkisen sektorin muutokset ovat myös joidenkin ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvien ongelmien taustalla. Ulkopuolisen rahoituksen hallintaan liittyen esimerkkiyliopistossa nähtiin ongelmallisena se, että rahoitus saadaan määräaikaisena ja jälkikäteen. Määräaikaisuus on tuttua jo perinteisestä panosohjausajattelusta, mutta ulkopuoliseen rahoitukseen liittyy epävarmuus rahoituksen jatkuvuudesta. Jälkikäteisyys on tuttua yritysmaailmassa, mutta yliopistoissa siitä ei ole aikaisemmin tarvinnut huolehtia, koska rahoitus on saatu aina etukäteen. Sekä jälkikäteisyys että määräaikaisuus ovat asioita, jotka eivät vaadi varsinaista ongelmanratkaisua, mutta joiden ymmärtäminen edellyttää yliopiston henkilökunnalta julkisen sektorin muutosten ja muutosten tuoman ajattelutavan sisäistämistä.

Julkisen sektorin muutosten lisäksi ulkopuolisen rahoituksen hallintaan liittyviä ongelmia voitiin tutkimuksen perusteella ryhmitellä kolmen keskeisen teeman alle. Ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviä ongelmia voidaan lähestyä pohtimalla yliopiston tehtävää ja ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviä vastuukysymyksiä sekä selkeyttämällä ulkopuolisen rahoituksen jaottelua.

6.1 Tehtävä yliopiston toiminnan perusedellytyksenä

Toimintansa toteuttamisessa yliopisto ei voi unohtaa yliopistolain sille määräämää tehtävää. Yksittäisissä yliopistoissa lain määräämä tehtävä on kuitenkin määriteltävä tarkemmin, jotta tiedettäisiin, millaisin käytännön toimenpitein tehtävää voidaan toteuttaa. Yksityiskohtaisia ohjeita tehtävän toteuttamiseen ei voida antaa organisaation ulkopuolelta vaan niitä on pohdittava yliopiston sisällä keskustellen. Kun tehtävä on määritelty, voidaan päättää myös, mihin toimintaan ulkopuolista rahoitusta voidaan ottaa vastaan ja millaisin

ehdoin. Tehtävän määrittelyn jälkeen voidaan laatia ohjeet yliopiston tehtävän mukaisesta toiminnasta, johon koko henkilökunnan on sitouduttava.

Yliopiston tehtävän määrittelyn avulla voidaan vetää raja myös siihen, millaista toimintaa suoritetaan yliopiston nimissä ja millaista tutkijan omissa nimissä. Rajan vedon perusteella löydetään selkeä ero myös sille, mikä on yliopistolle kuuluvaa rahoitusta ja mikä on tutkijan henkilökohtaista rahoitusta. Kun ero yliopiston rahoitukselle ja tutkijan henkilökohtaiselle rahoitukselle on tehty, on helpompi lähteä muuttamaan tutkijoiden käsityksiä ulkopuolisesta rahoituksesta omana rahana. Rahoituksen mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi tarvitaan kuitenkin edelleen sisäisen valvonnan ja tarkastuksen tarjoamia keinoja, koska tehtävän määrittelyllä ei tietenkään voida poistaa väärinkäytöksiä.

Yliopiston tehtävä ja sitä kautta se, millaista toimintaa voidaan rahoittaa ulkopuolisella rahoituksella ja millaisin ehdoin, on määriteltävä niin, että yliopiston autonomia ja tieteellisen tutkimuksen riippumattomuus säilyvät. Valta päättää rahoituksen vastaanottamisesta pitää olla yliopistolla, eikä rahoittaja saa ohjata rahoituksen antamista ainoastaan omasta näkökulmastaan. Yliopistoilla täytyy olla mahdollisuus kieltäytyä rahoituksesta, jos se katsoo, että sillä rahoitettaisiin toimintaa, joka ei ole yliopiston tehtävän mukaista. Yliopistolla on tähän mahdollisuus ainoastaan, jos sillä on tarpeeksi perusrahoituksellista liikkumavaraa eli että kaikki opetusministeriöltä tuleva rahoitus ei ole korvamerkittyä. Autonomian säilymiseksi perusrahoituksen taso tulisi turvata riittävän korkeaksi. Rahoituksellinen liikkumavara mahdollistaisi myös sen, että yliopisto voisi itse tukea niitä aloja, joille on vaikea saada ulkopuolista rahoitusta, koska kaikkien alojen tulevaisuus on turvattava. Tällä pienennettäisiin pelättyä ulkopuolisen rahoituksen yliopistotiedettä suuntaavaa vaikutusta.

Kun yliopiston tehtävä on määritelty, voidaan koko yliopisto-organisaatiota arvioida ja voidaan pohtia, onko kaikkien yliopiston yksiköiden toiminta määritellyn tehtävän mukaista. Koko yliopisto-organisaatio on niin laaja, että kokonaisuuden hallittavuuden kannalta voisi olla järkevää harkita joidenkin osien irrottamista. Varsinkin niiden yksiköiden toimintaa tulisi arvioida kriittisesti, joiden toiminta on lähellä liiketoimintaa. Tällaiset yksiköt voitaisiin yhtiöittää tai jopa yksityistää.

6.2 Vastuukysymykset

Yliopistoentiteetin rajat ovat hämärtyneet ulkopuolisen rahoituksen myötä niin, että nykyään entiteetiksi voitaisiin yliopistokokonaisuuden tilalla ajatella ulkopuolista rahoitusta saanut yksikkö tai jopa yksittäinen projekti. Kun on valittu, mikä on vastuussa oleva entiteetti, voidaan ratkaista, kuka kantaa vastuun projektista ja kenellä on oikeus käyttää päätösvaltaa resurssien käytöstä. Viimekädessä valitun entiteetin johtaja on vastuussa ja silloin hän on myös se, joka allekirjoittaa sopimukset entiteetin puolesta. Entiteetin rajojen tunteminen auttaa siis vastuukysymyksien pohtimisessa.

Kun on päätetty, mikä muodostaa seurattavan entiteetin, täytyy miettiä, mitkä ovat entiteetin sidosryhmät eli keitä ovat ne, joille entiteetistä ja sen toiminnasta raportoidaan. Ulkopuolinen rahoitus on tuonut tilivelvollisuussuhteeseen yhden lisäosapuolen eli ulkopuoliset rahoittajat. Samalla yliopiston sidosryhmäkuva on monipuolistunut, koska yksiköiden suorat kontaktit yliopiston ulkopuolelle ovat lisääntyneet. Kun tiedetään kaikki osapuolet, joille ollaan vastuussa, tiedetään, kenelle ollaan tilivelvollisia ja mitä asioita tilivelvollisuus koskee eri sidosryhmien ollessa kyseessä.

6.3 Hinnoittelu ja tarjottavan informaation tarkkuus

Tutkimuksen perusteella ehdotettu ulkopuolisen rahoituksen jaottelu palvelee ulkopuolisen rahoituksen kokonaisuuden hahmottamisessa, ulkopuolisella rahoituksella rahoitettujen hankkeiden hinnoittelussa ja hankkeista rahoittajille tarjotun informaation tarkkuuden pohtimisessa.

Kappaleessa 5.3 esitellyn jaottelun muu ulkopuolinen rahoitus on sirpaloitunein osa ulkopuolista rahoitusta. Se sisältää kaikki ne rahoittajat, joiden oma rahoitus tulee pääosin jostain muusta lähteestä kuin Suomessa kerätyistä verovaroista. Ne ovat siis selkeästi yliopiston ja Suomen valtiontalouden ulkopuolisia tahoja. Tämän ajattelutavan pohjalta voitaisiin ajatella, että ostaessaan palveluita tai suoritteita yliopistolta, näiden tahojen tulee osallistua kaikkiin palvelun tai suoritteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Tämä tarkoittaisi, että niiden tulisi maksaa osuutensa myös yleiskustannuksista. Myöskään informaation, jota näille rahoittajille tarjottaisiin, ei tarvitsisi olla julkista informaatiota tarkempaa. Näillä rahoittajilla ei olisi oikeutta vaatia organisaation sisäistä informaatiota,

vaan niiden olisi hyväksyttävä yliopiston asettama hinta aivan samoin kuin yritysmaailmassakin.

Julkiset rahoittajat, mukaan lukien Suomen Akatemia, ovat periaatteessa samaa kokonaisuutta kuin yliopistotkin ovat, eli kyseessä on tavallaan valtiokonsernin sisäinen rahoitus. Julkisten rahoittajien varat tulevat valtion budjetista eli käytännössä veronmaksajilta. Yleiskustannusten osalta voitaisiin harkita käytäntöä, jossa kaikki valtiokonsernin yksiköt saisivat perusinfrastruktuuriinsa rahoituksen valtion budjetista. Julkiset yksiköt ostaessaan suoritteita tai palveluita toisiltaan maksaisivat vain niistä aiheutuneet välittömät kustannukset. Jotta tämä olisi mahdollista, valtion olisi tarjottava yliopistoille riittävästi rahoitusta perusinfrastruktuurin ylläpitämiseen, ja yliopistojen olisi käytettävä perusinfrastruktuuria ainoastaan niille määrätystä tehtävästä suoriutumiseen. Julkisille rahoittajille voitaisiin tarjota laajempaa informaatiota organisaatiosta kuin täysin ulkopuolisille tahoille. Silloin voitaisiin ajatella, että myös johdon laskentatoimen tarjoamaa informaatiota voitaisiin antaa valtiokonsernin sisäiseen käyttöön.

Toisaalta kilpailu yliopistojen välillä on kiristynyt, jolloin kovin yksityiskohtaista informaatiota ei välttämättä haluta antaa esimerkiksi toiselle yliopistolle. Toisaalta kaikkien yliopistojen täytyy profiloitua, koska aivan samalla tavalla asioita ei kannata tehdä kahdessa eri yliopistossa. Silloin voitaisiin ajatella, että informaatiota voidaan tarjota kilpailuaseman vaarantumatta. Toisaalta kilpailtavaa rahoitusta on kuitenkin tarjolla rajoitetusti eikä sitä riitä kaikille, joten halu tietojen salassa pitoon on ymmärrettävää.

Kritisoida voitaisiin ajattelutapaa, jonka mukaan ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavan toiminnan tulee olla sekä osa yliopiston toimintaa että kattaa toiminnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset. Eikö voitaisi ajatella, että jos kerran toiminta tukee yliopistoa, yliopisto voisi kattaa osan aiheutuvista kustannuksista itse? Tämä helpottaisi tilanteita, joissa ulkopuolisella rahoituksella rahoitettavaa hanketta ei voida hyväksyä, koska se ei kata kaikkia aiheuttamiaankin kustannuksia, vaikka olisi yliopiston toimintaa tukevaa. Tällaisissa tilanteissa voisi olla perusteltua, että yliopisto osallistuisi kustannuksiin. Toisaalta on myös olemassa hankkeita, joista saatava rahoitus kattaa kaikki kustannukset ja jotka tuottavat jopa voittoa, mutta eivät ole yliopiston toimintaa tukevia. Tällaisessa tilanteessa yksiköllä on ongelma, osallistuako hankkeeseen vai ei. Kiusaus osallistumiseen

on suuri, jos kuitenkin koko ajan yksiköitä patistetaan hankkimaan ulkopuolista rahoitusta yhä enemmän. Kumpi kriteeri on lopulta tärkeämpi? Onko tärkeämpää kattaa kaikki kustannukset vai saada osarahoitusta yliopiston toimintaa tukevaan hankkeeseen? Yliopiston uskottavuuden kannalta tärkeämpi kriteeri on se, että yliopistoissa toteutettava toiminta on yliopistoille määrätyn tehtävän mukaista. Jo nyt yliopistoja arvostellaan siitä, että yliopistot nojaavat liikaa yrityksiin ja toteuttavat yritysten tarpeita.

7 LOPUKSI

Ulkopuolisen rahoituksen merkitys yliopistoissa on suuri. Voidaan arvioida, että ulkopuolisen rahoituksen osuus kasvaa edelleen nykyisestä tasosta. Tasapainon yliopistomäärärahojen ja ulkopuolisen rahoituksen välillä täytyy olla sellainen, että yliopiston autonomia säilyy. Kun ulkopuolinen rahoitus on hyväksytty yliopiston rahoitusmuotona, on siitä eroon pääseminen vaikeaa. Se ei tarkoita kuitenkaan sitä, että ulkopuolista rahoitusta voisi ottaa vastaan yliopistoihin kritiikittä. Nyt olisi oikea hetki pysähtyä miettimään, onko ulkopuolinen rahoitus oikea tapa rahoittaa yliopistoja vai pitäisikö palata takaisin selkeästi valtion rahoittamiin yliopistoihin. Jos päädytään siihen, että ulkopuolinen rahoitus yliopistojen rahoitusmuotona on hyväksyttävä, nyt viimeistään on aika tehdä pelisäännöt selviksi kaikille osapuolille.

LÄHTEET

Belkaoui A. R. 1993. Accounting Theory.

Carroll A. B. 1993. Business & Society, Ethics and Stakeholder Management. South-Western Publishing Co, Cincinnati Ohio.

Glynn J. J. 1993. Public Sector Financial Control and Accounting. Blackwell. Oxford.

Gray R., Owen D., Adams C. 1996. Accounting & Accountability, Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting. Prentice Hall Europe.

Halinen A., Rätty T. 1994. Ulkopuolisen rahoituksen yliopistotiedettä suuntaava vaikutus Helsingin yliopistoa koskevan aineiston valossa. Helsinki. Painatuskeskus Oy.

Harisalo R. 1986. Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantjärjestelmät kunnallishallinnossa. Tampereen yliopisto kunnallistieteiden laitos julkaisusarja 2/1986.

Henley D., Likierman A., Perrin J., Evans M., Lapsley I., Whiteoak J. 1993. Public Sector Accounting and Financial Control. Chapman & Hall.

Helsingin Sanomat 3.11.1999. Professuurien lahjoittaminen yliopistoihin on vilkastunut.

Helsingin Sanomat 13.11.1999. Tosi tiede on hidasta ja vaikeaa myös hautomossa. Riippumaton opetus ja tutkimus ovat tieteen perusta.

Hirvelä H. 1995. Korkeakoulujen ulkopuolisen tutkimusrahoituksen tarkastelua teoksessa: Meklin, P. (toim.) 1995. Korkeakoulut murroksessa. Näkökulmia talouden ohjaukseen. Tampereen yliopisto, hallintotiede 1995 A8. Tampere.

Hughes, O. 1994. The New Public Sector Management: A Focus on Performance. Teoksessa Making the Australian Public Sector Count in the 1990s. Toim. Guthrie, J.

Hölttä S. 1995. Towards the Self-regulative University. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja.

Ihalainen P. 1998. Budjettirahoituksen kohdistaminen yliopistoille. Kansainvälinen vertailu. Liite opetusministeriön muistiossa 20:1998.

Ijiri Y. 1975. Theory of Accounting Measurement. American Accounting Association USA.

Jyväskylän yliopiston hallituksen periaatepäätös 21.1.1998 ulkoiseen rahoitukseen perustuvasta toiminnasta 1.8.1998 alkaen.

Jyväskylän yliopiston hallintojohtosääntö 1998.

Jyväskylän yliopiston innovaatiostrategia. Työryhmän ehdotus 31.5.1999.

Jyväskylän yliopiston sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelma 1999.

Jyväskylän yliopiston taloussääntö 25.8.1998.

Jones R., Pendlebury M. 1996. Public Sector Accounting. Pitman Publishing, Lontoo.

Kasanen E., Lukka K., Siitonen A. 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloustieteellinen aikakauskirja 3/1991.

Kiviniemi M. ja Posti U-M. (toim.) 1990. Ulkopuolisen rahoituksen käyttö tutkimuksessa. Oulun yliopiston hallintovirasto: lausunnot, muistiot, selvitykset, tilastot.

KOTA-tietokanta. Tilastotietoa yliopistoista. 9.8.1999

<http://www.csc.fi/kota/maaritykset/maarahat.html>,

<http://www.csc.fi/kota/pahkina.html>.

Laki Suomen Akatemiasta 1994.

Leppiniemi J. 1998. Hyvä kirjanpitolaki. Mikä on sallittua, mahdollista, kiellettyä? WSOY. Porvoo. 1998.

Lukka K. 1999. Case/field-tutkimuksen erilaiset lähestymistavat laskentatoimessa teoksessa: Hookana-Turunen H. (toim.) 1999. Tutkija, opettaja, akateeminen vaikuttaja ja käytännön toimija. Professori Reino Majala 65 v. Turun kauppakorkeakoulu.

Maksuperustelaki 1992.

Meklin P. 1987. Päämääräongelma valtion liikelaitoksessa. Tutkimus liiketaloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kannattavuudesta operatiivisen ja poliittisen johdon päämääränä, muotoutumisesimerkkinä Suomen Valtionrautatiet. Tampereen yliopisto.

Meklin P. 1995. Korkeakoulujen laskentatoimen systematiikan perustelua teoksessa: Meklin, P. (toim.) 1995. Korkeakoulut murroksessa. Näkökulmia talouden ohjaukseen. Tampereen yliopisto, hallintotiede 1995 A8. Tampere.

Meklin P. 1997. Valtiontalouden perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. EDITA. Helsinki.

Meklin P. Näsi S. 1994 Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus, 4:1994 231-243.

Mikkola H. 1988. Korkeakoulujen ja valtion tutkimuslaitosten ulkopuolinen rahoitus. Suomen Akatemian julkaisuja 6/1988.

Monsen N. 1998. Vierailuluento Jyväskylän yliopistossa kurssilla Laskentatoimi julkisen hallinnon organisaatioissa II.

Mäkinen V. 1993. Caset johdon laskentatoimen tutkimuksessa. Tampereen yliopiston yrityksen taloustieteiden ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja.

Nummikoski J. 1995. Korkeakoulut supistuvan budjettirahoituksen tilanteessa teoksessa:

- Meklin, P. (toim.) 1995. Korkeakoulut murroksessa. Näkökulmia talouden ohjaukseen. Tampereen yliopisto, hallintotiede 1995 A8. Tampere.
- Nummikoski J., Laaksonen S. ja Meklin P. 1997. Toimintamenobudjetointiin siirtyminen yliopistoissa. Tampereen yliopisto. Jäljennepalvelu. Tampere.
- Näsi J. 1995. What is stakeholder thinking? A Snapshot of a Social theory of the Firm. Teoksessa: Näsi J. (toim.) Understanding stakeholder thinking. Jyväskylä.
- Näsi J. ja Näsi S. 1997. Accounting and Business Economics Traditions in Finland – from a Practical Discipline into a Scientific Subject and Field of Research. Julkaisussa The European Accounting Review 6:2. Chapman & Hall.
- Näsi S. 1997. Liikelaskennan soveltuvuus julkisen hallinnon laskentatoimeksi. Esitelmä taloustutkijoiden XIV kesäseminaarissa Jyväskylässä 11.-12.6.1997. Rauno Tamminen 50 vuotta -juhlaseminaari.
- Olson O., Guthrie J. ja Humphrey C. (toim.) 1998. Global warning! Debating International Developments in New Public Financial Management. Cappelen Akademisk Forlag As. Oslo.
- Opetusministeriön muistio 20:1998. Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittäminen.
- Opetusministeriön muistio 36:1996. Yliopistojen tulosohjauksen kehittäminen. Kehittämistyöryhmän loppuraportti.
- Opetusministeriön ohje 5.11.1997. Liite 7 työryhmän raportissa “Laskentatoimen kehittämisprojekti Jyväskylän yliopistossa“.
- Paasio A. 1998. Yliopistojen tiedon ja osaamisen tuotanto ja sen ulkoiset hyödyntämismahdollisuudet. Selvitysmiehen raportti. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja. Helsinki.
- Perks R.W. 1993, Accounting and Society. Chapman & Hall. London.
- Pitkänen E. 1986. Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous. Valtion koulutuskeskus – Valtion painatuskeskus.
- Salminen A. 1988. Julkiset palvelut läntisissä kansantalouksissa. Yliopistopaino. Helsinki.
- Salminen A. 1994. Julkisen ja yksityisen sektorin rajapaalua siirretään – markkinaohjautuvuuden ja tuloskulttuurin käsitteellistä arviointia teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Tamminen, R. 1993. Tiedettä tekemään! Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Tamminen, R., Manninen A. ja Pellinen J. 1999. The Concept of Accountability - from Stewardship to Discipline. Hallinnon tutkimus 1/1999.

Temmes M. 1992. Julkiset asiantuntijaorganisaatiot. VAPK-kustannus. Helsinki.

Temmes M. 1994. Hallintouudistuksen evaluaation haasteista teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Temmes M., Kiviniemi M. 1995. Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämistä 1990-luvulla. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

Tilastotietoa 1998. Tilastotietoa Jyväskylän yliopistosta 1998. Jyväskylän yliopiston yliopistopaino. Jyväskylä 1999.

Toimintakertomus 1998. Jyväskylän yliopiston toimintakertomus vuodelta 1998. ER-paino. Lievestuore 1999.

Ulkopuolisen rahoituksen hallinnon käsikirja.1998. Oulun yliopisto. Oulu.

VALKI 1997. Valtion kirjanpidon käsikirja 2.0 tilivirastoille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille. Valtiokonttori.

Vehmanen P. ja Koskinen K. 1997. Tehokas kustannushallinta. WSOY. Porvoo.

Yliopistolaki. 645/1997.

Haastattelut

Ahonen Jarmo, yksikön johtaja, Tietotekniikan tutkimuskeskus, 31.5.1999

Immonen Marja-Leena, henkilöstöpäällikkö, 5.7.1999

Korppi-Tommola Sirkka-Liisa, tutkimusasiamies, 4.6.1999

Reinikka Alpo, talousjohtaja, 7.6.1999

Seppä Päivi, kirjanpitopäällikkö, 10.6.1999 ja 19.8.1999

Tossavainen Irene, sisäinen tarkastaja 20.8.1999

Tuunanen Erkki, suunnittelujohtaja 28.10.1999

Valjakka Jouni, yliopiston lakimies 30.8.1999

Sisäisen tarkastuksen palaverit

Avoin yliopisto 19.8.1999

Koulutuksen tutkimuslaitos 7.9.1999, 23.9.1999

Tietotekniikan tutkimuskeskus 8.7.1999

Ympäristöntutkimuskeskus 26.8.1999

Sisäisen tarkastuksen tukiryhmän kokous 8.6.1999

Suomalaisten yliopistojen rahoituksen jakautuminen yliopistoittain v. 1997

Lähde: KOTA-tietokanta

Yliopisto	Budjetti- rahoitus yht. 1 000 mk	Ulkop. rahoitus yht. 1 000 mk	Molemmat yht.	Ulkop. rahoitus %-osuus
TTKK	215286	178142	393428	45,28
TKK	466477	310873	777350	39,99
JY	377627	194601	572228	34,01
TuKKK	52685	25396	78081	32,53
LY	101424	46393	147817	31,39
ÅA	222615	101223	323838	31,26
KuY	216891	96430	313321	30,78
HY	1351115	589882	1940997	30,39
HKKK	107906	44804	152710	29,34
TaY	331011	134442	465453	28,88
TY	511582	204364	715946	28,54
LTKK	126685	50597	177282	28,54
OY	604898	226632	831530	27,25
JoY	239506	85222	324728	26,24
TeaK	49113	16342	65455	24,97
VY	83082	26538	109620	24,21
SHH	56282	15867	72149	21,99
TaiK	89634	22158	111792	19,82
SibA	112146	10440	122586	8,52
KuvA	15138	1175	16313	7,20

Omakustannuskatteinen KUSTANNUSARVIO

Suoritteen (koulutuspalvelu, tutkimus, tms.) nimi: _____

Aikataulu: _____

1. TYÖKUSTANNUKSET

- A. Päätoimisen henkilökunnan
tehollisen työajan bruttopalkka _____
- B. Sivutoimipalkat _____
- C. Palkkauskustannukset yht. (A+ B) _____
- D. Henkilösivukustannukset (50 %/C)
(EU -projekteissa lisäksi palkankorotusvaraus) _____

TYÖKUSTANNUKSET YHTEENSÄ (C+D) _____

2. MUUT MUUTTUVAT KUSTANNUKSET (ilman alv:tä)

- E. Kone- ja laitekust.: tuntimäärä x tuntihinta _____
- muut välittömät kustannukset _____
- F. Aineet ja tarvikkeet _____
- G. Matkat _____
- H. Toimistokulut (posti-, puhelin-, ym.) _____
- I. Ulkopuoliset palvelut _____
- J. Muut kustannukset _____

MUUT MUUTTUVAT KUSTANNUKSET yht. E - J _____

VÄLITTÖMÄT KUSTANNUKSET YHT. (1 + 2) =====

3. VÄLILLISET ELI YLEISKUSTANNUKSET

- 30 % /välittömät kustannukset (1+2) tai _____
- 20 % /välittömät kustannukset (1+2) EU -projektit _____

OMAKUSTANNUSHINTA YHTEENSÄ (1+2+3) =====

4. MARKKINALISÄ _____

MARKKINAHINTA (1+2+3+4) =====

5. ARVONLISÄVERO (alv)

- (mikäli suoritteen myynti on arvonlisäverollista)
- 22 %/markkinahinta _____

LOPULLINEN HINTA (1+2+3+4+5) =====

Huom! henkilösivukustannukset (50 %) lomaraha 5-7, sairaussijaisuus 5-7, sotum. 6-8, eläkemaksu 18, ja henkivak. 1-2, terv.hoito 1-3 sekä palkankorot.varaus 4-8 %

MAKSULLISEN PALVELUTUTKIMUKSEN YLEISET SOPIMUSEHDOT**1. SOVELTAMISALA**

Näitä yleisiä sopimusehtoja sovelletaan tilaajan ja korkeakoulun välisissä tutkimussopimuksissa. Sopijapuolet voivat kirjallisesti sopia näiden ehtojen yksittäisten määräysten muuttamisesta tai poissulkemisesta ja asettaa lisäehtoja.

2. TARJOUS

Korkeakoulun kirjallinen tarjous on voimassa kaksi (2) kuukautta sen päiväyksestä, ellei toisin ole mainittu.

3. SOPIMUS

Sopimus katsotaan syntyneeksi, kun tilaaja ja korkeakoulu ovat allekirjoittaneet sopimuksen tai kun korkeakoulu on vahvistanut tilauksen. Sopimukseen tehtävistä muutoksista ja lisäyksistä on sovittava kirjallisesti sopijapuolten kesken. Sopimusta ei voida siirtää ilman toisen sopijapuolen suostumusta kolmannelle osapuolelle.

4. VELOITUSPERUSTEET JA LASKUTUS

Tutkimuksen kustannukset lasketaan valtion maksuperustelain (150/92) ja sen nojalla mahdollisesti annettujen säädösten mukaan. Tutkimuksen sisältöä muutettaessa tarkistetaan tutkimuksen kustannukset ja maksut vastaavasti. Veloitusperusteissa ja laskutuksessa on oltava maininta arvonnlisäverosta (ALV). Maksu on suoritettava 14 päivän kuluessa laskun päiväyksestä ellei toisin ole sovittu. Viivästyskorko on 13 %.

5. LUOTTAMUKSELLISUUS

Tutkimustyön tulokset ovat luottamuksellisia.

Korkeakoulu ei anna tutkimustyön tuloksia eikä tutkimuksen tekemisen yhteydessä tilaajalta saatuja luottamuksellisia tietoja ja asiakirjoja kolmannen osapuolen tietoon.

Korkeakoululla on oikeus hyödyntää opetus- ja koulutustyössä sekä julkaista koti- ja ulkomaisissa tieteellisissä ja ammatillisissa aikakauslehdissä ne tutkimuksen tulokset, joilla on tieteellistä ja yleistä mielenkiintoa, jollei toisin ole sovittu.

Tutkimuksen yhteydessä syntyneet opinnäytetyöt ovat kuitenkin julkisia.

6. OMISTUS- JA KÄYTTÖOIKEUDET

Tutkimuksen perusteella syntyneet raportit, selvitykset ja muut tulokset ovat tilaajan omaisuutta, kun suorite on luovutettu.

Tutkimuksen yhteydessä syntyneet tietokoneohjelmat ja tutkimusrahoituksella hankitut laitteet ovat korkeakoulun omaisuutta.

Korkeakoululla on oikeus käyttää hyväkseen tutkimuksen yhteydessä saavutettua ammattitaitoa myös muussa toiminnassa.

7. ASIAKIRJAT JA KOEMATERIAALI

Korkeakoulu toimittaa takaisin tilaajalta saamansa asiakirjat ja muun materiaalin vain mikäli näin on sovittu. Tilaajan toimittamaa materiaalia säilytetään kaksi (2) kuukautta tulosten tai suoritteiden luovuttamisesta tilaajalle.

Tutkimuksesta laaditaan kirjallinen raportti, jollei toisin ole sovittu.

8. SOPIJAPUOLTEN ASEMA

Tilaaja luovuttaa korkeakoulun käyttöön tutkimuksen tekemisessä tarpeelliset perustiedot sekä erikseen sovittavat tarvittavat laitteistot ja muut resurssit. Tilaajalla on oikeus seurata tutkimuksen edistymistä.

Sopijapuolten on viipymättä ilmoitettava toisilleen seikoista, jotka saattavat vaarantaa tutkimuksen suorittamisen tai aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia.

9. KORKEAKOULUN VASTUU

Korkeakoulu vastaa tutkimuksen suorittamisesta sopimuksen mukaisesti. Korkeakoulu vastaa alihankkijan työstä kuin omastaan.

Korkeakoulu vastaa tilaajalle aiheutuneista välittömistä vahingoista, jotka johtuvat korkeakoulun tahallisesti tai tuottamuksellisesti tekemistä virheistä tai laiminlyönneistä.

Korkeakoulun vastuu rajoittuu kaikissa tapauksissa tilaajan korkeakoululle maksettavan palkkion määrään. Korkeakoulu ei vastaa epäsuorasta vahingosta.

Ellei toisin ole sovittu, korkeakoulun vastuu päättyy kuuden (6) kuukauden kuluttua tutkimuksen perusteella syntyneen suoritteen luovuttamisesta tilaajalle. Mikäli luovuttaminen viivästyy tilaajan syystä, määräaika alkaa hetkestä, jolloin luovutuksen olisi pitänyt viimeistään tapahtua.

Vaativukset korkeakoulua kohtaan on esitettävä kolmen (3) kuukauden kuluessa korkeakoulun vastuujan päättymisestä.

10. VAARANVASTUU

Vaaranvastuu tutkimuksen tulosten tapaturmaisesta vahingoittumisesta siirtyy tilaajalle suoritteen luovutushetkellä. Mikäli luovuttaminen viivästyy tilaajan syystä, vaaranvastuu siirtyy hetkellä, jolloin luovutuksen olisi pitänyt viimeistään tapahtua.

11. YLIVOIMAINEN ESTE

Ylivoimaisena esteenä pidetään tapahtumaa, joka estää tai tekee kohtuuttoman vaikeaksi tutkimuksen suorittamisen määräajassa. Tällaisia ovat sota, kapina, luonnonmullistus, yleinen energiajakelun keskeytyminen, tulipalo, valtion talousarvion tai valtioneuvoston asettama oleellinen rajoitus korkeakoulun toiminnalle, lakko, saarto tai muu yhtä merkittävä ja epätavallinen sopijapuolista riippumaton syy. Alihankkijan viivästys em. syistä katsotaan myös ylivoimaiseksi esteeksi.

12. SOPIMUKSEN PURKAMINEN

Mikäli sopijapuoli rikkoo oleellisesti sopimuksen ehtoja, toisella sopijapuolella on oikeus purkaa sopimus.

Mikäli tilaaja rikkoo oleellisesti sopimuksen ehtoja, korkeakoululla on purkamisen sijasta oikeus väliaikaisesti keskeyttää työt, kunnes nähdään, johtaako sopimusrikkomus sopimuksen purkamiseen.

Korkeakoululla on oikeus purkaa sopimus, jos tilaaja on ilmeisesti maksukyvytön tai asetetaan konkurssiin.

Kummallakin sopijapuolella on oikeus purkaa sopimus, jos sopimuksen täyttäminen ylivoimaisen esteen jatkumisen johdosta tulee mahdottomaksi tai viivästyy oleellisesti tahi yli 6 kuukautta.

Mikäli sopimus puretaan, tilaaja maksaa hyväksytysti suoritetusta tutkimuksen osasta korvauksen sovittun veloituserusteen mukaisesti purkamispäivään tai töiden lopettamishetkeen saakka, mikäli töitä sovitaan tehtäväksi purkamispäivän jälkeen.

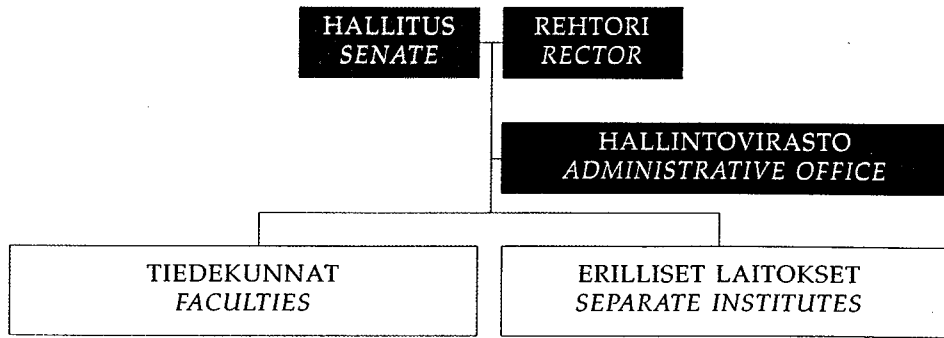
Korkeakoululla on oikeus saada korvaus sopimuksen purkamisesta aiheutuneista kustannuksista ja vahingosta, jos sopimuksen purkaminen johtuu tilaajan tai tämän vastuulla olevasta syystä.

13. ERIMIELISYYDET

Tätä sopimusta koskevat riitaisuudet käsitellään korkeakoulupaikkakunnan yleisessä alioikeudessa, jollei toisin sovita.

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON ORGANISAATIO ORGANIZATION

31.12.1998



HUMANISTINEN TIEDEKUNTA
FACULTY OF HUMANITIES
 13 laitosta 13 departments
 Soveltavan kielentutkimuksen keskus
Centre for Applied Language Studies

INFORMAATIOTEKNOLOGIAN TIEDEKUNTA
INFORMATION TECHNOLOGY
 2 laitosta 2 departments

KASVATUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA
FACULTY OF EDUCATION
 4 laitosta 4 departments
 Normaalikoulu
Teacher Training School

LIIKUNTA- JA TERVEYSTIETEIDEN TIEDEKUNTA
FACULTY OF SPORT AND HEALTH SCIENCES
 4 laitosta 4 departments

MATEMAATTIS-LUONNONTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
FACULTY OF MATHEMATICS AND NATURAL SCIENCES
 4 laitosta 4 departments
 Konneveden tutkimusasema
Konnevesi Research station

TALOUSTIETEELLINEN OSASTO
SCHOOL OF BUSINESS AND ECONOMICS

YHTEISKUNTATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
SOCIAL SCIENCES
 3 laitosta 3 departments

ATK-KESKUS
COMPUTING CENTRE

AVOIN YLIOPISTO
OPEN UNIVERSITY

CHYDENIUS-INSTITUUTTI
CHYDENIUS-INSTITUTE

KIRJASTO
UNIVERSITY LIBRARY

KOULUTUKSEN TUTKIMUSLAITOS
INSTITUTE FOR EDUCATIONAL RESEARCH

MUSEO
UNIVERSITY MUSEUM

TÄYDENNYSKOULUTUSKESKUS
CONTINUING EDUCATION CENTRE

YLIOPISTON KIELIKESKUS
UNIVERSITY LANGUAGE CENTRE

YMPÄRISTÖNTUTKIMUSKESKUS
INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL RESEARCH