



29.5.2001

Opetusministeriö

HELSINGIN YLIOPISTON TILINTARKASTUSKERTOMUS VUODELTA 2000

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään päättänyt antaa Helsingin yliopiston tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2000 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tilintarkastuskertomus annetaan sekä opetusministeriölle että Helsingin yliopistolle. Tarkastuksen ovat suorittaneet ylitarkastaja Antti Hieta ja ylitarkastaja, JHTT Klaus Krokfors. Tarkastusta on valvonut tarkastuspäällikkö Hannu Taunula.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut Helsingin yliopiston tilinpäätökseen, tilinpäätöstietojen perustana olevaan kirjanpitoon ja muuhun laskenta-toimeen, sisäiseen valvontaan sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen.

Tarkastuksen perusteella esitetään seuraavaa.

TILINPÄÄTÖS JA LASKENTATOIMI

Tilinpäätöslaskelmat, liitetiedot, laskelmien tarkastelu ja kirjanpito

Tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, ovatko tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot olennaisilta osiltaan oikein laaditut. Kirjanpidon tarkastusta on kohdennettu riskianalyyysiin perustuen.

Tilinpäätöslaskelmat, jotka koostuvat talousarvion toteutumalaskelmasta, tuotto- ja kululaskelmasta sekä taseesta, on tarkastuksessa todettu laadituiksi säännösten mukaisesti lukuun ottamatta talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvää talousarviolakiin ja –asetukseen perustumatonta IPR University Center Association ry:n 100 000 markan jäsenmaksua.

Tilinpäätöslaskelmien liitteenä esitetyt tiedot on tarkastuksessa todettu esitetyiksi talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Tilinpäätösasiakirjassa on esitetty tilinpäätöslaskelmien tarkastelu talousarvioasetuksen mukaisesti.

Tase-erittelyjen ja tilinpäätöslitteiden laatu on parantunut edellisvuodesta, mutta tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota merkittävien taseleistöpoistopäätösten asiasisällön riittämättömyyteen sekä eräiden tositteiden ryhmittely- ja arkistointitapaan. Taseesta puuttuu 0,2 milj. markan arvoinen osuus Inarin yhteismetsästä. Osuuden tuotto samoin kuin eräiden arvopapereiden omistuksen perusteella saatu fuusiohyvitys on nettoutettu toimintamenomomentille.

Käyttöomaisuuden inventoinnissa on puutteita, eikä tarkastuksessa ole saatu täyttä varmuutta siitä, sisältyvätkö kaikki vastuusitoumukset yliopiston tilinpäätökseen. Yliopisto on vuonna 1999 maksanut talousarviomomentilta 4.97.29.10.74 käyttöomaisuuden hankintamenoja, vaikka se menojen laadun mukaisten määräysten mukaan ei olisi ollut mahdollista. Kyseisiä laitteita niihin liittyvine palveluineen ei ole toimitettu vielä vuoden 2001 toukokuuhun mennessä. Yliopiston on tuloutettava kyseinen vuodelta 1997 peräisin oleva 2,1 miljoonan markan käyttämätön määräraha, ellei dokumentein voida varmentua siitä, että menokohdan käyttäminen ja määrärahan käyttäjän jatkaminen ovat olleet valtion talousarvion mukaiset.

Kirjanpidon tarkastuksen perusteella arvioituna voidaan kirjanpitoa pitää edellä esitetyin varauksin asianmukaisesti järjestettynä ja hoidettuna.

Tuloksellisuuden kuvaus, maksullisen toiminnan kannattavuustiedot ja näiden perustana oleva laskentatoimi

Tuloksellisuuden kuvauksen ja kustannusvastaavuuslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä tilinpäätöstietojen perustana olevaa laskentaintoa on tarkastettu riskianalyysiin perustuen riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, sisältävätkö tuloksellisuuden kuvaus ja kustannusvastaavuuslaskelmat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot. Tuloksellisuuden kuvauksessa esitettyjen tietojen riittävyttä on arvioitu lähtökohtana opetusministeriön ohjauskirjeessä 7.9.2000 (Dnro 2/023/2000) esitetyt tietovaatimukset rajoituksineen ja aikatauluineen.

Tuloksellisuuden kuvauksessa esitetyt tiedot ovat luotettavia opetusministeriön em. ohjeistus huomioon ottaen. Tietojen luotettavuutta kuitenkin heikentää yliopiston opiskelijarekisteristä pyydetty

tutkintomäärien vertailutieto, johon toimintakertomuksessa ilmoitettu ylempien perustutkintojen määrä ei täysin täsmännyt. Epätarkkuutta on myös yhteisrahoitteisen toiminnan laajuuden ja harjoittelukoulujen suhteen samoin kuin koulutusaloittaisissa taulukoissa ylempien ja alempien tutkintojen suhteen. Vaikuttavuudesta esitettyjä tietoja ei ti-lintarkastuksen yhteydessä ole voitu tarkastaa.

Esitettyjä tuloksellisuustietoja voidaan pitää riittävinä opetusministeriön em. ohjeistusta, maksullisen toiminnan kannattavuutta, harjoittelukoulujen toiminnan ja tulostietojen puuttumista sekä tohtorintutkintojen hintaa koskevin rajoituksin. Viime mainitusta on todettava, että erityisesti Helsingin yliopiston jatkotutkintomäärään on vaikuttanut se, että useat tutkimuslaitokset ja muut yhteisöt ovat suoraan rahoituksellaan mahdollistaneet tutkinnon suorittamisen pääkaupunkiseudun yliopistoissa.

Tilinpäätöksessä esitetyn liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman mukaiset toteutuneet tuotot olivat 206,2 milj. mk ja alijäämä 0,5 milj. mk. Laskelmaan sisältyy vuokria ja käyttökorvauksia sekä muita maksullisen toiminnan eriä 27,9 milj. mk. Opetusministeriön kanssa sovittu kannattavuustavoite oli 20,4 milj. mk ja tulotavoite 264,6 milj. mk. Tuloksen heikkeneminen on johtunut osaksi laskennallisista tekijöistä kuten työkustannusten aiempaa tarkemmasta kohdentamisesta. Toiminnasta saatavaa kuvaa heikentävät ennakkomaksujen kohdentamisessa havaitut puutteet ja tileistäpoistoina tehdyt 0,5 milj. markan perustelemattomat hyvityslaskut. Laskelmasta puuttuvat myös erikseen esitetyt tuetun täydennyskoulutuksen osin vajavaiset laskelmat sekä Kemiallisen aseiden kieltosopimuksen valvontalaitoksen toiminta. Valtion talousarviossa valvontalaitoksen toiminta on ulkoasiainministeriön pääluokassa esitetty ainakin osaksi ostopalveluina. Vuonna 2000 kyseisen valvontatoiminnan kokonaisvolyymi oli 5,5 milj. mk. Kustannusvastaavuuslaskelmaan ei ole sisällytetty Valtion kiinteistölaitoksen kanssa sovitua muuta maksullista toimintaa, jonka tuotoiksi on erillisessä laskelmassa ilmoitettu 94,0 milj. mk ja jäämäksi -0,2 milj. mk. Kyseisen laskelman luotettavuutta heikentää olennaisesti yhteiskustannusten kohdentaminen vain osittain tälle toiminnalle.

Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaan on sisällytetty myös 12,8 milj. markan edestä siihen kuulumattomia sisäisten suoritteiden eriä. Tämä vaikuttaa alijäämää lisäävästi. Edelleen laskelma sisältää 4,0 milj. mk opetus- ja tutkimustilojen myyntituottoja, jotka kirjanpidon mukaan aiheutuvat muusta kuin maksuperustelain mukaisesta toiminnasta. Maataloustuotteita ei ole erikseen mainittu opetusministeriön antamissa korkeakoulujen maksupäätöksissä. Valtiokonttorin määräysten mukaan kunkin erillislain

mukaisista suoritteista on laadittava erillinen laskelma ja niiden yhteydessä on esitettävä tarkoitukseen käytetyt määrärahat. Näin ollen opetus- ja tutkimustilojen aiheuttama 5,3 milj. markan alijäämä on tosiasiallisesti osittain rahoitettu tukirahalla.

Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman mukaan täydennyskoulutuksen osalta alijäämä on 6,1 milj. Yliopiston kustannuslaskennan tietojen mukaan täydennyskoulutuskeskusten käyttöön on saatu kaikkiaan 6,9 milj. mk ns. suoraa kunta-rahautusta sekä 0,7 milj. mk yliopiston rahastoilta. Näillä laskelmaan sisällyttämättömillä rahoituserillä samoin kuin erikseen esitetyllä valtion tukirahalla täydennyskoulutukseen on merkitystä sekä täydennyskoulutuksen että koko maksullisen toiminnan kannattavuuden suhteen.

Yliopiston liiketaloudellisesti hinnoiteltava maksullinen lääketieteellinen toiminta on edellisvuoden tavoin huomattavan alijäämäistä. Toiminnallisista muutoksista ja alijäämän puolittumisesta huolimatta tarkastusvirasto edellyttää yliopistolta toimenpiteitä myös kyseisen 5,0 milj. markan alijäämän suhteen.

Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuuslaskelman mukaan toiminnan tuotot olivat 18,7 milj. mk ja jäämä -0,6 milj. mk. Laskelmaa ei ole laadittu kaikista maksuperustelain mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista. Laskelmasta on jätetty pois ne suoritukset, joista ei ole peritty maksua samoin kuin opetusministeriöltä saadun 12,1 milj. markan tukirahan käyttö. Toisaalta laskelma sisältää myös erillislainsäädäntöön perustuvan oikeuslääketieteellisen toiminnan, jonka tuotot olivat 5,1 milj. mk ja jäämä -1,1 milj. mk. Suoritetuotannon perustana olevaa lainsäädäntöä ei ole mainittu. Ilman laskelmaan kuulumatonta ja myös erikseen esitettyä oikeuslääketieteellistä toimintaa maksuperustelain mukainen julkisoikeudellinen toiminta olisi ilman avointa yliopisto-opetusta ollut 0,4 milj. mk ylijäämäistä. Laskelmien yhteydessä esitetyssä tekstissä todetaan, että oikeuslääketieteellisen julkisoikeudellisen toiminnan tulos on parantunut, mutta kustannusvastaavuuslaskelman mukaan näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Valtiokonttori on edellyttänyt, että tulojen ollessa huomattavia kustannusvastaavuuslaskelman lisäksi esitetään kustakin maksullisen toiminnan suoritetyypistä maksullisen toiminnan kehitystä kuvaava tunnuslukutaulukko. Helsingin yliopiston maksullisen toiminnan volyymi ja monimuotoisuus huomioon ottaen nämä taulukot samoin kuin tiedot muutoinkin huomattavimpien suoritteiden valikoimasta ja seurannasta olisi tietojen riittävyyden näkökulmasta tarpeen raportoida. Esimerkiksi hyvin erilaisten julkisoikeudellisten suoritteiden ra-

portointi ilman tarkempaa ryhmittelyä ei ilman lisätietoja anna kuvaa siitä, minkä suoritteiden hinnoittelusta tai kysynnän muutoksista tulisi tehdä johtopäätöksiä yli- tai alijäämän suhteen.

Tarkastuksen perusteella on todettava, että maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja sen vuosituloksen ilmoittaminen eivät ole talousarviolain 15.2 §:n edellyttämän tason mukaisia. Kustannuslaskennan järjestelyihin ja hoitoon on syytä kiinnittää huomiota erityisesti laajan maksullisen toiminnan luotettavien tietojen tuottamisessa ja esittämisessä.

Valtion talousarviossa todetaan yliopistojen toimintamenomomentin 29.10.21 päätösosassa, että vuoden 2000 aikana saa tehdä sellaisia yliopistojen tiloja lisääviä vuokrasopimuksia, joista aiheutuu menoja vasta vuoden 2000 jälkeen siten, että tilojen lisäys on enintään 5 000 m². Vastaava maininta on myös aiemmissa talousarvioissa. Yksistään Helsingin yliopiston tilojen määrä kasvoi yliopiston tilinpäätöstietojen mukaan edellisestä vuodesta kaikkiaan noin 40 000 hyöty-m² eli 10 %. Talousarvion sanamuoto, mahdollisesti muuttuneet määritelmät samoin kuin toimivallan määräytyminen asiassa ovat tulkinanvaraiset, eikä yliopisto ole katsonut talousarvion rajoitusta valtuudeksi. Saadun tiedon mukaan tilojen lisäystä ei tästä näkökulmasta ole seurattu myöskään opetusministeriössä. Tarkastusvirasto tulee ottamaan asian esille opetusministeriön kanssa.

SISÄINEN VALVONTA

Sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysissä ja tarkastettu laskenta-toimen ja tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi sisäistä valvontaa on tarkastettu hankintoihin sekä luontoisetuihin ja ylimmän johdon eräisiin viranhoitotapoihin kohdistuneissa tarkastuksissa.

Hankintojen tarkastuksen yhteydessä on havaittu puutteita ennakkomaksujen maksamisessa ja vakuuksien vaatimisessa. Eräitä luontoisetuja koskevia menettelyjä on muutettu. Edellä tilinpäätöksen yhteydessä esitetyt huomautukset on nähtävä myös talousarviolain 24b §:n tarkoittaman sisäisen valvonnan puutteina.

Yliopisto on uusinnut hankintaohjeensa ja taloussääntönsä, mutta niissä on edelleen yhteensovittamisen tarpeita.

Yliopiston toimintakertomuksessa on epätarkkuutta sisäisen valvonnan kuvauksessa sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan mukaisten tehtävien suorittamisen rajanvedon suhteen. Yliopistolla on sisäinen tarkastus, mutta tarkastusresursointia ei voida tiliviraston

koko, tehtävät ja maantieteellinen hajanaisuus sekä toteutunut tarkastusraportointi huomioon ottaen pitää valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:n edellyttämän tason mukaisena.

Sisäisestä tarkastuksesta on annettu kanslerin allekirjoittama 1.5.2001 voimaan tullut talousarvioasetuksen edellyttämä ohjesääntö. Ohjesääntöön puutteena on pidettävä, ettei sisäisen tarkastuksen tiedonsaantia ole varmistettu tilanteissa, joissa tarkastuksen suorittaa muu kuin sisäinen tarkastus itse.

TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN KESKEISTEN SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMINEN

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarviolain 15.2 §:n edellyttämää maksullisen toiminnan kannattavuuden seuranta ja vuosituloksen ilmoittamista, IPR University Center Association ry:n jäsenmaksun maksamiseen liittyviä menetteilyjä sekä hankintoihin ja sopimuksiin liittyviä sisäisen valvonnan puutteita.

ILMOITUSVELVOLLISUUS VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTOLLE

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen Helsingin yliopiston tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tämän tarkastuskertomuksen huomautusten perusteella.

Tarkastusneuvos, JHTT

Erkki Mäki-Ranta

Ylitarkastaja, JHTT

Klaus Krokfors

TIEDOKSI Valtiontilintarkastajat
Valtiovarainministeriö
Opetusministeriön kansliapäällikkö
Helsingin yliopiston kansleri
Helsingin yliopiston rehtori
Helsingin yliopiston konsistorin jäsenet
Valtiokonttori