



11.6.2002

Opetusministeriö

OPETUSMINISTERIÖN TILINTARKASTUSKERTOMUS VUODELTA 2001

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään päättänyt antaa opetusministeriön tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2001 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen ovat suorittaneet ylitarkastaja Pekka Ihalainen, ylitarkastaja Aino Niemi ja tarkastaja Harri Myllyoja, ja sitä on avustanut tilinpäätöstarkastuksen osalta tarkastaja Jani Leinonen. Tarkastusta on valvonut tarkastuspäällikkö Hannu Taunula.

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

Tarkastuksen perusteella esitetään seuraavaa.

BUDJETOINTIMENETTELYT

Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista myönnetty määrärahat on tarkoitettu lähtökohdaltaan avustuksiin. Voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatustyön sekä nuorisonkasvatustyön tukemiseen osoitettuja ja talousarviossa kansainväliseen yhteistyöhön kohdistettuja määrärahoja 29.98.50.07 ja 29.99.50.05 on käytetty opetusministeriön kansainväliseen yhteistyöhön liittyviin oman toiminnan kuluihin yhteensä noin 1,4 milj. markkaa. Kansainväliseen yhteistyöhön opetusministeriöllä on talousarviossa käytettävissä toimintamenomäärärahoja, joten tarkastusviraston näkemyksen mukaan veikkaustvoittovaroja ei tulisi näiltä osin käyttää muiden kuin siirtomenojen maksamiseen.

Momentin 29.20.22 Ammattikorkeakoululaitoksen yhteiset menot ve-loitukseksi on kirjattu siirtomenoja noin 1,4 milj. markkaa ilman, että momentin perustelujen päätösosassa olisi mainintaa käyttötarkoituk-sen laajentamisesta. Menettely liittyy ammattikorkeakoulujen yhteis-ten tehtävien hoitamiseen yksityisoikeudellisen yhdistyksen kautta. Budjetointikäytäntö tulee ratkaista osana edellä mainittujen tehtävien hoidon laillista ja tarkoituksenmukaista organisointia.

Yliopistojen saamia lahjoitusvaroja, sponsorituloja ja muuta vastaa-vaan rahoitusta on aikaisempina vuosina käsitelty talousarviokirjanpi-don tilillä 670 ”Talousarvion ulkopuolinen rahoitus ja sillä rahoitetut menot”. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan olisi yliopistojen sponsoritulot sekä yliopistojen vastuulla tapahtuvaan toimintaan saa-tujen lahjoitettujen varojen käyttö tullut budjetoida yliopistojen toimi-namenomomentille. Opetusministeriö ei kuitenkaan esittänyt näitä eriä vuoden 2001 lisätalousarvioihin eikä myöskään vuoden 2002 ta-lousarvioon. Valtiontaloutta koskevien periaatteiden kannalta ei voi-da pitää asianmukaisena menettelyä, jossa yliopistojen toimintaan liittyviä säännönmukaisia tuloja ja menoja ei sisällytetä talousarvi-oon, vaan nettoutetaan budjetoimattomina toimintamenomomentille tai käsitellään talousarvion ulkopuolisena rahoituksena. Vastaavat budjetointimenettelyihin liittyvät puutteet koskevat myös Valtion tai-demuseota, erityisesti sponsoritulojen osalta. Budjetointikäytäntöä on selkeytetty sisällyttämällä yliopistojen lahjoitusvarat ja sponsoritu-lot sekä niillä rahoitettavat menot vuoden 2002 lisätalousarvioesityk-seen.

TILINPÄÄTÖS JA LASKENTATOIMI

Tilinpäätöslaskelmat, liitetiedot, laskelmien tarkastelu ja kirjanpito

Tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perusta-na olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen sel-vittämiseksi, ovatko tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot olennaisilta osil-taan oikein laaditut. Kirjanpidon tarkastusta on kohdennettu riskiana-lyysiin perustuen.

Tilinpäätöslaskelmat, jotka koostuvat talousarvion toteutumalaskel-masta, tuotto- ja kululaskelmasta sekä taseesta, on tarkastuksessa todettu laadituiksi säännösten mukaisesti lukuun ottamatta seuraa-vaan.

Bruttobudjetoiduille momenteille 29.08.25.5, 29.10.22.1, 29.40.25 ja 29.69.25 on tuloutettu talousarvion vastaisesti yhteensä 193 000 markkaa. Virheellinen nettouttaminen tulee oikaista vuoden 2002 kir-

janpidossa peruuttamalla kyseisiä siirrettyjä määrärahoja ja kirjaimalla vastaava määrä tuloksi tilille 12.39.10 Muut sekalaiset tulot.

Talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyy momentille 29.20.22 Ammattikorkeakoululaitoksen yhteiset menot kirjattuja siirtomenoja noin 1,4 milj. markkaa.

Momenttia 29.08.25 Kansainvälinen kulttuuriyhteistyö on käytetty henkilöstön palkkaamiseen siten, että momentin perustelujen päätösosassa asetettu henkilötyövuosikiintiö on ylittynyt 0,9 henkilötyövuodella.

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

Tilinpäätösasiakirjassa on esitetty tilinpäätöslaskelmien tarkastelu talousarvioasetuksen mukaisesti.

Kirjanpidon tarkastuksen perusteella arvioituna voidaan kirjanpitoa pitää asianmukaisesti järjestettynä ja hoidettuna lukuun ottamatta edellä mainittuja talousarviokirjanpidon virheellisiä menettelyjä.

Tuloksellisuuden kuvaus, maksullisen toiminnan kannattavuustiedot ja näiden perustana oleva laskentatoimi

Tuloksellisuuden kuvauksen ja kustannusvastaavuuslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä tilinpäätöstietojen perustana olevaa laskentatoimintaa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, sisältävätkö tuloksellisuuden kuvaus ja kustannusvastaavuuslaskelmat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot.

Tuloksellisuuden kuvauksen vaikuttavuustietojen osalta on arvioitu esitettyjen tietojen riittävyttä kokonaisuutena.

Opetusministeriötä tilivirastona koskeva tuloksellisuuden kuvaus on puutteellinen. Esitettyihin tietoihin ei sisälly taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavia tunnuslukuja eikä myöskään näitä korvaavia tulosalue- tai tehtäväkohtaisia kustannustietoja. Myöskään ministeriön oman toiminnan vaikuttavuutta ei ole kuvattu erikseen, vaan osana hallinnonalan vaikuttavuuskuvauksista. Esitettyjä menopohjaisia tietoja ja suoritustietoja voidaan olennaisilta osin pitää luotettavina.

Tilinpäätökseen sisältyvään kustannusvastaavuuslaskelmaan on yhdistetty opetusministeriön ja sen alaisten maksupisteiden liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ja julkisoikeudellisia suoritteita sekä erillislainsäädäntöön perustuvia suoritteita koskevat kus-

tannusvastaavuuslaskelmat, tuottovolyymiltään yhteensä 39,7 milj. markkaa. Kustannusvastaavuuslaskelmasta käy ilmi eri osa-alueiden tuotot ja kustannukset, mutta niiden yli- tai alijäämää ei ole eritelty. Laskelmat tulee laatia Valtiokonttorin määräyksen mukaisesti kustakin osa-alueesta erikseen ja tarvittaessa täydentää laskelmaa suoritekohtaisilla tiedoilla sekä hintatuetta toimintaa koskevilla tiedoilla. Erillinen laskelma olisi perusteltua esittää esim. Ylioppilastutkintolautakunnan julkisoikeudellisten suoritteiden osalta, joita koskevat tuotot olivat vuonna 2001 noin 31,5 milj. markkaa eli noin 80 % opetusministeriön maksullisen toiminnan tuotoista.

Kustannusvastaavuuslaskelmassa esitetyt tuotot on oikein johdettu kirjanpidosta. Laskelman kustannustiedot on tarkastettu Ylioppilastutkintolautakunnan tietojen osalta. Ylioppilastutkintolautakunnalla oli tuottoja liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavista suoritteista noin 180 000 markkaa, joita vastaavat kustannukset kuitenkin sisältyvät julkisoikeudellisia suoritteita koskeviin kustannustietoihin. Lisäksi laskennallisen koron perustana oleva käyttöomaisuuteen varainhoitovuoden aikana keskimäärin sidottu pääoma on määritelty poikkeavalla tavalla, mistä johtuen korkokustannuksia on laskelmassa noin 80 000 markkaa liikaa. Ylioppilastutkintolautakunnan osalta esitetyt kustannustietoja voidaan kuitenkin olennaisilta osin pitää luotettavina.

Opetusministeriön laskentatoimi tuottaa edelleen vain menopohjaista tietoa ministeriön toiminnasta. Tuloksellisuuden kuvauksen perustana oleva laskentatoimi ei siten ole talousarviolain 16 §:n ja talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämällä tasolla. Asiasta on huomautettu tilintarkastuskertomuksessa jo useana vuonna.

SISÄINEN VALVONTA

Sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyssissä ja tarkastettu laskentatoimen ja tilinpäätöksen tarkastuksen sekä päämaksupisteen hankintojen ja maksupisteenä toimivan Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen tarkastuksen yhteydessä.

Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen budjetointimenettelyihin sekä kirjanpidon ja maksuliikkeen järjestelyihin liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden osalta opetusministeriö on ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Opetusministeriön päämaksupisteen hankintatointa tulee kehittää tarkastuksessa esiin tulleiden puutteiden korjaamiseksi. Hankintaohjeistus tulee laatia viipymättä.

Opetusministeriön tuloksellisuustietojen ja laskentatoimen puutteita on pidettävä myös sisäisen valvonnan puutteina.

Valtiokonttori on antanut määräyksen 20/03/2001 taloussääntöjen uudistamisesta, jonka mukaan tilivirastojen tulee saattaa voimassaoleva taloussääntönsä määräyksen mukaiseksi viimeistään 30.4.2002 mennessä. Opetusministeriössä taloussäännön päivittäminen on kesken, ja saadun selvityksen mukaan päivitys valmistuu vuoden 2002 kesäkuun puoliväliin mennessä.

TULOSTAVOITTEET HALLINNONALALLA JA HALLINNONALAN TOIMINTAKERTOMUSTIEDOT

Tulostavoitemenettelyt hallinnonalalla

Talousarviossa kuvataan opetusministeriön hallinnonalan pääluokassa opetusministeriön tehtäviä ja hallinnonalan toimintojen painopisteitä, mutta ei esitetä hallinnonalaan koskevia tavoitteita. Opetusministeriön tulee kehittää tulostavoiteasettelua siten, että talousarviossa kyetään esittämään koko hallinnonalaan koskevia tavoitteita, erityisesti vaikuttavuustavoitteita. Vuotuisten tulostavoitteiden ohella talousarviossa olisi tarkoituksenmukaista esittää myös pysyväisluonteisia vaikuttavuusindikaattoreita, joilla voidaan kuvata toiminnan tilaa ja tavoitetasoa pitemmällä aikavälillä.

Talousarviossa ei aseteta opetusministeriön omaa toimintaa tilivirastona koskevia tulostavoitteita. Opetusministeriön maksupisteinä toimiville yksiköille kahta poikkeusta lukuun ottamatta sen sijaan asetetaan tavoitteita, jotka yksiköittäin poikkeavat tavoitetasoltaan toisistaan. Opetusministeriön tulee kehittää tulostavoiteasettelua sekä päämaksupisteen että muiden maksupisteiden osalta siten, että se vastaa talousarvioehdotusta koskevassa laadintamääräyksessä esitettyjä vaatimuksia.

Yliopistoille asetetut seurattavissa olevat tavoitteet eivät kata kaikkia yliopistojen tulosalueita. Mikäli taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden asettamista ei katsota mahdolliseksi tai tarkoituksenmukaiseksi, tulisi talousarviossa esittää tulosalueittaiset kustannustiedot yliopistoittain talousarvioehdotusta koskevassa laadintamääräyksessä edellytetyllä tavalla.

Muiden hallinnonalan virastojen osalta on yleisesti todettava, että tavoitteiden asettaminen ei ole talousarvioehdotusta koskevan laadintamääräyksen edellyttämällä tasolla.

Tulosohjauksen uskottavuutta heikentää koko hallinnonalan osalta tulostavoiteasetteluun liittyvät puutteet sekä tulostavoitteiden ja niitä vastaavien määrärahojen heikko yhteys erityisesti muiden virastojen kuin yliopistojen osalta. Yliopistojen osalta sovellettaessa laskennallista rahoitusmallia tavoitteiden ja määrärahojen yhteys on periaatteessa olemassa, mutta se koskee vain määrällisiä tutkintotavoitteita. Yhteyttä kuitenkin hämärtää ulkopuolisen rahoituksen olennainen merkitys erityisesti tohtorin tutkintojen osalta. Opetusministeriön tulisivin selkeyttää ulkopuolisen rahoituksen rooli osana tulosohjausta.

Hallinnonalan toimintakertomustiedot

Toimintakertomuksen hallinnonalan palvelu- ja tuotantotoiminnan vaikuttavuuden ja laadun kehityksen kuvaus painottuu edelleen suoritettuihin toimenpiteisiin ja näihin liittyviin erilaisiin volyymitietoihin. Raportoinnissa kuitenkin hyödynnetään myös erillisten arviointien tuottamia tietoja, jotka täydentävät vaikuttavuuden ja laadun kuvausta. Arviointien tuloksia olisi mahdollista hyödyntää vielä nykyistä kattavammin ja systemaattisemmin. Opetusministeriön tulisi kehittää edellä mainittuja pysyväisluonteisia vaikuttavuusindikaattoreita, joiden osalta perusteellisempi raportointi voitaisiin toteuttaa esim. kolmen vuoden välein. Opetusministeriön pääluokkaperusteluissa esitettyihin painopisteisiin liittyvistä toimenpiteistä raportoidaan asianmukaisesti.

Hallinnonala koskevien määrällisten tietojen osalta luotettavuus riippuu pääosin yksittäisten tilivirastojen raportointijärjestelmien luotettavuudesta. Muilta osin tuloksellisuustietojen luotettavuus ei ole tilintarkastuksen keinoin arvioitavissa.

Hallinnonalalle siirtomenoihin myönnettyjen määrärahojen vaikuttavuudesta ei raportoida erikseen. Toimintakertomukseen ei sisälly talousarvioasetuksen 65 §:n edellyttämää kuvausta hallinnonalan palvelu- ja tuotantotoiminnan taloudellisuuden kehityksestä eikä yleensä taloudellisuutta kuvaavia tietoja.

Toimintakertomukseen sisältyy tunnuslukutaulukot hallinnonalan yhtiöistä. Maksullisesta palvelutoiminnasta toimintakertomukseen sisältyy vain yliopistojen liiketaloudellista maksullista palvelutoimintaa koskeva tunnuslukutaulukko, jossa toteutumatietoja on verrattu talo-

usarvioon. Tietojen luotettavuus on sidoksissa yksittäisten yliopistojen tilinpäätöstietojen luotettavuuteen, jota on arvioitu kunkin yliopiston tilintarkastuskertomuksessa. Jatkossa toimintakertomukseen tulisi sisällyttää katsaus, joka kattaa koko hallinnonalan maksullisen palvelutoiminnan.

TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN KESKEISTEN SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMINEN

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta talousarvion vastaista yhteensä 193 000 markan tulouttamista bruttobudjetoituille momenteille, 1,4 milj. markan siirtomenon käsittelyä talousarvion vastaisesti ja talousarvion perustelujen päätösosan henkilövuosikiintiön ylittämistä.

ILMOITUSVELVOLLISUUS VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTOLLE

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen opetusministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 15.8.2002 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt edellä mainittujen muistutusten johdosta.

Tarkastusneuvos, JHTT

Erkki Mäki-Ranta

Ylitarkastaja

Pekka Ihalainen

TIEDOKSI Valtiontilintarkastajat
Valtiovarainministeriö
Opetusministeriön kansliapäällikkö
Valtiokonttori