

Yliopistojen valtionrahoitus

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Yliopistojen valtionrahoitus –tarkastuskertomuksen luonnoksesta saatiin palautetta seuraavasti:

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 3.5.2018, OKM/82/050/2018

Suomen Akatemia, 3.5.2018, AKA/5/02.02.40/2017

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä otanut huomioon palautteen seuraavasti:

### 1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajien lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin. Lausuntojen perusteella lopulliseen tarkastuskertomukseen on lisätty lausunnonantajien näkemyksiä. Lausunnonantajien näkemykset asiakokonaisuuksista on lisätty kulloisenkin asian käsittelyn yhteyteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi lausunnossaan, että se on yhtä mieltä tarkastusviraston kanssa siitä, että yliopistojen taloudellinen asema, maksuvalmius ja vakavaraisuus ovat erittäin hyvät. Esitetty ministeriön kannanotto on tuotu esiin tarkastuskertomuksen luvussa 2.2. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että taloushallinnon koodiston kehittämistyössä pyritään määrittelemään taloudellisten tunnuslukujen tavoitetila. Lisäksi ministeriö totesi, että samassa yhteydessä lisätään koodistoon tunnuslukujen laskentakaavat ja laskentaohje sekä ohjeistus tunnuslukujen laskennasta konsernimuutostilanteissa. Nämä ministeriön näkemykset ovat samoja kuin mitä tarkastuskertomuksessa raportoidaan. Ministeriön näkemykset on tuotu esiin kertomuksen pääluvun 2 johdannossa.

Kertomusluonnoksessa käsiteltiin Suomen Akatemian ja Tekesin rahoittamien hankkeiden kustannusten rajapinnan tarkentamistarvetta. Asia koski Suomen Akatemian ja Tekesin hankkeiden rahoituksen käytön ja käytön seurannan erillisyyttä. Tarkastuksessa havaittiin useissa yliopistoissa, että tutkijan työaika ja palkkakustannukset oli kirjattu Suomen Akatemian rahoittamalle hankkeelle ja samalla ajanjaksoilla toteutetusta työmatkasta aiheutuneet kulut Tekesin rahoittamalle hankkeelle tai päinvastoin. Suomen Akatemia totesi lausunnossaan, että esitetty havainto työajan ja toisaalta samaa ajanjaksoa koskevien tutkimuksen kulujen eriytyemisestä on Akatemialle uusi. Lausunnon mukaan Akatemia tulee selvittämään mahdollisuutta saada asiasta tarkempi kuva yhteen sovittamalla tarkastustoimintaa Business Finlandin (aiemmin Tekes) kanssa. Suomen Akatemian näkemys on tuotu esiin lopullisen kertomuksen luvussa 3.1.

Tarkastuskertomusluonnoksessa käsiteltiin Suomen Akatemian yliopistoille maksamien ennakoiden tarpeellisuutta. Sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että Suomen Akatemia pitivät lausunnoissaan oikeansuuntaisena ajatusta, että ennakkomaksumenettelyjen tarpeellisuutta selvitetään. Ministeriö totesi

edelleen, että ennakoista luopuminen yksinkertaistaisi hankkeiden taloushallintoa sekä yliopistoissa että Suomen Akatemiassa. Nämä Suomen Akatemian ja opetus- ja kulttuuriministeriön näkemykset on tuotu esiin kertomuksen luvussa 3.2.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että Suomen Akatemian ja Tekesin rahoituksen käytön raportoinnissa on eroja siinä, milloin rahoituksen saajan edellytetään raportoivan valtionavustuksen käytöstä rahoittajalle. Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että Suomen Akatemian olisi perusteltua siirtyä käytäntöön, jossa rahoituksen viimeinen maksuerä maksetaan vasta loppuraportin toimittamisen jälkeen. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi lausunnossaan, että ehdotus Suomen Akatemian maksatusmenettelyn muutokseksi viimeisen maksuerän suhteen on talouden valvonnan näkökulmasta perusteltu ja yhtenäistäisi menettelyjä suhteessa Tekesiin. Suomen Akatemia totesi lausunnossaan, että se tarkastelee asiaa hyödyllisenä kehittämis ehdotuksena. Nämä lausunnonantajien näkemykset on todettu kertomuksen luvussa 3.3.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi varmistua siitä, että eduskunnalla on valtion talousarviosta päättäessään käytössään oikeat ja riittävät tiedot siitä, miten valtion talousarviosta maksettava tutkimusrahoitus tosiasiallisesti kohdentuu yliopistoissa. Ministeriö toteaa lausunnossaan, että mahdollinen esitystapa on Suomen Akatemian edeltävän vuoden rahoitusmyöntöjen tarkastelu yliopistoittain. Ministeriö totesi edelleen, että mikäli Suomen Akatemian tutkimusrahoituksesta ilmoitettaisiin esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmassa välittömät ja välilliset kustannukset, olisi tieto altis väärinymmärryksille. Tarkastusviraston mukaan tieto välittömistä ja välillisistä kustannuksista ei lisäisi väärinymmärryksen riskiä. Lopullisen tarkastuskertomuksen tekstiä ei tämän perusteella muutettu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää antamansa lausunnon mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston kokonaiskustannusmallista esittämiä kannanottoja joiltakin osin epätasällisinä ja perusteiltaan epäselvinä. Ministeriö toteaa muun muassa, että tekstistä saattaa saada sen kuvan, että välilliset kustannukset eivät olisi todellisia kustannuksia. Ministeriö näkemyksen mukaan kokonaiskustannusmalli ei myöskään määritelmällisesti mahdollista sitä, että samoja projektitoiminnan kuluja rahoitettaisiin valtionrahoituksella. Ministeriö pitää tärkeänä, että sen lausunnossaan toteamat kokonaiskustannusmalliin liittyvät näkökohdat ja täsmennykset otettaisiin huomioon Valtiontalouden tarkastusviraston lopullisessa raportissa ja kokonaiskustannusmalliin liittyvässä otsikoinnissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto muutti lausunnon perusteella luvun 3.4. otsikointia siten, että lopullisessa kertomuksessa rahoituksesta huomattavan osan todetaan kohdistuvan yleiskustannuksiin. Luonnoksessa asiasta käytettiin käsitettä ”käytetään” yleiskustannuksiin. Kertomusluonnoksessa todettiin, että kokonaiskustannusmalli sisältää riskin, että tutkimusrahoituksella rahoitetaan sellaisia menoja, jotka valtio on jo aikaisemmin rahoittanut perusrahoituksella. Lopulliseen kertomukseen tarkastusviraston kannanotot -luvun käsite ”menoja” korvattiin käsitteellä ”kustannuksia”. Muilta osin tarkastusvirasto katsoi, että tekstiin ei ole tarvetta tehdä muutoksia.

Kertomusluonnoksessa käsiteltiin yliopistojen henkilösivukertoimien eroja ja suositeltiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö selvittäisi, miksi kertoimet eroavat varsin paljon toisistaan, ja tarvittaessa yhdenmukaistaisi käytännöt. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lausunnossaan, että erot saattavat johtua henkilöstön ikärakenteesta ja sairauspoissaoloista. Ministeriö ilmoitti selvittävänsä erojen syyt yliopistoilta sekä täsmentävänsä laskentaohjeita. Ministeriön näkemys todetaan lopullisen kertomuksen luvussa 3.5.

Kertomusluonnoksessa todettiin, että ministeriön tulisi selvittää mahdollisuudet linjata IFRS 9:n soveltamista koskevia tulkintoja taloushallinnon koodistossa. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että koodiston kehittämistyössä on kiinnitetty erityistä huomiota IFRS 9 -standardin soveltamisen yleiseen ohjeistukseen. Tämä ministeriön kanta tuodaan esille kertomuksen luvussa 2.1.

Lausunnossaan ministeriö toi esiin sen, että yliopistojen maksuvalmiustietoja koskeva taulukko tulee tulisi päivittää ja ottaa mukaan vuoden 2017 tiedot. Lopulliseen kertomukseen taulukko päivitettiin siten, että vuoden 2017 tiedot on otettu mukaan. Päivitetty taulukko on esitetty lopullisessa kertomuksessa luvussa 2.2. Taloushallinnon koodiston osalta ministeriö toi esiin sen, että koodiston kehittämisen tavoitteena on ottaa uudistettu koodisto käyttöön vuotta 2019 koskevista tiedoista lukien. Tämä ministeriön kanta tuodaan esiin kertomuksen luvussa 2.1. Edelleen lopullisessa kertomuksessa todetaan luvussa 2.3 ministeriön esiin nostamana asiana se, että koodiston kehittämishankkeen yhteydessä käyvän arvon rahaston menettelyt tullaan kuvaamaan.

Kertomusluonnoksessa todettiin, että välillisten kustannusten erilaiset laskentamenettelyt lisäävät hallinnollista taakkaa. Tällä viitattiin siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt yliopistoille erityisavustuksia, joista annettujen rahoituspäätösten ehtoissa ei sovelleta kokonaiskustannusmallia. Edelleen todettiin, että tarkastusviraston näkemyksen mukaan ei ole hallinnollisesti tehokasta edellyttää rahoituksen saajia noudattamaan useita erilaisia välillisten kustannusten laskenta- ja kohdentamistapoja saman ministeriön tai hallinnonalan sisällä varsinkaan tilanteessa, jossa ministeriö on edellyttänyt määräyksellään tietyn mallin käyttöönottoa ja kuvauksen laatimista sen toteuttamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi lausunnossaan, että ministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto pitää erilaisten ehtojen soveltamista päätöksissä yliopistojen kannalta ongelmallisena ja työllistävänä. Ministeriö toteaa kuitenkin myös, että se on uudistanut ja yhtenäistänyt erityisavustusten ehtoja ja rajoituksia. Nämä ministeriön näkemykset todetaan lopullisessa kertomuksessa luvussa 3.6.

Kertomusluonnoksessa todettiin, että koodistossa olisi tarpeen määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin, mitä tuotto- ja kulueriä tulee sisällyttää kuhunkin toimintoon. Ministeriö totesi lausunnossaan, että koodiston kehittämistyössä tullaan ohjeistamaan toimintokohtaisen laskelman määrittelyjä. Tämä todetaan lopullisen kertomuksen luvussa 4.2. Kertomusluonnoksessa todettiin myös, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi selvittää, voisivatko yliopistot ja ammattikorkeakoulut käyttää samoja tuloslaskelmakaavoja. Tämä parantaisi myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tilinpäätöstietojen vertailtavuutta. Lausunnossaan ministeriö totesi, että koodiston kehittämistyön tavoitteena on kaikille korkeakouluille yhteiset tuloslaskelma- ja tasekaavat. Tämä todetaan lopullisen kertomuksen luvussa 4.3.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että perusrahoituksen työllisten määrää koskevaa laskentakriteeriä tulisi kehittää. Tarkastuksessa havaittiin, että tutkinnon suorittamisen jälkeen ulkomaille töihin muuttaneet rinnastetaan kyseisen laskentakriteerin mukaan työttömiin. Tämä todettiin tarkastuksen perusteella ongelmaksi, koska työllistymistä tulisi arvottaa samoilla perusteilla kaikissa yliopistoissa riippumatta työnantajasta. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa ministeriö totesi, että vuonna 2018 toimiva korkeakoulujen rahoitusta ja ohjausta pohtiva työryhmä harkitsee työllistyneiden indikaattorin korvaamista tai täydentämistä työllistymisen laatua kuvaavalla indikaattorilla, joka perustuu kyselynä yliopistoista valmistuneille toteutettavaan uraseurantatutkimukseen. Edelleen ministeriö totesi, että tässä kyselyssä on mahdollista tavoittaa myös ulkomaille muuttaneita. Ministeriön lausumat todetaan lopullisen kertomuksen luvussa 4.4.

Tarkastuskertomusluonnoksessa raportoitiin tarpeesta kehittää alakohtaisen rahoitusosuuden laskentakriteereitä, koska opetus- ja tutkimushenkilökunnan kokonaismäärän laskentatavan vuoksi yliopistojen alakohtaiseen rahoitusosuuteen vaikuttavat myös yliopistojen toisistaan poikkeavat tavat järjestää maksullista koulutustoimintaa. Ministeriö totesi lausunnossaan, että vuonna 2018 toimiva korkeakoulujen rahoitusta ja ohjausta uudistava työryhmä harkitsee myös alakohtaisen rahoituksen kohdistamiskriteerejä. Tämä lausuma todetaan lopullisen kertomuksen luvussa 4.5.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että ulkomaalaisen opetus- ja tutkimushenkilökunnan määrää kuvaavan tiedon ajantasaisuus tulisi varmistaa. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ministeriö varmistaa ulkomaalaisten opiskelijoiden kansalaisuustiedot sen jälkeen, kun nämä ovat suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon. Ulkomaalaisen opetus- ja tutkimushenkilökunnan määrää ei tarkisteta vastaavalla tavalla. Ministeriön näkemyksen mukaan ulkomaalaisten opiskelijoiden osalta kansalaisuus-

tietojen tarkistaminen Väestörekisterikeskuksesta on vaikuttanut muutamaan prosenttiin ulkomaalaisista tutkinnon suorittaneista ja on oletettavaa, että ulkomaalaisen henkilöstön osalta vaikutus olisi hieman suurempi kuin tutkinnon suorittaneista, mutta ei kuitenkaan merkittävä. Ministeriö totesi lisäksi, että indikaattorin tarkoitus on tuottaa yliopistoille insentiivi opetus- ja tutkimushenkilöstön kansainvälistymiseen ja että nykytilanteessa kansalaisuustieto on useimmiten ajalta, jolloin henkilö on otettu yliopistoon virkasuhteeseen. Ministeriö toi esiin asian suhteen myös eräitä muita näkökulmia. Kokonaisuutena lausunnon perusteella ei kuitenkaan todettu tarvetta muuttaa lopullisen tarkastuskertomuksen sisältöä siitä, mitä luonnoksessa kirjoitettiin.

Tarkastuskertomusluonnoksessa käsiteltiin sitä, että eräissä tapauksissa julkaisufoorumitasojen luotettavaan määräytymiseen tulee kiinnittää huomiota. Olennaisia puutteita ei asiassa havaittu. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi antamassaan lausunnossa, että VIRTJA-julkaisutiedonkeruun prosesseja kehitetään jatkuvasti. Lisäksi ministeriö totesi, että jatkossa tarkistuksissa huomioidaan tarkemmin tapaukset, joissa yliopisto on antanut julkaisuille eri tasoluokituksen kuin tiedonkeruuprosessissa. Ministeriön näkemys todetaan lopullisen kertomuksen luvussa 4.7.

## 2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnoissa ei tullut esiin teknisluonteisia täsmennys- ja korjausehdotuksia.

Lisätietoja: Johtava tilintarkastaja Harri Myllyoja, p. 09 432 5765