



31.05.2002

Maa- ja metsätalousministeriö

**MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN TILINTARKASTUSKERTOMUS VUODELTA 2001**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään päättänyt antaa Maa- ja metsätalousministeriön tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2001 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja, JHTT Väinö Viherkoski ja siinä on avustanut tarkastaja Maria Pärnänen. Tarkastusta on valvonut tarkastuspäällikkö Marjatta Kimmonen. Tarkastukseen sisältyneen ALMA-ohjelman EMOTR-T ja tavoite 1 -ohjelman EMOTR-O -rakennetoimenpiteiden tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja Heikki Kuivanto. Tarkastusta on tältä osin valvonut erikoistutkija, CIA Matti Mattila.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut maa- ja metsätalousministeriön tilinpäätökseen, tilinpäätöstietojen perustana olevaan kirjanpitoon ja muuhun laskentatoimeen, ministeriön hallinnonalan toimintakertomukseen, 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 riskianalyysiin perustuen.

Maa- ja metsätalousministeriön tilinpäätöksessä 31.12.2001 on pitkäaikaisia lainasaamisia 594,7 miljoonaa markkaa. Tilinpäätöksestä puuttuu ympäristökeskusten hoidossa olevia maanparannuslainasaamisia. Kyseiset lainat eivät ole myöskään ympäristöministeriön taseessa. Lainojen määrä on ministeriössä selvitettävänä. Metsäkeskusten hoidossa olevien metsänparannuslainojen saldoihin per 31.12.2001 (yhteensä 11,3 miljoonaa markkaa) liittyy jonkin verran epävarmuutta. Edellä mainittujen pitkäaikaisten lainojen alkusaldoihin on vuonna 2001 tehty saldoa lisääviä oikaisuja yhteensä 3,2 miljoonaa markkaa. Vastaavia oikaisuja on tehty myös edellisinä vuosina.

Ministeriö on 4.1.2002 tehnyt 0,4 miljoonan markan maksupäätöksen momentilta 30.01.47 (Kasvinjalostustoiminnan edistäminen, maksupäätösperusteinen arviomääräraha), joka on kirjattu talousarvion vastaisesti vuodelle 2001.

Tulotukien ja eräiden rakennetukien takaisinperinnät kirjataan ministeriössä talousarviomenotilin ja liikekirjanpidon tilin hyvitykseksi. Talousarviolain 3a § mukaan siirtomenojen palautukset eivät voi olla nettobudjetoinnin kohteena ja yleisten määrärahan siirtoa koskevien periaatteiden mukaan menonoikaisuja voidaan kirjata talousarviotilille vain kyseisen määrärahan käyttöaikana. Takaisinperintöjä on kirjattu menoarviotilin oikaisuksi myös sellaisissa tapauksissa, joissa alkuperäinen määräraha ei enää ole ollut käytettävissä. Yhteensä talousarvion vastaisia kirjauksia on saatujen selvitysten mukaan tehty noin 1-3 miljoonaa markkaa. Käytettävissä olevan tiedon perusteella kirjausten tarkkaa määrää ei kaikilta osin ole pystytty selvittämään.

Liikekirjanpidossa takaisinperintöjä olisi tullut kirjata siirtotalouden kulujen palautuksiin saadun selvityksen mukaan arviolta vähintään 21 miljoonaa markkaa. Tuotto- ja kululaskelmassa palautuksia on esitetty 0,3 miljoonaa markkaa.

Tilinpäätöslaskelmat, jotka koostuvat talousarvion toteutumalaskelmasta, tuotto- ja kululaskelmasta sekä taseesta on tarkastuksessa todettu muilta osin laadituiksi säännösten mukaisesti.

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 tukien takaisinperintöihin liittyvää kirjauskäytäntöä ja tukien tosittamisen yksityiskohtaisuudessa todettuja puutteita.

### **Tuloksellisuuden kuvaus, maksullisen toiminnan kannattavuustiedot ja näiden perustana oleva laskentatoimi**

Tuloksellisuuden kuvauksen ja kustannusvastaavuuslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä sen perustana olevaa laskentatoimintaa on tarkastettu rajatusti. Tarkastus on kohdennettu tuloksellisuuden kuvauksessa esitettyjen tulostavoitteiden toteutumista koskevien tietojen, kulutietojen ja maksullisen toiminnan tietojen oikeellisuuteen olennaisuus huomioon ottaen. Tuloksellisuuden kuvauksessa esitettyjen tietojen riittävyttä on arvioitu kokonaisuutena.

Tiliviraston tilinpäätösasiakirjassa on kattavasti vastattu ministeriön tulostavoitteisiin. Muina tietoina on esitetty melko yleistasoiset tiedot kuluista osastoittain kolmelta vuodelta ja yksityiskohtaisemmat tiedot vuodelta 2001. Esitettyjä tietoja voidaan pitää luotettavina. Toimintakertomuksessa ei ole esitetty taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tunnuslukuja eikä näitä korvaavina kustannustietoja osastoittain tai tulosalueittain kolmelta vuodelta, jaoteltuna esimerkiksi erillis- ja yhteiskustannuksiin. Esitettyjä tietoja ei näin ollen voida pitää riittävinä.

Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaa voidaan pitää olennaisilta osin luotettavana. Luotettavuutta kuitenkin heikentää kustannuslaskennan ja työaikakirjanpidon puutteellinen järjestäminen. Esitettyjä maksullisen toiminnan tietoja voidaan pitää riittävinä.

Ministeriön kustannuslaskentaa ei ole järjestetty niin, että se täyttäisi talousarvioasetuksen 55 § mukaiset vaatimukset, mikä tilanne vaikuttaa edellä käsiteltyihin tilinpäätöstietoihin.

### **SISÄINEN VALVONTA**

Sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyysissä ja tarkastettu laskentatoimen ja tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen eräiden harkinnanvaraisten tukien valvonnan, peltoalatukien, EMOTR -rakennetoimenpiteiden sekä palkkatoimintojen osalta.

Ministeriössä on kiinnitetty erityistä huomiota tulotukien ja EU:n rakennetukien valvontaan. Suoritettu tarkastus kohdistettiin muiden

harkinnanvaraisten tukien, lähinnä harkinnanvaraisten valtionavustusten valvontaan. Näiden osalta tarkastuksessa todettiin eri tukien välillä olennaisia eroja valvonnan suorittamisessa. Toisaalta myös valvonnan tarve vaihtelee menojen luonteen ja tuen saajien mukaan. Kuitenkin erot selittyvät olennaisesti myös sillä, että ministeriö ei ole ohjeistanut valvonnan tarpeen arviointia eikä valvonnan suorittamista keskitetysti, vaan ne perustuvat tukikohtaiseen harkintaan. Muutaman tuen osalta valvonnan suorittamisessa todettiin olennaisia puutteita. Tarkastuksen pohjalta on esitetty useita suosituksia valvontatoiminnan kehittämiseksi jatkossa. Tarkastuksen jälkeen ministeriössä on asetettu työryhmä selvittämään ministeriön hallinnonalalla toimivien valtionapuorganisaatioiden taloushallinnon ohjauksen ja valvonnan periaatteita.

Peltoalatukien tarkastuksessa käytiin läpi tukien kirjanpitoa ja sisäistä valvontaa ministeriössä, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa ja neljässä kunnassa. Tarkastuksessa käytiin pistokokein läpi 50 peltoalatuen saajan hakemukset sekä näitä koskevat päätökset ja valvontatiedot. Tarkastuksessa todettiin, että tukipäätökset oli laadittu säännönmukaisesti vasta noin kaksi kuukautta maksatuksen jälkeen. Päätökset tulee tehdä ennen maksatusta. Ministeriö on antanut kunnille varsin yksityiskohtaiset ohjeet tukien hallinnointimenettelyistä. Tarkastuksessa todettiin kuitenkin kuntien hallinnointimenettelyissä useita puutteita, jotka liittyivät päätösten allekirjoitukseen, tallennusten tarkistuksiin ja varmennusmerkintöihin, tietoturvaan sekä esteellisyteen.

ALMA-ohjelman EMOTR-T ja tavoite 1 -ohjelman EMOTR-O -rakennetoimenpiteiden tarkastus on ajoittunut vaiheeseen, jossa rakennetukijärjestelmien toimeenpano on tietyiltä osin ollut vielä keskeneräinen. Tarkastuksessa tämä on havaittu tukijärjestelmien sisäisen valvonnan osittaisena keskeneräisyytenä. Kahdessa TE-keskuksessa tehdyissä tarkastuksissa havaittiin virheitä kehittämissuunnitelmien myöntö- ja maksuspäätöksissä. Osan virheistä hallinto oli havainnut itse ja niitä oli ryhdytty selvittämään. Ministeriön maa-seutu- ja rakenneyksikkö on tehnyt tarkastuksen aikana hallinnollisia valvontakäyntejä TE-keskusten maaseutuosastoille. Tämä valvonta samoin kuin tuen sisäistä valvontaa ohjaavan normiston käynnissä oleva kehittäminen varmentaa tulevaisuudessa tukihallinnon luotettavuutta.

Useiden tulo- ja rakennetukien hyväksyminen ja maksumääräys tapahtuvat ministeriössä keskitetysti koontitositteilla. Näin toteutettuina talousarvioasetuksen mukaisiin hyväksymis- ja maksumääräysmenettelyihin sisältyy sisäisen valvonnan riskiä.

Tarkastuksen perusteella korostetaan sitä, että tietojärjestelmillä on keskeinen merkitys tukien hallinnoinnissa ja kirjanpidossa. Ministeriön tulee kiinnittää erityistä huomiota tietojärjestelmien menetelmäkuvausten asianmukaisuuteen ja ajantasaisuuteen sekä riittäviin täsmäytysrutiineihin eri tietojärjestelmien välillä.

Palkkatoimintojen tarkastuksessa todettiin olennaisia puutteita sisäisessä valvonnassa sekä virheitä palkkiolaskuissa. Ministeriö on ryhtynyt yksittäisiin toimenpiteisiin sisäisen valvonnan parantamiseksi. Palkkiolaskuissa todetut virheet korjattiin.

Valtionkonttori on antanut määräyksen 20/03/2001 taloussääntöjen uudistamisesta, jonka mukaan tilivirastojen tulee saattaa voimassa oleva taloussääntönsä määräyksen mukaiseksi viimeistään 30.4.2002 mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut luonnoksen uudeksi taloussäännöksi 27.5.2002. Uusi taloussääntö on saadun selvityksen mukaan tarkoitus saattaa voimaan 1.7.2002 mennessä.

Vuoden 2000 tarkastuskertomuksessa on huomautettu tukien takaisinperintäsaamisten hoitoon liittyvistä puutteista. Ministeriö on osin ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin, mutta osin toimenpiteet ovat keskeneräisiä.

## **TULOSTAVOITTEET HALLINNONALALLA JA HALLINNONALAN TOIMINTAKERTOMUSTIEDOT**

### **Tulostavoitteet hallinnonalalla**

Tarkastuksessa on käyty läpi vuosien 2001 ja 2002 talousarvioissa esitetyt alustavat tulostavoitteet sekä lopulliset tulostavoitteet maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla tulostavoitteiden sisällössä ei viime vuosina ole tapahtunut olennaista muutosta. Tulostavoitteet ovat enimmäkseen suoritettavia tehtäviä, toimenpiteitä ja toimintoja kuvaavia tavoitteita. Tulostavoiteasetantaa tulisi kehittää niin, että tavoitteita asetettaisiin nykyistä enemmän tuloksellisuuden eri osa-alueille (vaikuttavuudelle, taloudellisuudelle ja tuottavuudelle) sekä maksulliselle toiminnalle. Talousarvioesityksessä tulisi esittää nykyistä kattavammin taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyviä tietoja.

## Hallinnonalan toimintakertomustiedot

Ministeriön toimintakertomuksessa on esitetty koko hallinnonalaan koskevia tietoja. Toimintakertomuksen sisältö on olennaisilta osin edellisten vuosien kaltainen. Toimintakertomuksen sisältö on enimmäkseen toiminnan sanallista kuvausta. Toimintakertomuksessa tulisi enemmän painottaa tuloksellisuusnäkökulmaa.

Hallinnonalan taloudesta vuodelta 2001 on esitetty kohtuullisen riittävät yleistiedot. Hallinnonalan taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja kustannuksista ei ole esitetty riittäviä tietoja. Ongelmana on edelleen myös se, että virastot ja laitokset eivät ole kattavasti tuottaneet näitä tietoja. Tilanteeseen vaikuttaa myös se, että ministeriö ei ole tulostavoitteita asettamalla vaatinut näitä tietoja. Hallinnonalalla taloudellisuus- ja tuottavuustietoihin liittyy laajasti yhteismitallistamisen ongelma, jolloin mittarit ovat usein melko yleispiirteisiä, eikä niiden pohjalta voida tehdä kovin tarkkoja johtopäätöksiä taloudellisuuden ja tuottavuuden kehityksestä.

Hallinnonalan maksullisesta toiminnasta, liiketoiminnasta ja rahastoista on esitetty kohtuullisen riittävät tiedot.

Kehityksen kuvaamiseksi tulisi toimintakertomuksessa esittää nykyistä enemmän vertailutietoja.

Toimintakertomuksessa esitettyjä tietoja on verrattu hallinnonalan organisaatioiden tilinpäätösten tietoihin sekä valtion keskuskirjanpidon tietoihin. Tarkastuksessa ei tältä osin todettu olennaista huomautettavaa.

## TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN KESKEISTEN SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMINEN

Talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta edellä mainittuja tukien takaisinperintää koskevaa talousarviokirjanpidon kirjauskäytäntöä sekä momentin 30.01.47 talousarvion vastaista menojen kohdentamista .

**ILMOITUSVELVOLLISUUS VALTIONTALouden  
TARKASTUSVIRASTOLLE**

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen maa- ja metsätalousministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.8.2002 mennessä mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tukien takaisinperintöihin liittyvän kirjauskäytännön osalta.

Tarkastusneuvos, JHTT

Erkki Mäki-Ranta

Ylitarkastaja, JHTT

Väinö Viherkoski

TIEDOKSI Valtiontilintarkastajat  
Valtiovarainministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikkö  
Valtiokonttori