



10.6.2002

Työministeriö

TYÖMINISTERIÖN TILINTARKASTUSKERTOMUS VUODELTA 2001

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tänään päättänyt antaa työministeriön tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2001 tämän tilintarkastuskertomuksen. Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja Taina Vähimaa ja sitä on valvonut tarkastuspäällikkö Marjatta Kimmonen.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja se on kohdistunut työministeriön 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.

BUDJETOINTIMENETTELYT

Tulot palkkaturvalain (866/1998) 31 §:n ja merimiesten palkkaturvalain (927/1979) 16 §:n mukaisista palautuksista sekä työnantajilta ja konkurssipesiltä kyseisen vuoden aikana takaisin perityistä saamisista on talousarviossa sisällytetty kohtaan 12.34.70 (Palkkaturvamaksujen palautukset). Palkkaturvamenot on budjetoitu arviomäärärahana momentille 34.99.50 (Palkkaturva). Työttömyysvakuutusrahasto korvaa valtiolle vuosittain jälkikäteen palkkaturvana maksettujen ja työnantajilta tai näiden konkurssipesiltä takaisinperittyjen pääomamäärien erotuksen. Käytetyn tulojen budjetoitiperusteen on mukaan tuloarviotilille olisi pitänyt kirjautua palkkaturvan takaisinperintänä ja Työttömyysvakuutusrahaston korvauksena 116,1 milj. markkaa. Työministeriö on kesken talousarviovuoden päättänyt siirtyä käyttämään maksuperustetta eikä vakuutusrahastolta vuodelta 2001 laskutettua korvausta kirjattu tilinpäätöksessä tulorästiksi ja siirtosaamiseksi. Koska palkkaturvamaksujen palautukset (toteutunut yhteensä 24,9 milj. markkaa) jäivät olennaisesti toteutumatta verrattaessa ta-

lousarvion tuloarvioon 141 milj. markkaa, olisi tämä pitänyt ottaa huomioon lisätalousarviota laadittaessa.

Palkkaturvamenojen ja –tulojen budjetointimenettelyä tulee kohdistamisen osalta selkeyttää.

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.

Budjetointimenettelyt –kohdassa mainitun momentin 34.99.50 (Palkkaturva) kohdentamisperusteen muuttaminen varainhoitovuoden aikana ei ole hyvän kirjanpitotavan mukaista.

Momentin 34.06.50 (Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen osallistuvien opintososiaaliset edut) on todettu sisältävän arvionvaraisuutta, koska osa maksetuista opintososiaalisista eduista on kirjattu kansallisten määrärahojen käyttönä, vaikka tuet olisi tullut maksaa EU:n rakennerahasto –ohjelmien toteutuksena. Käytettävissä olevan tiedon perusteella virheellisten kirjausten tarkkaa määrää on vaikea selvittää ja korjata vanhan ohjelmakauden osalta. Uuden ohjelmakauden 2000 –2006 virheelliset määrärahojen käytöt on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan selvitettävä ja dikaistava. Lisäksi tulisi sisäisen valvonnan keinoin varmistua siitä, että menot kirjataan talousarvion mukaisesti.

Tuotto- ja kululaskelman muut toiminnan tuotot (18,2 milj. markkaa) muodostuvat työttömyyskassoille liikaa maksettujen koulutustukiennakkojen palautuksista. Nämä liikekirjanpidon 3989 Muut toiminnan tuotot –tilille kirjatut palautukset olisi tullut kirjata tilille 8311 (Muut käyttötalouden kulujen palautukset).

Käyttöomaisuuskirjanpidon tiedot eivät ole luotettavalla tavalla täsmäytettävissä pääkirjanpidon tietoihin eikä edellisen tilinpäätöksen liitetietoon ministeriön käyttöomaisuudesta ja muista pitkävaikutteisista menoista. Kirjausten, jotka koskevat itse valmistettujen atk-ohjelmia, tulee perustua asianmukaisiin ja hyväksytyihin laskelmiin.

Muihin siirtosaamisiin ja ostovelkoihin sisältyy virheellisesti kirjattuja ennakonpidätyksiä, sotu -maksuja ja vakuutusmaksuja. Tämän seu-

rauksena sekä siirtosaamisten että ostovelkojen määrä on 3.753.900,79 markkaa liian suuri.

Tilinpäätöksestä puuttuu talousarvioasetuksen mukainen tilinpäätöslaskelmien tarkastelu.

Tilinpäätöslaskelmien liitteenä esitetyissä tiedoissa on tarkastuksessa todettu puutteita ja virheitä.

Liitteessä 3 esitetyt tiedot käyttöomaisuuden hankinnoista ja muiden pitkävaikutteisten menojen muutoksista eroavat kirjanpidon ja käyttöomaisuuskirjanpidon sekä vuoden 2000 tilinpäätöksen tiedoista. Mm. käyttöomaisuuden hankintamenoksi 1.1.2001 on merkitty 32,8 milj markkaa, kun edellisessä tilinpäätöksessä 31.12.2000 hankintamenoja oli yhteensä 91,9 milj. markkaa eli eroa on 59,1 milj. markkaa. Liitteessä 12 (Talousarviossa myönnettyt valtuudet sekä niiden käyttö ja käytöstä aiheutuvat menot) ei ole esitetty työministeriön jakopäätöksillä saamia valtuuksia. Tilinpäätöksen täsmäytyslaskelma liitteessä 13 sisältää virheellisiä tilejä ja lukuja laskelman päätyessä osoittamaan virheellisesti talousarvion ylijäämää.

Tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteenä annettavien tietojen muodostama kokonaisuus on päivätty ja allekirjoitettu määräajasta myöhässä 15.3.2002.

Tilinpäätöksen tarkastushavaintojen perusteella arvioituna tilinpäätöksen laadintaa ja kirjanpitoa ei edellä mainittujen puutteiden ja virheiden takia voida pitää asianmukaisesti järjestettyinä ja hoidettuina.

Menetelmäkuvaus tulee saattaa talousarvioasetuksen 47 §:n edellyttämälle tasolle.

Tuloksellisuuden kuvaus, maksullisen toiminnan kannattavuustiedot ja näiden perustana oleva laskentatoimi

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

Tilinpäätösasiakirjassa on selvitetty kattavasti sekä ministeriön että ministeriön hallinnonalan tulostavoitteiden toteutumista viiden strate-

gialinjauksen osalta. Esitettyjä asiakasvaikuttavuuden tietoja voidaan pitää oikeina ja riittävinä sekä vaikuttavuustietoja kokonaisuutena riittävinä.

Toimintakertomuksessa ei ole esitetty taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevia tunnuslukuja eikä näitä korvaavia tulosalueittaisia kustannustietoja kolmelta vuodelta. Esitettyjä tietoja ei näiltä osin voida pitää riittävinä.

Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman luotettavuutta heikentää ennen 1.10.2001 käytössä ollut maksuperuste myyntilaskutuksen kirjausperusteena. Tämän ajanjakson maksullisen toiminnan tuottoihin sisältyy arvionvaraisuutta. Muilta osin laskelmaa voidaan pitää luotettavana.

Ottaen huomioon ministeriön maksullisen toiminnan vähentyminen voidaan kustannusvastaavuuslaskelman perustana olevaa laskentatoimintaa pitää olennaisilta osin asianmukaisesti järjestettynä.

SISÄINEN VALVONTA

Sisäistä valvontaa on arvioitu sekä riskianalyysissä että työministeriön sisäisen tarkastuksen raportoinnin perusteella ja tarkastettu laskentatoimen ja tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä sekä erikseen palkanlaskennan ja palkkaturvajärjestelmän osalta.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen opintososiaalisten etujen kirjauksiin on tilintarkastuksessa todettu sisältyvän riski, että tukimaksuja on maksettu virheellisesti kansallisena rahoituksena Euroopan sosiaalirahaston rahoittamien rakennerahasto-ohjelmien rahoitusosuuksien sijasta.

Sisäisessä valvonnassa on suoritettu tilintarkastuksen perusteella tullut esiin puutteita kirjanpidossa, tilinpäätöksen laadinnassa, käyttöomaisuuskirjanpidossa, valtuuskirjanpidossa, palkanlaskennassa ja palkkaturvajärjestelmässä.

Ministeriön sisäisessä tarkastuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota työvoimatoimistojen sekä työhallinnon rahoittamien että EU –säädöksiä ja ohjeita noudattavien ESR- ja EAKR –projektien tarkastamiseen.

Ministeriön tulee oman tilivirastotoiminnan osalta kiinnittää huomiota talousarviolain 24 b §:n vaatimusten mukaisesti siihen, että sen sisäinen valvonta järjestetään.

TULOSTAVOITTEET HALLINNONALALLA JA HALLINNONALAN TOIMINTAKERTOMUSTIEDOT

Tulostavoitteet hallinnonalalla

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

Työministeriön hallinnonalalla tulostavoitteiden sisällössä ei viime vuosina ole tapahtunut olennaista muutosta. Asetetut tulostavoitteet ovat pääosin suoritettavia palvelutehtäviä, toimenpiteitä ja toimintoja kuvaavia tavoitteita. Tulostavoiteasetantaa tulisi kehittää asettamalla taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita sekä maksulliselle toiminnalle selkeät kannattavuustavoitteet.

Talousarvioesityksessä tulisi esittää nykyistä kattavammin taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyviä tietoja.

Hallinnonalan toimintakertomustiedot

Ministeriön hallinnonalan kuvauksena tulisi esittää ministeriön asema hallinnonalansa ohjauksessa oleviin työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastoihin ja näiden alaisuudessa toimiviin työvoimatoimistoihin ja vastaanottokeskuksiin.

Toimintakertomuksen sisältö on enimmäkseen toiminnan sanallista kuvausta sekä suoritettujen esittämistä lukumäärä- ja prosenttiosuustietoina sekä graafisina taulukkotietoina.

Hallinnonalan taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja yksikkökustannuksista ei ole esitetty riittäviä tietoja. Osittain tähän vaikuttaa se, että työvoima- ja elinkeinokeskukset eivät tuota kattavasti näitä tietoja.

Toimintakertomuksessa tulisi esittää nykyistä enemmän hallinnonalan maksullisen toiminnan analysointia. Työministeriön tulisi myös riittävästi varmentaa sellaiset maksullisen toiminnan tiedot, joiden perusteella toiminnalle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Hallinnonalan maksullisen toiminnan tilinpäätöstietojen luotettavuutta ja riittävyttä on arvioitu työvoima- ja elinkeinokeskusten tilintarkastuskertomuksissa. Näiltä osin on todettava, että maksullisesta toiminnasta esitetyjä tietoja ei voida pääsääntöisesti pitää luotettavina.

Toimintakertomuksessa esitetyjä tietoja on verrattu hallinnonalan ohjaukseen kuuluvien organisaatioiden tilinpäätöstietoihin. Tietojen

riittävän kattavaa vertailua vaikeuttaa työvoimatoimistojen tietojen puuttuminen useiden työhallinnon ohjauksessa olevien organisaatioiden tilinpäätöksistä.

TALOUSARVION JA SITÄ KOSKEVIEN KESKEISTEN SÄÄNNÖSTEN NOUDATTAMINEN

Tarkastuksen perusteella voidaan lausua, että talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä on noudatettu lukuun ottamatta tulon kohdentamista momentilla 12.45.70 ja edellä esitettyä arvionvaraista menettelyä liittyen sekä kansallisin että Euroopan sosiaalirahaston rakennerahasto-ohjelmoina osarahoitettaviin työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen opintososiaalisiin etuihin.

ILMOITUSVELVOLLISUUS VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTOLLE

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen työministeriön tulee ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.8.2002 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt käyttöomaisuuskirjanpidon osalta, selvittäessään opintososiaalisten etujen virheelliset rahoitusosuudet Euroopan sosiaalirahaston rakennerahasto – ohjelmakaudella 2000 – 2006 ja varmistaakseen teknisesti järjestelmän avulla tukimaksujen rahoitusosuuksien oikean kohdentumisen sekä toimenpiteistä sisäisen valvonnan parantamiseksi.

Tarkastusneuvos, JHTT

Erkki Mäki-Ranta

Ylitarkastaja

Taina Vähimaa

TIEDOKSI Valtiontilintarkastajat
Valtiovarainministeriö
Työministeriön kansliapäällikkö
Valtiokonttori