

Maaseutuvirasto

Viite Talousarvioasetus (254/2004) 66i §
MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN KANNANOTTO MAASEUTUVIRASTON VUODEN 2016 TILINPÄÄTÖKSESTÄ

Maa- ja metsätalousministeriön (ministeriö) kannanotto Maaseutuviraston (Mavi) toiminnasta perustuu Mavin vuoden 2016 tilinpäätösasiakirjaan, Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) laatimaan tilintarkastuskertomukseen vuodelta 2016 sekä viraston toiminnasta saatuaan muuhun informaatioon. Ministeriö esittää kannanottonaan viitekohdassa mainitun asetuksen perusteella Mavin vuoden 2016 tilinpäätökseen seuraavaa:

1. Arvio tuloksellisuuden kehityksestä ja asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta***a) Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tuki***

Yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tukevien toimenpiteiden ja pysyvien tehtävien osalta Mavin toiminnan tuloksellisuutta voidaan pitää pääosin hyvänä. Keskeisellä sijalla Mavin tehtävissä vuonna 2016 oli EU:n maatalouspolitiikan tukijärjestelmien, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden sekä kansallisten tukien toimeenpano ja siihen liittyvä kehittäminen.

Viraston toiminnasta tehtiin vuonna 2016 ulkopuolinen kokonaisarviointi, joka tuotti kokonaiskuvan Mavin toiminnan tuloksellisuudesta ja sen tehtävien organisoinnista ja johtamisesta sekä konkreettisia ehdotuksia kehittämiskohteista. Työn aikana arvioitiin viraston rakennetta, toimintamalleja, toimintatapoja ja onnistumista toimijana tehtävälueellaan. Arvioinnissa todetaan, että eurooppalaisessa vertailussa Mavi on pärjännyt hyvin maksajavirastotehtävässään eli EU-tukien toimeenpanossa ja se on arvion mukaan täyttänyt kansallisesti sille asetetut lakisääteiset tehtävät. EU:n Suomelle osoittamat tuet on kyetty hyödyntämään lähes täysimääräisesti. Mavin kyky reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön ei kuitenkaan ole ollut kaikilta osin riittävä. Syksyllä 2016 voimaan tullut Mavin uusi ydinprosessien mukainen organisaatio on arvioijien mukaan viraston ketteryden lisäämiseen oikeansuuntainen ratkaisu.

Laajamittainen tietojärjestelmien uudistaminen jatkui haasteellisenä vuonna 2016. Haastetta lisäsi myös tukien tiukat maksuaikataulut ja asiasta käyty julkinen keskustelu. Mavi kuitenkin selvisi tilanteesta ja vain 5 % maksuista jouduttiin siirtämään hieman myöhemmäksi. EU:n ohjelmakauden 2007–2013 sulkeminen toteutettiin aikataulun mukaisesti vuonna 2016. Komissio hyväksyi kaikki Suomen toimittamat sulkemisesta vaaditut asiakirjat ja maksoi loppumaksun jo loppuvuodesta 2016.

Sähköistä tukihakumahdollisuutta käytti ennätysmäärä tuenhakijoita eli 90 % tukihakemuksista kasvu-lohkotietoineen (yli 46 000 kpl) jätettiin sähköisesti. Sähköisen asioinnin osuus pinta-alatukien tukihakusta oli 90 % (86 % vuonna 2015 ja 60 % vuonna 2014). Maaseudun kehittämistukien osalta Hyrrä-verkkopalvelussa otettiin vuoden 2016 aikana käyttöön kaikkien Hyrrä-tukimuotojen perustapausten tukihakemus-, käsittely- ja maksuosiot. Sähköinen haku kasvatti suosiota. Ministeriö esitti tavoitteeksi vuodelle 2016, että kaikki toimeenpanon ja seurannan prosessit valmistuvat. Hyrrä-verkkopalvelussa on kuitenkin edelleen puutteita, joilla on merkittävä vaikutus maaseutuohjelman seurantaan niin valtuuksien, määrärahojen kuin toteuman osalta. Ministeriö pitää tärkeänä, että puuttuvat osat palvelusta saatetaan loppuun mahdollisimman pikaisesti maaseutuohjelman tuloksellisen toimeenpanon varmistamiseksi. Tältä osin ministeriö katsoo, että asetettu tavoite on toteutunut ainoastaan osittain.

Maaseutuohjelman suoritusvaraus (määritelty ohjelman jokaiselle prioriteetille erikseen), joka on 6 % ohjelman maaseuturahaston osuudesta, on sidottu ohjelma-asiakirjassa esitettyyn tuloskehukseen, jonka

välitavoitteiden tulee toteutua vuoden 2018 loppuun mennessä. Ohjelmakauden tässä vaiheessa näyttää, että osassa prioriteetteja tuloskehityksen tavoitteiden toteuma oli vuoden 2016 lopussa niin alhainen, ettei tavoitteiden toteutumista voida vielä pitää varmana. Ministeriö pitää tärkeänä, että toimialaohjauksessa ja omien prosessien avulla varmistetaan maaseutuohjelman tuloksellinen toimeenpano, jotta suoritusvauruksen kotiuttaminen varmistuu hyvissä ajoin ennen vuoden 2018 loppua kaikkien ohjelman prioriteettien osalta. Tältä osin ministeriö katsoo, että asetettu tavoite on toteutunut ainoastaan osittain.

Mavi osallistuu oman tehtävänalueensa osalta Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeiden toteuttamiseen. Vuonna 2016 työskenneltiin mm. säädösten sujuvoittamista ja normipurkua koskevan hallitusohjelman kärkihankkeen sekä suomalainen ruoantuotanto kannattavaksi, kauppatase ja sininen biotalous nousuun kärkihankkeen toteuttamiseksi.

b) Toiminnallinen tehokkuus

Virasto saavutti pääosin toiminnalliselle tehokkuudelle asetetut tavoitteet. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ja ohjelmakauden 2014–2020 toimeenpano on edelleen edellyttänyt Mavilta merkittävää panostusta tukijärjestelmien toimeenpanoon sekä tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon.

Viljelijöillä oli mahdollisuus hakea tukia pidempään kuin aiemmin, sillä tukihaku oli auki 15.6.2016 asti. Lähes kaikki viljelijät tekevät hakemuksensa sähköisesti ja paperilomakkeiden tallennukseen tarvittava aika on siten lyhentynyt. EU-säädösten edellyttämä tuenhakijan tukikelpoisen pinta-alan ylittävien tukioikeuksien mitätöinti työllisti koko vuoden 2016. Työ oli hallinnollisesti erittäin haastava ja määrällisesti merkittävä sekä aiheutti aktiiviviljelijöiden ja maanomistajien piirissä keskustelua ja ylimääräistä selvittelyä. Viljelijöiden siirtyminen sähköiseen asiointiin on parantanut kasvulohkoilmoitusten tarkkuutta, mikä on vähentänyt maatiloille aiheutuneiden pinta-alaseuraamusten määriä.

Uusista valvontavaatimuksista ja sitä kautta lisääntyvästä työmäärästä huolimatta valvontaviranomaiset ovat tehneet parhaansa ja maksatusten edellytyksenä olevat valvonnat on pystytty tekemään aikataulussa. Maaseutuvirastolle myönnetty lisärahoitus on turvannut tukimaksujen aikaistamisen ja vuoden 2016 viljelijätukien kokonaissummasta noin 88 % on ollut mahdollista maksaa jo hakuvuoden aikana. Vuonna 2016 haettuja viljelijätukia maksettiin hakuvuoden aikana yhteensä noin 1,5 miljardia euroa. Hakuvuonna maksettavien tukien määrä kasvoi noin 90 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2015.

Vuonna 2016 Mavin kokonaistyöpanos aleni 11,4 htv:ta edellisestä vuodesta. Suurinta väheneminen oli tukitoiminnoissa. Pääosa viraston henkilötöyvuosista kohdistui kuitenkin ydintoimintoihin ja erityisesti viljelijätukiin, hanke- yritys- ja rakennetukiin sekä markkinatukiin. Toiminnan menot vuoteen 2015 verrattuna alenivat yhteensä lähes 1,3 milj. euroa. Maanmittauslaitoksen Tietotekniikan palvelukeskukselta (MML/Mitpa) viraston ostamien IT-asiantuntijapalveluiden määrä kasvoi lähes 4,6 milj. euroon. Talousarviossa arvioitu määrä oli 3,6 milj. euroa.

Mavi on osallistunut aktiivisesti ELY-keskusten tulosohjaukseen ja tulossopimusten valmisteluun. Virasto on tuonut myös oman panoksensa maakuntauudistuksen valmisteluun. Mavi on toteuttanut myös toimenpiteitä toimintamenosäästöjen aikaansaamiseksi. Vuoden 2016 aikana luovuttiin osasta Helsingin toimipisteen tiloista. Lisäksi selvitetään uusia työnteon tapoja, joilla voitaisiin tehostaa Seinäjoen tilojen käyttöä. Tietojärjestelmien kehittämisessä on panostettu sähköiseen asiointiin ja hallinnon prosessien kehittämiseen. Mavin maksullinen toiminta on verrattain vähäistä.

c) Tuotokset ja laadunhallinta

Tuotoksille ja laadunhallinnalle asetetut tavoitteet saatiin toteutettua. Viraston toimintakertomuksessa on esitetty monipuoliset tiedot suoritteiden määristä ja palvelukyvystä. Niissäkin korostuu Mavin luonne Suomen maksajavirastona. Viraston ydintoiminta on sidoksissa toimiviin ja laadukkaisiin tietojärjestelmiin, joilla muun muassa hallinnoidaan Mavin toimeenpanemia tukijärjestelmiä. Tämän vuoksi viraston tulee jatkossakin huolehtia tietojärjestelmien toimivuudesta ja asiakaslähtöisyydestä. Mavin toiminnasta tehdyn ulkopuolisen arvioinnin mukaan virasto on onnistunut työssään ELY-keskusten ohjaajana hyvin ja kuntien yhteistoiminta-alueiden ohjaajana kohtuullisesti. Kolmas sektori eli Leader-ryhmät ovat olleet yhteistyöhön kriittisempiä. Syksyllä toteutetussa ensimmäisessä toimintaryhmien kump-

panityytyväisyyskyselyssä sai Mavin toiminta kouluarvosanan 6,75. Vuoden 2016 helmikuussa aloitettiin Mavin verkostopalvelut-yksikössä myös meri- ja kalatalousverkoston toiminta.

d) Henkisten voimavarojen hallinta

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ja ohjelmakauden 2014–2020 toimeenpano ja siihen liittyvien tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito vaatii henkilöstöltä edelleen osaamista ja joustavuutta. Monimutkaisen tukijärjestelmäkokonaisuuden tuntevia henkilöitä on niukasti, mikä on lisännyt työn henkilöriippuvuutta sekä henkilöiden jaksamiseen liittyvää riskiä niin Mavissa kuin MML/Mitpassa. Virasto ja sen toiminta on joutunut myös voimakkaan arvostelun kohteeksi, jolla on oma vaikutuksensa henkilöstön jaksamiseen. Tilanne on alkanut kuitenkin pikkuhiljaa tasapainottua ja Mavin työtyytyväisyysindeksi nousi hieman vuoden 2015 tasosta ollen 3,57 (3,54 vuonna 2014), jonka voinee arvioida kertovan tilanteen asteittaisesta tasapainottumisesta. Esimiesbarometrin tulos nousi 3,94:een (3,89 vuonna 2015), mitä myös voidaan pitää hyvänä. Ministeriön ja Mavin välillä toteutettiin työnkiertona kaksiviikkoiset tutustumisjaksot, johon vuonna 2016 osallistui sekä Mavista että ministeriöstä kummastakin 4 henkilöä.

Mavin käytettävissä olevien henkilötyövuosien määrä säilyi lähes edellisvuoden tasolla. Momentilta 30.20.03 palkattavien (sis. harjoittelijat) määrä kuitenkin laski ollen 175,7 htv (187,3 htv vuonna 2015). Viraston määräaikaisen henkilöstön määrä on suhteellisen suuri eli viidennes henkilöstöstä. Mavin määräaikaista henkilöstöä olivat mm. maaseutuohjelman teknisellä avulla palkatut sekä todentamisviranomaisen tehtävien hoito.

Mavista tehdyssä ulkopuolisessa arvioinnissa todetaan, että vaikka Mavin Seinäjoelle muuton yhteydessä noin puolet henkilöstöstä vaihtui, on virasto onnistunut luomaan osaavan ja sitoutuneen henkilöstön, joka on tyytyväinen virastoon työpaikkana. Alueellistamisen yhteydessä on kuitenkin menetetty laaja-alaista maaseutuhallinnon kokemusta ja henkilösuhteita, mikä näkyy edelleen viraston toiminnassa.

2. Tuloksellisuusraportoinnin perusteiden asianmukaisuus ja kehittämistarpeet

Mavin vuoden 2016 tilinpäätöstä voidaan pitää kattavana ja raportointi on tuottanut ohjauksen kannalta keskeiset tiedot. Viraston tulee kuitenkin edelleen kehittää tilinpäätöksen yhtenäisyyttä, parantaa sen luettavuutta ja sisältöä. Ministeriö kehottaa Mavia kiinnittämään huomiota tilinpäätöstietojen vertailtavuuteen ao. vuoden talousarvioon nähden sekä niiden oikeellisuuteen ja yhtenäiseen esittämistapaan.

3. Ministeriön esitys viraston toimenpiteiksi tuloksellisuuden parantamiseksi

Valtionhallinnon säästötavoitteet tulevat edelleen edellyttämään virastolta sopeuttamistoimia. Viraston toimintamenojen siirtyvä erä on supistunut merkittävästi. Ministeriö pitää tärkeänä, että Mavi kiinnittää erityistä huomiota toiminnan suunnittelussa tehtävien priorisoimiseen suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Ministeriö näkee, että viraston toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi olisi vahvistettava toiminnan taloudellista ennakoitavuutta, seuranta- ja panostettava edelleen sisäisen tiedonkulun toimivuuteen, kokonaisuuksien hallintaan ja henkilöstön osaamiseen. Mavin tulisi panostaa myös mm. kumppanuussuhteiden rakentamiseen, asiakaslähtöisyyteen sekä ulkoisen viestinnän kehittämiseen.

Mavi on tehnyt merkittäviä investointeja tietojärjestelmiin. Ne tuottavat kustannussäästöjä käyttöönottonsa jälkeen lähinnä valtion aluehallinnossa ja paikallishallinnossa. Niistä hyötyvät myös tuensaajat hakuprosessin yksinkertaistuessa. Jotta toiminnan tehostumista pystyttäisiin osoittamaan ja havainnollistamaan selkeämmin, investointien synnyttämien kustannussäästöjen arviointia ja seuranta- ja havainnollistamista tulisi edelleen kehittää. Voimavarojen vähentyessä Mavin tekemän kuntien sekä ELY-keskusten ohjauksen ja prosessien sähköistymisen merkitys korostuu. Toimintaa tulisi edelleen pystyä tehostamaan, erityisesti valvonnoissa, prosesseissa ja tietojärjestelmiä kehittämällä. Mobiilivalvonnan käyttöönotto on yksi keskeisistä kehityskohteista.

IT-toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä tulee lähivuosina ottaa erityisesti huomioon EU-ohjelmakauden vaihtumisen, aluehallintouudistuksen sekä Mavin ja Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) yhdistymisen vaikutukset. Huomiota tulee kiinnittää tietojärjestelmähankkeiden ja projektien hallintaan ja resursointiin. Viraston tulee omalta osaltaan vahvistaa substanssi- ja tietojärjestelmäasian-

tuntijoiden yhteistyötä yli virastorajojen ja osallistua aktiivisesti hallinnonalan tietohallinnon yhteistyöhön sekä sitoutua yhteisesti sovittuihin linjauksiin. Olemassa olevien rekisterien ja tietojärjestelmien tietoja on niin ikään hyödynnettävä kehitystyössä paremmin. Viraston tulee ennakoida IT-ympäristön uudistamishankkeen (Meta 2) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan substanssijärjestelmissä ja sähköisen asioinnin palveluissa aiheuttamia käyttökatkoja (koskevat mm. Tukisovellusta ja Vipupalvelua sekä Hyrrän viranomais- ja asiointipuolta) sekä huolehtia siihen liittyvien päivitysaikataulujen ja tietojärjestelmäongelmien avoimesta ja ennakoivasta tiedottamisesta.

Ministeriö pitää välttämättömänä, että tilintarkastajien, todentamisviranomaisen ja muiden tarkastuselin-ten sekä tehtyjen tietojärjestelmäselvitysten suositukset otetaan toiminnassa sekä tietojärjestelmien kehittämisen huomioon ja korjataan havaitut puutteet. Valvonnan laatuun kohdistuneet havainnot on tarpeellista siirtää tarkoituksenmukaisella tavalla käytännön valvontatyössä hyödynnettäväksi ja noudatettavaksi. Suosituksissa on myös tuotu esiin dokumentointi- ja analysointiprosessien kehittäminen ja automatisointi sekä tietojärjestelmien määrämuotoinen ja hallittu kehittäminen. Viraston tulee kiinnittää huomiota työjärjestyksen ja sitä kautta maksajavirastotehtävien päivittämiseen, jotta tehtävien jako ja erottelu täyttää EU-säädösten vaatimukset. Myös virastosta tehdyn ulkopuolisen arvion toimenpidehdotukset tulee viedä toimintaan tulohajautuksen kanssa sovittavalla tavalla.

Mavin tulee edelleen varmistua siitä, että valtuuskirjanpidon tapahtumat todennetaan ja valtuuksia seurataan siten, että valtuuskirjanpidosta annettuja säädöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Myös tietojärjestelmien kehittämistyössä tulee ottaa huomioon valtuusseurannan tarpeet sekä tehdä tarvittavat toimenpiteet Hyrrään ja tukisovellukseen. Myös hankkeiden kustannus- ja rahoitusseuranta sekä raportointia erityisesti VM:n hankesalkun kautta on terävöitettävä. Hankesalkun raporttien yhdenmukaisuuteen muun raportoinnin kanssa tulee kiinnittää enemmän huomiota.

4. Ministeriön omat toimenpiteet viraston tuloksellisuuden parantamiseksi

Mavin ja Eviran vuoden 2019 alussa tapahtuvan yhdistämisen tavoitteena on edelleen parantaa myös virastojen tuloksellisuutta. Yhdistämisen ensisijaisena tavoitteena on yhtenäistää hallinnon rakenteita siten, että virastoja on helpompi ohjata, ne ovat toiminnallisesti ja hallinnon vastuujon kannalta nykyistä selkeämpiä kokonaisuuksia ja niiden toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavampaa ja kustannustehokkaampaa. Ministeriö tulee jatkamaan hallinnonalan strategiatyötä ja hallinnonalan vaikuttavuustavoitteiden täsmentämistä sekä virastojen ja laitosten tulostavoiteasetannan yhteensovittamista. Ministeriö osallistuu viraston tehtävien priorisointia sekä myös IT-toiminnan kehittämistä ja suunnittelua koskevaan valmisteluun. Ministeriö jatkaa yhteistyössä Mavin kanssa toiminnan ja talouden suunnitteluun liittyvien menettelyjen ja ohjeistusten läpi käyntiä tarkoituksena varmistaa toimeenpanon kytkeytymisen paremmin valtion talousarvion valmisteluun ja toimeenpanoon (määrärahat, valtuudet) ja samalla lisätä henkilöstön osaamista.

Kansliapäällikkö


Jaana Husu-Kallio

Osastopäällikkö


Minna-Mari Kaila

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriö
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiokonttori
MMM osastot ja toimialat
MMM/HAKE/ohjaus- ja talousyksikkö
MMM/RO/yksiköt