

Sosiaali- ja terveysministeriö

Laillisuustarkastuskertomus 16/2016 Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta, annettu 7.9.2016

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa arvioitiin, onko työttömyyskassan rahoitusosuus ja lopullisen edunsaajan ansiopäiväraha maksettu säädösten mukaisesti ja onko rahoitusprosessin sisäinen valvonta järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Tarkastuksessa tuotiin esiin, että sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole todellista ohjausvaltaa eikä vaikutusmahdollisuutta asianmukaisen valvonnan järjestämisessä ansiopäivärahaprosessissa. Tarkastuksessa havaittiin työttömyyskassojen käyttämissä maksatusjärjestelmissä virheellinen määrittely, jonka johdosta valtion rahoitusosuus sisälsi siihen kuulumattomia eriä. Muilta osin valtionosuus oli maksettu säädösten mukaisesti. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriön roolia rahoitusprosessissa vahvistetaan.

Jälkiseurannassa selvitettiin, mihin toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriö on ryhtynyt tarkastuskertomuksen kannanottojen johdosta. Tarkastuskertomuksen kannanottojen pohjalta johdettiin jälkiseurantaa varten seuraavat kysymykset:

1. Onko sosiaali- ja terveysministeriö selvittänyt vaihtoehdot sen ohjausvallan vahvistamiseksi käytännössä?
2. Miten sosiaali- ja terveysministeriö on varmistanut, ettei valtion osuutta makseta sellaisiin menoihin, joihin ei ole määrätty valtion osuutta lainsäädännössä tai valtion talousarviossa?
3. Miten erityisesti lainsäädännön muutostilanteissa on varmistettu rahoitusosuuksien oikeellisuus ja järjestelmätoimittajien ja työttömyyskassojen lainsäädännön soveltaminen ja tulkinta?
4. Onko sosiaali- ja terveysministeriö varmistanut säännöllisin väliajoin työttömyyskassojen maksatusjärjestelmien riittävän valvonnan? Miten on varmistettu?
5. Onko sosiaali- ja terveysministeriö täsmäyttänyt yhteistyössä Työllisyysrahaston (aikaisemmin Työttömyysvakuutusrahaston) kanssa rahoitusosuudet ennen lopullisen vuosittaisen rahoitusosuu-den vahvistamista? Miten mahdollinen täsmäytys on dokumentoitu ja arkistoitu?
6. Onko mahdollisissa epäselvissä rahoitusosuuksien täsmäytystilanteissa Työllisyysrahasto informoinut ministeriötä mahdollisimman pian, jotta rahoitusosuuksien korjaaminen on voitu tehdä tehokkaasti? Onko tehdyistä korjauksista laadittu aina erillinen päätös?

7. Toimittaako sosiaali- ja terveysministeriö Työllisyysrahastolle säännöllisesti ajantasaista tietoa rahoitusosuuksista ja tilastoista?

Jälkiseurantaa varten sosiaali- ja terveysministeriölle lähetettiin selvityspyyntö, jossa pyydettiin vastaamaan edellä lueteltuihin kysymyksiin.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ohjauksen vahvistaminen ja lainsäädännön soveltamisen tulkinta

Tarkastuskertomuksessa tuotiin esiin, ettei sosiaali- ja terveysministeriöllä ole ohjaus- tai valvontavaltaa varmistettaessa valtion rahoitusosuuden oikeellisuutta ansiopäivärahasprosessissa. Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että selvitetäisiin vaihtoehdot sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen vahvistamiseksi käytännössä.

Selvityspyyntöön antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työttömyysetuukien toimeenpanon valvonta siirrettiin vuonna 2001 ministeriöltä nykyiselle Finanssivalvonnalle. Siirrolla haluttiin varmistaa, ettei sama taho sekä valmistelee lainsäädäntöä että valvo itse valmistelemiensa lakien täytäntöönpanoa ja soveltamista. Ministeriössä vahvistetaan Finanssivalvonnan työttömyyskassoille valmistelemat soveltamisohjeet etuuksien maksamiseksi ja jäsenyysasioiden hoitamiseksi. Soveltamisohjeiden kautta ministeriöllä on ohjausvaltaa ainakin ohjetasolla.

Ministeriö toteaa lisäksi, että soveltamisohjeiden valmistelua on kehitetty ja se on nykyisin osapuolia osallistavaa, työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen edustajat mukaan lukien. Soveltamisohjeiden valmistelun yhteydessä on ministeriön mukaan mahdollista varmistua siitä, että eri tahoilla on yhteinen näkemys säädosmuutosten sisällöstä ja tavoitteista sekä siitä, millaisia muutoksia kulloinkin säädosmuutos edellyttää nykytilaan nähden. Tässä yhteydessä myös toimeenpanijoilla on mahdollisuus varmistua lainmuutosten yksityiskohdista. Soveltamisohjeiden toteuttamisen valvonta sitä vastoin kuuluu Finanssivalvonnalle, eikä ministeriöllä ole siihen toimivaltaa.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvalta ei ole olennaisesti vahvistunut.

2.2 Valtion osuutta saa käyttää vain lainsäädännössä tai talousarviossa määriteltyihin menoihin

Tarkastuskertomuksen mukaan ministeriö hyväksyy vuosittain Finanssivalvonnan esityksestä valtion lopullisen rahoitusosuuden ansiosidonnaisesta päivärahasta. Ministeriö luottaa päätöksenteossaan kassojen maksatusjärjestelmien tuottamiin tietoihin, joita ei tarkasteta systemaattisesti. Tällöin on olemassa merkittävä riski, että rahoitusosuudesta tulee virheellinen. Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että ministeriö varmistaa jatkossa työttömyyskassojen maksatusjärjestelmien valvonnan tai tarkastuksen erityisesti lainsäädännön muuttuessa. Sosiaali- ja terveysministeriö on rahoitusprosessissa ainoa taho, jonka intresseissä on valvoa valtion etua siten, ettei valtion rahoitusosuuteen sisällytetä muiden maksettavaksi kuuluvia eriä.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion varoista oli virheellisesti maksettu lomautusajan osuuksia. Syynä oli maksatusjärjestelmien parametrien virheellinen määrittely. Vuoden 2016 tarkastuskertomuksessa todetaan, että Finanssivalvonnasta saadun tiedon mukaan prosessia oltaisiin jatkossa muuttamassa siten, että sosiaali- ja terveysministeriö saa maksatusjärjestelmien toteutumattiedot suoraan työttömyyskassoilta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa jälkiseurannan selvityspyyntöön antamassaan lausunnossaan, että työttömyysturvan rahoitus on monimutkainen kokonaisuus; siihen kytkeytyy useita maksutahoja, joista osa on viranomaisluontoisia toimijoita ja osa ei. Ministeriön mahdollisuudet varmistua maksatuksen lainmukaisuudesta ovat rajalliset, ja sen valvonta-oikeutta on rajoitettu tarkoituksella tässä raportissa edellä kuvatuista syistä. Ministeriö kertoo lausunnossaan seuraavansa valtion rahoitusosuuden maksatusta Finanssivalvonnan kuukausittain toimittamien tilastojen pohjalta ja tekevänsä valtion rahoitusosuutta koskevat lopulliset päätökset se tekee näiden Finanssivalvonnan toimittamien tietojen perusteella. Ministeriö pyytää Finanssivalvonnalta tarpeen mukaan mahdollisia lisätietoja. Ministeriössä on vireillä lakimuutos, jonka mukaan Finanssivalvonta ei enää tekisi rahoitusosuusesityksiä ministeriölle vaan tiedot toimitettaisiin suoraan ministeriölle. Kuten edellä kuitenkin todettiin, työttömyyskassojen valvonta kuuluu tällä hetkellä lakisääteisesti Finanssivalvonnalle, ja maksatusjärjestelmien toiminnallisuksien valvonta on osa työttömyyskassojen valvontaa.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto toteaa, että tarkastuksessa havaittu valtion rahoitusosuuden oikeellisuuteen ja täydellisyyteen liittyvä riski on edelleen olemassa.

2.3 Ministeriön ja Työllisyysrahaston yhteistyön prosessi sisäisessä valvonnassa

Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että ministeriö varmistaa Työttömyysvakuutusrahastolta (nykyiseltä Työllisyysrahastolta) erityisesti työttömyyskassojen rahoitusosuuksien määrän ennen kuin se vahvistaa lopullisen rahoitusosuuslaskelman. Työllisyysrahasto välittää kassoille vuoden aikana maksettavat rahoitusosuudet ja pystyy täten seuraamaan maksettuja todellisia kassakohtaisia osuuksia suoraan maksatustiedoista, ei pelkästään tilastotiedoista. Työllisyysrahastolta ministeriö pystyisi helposti varmistamaan, että kaikilla osapuolilla on rahoitusosuuksista yhteneväiset tiedot, ja mahdolliset erot pystyttäisiin selvittämään ajoissa.

Tarkastuksessa suositeltiin lisäksi, että ministeriön tulisi antaa Työllisyysrahastolle ajantasaisesti riittävät tiedot maksatusosuuksista, jotta rahaston tekemä täsmäytys pysyisi ajan tasalla. Tarkastuksessa ei saatu täsmäämään Työttömyysvakuutusrahaston rahoitusosuuslaskelmia ja kassojen ja Finanssivalvonnan toimittamia lopullisia toteutumatietoja. Asiasta informoitiin ministeriötä, jossa tehtiin uusi päätös valtion lopullisesta rahoitusosuudesta. Tarkastuksessa suositeltiin, että ministeriötä informoidaan epäselvistä tilanteista mahdollisimman pian, jotta rahoitusosuuksia voidaan vielä korjata. Jos korjattavaa löytyy, tulee ministeriön tehdä korjauksista aina erillinen päätös.

Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo lausunnossaan, että ministeriö on lähettänyt ennen rahoitusosuuden lopullista vahvistamista Työllisyysrahastolle Finanssivalvonnan toimittaman esityksen ja pyytänyt Työllisyysrahastoa tarkastamaan, että esitetyt luvut täsmäyvät heidän tilastoihinsa. Mahdollisista eroista on pyydetty informoimaan ministeriötä. Tiedustelu on tehty sähköpostitse. Ministeriön mukaan Työllisyysrahasto on informoinut ministeriötä, aina jos se on huomannut virheen. Virheellisistä päätöksistä laaditaan aina uusi päätös.

Ministeriön lausunnon mukaan Finanssivalvonta toimittaa kuukausittain tilastot rahoitusosuuksista ja maksetuista päivistä Työllisyysrahastolle ja ministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö ei toimita tietoja Työllisyysrahastolle.

Jälkiseurannan perusteella virasto toteaa, että rahoitusosuuksien sisäisen valvonnan menettelyissä on tapahtunut kehitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee kuitenkin huolehtia, että jatkossa Työttömyysrahaston ilmoitukset virheellisyyksistä dokumentoidaan ja arkistoidaan asianmukaisesti.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Vaikka valtion talousarviossa ansiopäivärahan valtionosuuteen varattu määräraha on vähentynyt viime vuosina, on summa edelleen merkittävä. Tarkastuskertomusvuonna 2016 valtionosuuden määrä talousarviossa oli 1,1 miljardia euroa ja vuoden 2019 talousarviossa määrärahan tarpeeksi on arvioitu 781 miljoonaa euroa.

Tarkastuskertomuksessa tuotiin esiin ansiopäivärahan rahoitusprosessiin liittyvä ja prosessia koskevasta lainsäädännöstä johtuva tarkastus- ja ohjausvaje. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ansiopäivärahaprosessissa todellista ohjausvaltaa eikä mahdollisuutta vaikuttaa prosessin asianmukaiseen valvontaan. Tarkastuksessa havaittiin, että työttömyyskassojen käyttämissä maksatusjärjestelmissä oli virheellinen määrittely, jonka vuoksi valtion rahoitusosuus sisälsi siihen kuulumattomia eriä. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriön roolia rahoitusprosessissa vahvistetaan.

Ansiopäivärahan maksatukseen osallistuu usea taho. Tarkastuskertomuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysministeriö on rahoitusprosessissa ainoa taho, jonka intresseissä on valvoa valtion etua siten, ettei valtion rahoitusosuuteen sisällytetä muiden maksettavaksi kuuluvia eriä. Työttömyysetuusten valvonta kuuluu lakisääteisesti Finanssivalvonnalle, joten ministeriöllä on hyvin rajalliset mahdollisuudet varmistaa, että valtionosuutta maksetaan vain lakisääteisiin tai valtion talousarviossa määrättyihin menoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontavallassa ei ole tapahtunut olennaista muutosta tarkastuksen jälkeen, eikä tarkastuskertomuksen suositusten mukaisia kehitystoimenpiteitä ole juurikaan toteutettu. Tarkastuksessa havaittu valtion rahoitusosuuden oikeellisuuteen ja täydellisyyteen liittyvä riski on siis edelleen olemassa. Jälkiseurannan perusteella sisäisen valvonnan menettelyissä on kuitenkin tapahtunut kehitystä.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan ministeriö luottaa valvojan ja tilintarkastajan toimiin etuusmaksatuksen oikeellisuuden tarkastamisessa. Lausunnon mukaan vastaava malli on käytössä myös muissa etuusjärjestelmissä, kuten maatalousyrittäjien eläkkeissä, merimieseläkkeissä ja yrittäjien eläkkeissä. Tarkastusvirastolla on täten tarkoitus kiinnittää asiakokonaisuuteen huomiota tulevissa etuusjärjestelmiin liittyvissä tarkastuksissa.

Tarkastusvirastolla ei edelleenkään ole tarkastusoikeutta Finanssivalvontaan, minkä vuoksi prosessia voidaan tarkastaa vain osittain. Tämän johdosta ansiopäivärahan valtionosuuteen kohdistunutta tarkastusta ei ole tarkoituksenmukaista jatkaa tässä vaiheessa.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Tea Grönlund
johtava tilintarkastaja