

4.11.2020

Dnro 184/52/2014

Jakelussa mainitut

Laillisuustarkastuskertomus 18/2015 Korvaukset

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta laillisuustarkastuksesta.

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

1 Jälkiseurannan toteutus

Laillisuustarkastuksessa selvitettiin valtion varoin suoritettavaa korvaustoimintaa. Tarkastuksen kohteena olleita korvauksia maksetaan neljältä valtion talousarvion momentilta, ja korvaukset poikkeavat toisistaan sekä lainsäädännöllisiltä perusteiltaan että käyttötarkoitukseltaan. Koska korvaukset poikkeavat toisistaan huomattavasti säädösperstaltaan ja yksityiskohtaisilta kriteereiltään, tarkastuksessa käytetyt kriteerit rajattiin koskemaan korvausten hakemista, myöntämistä, määrää ja maksamista. Kaikista korvausprosesseista selvitettiin sisäistä valvontaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että korvausprosesseissa noudatettiin olennaisilta osin säädöksiä ja ohjeita lukuun ottamatta tapauksia, joissa työtaturmakorvauspäätöksiä ei tehty tapaturmavakuutuslain 41 b §:ssä asetetussa määräajassa. Työtaturmakorvausten ja luonnonsuojelualueiden perustamiseen liittyvien korvausten sisäisessä valvonnassa havaittiin kehittämistarpeita.

Jälkiseurannan kohteena olivat luonnonsuojelualueiden perustamiskorvaukset, oikeusapurkorvaukset ja työtaturmakorvaukset.

Tarkastuksen jälkiseurannassa selvitettiin seuraavat asiat:

- Luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten saajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ympäristöministeriön sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tulee yhteistyössä täsmentää korvausten määrän laskentaa koskevaa ohjeistustaan. Ovatko ELY-keskukset ryhtyneet toimenpiteisiin asiassa?
- Ovatko ELY-keskukset varmistuneet siitä, että korvaukset maksetaan oikeudenkäynneistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n mukaisesti vasta sen jälkeen, kun luonnonsuojelualan perustamispäätös on tullut lainvoimaiseksi?
- Ovatko ELY-keskukset lisäksi varmistaneet, että luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten ohjeistusta noudatetaan yhtenäisesti kaikissa ELY-keskuksissa?
- Onko oikeusministeriö selvittänyt, onko oikeusapurkorvausten hakijoiden taloudellista asemaa kuvaavien tietojen pistokokeellinen tarkastusmenettely ollut toimiva ja riittävä?
- Onko oikeusapurkorvausten valmistelussa voitu jo hyödyntää teknisiä käyttöyhteyksiä Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen henkilörekistereihin?

- Onko Valtiokonttori varmistanut, että laissa asetettuja määräaikoja noudatetaan työtaturmakorvausten käsittelyssä?
- Yhdenvertaisen kohtelun vuoksi on tärkeää soveltaa työtaturma- ja ammattitautilain 116 §:ää yhtenäisellä tavalla julkisen ja yksityisen sektorin korvauskäytännöissä. Onko Valtiokonttori kiinnittänyt tarkemmin huomiotaan kyseisen säädöksen määräykseen?
- Onko Valtiokonttori muuttanut käytäntöään työtaturmakorvauksiin liittyvien laskujen käsittelyssä siten, että lisäselvityksiä pyydetään aina, kun asiantuntijalääkäri sitä ehdottaa, tai muuten on syytä epäillä laskun oikeellisuutta? Onko lisäselvitysten dokumentointia yhtenäistetty ja arkistointia kehitetty?
- Onko Valtiokonttori laatinut korvauskäsittelijöille yhteisen toimintaohjeen, jolla voitaisiin varmentaa yhtenäisiä käytäntöjä?
- Onko työtaturmakorvausprosessin etukäteiskontrolleja kehitetty ja päätöksentekoon vaikuttava selvitystyö järjestetty aiempaa paremmin?
- Onko Valtiokonttori osaltaan varmentanut valtiolle kuuluvien saatavien aiempaa tehokkaamman perinnän nopeuttamalla valtion takautumisoikeuteen perustuvien rikosvahinkokorvausten perinnän aloittamista?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Jälkiseuranta varten ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus), oikeusministeriölle ja Valtiokonttorille lähetettiin selvityspyynnöt 3.8.2020. Selvityspyyntöihin on saatu vastaukset Pirkanmaan ELY-keskuksesta 18.8.2020, Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta 31.8.2020, oikeusministeriöstä 27.8.2020 ja Valtiokonttorista 28.8.2020.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Luonnonsuojelualueiden perustamiskorvaukset

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten saajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ympäristöministeriön sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) tulee yhteistyössä täsmentää korvausten määrän laskentaa koskevaa ohjeistustaan. Lisäksi ELY-keskuksia kehoitettiin varmistamaan, että niissä kaikissa noudatettaisiin yhtenäisesti luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten ohjeistusta.

Pirkanmaan ELY-keskus toteaa vastauksessaan, että luonnonsuojelualueiden korvauksissa on perinteisesti sovellettu lunastuslain/Maanmittauslaitoksen käyttämiä arviointimenetelmiä. Perustettavat kohteet poikkeavat ominaisuuksiltaan muun muassa sen suhteen, mitkä ovat metsätalouden harjoittamisen edellytykset, joten kokonaisarvonkorjaus ei voi olla kiinteä ja sama kaikilla kohteilla. Korvauslaskelmissa pyritään taloudellisen hyödyn menetyksen arviointiin. Vastauksen mukaan vuotuisilla ympäristöministeriön ja ELY-keskusten neuvottelupäivillä on käyty asiaan liittyvää keskustelua ja ohjeistusta on täsmennetty mahdollisuuksien mukaan. ELY-keskus on vastauksessaan eritellyt menetelmät, joita noudattamalla se toimii laadittujen ohjeiden mukaisesti.

Pirkanmaan ELY-keskus tuo esiin, että alueelliset ELY-keskukset ovat toiminnassaan itsenäisiä virastoja, joten niillä ei ole mahdollisuutta tarkastaa toistensa toimintaa ja sitä, miten ohjeita noudatetaan toisissa ELY-keskuksissa. Euromääräisesti merkittävät korvauspäätökset (yli 200 000 euroa) alistetaan ympäristöministeriön päätösvaltaan, ja samalla arviolaskelmat toimitetaan ministeriöön.

Muina kehittämistoimina Pirkanmaan ELY-keskus on vastauksensa mukaan ottanut käyttöön laatujärjestelmän yhteiset mallipohjat ja (tarkastuksen jälkeen tehdyn) luonnonsuojelulain 21 §:n muutoksen edellyttämät menettelyt.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus viittaa selvityksessään Pirkanmaan ELY-keskuksen vastaukseen ja toteaa, että sen toimintatavat ovat yhteneväiset Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa ohjeistukseen liittyviltä osin.

Tarkastuskertomuksessa ELY-keskuksia pyydettiin lisäksi selvittämään ovatko ne varmistaneet, että korvaukset maksetaan oikeudenkäynneistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n mukaisesti vasta sen jälkeen, kun luonnonsuojelualueen perustamispäätös on tullut lainvoimaiseksi.

Pirkanmaan ELY-keskus on ilmoittanut muuttaneensa korvauksen maksamisajankohtaa siten, että ensin se odottaa päätöksen valitusajan umpeutumista ja selvittää Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta, onko päätöksestä jätetty valituksia. Vasta kyseisten toimien jälkeen korvaus voi lähteä maksatukseen. KEHA-keskus on myös ohjeistanut ELY-keskuksia valtakunnallisesti maksatuslomakkeiden, tositelajien sekä liitteiden käytöstä.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus on selvityksensä mukaan noudattanut aiemminkin menettelytapaa, jonka mukaan perustamiskorvaukset on maksettu vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi. ELY-keskus tekee tiedustelut Kuopion hallinto-oikeudelta sähköisesti, minkä ansiosta korvausten maksatusta on voitu nopeuttaa.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että ELY-keskukset ovat ryhtyneet riittäviin korjaus- ja kehittämistoimiin luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten hallinnoinnissa ja maksatuksessa. Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa.

2.2 Oikeusapukorvaukset

Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että oikeusministeriö selvittäisi, onko oikeusapukorvausten hakijoiden taloudellista asemaa kuvaavien tietojen tarkastaminen pistokokein ollut toimiva ja riittävä menettely. Lisäksi suositeltiin, että ministeriö selvittää, onko oikeusapukorvausten valmistelussa voitu jo hyödyntää teknisiä käyttöyhteyksiä Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen henkilörekistereihin.

Oikeusministeriön antaman selvityksen mukaan oikeusapuhakemusten käsittelyä on selvittänyt ministeriön asettama selvityshenkilö, joka on luovuttanut selvityksensä toukokuussa 2018. Selvityshenkilön tehtävänä oli muun muassa tehdä ehdotuksia siitä, miten oikeusapupäätösten tekoa voidaan tehostaa ja yhtenäistää ja miten päätöksenteko tulisi organisoida. Raportissa ei erityisesti selvitetty hakijoiden arvioinnissa käytetyn pistokoemenettelyn toimivuutta ja riittävyyttä. Selvitys tästä tehdään syksyn 2020 aikana, ja se on luvattu toimittaa tarkastusvirastolle 31.1.2021 mennessä.

Oikeusministeriö ilmoittaa, että sen pitkän aikavälin tavoitteena on saada oikeusavun hakijan taloudellista tilannetta kuvaavat tiedot suoraan sähköisistä järjestelmistä, jolloin pistokoemenettelystä olisi mahdollista luopua. Oikeusministeriön aloitteesta on käynnistetty tutkimushanke, jossa selvitetään julkisen oikeusavun tularajoja ja sitä, olisiko rajoja hallitusohjelman mukaisesti syytä nostaa, jotta entistä useampi hakija tulisi oikeusavun piiriin. Samalla selvitetään, millaisia vaikutuksia aiheutuu, jos kriteereitä yksinkertaistetaan niin, että tarvittavat taloudellisuustilannetta kuvaavat tiedot saataisiin sähköisten järjestelmien kautta. Tutkimus tehdään vuosina 2020-2021.

Oikeusministeriö on selvittänyt teknisten käyttöyhteyksien mahdollisuudet Kelan ja Verohallinnon kanssa ja yhteydet on toteutettu Verohallinnon tietoihin vuoden 2017 lopulla ja Kelan kanssa vuonna 2019. Parhailaan selvittelyssä ovat tulorekisterin tietojen käyttömahdollisuudet.

Jälkiseurannan perusteella todetaan, että oikeusministeriö on ryhtynyt selvittämään tarkastuksessa esiin tulleita havaintoja. Ministeriö on luvannut toimittaa tarkastusvirastoon lisäselvityksen siitä, onko korvauksen hakijoiden taloudellisen tilan arviointi nykyisellään ollut riittävää ja toimivaa. Ministeriön kehittämistoimia seurataan tilikauden 2020-2021 tilintarkastuksen yhteydessä. Jälkiseurannan perusteella voidaan lisäksi todeta, että oikeusministeriö on pyrkinyt aktiivisesti järjestämään teknisiä käytöyhteyksiä eri toimijoiden välille. Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa.

2.3 Työtapaturmakorvaukset

Tarkastuskertomuksessa tuotiin esiin, että Valtiokonttorin tulisi varmistaa työtapaturmakorvausten käsittely laissa edellytettyjen määräaikojen puitteissa. Lisäksi Valtiokonttoria suositeltiin varmistamaan, että korvauksen hakijoita kohdellaan yhdenvertaisesti julkisen ja yksityisen sektorin korvauskäytännöissä.

Valtiokonttori toteaa selvityksessään, että ruuhka korvauskäsittelyssä oli saatu puretuksi lisäresursoinnilla pian tarkastuksen päättymisen jälkeen vuonna 2015, minkä jälkeen käsittelyajat ovat olleet lain mukaisia. Käytössä oleva TIA-korvausjärjestelmä avustaa käsittelijöitä automatisoidusti nostamalla työjonossa etusijalle vahinkotapaukset, joissa jokin lakisääteinen määräaika on täyttymässä. Järjestelmä tuottaa ajantasaista tietoa käsittelyajoista ja työjonoista. Valtiokonttorin laaduntarkastus kohdistuu myös määräaikojen noudattamiseen.

Voimassa olevan työtapaturma- ja ammatitaitulain mukaan korvausasia on pääsääntöisesti saatettava vireille vakuutuslaitoksessa viiden vuoden kuluessa vahinkopäivästä. Korvausasia voidaan saattaa vireille myös säädetyn määräajan jälkeen, jos vireille tulo ei ole viivästynyt vahingoittuneesta johtuvasta syystä ja korvausoikeuden tutkimatta jättäminen olisi olosuhteet huomioiden kohtuutonta. Valtiokonttorin selvityksen mukaan lainkohdan yhtenäinen soveltaminen varmistetaan asiantuntijakannanotolla, jollaista käsittelijän on pyydettävä korvauspäälliköltä tai lakimieheltä, jos asia tulee vireille laissa säädetyn viiden vuoden määräajan jälkeen. Sekä kannanotto että asiantuntijan vastaus merkitään korvausjärjestelmään. Kulukorvauksiin liittyvissä määräajoissa on noudatettu yhdenmukaisia menettelyitä. Koko tapaturmavakuutusalan yhtenäinen käytäntö varmistetaan Valtiokonttorin mukaan aktiivisella toiminnalla Tapaturmavakuutuslaitosten liiton kautta sekä yhteydenpidolla suoraan yksityisiin laitoksiin.

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että työtapaturmakorvauksiin liittyvien laskujen käsittelyssä pyydetään aina lisäselvityksiä, kun asiantuntijalääkäri sitä ehdottaa, tai muuten on syytä epäillä laskun oikeellisuutta. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi, että pyydettyjen lisäselvitysten dokumentointia yhtenäistetään ja arkistointia kehitetään.

Valtiokonttori tuo vastauksessaan esiin, että käytäntöjä työtapaturmakorvauksiin liittyvien laskujen käsittelyssä on muutettu. Käsittelijöille on laadittu kirjalliset ohjeet, ja korvauksen käsittelyyn liittyvät asiakirjat, kirjeenvaihto ja suulliset keskustelut viedään korvausjärjestelmään. Lisäselvityspyyntö tehdään aina, jos asiantuntijalääkäri sitä ehdottaa tai on muita syitä epäillä laskun oikeellisuutta. Harkinnan perusteella lisäselvityspyyntö voidaan myös siirtää korvauspäällikön tai lakimiehen ratkaistavaksi.

Tarkastuksen perusteella lisäksi suositeltiin, että Valtiokonttori laatii korvauskäsittelijöille yhteiset toimintaohjeet, joilla voitaisiin varmentaa yhtenäisempiä käytäntöjä. Myös työtapaturmakorvausprosessin etukäteiskontrollien ja päätöksenteon kehittämistä suositeltiin.

Selvityksen mukaan korvauspalveluissa kullakin korvauslajilla on omat laajat sähköiset työohjeensa. Työtapaturmien tietovarannosta käsittelijät löytävät lainsäädäntöön sekä koko tapaturmasektorin yhteiseen korvauskäytäntöön liittyviä ohjeita. Ohjeisiin sisältyy tietoa muun muassa lainmuutoksista, tapaturmavakuutusalan yhteisistä ohjeista ja Valtiokonttorin sisäisistä ohjeista sekä aiheeseen liittyviä tietopankkeja. Käsittelijät saavat perehdytystä ja ajankohtaista tietoa muun muassa oikeuskäytännöistä säännöllisissä korvauspalaverissa. Muutoksenhakuasteiden ratkaisut tallennetaan

asianhallintajärjestelmään ja toimitetaan aina tiedoksi asiaa hoitavalle käsittelijälle. Merkittävät ja muuttuneet ratkaisut toimitetaan tiedoksi myös asiantuntijalääkärille.

Selvityksen mukaan korvauskäsittelyn etukäteiskontrollit on järjestetty käsittelijöiden euro-määräisten ratkaisuvaltuuksien perusteella. Vahingot segmentoidaan niiden laadun ja suuruuden mukaan käsittelijäryhmille. Valtuuksien noudattamisen varmistamiseksi korvausjärjestelmään on rakennettu kontrolli, joka ohjaa käsittelijän esimiehen työhöön sellaiset korvauspäätökset, jotka ylittävät käsittelijän omat ratkaisuvalluudet määrällisesti. Käsittelijä ei voi itsenäisesti tehdä päätöstä asiassa, johon hänellä ei ole valtuuksia.

Esimies hyväksyy päätöksen korvausjärjestelmässä. Jos asia edellyttää esimiehen hyväksyntää, korvauspäätös tai korvauksen maksu eivät lähde asiakkaalle ennen kuin järjestelmään on tehty hyväksymismerkintä. Kaikkien korvausasioihin liittyvien asiakirjojen dokumentointi ja arkistointi on yhtenäistetty ja digitalisoitu Valtiokonttorin asianhallintajärjestelmässä. Käsittelijät voivat avata asiakirjat korvausjärjestelmään syntyvän linkin kautta, ja tietojen käsittelemisestä jää merkintä asianhallintajärjestelmän loki-tietoihin. Korvauskäsittelyn laatua seurataan jälkikäteen satunnaisotannalla tehtävillä laaduntarkastuksilla, joissa käydään kolmesti vuodessa läpi määrätty määrä vahinkotapauksia. Kansalaispalvelut-toimialalla on tehostettu omavalvontaa vuoden 2020 aikana.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, miten tehokkaasti valtiolle kuuluvien saatavien perintä aloitetaan ja pyydettiin selvitystä siitä, onko Valtiokonttori osaltaan nopeuttanut valtion takautumisoi-keuteen perustuvien rikosvahinkokorvausten perinnän aloittamista. Valtiokonttori ilmoittaa järjestä-vänsä vähintään vuosittain Oikeusrekisterikeskuksen kanssa yhteistyöpalaverin, jossa käydään läpi yleinen toimintatilanne ja suunnitelmat sähköiseen menettelyyn siirtymisestä. Valtiokonttorin vastauksen mukaan rikosvahinkojen asiakaspalvelussa toimii yksi henkilö, joka vastaa Oikeusrekisterikeskukseen toimitettavien asiakirjojen käsittelystä. Rikosvahinkopäätösten tekijät tulostavat korvauspäätökset liit-teineen ja toimittavat ne sisäisesti eteenpäin Valtiokonttorissa Oikeusrekisterikeskuksen keräyslaatik-koon. Samalla asian siirtämisestä perintään tehdään merkintä järjestelmään. Vastuutettu henkilö seu-raa vahinkopäätösten kertymistä ja lähettää kertyneet korvauspäätökset 2-3 kertaa vuodessa Oikeus-rekisterikeskukseen. Tarvittaessa perintään siirtoa voidaan nopeuttaa lähettämällä korvauspäätös säh-köpostitse, jos saatava on vanhentumassa pian päätöksen antamisen jälkeen.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto toteaa, että Valtiokonttori on ryhtynyt korjaus- ja kehittä-mistoimenpiteisiin tarkastuksen jälkeen. Korvausjärjestelmässä käsiteltävien tapahtumien oikeellisuuden varmentamiseksi ja kontrollitoimien kattavuuden lisäämiseksi on kehitteillä data-analytiikan mene-telmiä. Korvauspäätösten määrääjät on saatettu lain mukaisiksi ja keinot yhdenvertaisen menettelyn varmistamiseksi julkisessa ja yksityisessä korvaustoiminnassa on selvitetty.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa, mutta Valtiokonttorin korvaustoimintaa ja sisäistä valvontaa tar-kastetaan tilintarkastuksen yhteydessä vuosittain.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Laillisuustarkastuksessa selvitettiin valtion varoin suoritettavaa korvaustoimintaa ja todettiin, että kor-vausprosesseissa on olennaisilta osin noudatettu säädöksiä ja ohjeita.

Valtiokonttori on korjannut tarkastuksessa havaitut puutteet työtapaturmakorvausten prosessin mää-räaikojen noudattamisessa. Se on myös selvittänyt keinot, joilla varmistetaan yhdenvertainen menet-tely julkisessa ja yksityisessä tapaturmakorvaustoiminnassa. Käytössä oleva korvausjärjestelmä toimii keskeisenä prosessia ohjaavana ja kontrolloivana sisäisen valvonnan välineenä. Analyttisiä menetelmiä laskutuksen oikeellisuuden varmentamiseksi ja korvausprosessin sisäisten kontrollien kattavuuden li-säämiseksi on kehitteillä. Tarkastusvirasto suosittelee Valtiokonttoria osaltaan pyrkimään siihen, että

valtion saatavien perintä saataisiin myös valtion takautumisoikeuteen perustuvien rikosvahinkokorvausten osalta tehokkaammaksi.

Oikeusministeriö selvittää syksyn 2020 kuluessa, onko oikeusapurvausten hakijoiden taloudellisen tilan arviointi nykyisellään ollut riittävää ja toimivaa. Pidemmän aikavälin tavoitteena on järjestää korvauskäsittely ja tarvittavien tietojen saanti sähköisesti niin, että hakijoiden taloudellinen tilanne voidaan selvittää suoraan järjestelmästä. Oikeusministeriö on toiminut aktiivisesti teknisten käyttöyhteyksien järjestämiseksi ja hyödyntämiseksi keskeisten toimijoiden kesken.

ELY-keskukset ovat ryhtyneet riittäviin korjaus- ja kehittämistoimiin luonnonsuojelualueiden perustamiskorvausten käsittelyssä niin, että hakijoiden kohtelu on mahdollisimman yhdenvertaista valtakunnallisesti. Korvausperusteiden ohjeistusta on täsmennetty ympäristöministeriön ja ELY-keskusten yhteistyönä. Korvausten maksatuksessa on siirrytty aiempaa kattavammin menettelyyn, jossa vain lainvoimaiset päätökset voidaan siirtää maksuun.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa, mutta tilintarkastusten yhteydessä tarvittaessa seurataan korvaustoimintaan liittyviä mahdollisia kehittämistoimia.

Väinö Viherkoski
apulaisjohtaja, Toimiva tiedonhallinta

Aila Aalto-Setälä
johtava tilintarkastaja

JAKELU oikeusministeriö
valtiovarainministeriö
ympäristöministeriö
ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
Pirkanmaan ELY-keskus
Pohjois-Karjalan ELY-keskus
Valtiokonttori