



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta (16/2016) 184/52/2015

Finanssivalvonta, 5.7.2016

Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa, 11.8.2016

Työttömyysvakuutusrahasto, 12.8.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö, 15.8.2016

YTK työttömyyskassa, 15.8.2016



Valtiontalouden Tarkastusvirasto
tilintarkastus@vtv.fi

Lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta

Tarkastus ei koske Finanssivalvontaa, mutta tuodakseen esiin näkökantojaan tehtäviinsä liittyvissä asioissa Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti seuraavaa:

1. Finanssivalvonnan työttömyysvakuutukseen kohdistuvasta valvonnasta

Tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, että Finanssivalvonta ei tarkasta etuuspäätösten oikeellisuutta eikä maksatusjärjestelmien toimivuutta. Tästä saattaa saada hieman virheellisen kuvan Finanssivalvonnan toiminnasta.

Finanssivalvonta käy aika ajoin läpi yksittäisiä etuuspäätöksiä tarkastusten yhteydessä silloin, kun se on tarkastuksen kannalta perusteltua. Tarkastusten pääasiallisena tavoitteena ei ole valtionosuuksien oikeellisuuden selvittäminen, mutta teemasta riippuen tarkastus saattaa vaikuttaa niihinkin. Esimerkkinä voidaan mainita takaisinperintämenettelyn tarkastus, jossa takaisinperinnästä luopumisen osalta tarkastus kohdistui luonnollisesti myös valtionosuudesta luopumiseen.

Työttömyyskassat antavat vuosittain noin miljoona valituskelpoista etuuspäätöstä ja sen lisäksi tehdään aiempiin päätöksiin perustuvia ratkaisuja etuuksien maksamisesta.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan työttömyyskassojen päätösmäärästä johtuen pelkästään yksittäisiin etuuspäätöksiin kohdistuvissa tarkastuksissa otannan täytyisi olla määrällisesti suuri, jotta sen perusteella voitaisiin vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä päätösten oikeellisuudesta. Siksi valvontatoiminnassa on nähty tarkoituksenmukaiseksi panostaa enemmän esimerkiksi sisäisen valvonnan ja etuusprosessien tarkastamiseen, ohjeistamiseen, neuvontaan ja kassojen raportointiin ja selvityksiin perustuvaan valvontaan.

Valvontaa ja tarkastuksia suunnataan riskiperusteisesti. Tällä hetkellä on käynnissä etuuskäsittelyn oikeellisuuden ja laadun valvontaa koskeva tarkastuskierrös, jossa kiinnitetään huomiota muun muassa tietojärjestelmäavusteiseen ja jälkikäteen tehtävään etuuspäätösten

5.7.2016

FIVA 34/05.00.00/2016

Julkinen

oikeellisuuteen ja laatuun kohdistuvaan sisäiseen tarkastukseen ja valvontaan työttömyyskassoissa.

Maksatusjärjestelmien toimintaa on aiemmin tarkastettu ja on mahdollista, että niitä tarkastetaan jatkossakin. Tällöin tarkastuskohde ei kuitenkaan ole ollut eikä tule olemaan yksinomaan valtionosuuksien oikeellisuuteen liittyvä. Lisäksi kassoille ja maksatusjärjestelmille annetaan ohjeita ja neuvoja siitä, miten etuudet tulee merkitä etuudensaajarekisteriin.

Etuuslainsäädännön muutosten yhteydessä käydään läpi sosiaali- ja terveysministeriön tarpeet saada tietoa etuuksien maksamisesta ja tarvittaessa lisätään tai muutetaan kassoilta kerättävää tietoa niin, että se palvelee myös ministeriön tarpeita.

2. Rahoitusprosessin tarkastus- ja ohjausvaje

Tarkastuskertomusluonnoksessa tuodaan esille, että sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ohjausvaltaa asianmukaisen valvonnan järjestämisessä ansiopäivärahaprosessissa, jolla ilmeisesti tarkoitetaan lähinnä ansiopäivärahan rahoittamiseen liittyviä asioita. Luonnoksessa suositellaan, että selvitetäisiin vaihtoehdot sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvallan vahvistamiseksi käytännössä.

Finanssivalvonta on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että rahoitusosuuksien valmisteluun liittyvät tehtävät siirrettäisiin pois Finanssivalvonnalta. Tätä on perusteltu sillä, että toimintamallista, jossa kaksi viranomaista käsittelee samaa aineistoa, ei ole saatavissa sellaista päätösten laatuun tai oikeellisuuteen liittyvää hyötyä, jolla tällaista menettelytapaa voitaisiin perustella. Menettely hidastaa asian käsittelyä, aiheuttaa turhaa työtä ja käytetty työaika on poissa työttömyyskassojen valvontaan käytettävistä resursseista.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on pidetty hyvänä suunnitelmia siitä, että työttömyyskassojen toteumatilastot tulisivat jatkossa suoraan ministeriön käyttöön.

Hallituksen esityksessä (HE 151/2000 vp), joka koski työttömyyskassojen valvonnan siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöltä Vakuutusvalvontavirastolle, on todettu seuraavaa: "Käytännössä työttömyyskassojen valvonnassa noudatettaisiin siten pitkälti tähänastisessa valvonnassa sovellettuja menettelytapoja, jolloin säännönmukaisten kassatarkastusten ja taloudellisen valvonnan ohella pyritäisiin tarkastustoimintaa ja toimeenpanon ohjausta suuntaamaan sellaisiin asiakokonaisuuksiin, joilla on merkitystä hyvän hallinnon toteuttamisessa sekä jäsenten oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Taloudellisessa valvonnassa kohteena on työttömyyskassojen kyky suoriutua sitoumuksistaan eli lakisääteisten etuuksien rahoituksesta, minkä lisäksi on varmistuttava työttömyyskassojen itsenäisestä asemasta

5.7.2016

FIVA 34/05.00.00/2016

Julkinen

ja siitä, että työttömyyskassojen varoja käytetään vain laissa säädettyyn tarkoitukseen.”

Siirrettäessä työttömyyskassojen valvonta pois ministeriöltä lähtökohtana ei näytä olleen se, että valvojan tehtävänä olisi tarkastaa tai valvoa työttömyyskassoja erityisesti valtion osuuksien oikeellisuuden näkökulmasta vaan valvonnan painopistealueina on mainittu muita asioita.

Finanssivalvonnan toimintaa ohjaa johtokunta ja toiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta valvoo pankkivaltuusto. Hallinnollisesti Finanssivalvonta toimii Suomen Pankin yhteydessä, mutta on päätöksenteossa itsenäinen. Finanssivalvonnan toiminnan yksi keskeinen tavoite on vakuutettujen etujen turvaaminen.

Ministeriöllä tai muulla ulkopuolisella taholla ei voi olla oikeutta ohjata Finanssivalvonnan toimintaa tai valvontatyön painopistealueita. Tällainen vaarantaisi Finanssivalvonnan itsenäisyyden ja valvonnan riippumattomuuden.

Sosiaali- ja terveysministeriön valvonnan ja ohjausvallan vahvistamista ei tule toteuttaa Finanssivalvonnan tehtäviä lisäämällä tai siten, että ulkopuoliselle taholle annettaisiin toimivalta päättää siitä, mitä asioita Finanssivalvonta valvoo ja tarkastaa.

3. Työttömyyskassojen päätöksistä ja säännöistä

3.1. Työttömyysetuushakemuksen käsittelyaika

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan tarkastuksessa on havaittu, että etuuspäätös oli tehty kaikissa tapauksissa 30 vuorokauden sisällä päätöksentekoon tarvittavien selvitysten saapumisesta kassaan tai määrääjän ylitykseen oli perusteltu ja hyväksyttävä syy.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa on todettu asiasta seuraavaa: ”Hakemus on aina käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja päätös työttömyysetuudesta on annettava viimeistään 30. kalenteripäivänä hakemuksen saapumisesta. Jos päätöstä ei voida antaa 30 päivän määräajassa siitä johtuen, ettei työttömyyskassalla ole käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja, päätös on annettava 14. kalenteripäivänä siitä, kun työttömyyskassalla on tarvittavat tiedot käytettävissään. Lisäselvityksen pyytäminen ei lyhennä 30 päivän määräaikaa esimerkiksi tilanteessa, jossa heti hakemuksen saavuttua pyydetty lisäselvitys saapuu kassaan nopeasti.”

”Työttömyysturvalain 11 luvun 1 a §:ssä säädetty enimmäiskäsittelyaika on ehdoton eikä sen ylittämistä voida perustella esimerkiksi henkilökunnan poissaoloilla, kassan hakemusmäärien yllätyksellisellä ja nopealla kasvamisella tai ratkaistavan asian vaikeaselkoisuudella ja tulkinnanvaraisuudella.”

Finanssivalvonta toteaa, että vaikka luonnoksen lausumalla tarkoitetaan varmaankin samaa kuin lainsäädännössä, voi siitä saada väärän kuvan käsittelyaikaa koskevan säännöksen sisällöstä. Ensinnäkin määräajan on katsottu olevan ehdoton, eikä sen ylittämistä voida siis perustella hyväksyttävällä syyllä. Toiseksi määräaika voi olla myös 14 päivää selvityksen saapumisesta.

3.2 Työttömyyskassan etuuspäätöksen antaminen ja allekirjoittaminen

Luonnoksessa sanotaan, että eräessä kassassa etuuspäätöksen allekirjoitti säännönmukaisesti ainoastaan etuuskäsittelijä. Etuuskäsittelijöitä ei ole mainittu erikseen kassojen säännöissä tai kassan hallituksen toimesta allekirjoittajina. Tarkastuksen aikana on saatu tieto, jonka mukaan vuonna 2016 kaikissa tarkastukseen kohteina olleissa työttömyyskassoissa etuuspäätöksen allekirjoittaa käsittelijän lisäksi myös kassanjohtaja.

Finanssivalvonta toteaa, että työttömyyskassalaissa tai työttömyysturvalaissa ei ole säädetty siitä, kenellä on oikeus antaa etuuspäätös. Sen sijaan kassan jäsenyyden osalta on säädetty, että jollei säännöissä ole toisin määrätty, on jäseneksi ottaminen kassan hallituksen asiana.

Finanssivalvonta on edellä sanotun perusteella lähtenyt siitä, että etuutta koskevan päätöksen voi antaa muukin kuin kassan nimen kirjoittamiseen oikeutettu henkilö. Koska kyseessä ei ole myöskään siis lähtökohtaisesti kassan hallitukselle kuuluva asia, Finanssivalvonta ei ole edellyttänyt työttömyyskassalain 12 §:n perusteella, että säännöissä täytyisi määrätä se taho, jolla on kelpoisuus antaa etuuspäätös.

Finanssivalvonnan työttömyyskassan sääntöjen laatimista ja vahvistamista koskevissa ohjeissa on todettu asiasta seuraavaa:

”Työttömyyskassan etuuspäätösten tekeminen ei ole sitoumusten tekemistä kassan nimissä, vaan työttömyyskassan tehtävien hoitamista. Nimenkirjoitusoikeutta koskeva kassan säännös ei näin ollen koske sitä, kenellä on oikeus antaa työttömyyskassan päätös. Tämän seikan tulee ilmetä joko työttömyyskassan säännöistä, sisäisistä toimintaohjeista tai hallituksen päätöksistä. Siitä, kenen nimi merkitään työttömyyskassan päätökseen, on säännökset hallintolaissa. Työttömyyskassa voi, niin halutessaan määrittää myös säännöissään, kenellä on oikeus tehdä etuuspäätöksiä ja toisaalta kenen nimi merkitään etuuspäätökseen. Tämä säännös olisi selvyiden vuoksi syytä erottaa työttömyyskassan nimen kirjoittamista koskevasta säännöksestä”.

Työttömyyskassalaki, työttömyysturvalaki tai hallintolaki eivät sisällä säännöstä kassan päätöksen allekirjoittamisesta. Oikeuskirjallisuudessa

on kuitenkin suositeltu hallintopäätöksen allekirjoittamista ja työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annettu asetus antaa mahdollisuuden etuuspäätöksen koneelliseen allekirjoittamiseen.

Hallintolaki edellyttää, että päätöksestä ilmenee sellaisen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta voi kysyä lisätietoja asiassa. Tällaisena henkilönä on hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan luontevinta mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan kassanjohtajat eivät käytännössä osallistu lainkaan yksittäisten etuuspäätösten antamiseen. Siten kassanjohtajan koneellinen allekirjoitus päätöksessä voi antaa virheellisen kuvan siitä, että päätöksen olisi tehnyt kassanjohtaja käsittelijän esityksestä ja myös siitä keneltä lisätietoja tulee pyytää. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt tähän huomiota.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan säännösten ja tosiasiallisen päätöksenteon kannalta tarkoituksenmukaisinta olisi, että päätöksen merkittäisiin vain sen tosiasiasa tehneen henkilön koneellinen allekirjoitus ja hallintolain edellyttämät tiedot.

3.3 Työttömyyskassojen säännöt

Luonnoksessa on sanottu, että pääosin kassojen säännöt vastasivat lainsäädännön minimivaatimuksia. Sääntöjä tulisi kuitenkin tarkentaa erityisesti tasoitusrahaston käytöstä ja sijoittamisesta.

Finanssivalvonta toteaa, että työttömyyskassan tasoitusrahastosta, varojen käytöstä ja sijoitustoiminasta on nykyään säädetty työttömyyskassalaissa ja Finanssivalvonnan antamissa määräyksissä. Kassojen sääntöjen sisältöä koskevan lainkohdan säätämisen jälkeen on siis lisätty huomattavasti varojen käyttöä ja sijoitustoimintaa koskevaa sääntelyä, mutta kyseistä lainkohtaa ei ole muutettu. Kassojen säännöissä ei voida määrätä näistä asioista eri tavalla kuin laissa tai määräyksissä.

Finanssivalvonta on 1.10.2013 sosiaali- ja terveysministeriölle lähettämässään työttömyyskassalain uudistamista koskevassa kirjeessä todennut seuraavaa: ”Säännöissä on mainittava myös miten kassan tasoitusrahasto muodostetaan sekä kuinka se käytetään ja sijoitetaan. Tasoitusrahastosta ja sen käyttämisestä on säädetty laissa ja lisäksi kassalla on lain mukaan velvollisuus laatia sijoitussuunnitelma, joten tällaista säännöstä ei voida pitää kovin tarkoituksenmukaisena”.

”Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi kokonaisuutena arvioida mistä asiasta tulee säätää sitovasti lailla ja mitä asioita voidaan jättää kassojen säännöissä päätettäväksi ja toisaalta sitä, mitkä asiat kaikkien kassojen veloitetaan ottavan sääntöihinsä”.

5.7.2016

FIVA 34/05.00.00/2016

Julkinen

Finanssivalvonta toteaa, ettei sen käsityksen mukaan ole tarkoituksenmukaista toistaa lainsäädännöstä tai määräyksistä ilmeneviä asioita kassojen säännöissä. Esimerkiksi laajojen ja vuosittain tarkistettavien asioiden, kuten sijoitussuunnitelmien vieminen kassan sääntöihin lyhennetyssäkin muodossa aiheuttaisi paljon turhaa hallinnollista työtä kassoissa ja Finanssivalvonnassa.

Finanssivalvonta on katsonut, että yleisellä tasolla liikkuvat maininnat varojen käytöstä ja sijoittamisesta säännöissä riittävät täyttämään työttömyyskassalain vaatimukset.

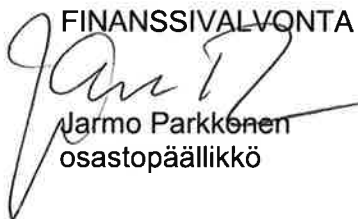
4. Eräistä tarkastushavainnoista

Luonnoksessa on todettu, että Finanssivalvonnalta saadun tiedon mukaan lomautusajan ansiopäivärahojen valtionosuuksien pitäisi olla aina kulukorvauksia tai korjauksia. Se ei kuitenkaan selitä tapauksia, joissa kulukorvauksia on raportoitu todellisuudessa valtionosuudessa enemmän kuin niitä on esitetty työttömyyskassojen maksatuksen toteumatilastossa.

Finanssivalvonta toteaa, että työttömyyskassojen maksamat etuudet ja kulukorvaukset saattavat takautuvasti muuttua sen jälkeen kun tilinpäätös on tehty ja rahoitusosuudet on vahvistettu.

Etuuksia tai kulukorvausta ja siis myös valtion rahoitusosuutta vähentäviä tilanteita voi syntyä esimerkiksi sen vuoksi, että etuutta tai kulukorvausta joudutaan pitkänkin ajan jälkeen perimään takaisin etuudensaajalta. Esimerkiksi vuonna 2015 toteutettava takaisinperintä voi kohdistua sellaiseenkin aikaan (vuoteen 2013), jolloin valtio säädösten mukaan osallistui myös lomautusajan päivärahojen maksamiseen. Takaisinperintään liittyviä maksurekisterikorjauksia käsitellään Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelman 17/2013 kohdassa 11.2.

Etuuksia ja kulukorvauksia voidaan myös maksaa takautuvasti lisää pitkänkin ajan kuluttua. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta tai vakuutusosikeus valituksen johdosta määrää työttömyyskassan maksamaan etuutta tai kulukorvausta ajalta, jolta se on evätty tai maksamaan etuuden määrältään entistä suurempana. Edellä sanotut korjausliikkeet ovat tavanomaisia varsinkin suuremmissa työttömyyskassoissa.

FINANSSIVALVONTA

Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö


Marko Aarnio
toimistopäällikkö

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

PL 1119

00101 HELSINKI

LAUSUNTO LUONNOKSESTA LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSEKSI (Dnro 184/52/2015)

Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa esittää lausuntonaan laillisuustarkastuskertomusluonnoksesta ”Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta” kunnioittaen seuraavaa.

Luonnoksessa laillisuustarkastuskertomukseksi todetaan ”Tarkastusviraston kannanotot” otsikon alla, että työttömyyskassojen käyttämien maksatusjärjestelmien ohjaustietoihin on virheellisesti määritelty, että lomautusajalta maksettavan työttömyysturvalain 6 luvun 3 §:n 1 momentin suuruisen päiväraha kirjataan valtion osuudeksi. Samaisen otsikon alla tarkastusviraston suositukset kohdassa 2. todetaan kuinka tilanne tulisi käydä läpi ja korjata.

Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa toteaa, että maksatusjärjestelmä on muutettu toimimaan oikein siten, ettei valtionosuutta tule kyseisissä tapauksissa. Selvityksemme mukaan Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassassa asia koskee vain muutamaa tapausta ja eikä ole rahalliselta määrältään olennainen.

Tarkastusviraston suositukset kohdassa 9. todetaan, että TE-toimistoja tulisi informoida alustavan esteettömyyspäivämäärän täsmällisyyden tarpeesta, jolloin etuuden myöntöprosessia saataisiin tehostettua työttömyyskassoissa. Suosituksen taustoja selvitetään otsikon ”3.1 Työttömyyskassat ovat maksaneet ansiopäivärahan etuudensaajalle oikein” alla. Selostuksesta huolimatta jää epäselväksi mitä suosituksella tarkoitetaan ja mihin tilanteisiin epäkohta liittyy. Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa pitää tärkeänä asian selventämistä ymmärrettäväksi lopullisessa laillisuustarkastuskertomuksessa.

Otsikon ”2.2 Rahoitusprosessissa on monta toimijaa” alla on todettu Vakuutusväen työttömyyskassan sulautuneen Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassaan 1.1.2016. Näin ei ole tapahtunut. Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassan tiedon mukaan sulautuminen tapahtui JATTK työttömyyskassaan.

Otsikon ”3.2 Työttömyyskassojen yleiset toimintapuitteet” alla käsitellään kassan sääntöjen sisältöä. Niiltä osin todetaan, että sääntöjä tulisi kuitenkin tarkentaa erityisesti tasoitusrahaston käytöstä ja sijoittamisesta. Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa toteaa, että mainittu toteamus on avoin eikä siinä oteta kantaa miltä osin sääntöjä tulisi tarkentaa.

PL 100
PB 100

00531 Helsinki
00531 Helsingfors

puhelin 010 190 300
faksi 010 770 3235

sähköposti

tkassa@jhl.fi

Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa
www.jhl.fi/tyottomyyskassa



Tasotusrahaston käytöstä säädetään Työttömyyskassalaissa (24.8.1984/603).

Työttömyyskassalain 20 §:ssä ja 22 §:n 1 momentissa todetaan:

20 § (24.7.1998/556)

Tasotusrahasto

Työttömyyskassalla tulee olla tasotusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään.

Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi tasotusrahastossa tulee olla

Vakuutusvalvontaviraston vahvistama vähimmäismäärä. (3.11.2000/913)

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi

työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasotusrahastoa enintään Vakuutusvalvontaviraston

vahvistamaan enimmäismäärään.(3.11.2000/913)

Tasotusrahastosta säädetään erikseen asetuksella.

22 §

Kassan vajauksen täyttäminen

Jos työttömyyskassan tilinpäätös osoittaa vajuusta, käytetään sen täyttämiseen

tasotusrahastosta enintään 50 prosenttia.

Yllä mainituista lainkohdista käy ilmi tasotusrahaston tehtävä työttömyyskassan

maksuvalmiuden takaajana ja se kuinka sitä käytetään. Tasotusrahaston suuruudella on

merkitystä myös työttömyyskassan tehdessä jäsenmaksuesityksensä Finanssivalvonnalle.

Esitystä tehdessään työttömyyskassan hallitus arvioi varojen riittävyttä (jäsenmaksutulot + muut tulot + tasotusrahaston suuruus) vastuiden kattamiseksi.

Sijoittamisesta todetaan Työttömyyskassalaissa sen 23 a §:ssä seuraavaa.

23 a § (19.12.2008/1013)

Sijoittaminen ja sijoitussuunnitelma

Työttömyyskassan varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti siten, että

työttömyyskassan maksuvalmius on turvattu.



Työttömyyskassan hallituksen on laadittava työttömyyskassalle 1 momentissa tarkoitettujen varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma.

Sijoitussuunnitelman tulee olla työttömyyskassan sijoitustoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä. Tarkemmat määräykset sijoitussuunnitelmasta antaa Finanssivalvonta.

Koska luonnoksessa esitetystä ei käy ilmi miltä osin sääntöjä olisi tarve täsmentää tasotusrahaston ja sijoittamisen osalta, Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa ei voi ottaa kantaa asiaan. Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa pitää nykyisiä lain säännöksiä ja niiden perusteella laadittuja sääntöjä riittävinä. Työttömyyskassa laatii myös laissa ja säännöissä mainitun sijoitussuunnitelman, joka ohjaa operatiivista sijoitustoimintaa.

Otsikon ”4.1 Työttömyyskassojen sisäinen valvonta on järjestetty pääosin asianmukaisesti” alla on todettu, että tarkastukseen sisältyneissä pienimmissä kassoissa suunnitelmien toimenpaneminen asetettujen aikatavoitteiden raameissa oli kuitenkin haastavampaa, koska henkilöstöä on vähemmän. Kyseisestä tekstistä välittyy lukijalle harhaanjohtava kuva tarkastuksen kohteena olleiden kassojen lukumäärästä (tarkastettu kolme kassaa 28:sta kassasta) ja niiden jäsenmääristä suhteessa kaikkiin työttömyyskassoihin. Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa on jäsenmäärältään Suomen kolmanneksi suurin työttömyyskassa kun kassoja on kaiken kaikkiaan 28. Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa on suurin toimialakohtainen työttömyyskassa (jäsenenä voi olla palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee valtion, kunnan, kuntayhtymän, seura-kunnan, niiden liikelaitoksen tai yhtiön, yleishyödyllisen yhteisön, julkiselle sektorille palveluja tuottavan yrityksen tai yhteisön palveluksessa sekä vastaavilla toimialoilla työskentelevät). Henkilöstöä kassassa on keskimäärin 65. Se, ettei Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassan suunnitelmien toimeenpano ole pysynyt kaikilta osin asetettujen aikatavoitteiden raameissa, on johtunut suunnitelmien laajuudesta ja siitä että toimintavuoden aikana on esiintynyt tarpeita kohdentaa tarkastuksia ilmenneisiin uusiin kiireellisiin tarkastuskohteisiin. Tästä syystä suunnitelmissa mainittuja asioita on osin siirtynyt suunnitelmia seuranneille vuosille toteutettaviksi. Työttömyyskassa on pahoillaan jos tarkastuksen yhteydessä on syntynyt toisenlainen kuva syistä suunnitelmien toteutumisen viivästymisen suhteen.

Otsikon ”Tarkastuksen toteutusaika” alla on epätarkkuus tarkastuksen toteutusajassa
Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassassa.

Helsingissä 11. päivänä elokuuta 2016

Pasi Koskinen

kassanjohtaja

Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa

12.8.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tilintarkastus@vtv.fi
tiedoksi: jenni.leppalahti@vtv.fi

Lausuntopyyntö 22.6.2016 Dnro 184/52/2015

Työttömyysvakuutusrahaston lausunto

1 Yleistä

Työttömyysvakuutusrahasto on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen "Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta" (Dnro 184/52/2015). Työttömyysvakuutusrahasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää Työttömyysvakuutusrahastoa koskevilta osin lausuntonaan seuraavaa.

2 Valtiontalouden tarkastusviraston suositukset

Tarkastusviraston suositukset 6, 7 ja 8 koskevat muiden ohella Työttömyysvakuutusrahastoa. Työttömyysvakuutusrahasto kannattaa esitettyjä suosituksia ja kehittämis ehdotuksia. Seuraavassa on esitetty Työttömyysvakuutusrahaston huomiot edellä mainittujen suositusten osalta.

2.1 Suositus 6 rahoitusosuuksien täsmäytyksistä

Työttömyysvakuutusrahastolla ei ole huomautettavaa suosituksen 6 sisällöstä. Työttömyysvakuutusrahasto pitää tärkeänä, että mahdollisista epäselvyyksistä rahoitusosuuksissa ilmoitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle (jatkossa STM) viipymättä oikeasisältöisen ja -aikaisen päätöksenteon turvaamiseksi. Työttömyysvakuutusrahasto pyrkii huolehtimaan, että ilmoitusprosessi toimii viivytyksettömästi.

Työttömyysvakuutusrahasto pyytää kuitenkin tarkentamaan tarkastuskertomusluonnoksen otsikon "Toteumatilaston tiedot päätöksenteossa" alla s. 14 olevaa kuvausta vuoden 2014 maksujen täsmäytyksestä. Lausuntotekstilunnonksesta saattaa erheellisesti saada käsityksen, että epäselvyys toteumatiedoissa olisi havaittu Työttömyysvakuutusrahastossa vasta laillisuustarkastuksen yhteydessä ja ilmoitus STM:lle olisi liittynyt käynnissä olleeseen tarkastukseen. Työttömyysvakuutusrahasto havaitsi epäselvyyden lopullisissa toteumatiedoissa kuitenkin omassa normaalissa tarkistusprosessissaan. Asiaa selvitettiin Työttömyysvakuutusrahastossa ja siitä ilmoitettiin STM:lle normaalin prosessin mukaisesti.

Työttömyysvakuutusrahasto pyytää lisäksi täydentämään lausuntoa tiedolla, että STM korjasi havainnon perusteella maksua uudella päätöksellä. Saman jakson viimeisestä kappaleesta s. 14 voi erheellisesti saada käsityksen, että Työttömyysvakuutusrahaston havaitsema virhe oli olisi jätetty korjaamatta.

Työttömyysvakuutusrahasto

Postiosoite: PL 191, 00121 Helsinki • Katuosoite: Kansakoulukuja 1, 00100 Helsinki • Puh.: 09 6803 7380 • Fax: 09 6803 7358
Sähköposti: etunimi.sukunimi@tvr.fi • www.tvr.fi • Y-tunnus: 1098099-7

12.8.2016

2.2 Suositus 7 yhteistyö rahoitusosuuksien täsmäytyksissä

Työttömyysvakuutusrahasto pitää hyvänä suositeltua menettelytapaa STM:n ja Työttömyysvakuutusrahaston yhteistyössä tapahtuvasta täsmäytyksestä ennen lopullisen vuosittaisen rahoitusosuuden vahvistamista.

Täsmäytyksen pohjaksi Työttömyysvakuutusrahasto tarvitsee kuitenkin työttömyyskassojen maksatuksen toteumatiedot riittävän ajoissa ennen STM:n päätöksentekoa. Työttömyysvakuutusrahasto pitää lisäksi tärkeänä mahdollisuutta saada ennakkotieto STM:n päätöksenteon pohjana käyttämistä laskelmista. Näin Työttömyysvakuutusrahasto voi osaltaan varmistua, että STM:n ja Työttömyysvakuutusrahaston tiedot vastaavat toisiaan ja mahdolliset epäselvyydet kyetään selvittämään ennen lopullista päätöksentekoa.

2.3 Suositus 8 tietojen toimittamisesta Työttömyysvakuutusrahastolle

Työttömyysvakuutusrahasto pitää hyvänä suositusta tietojen toimittamisesta Työttömyysvakuutusrahastolle, sillä oikeiden tietojen saaminen oikea-aikaisesti on edellytys sekä tehokkaalle jatkuvalla maksatuksen oikeellisuuden seurannalle että mm. suosituksen 7 mukaisen vuosittaisen täsmäytyksen toteuttamiseksi.

Tietojen luovuttamista koskevasta Tarkastusviraston suosituksesta ei käy ilmi, ketä tahoa suositus toimittaa tietoja koskee.

Tarkastuskertomusluonnoksen otsikon "Toteutumatilaston tiedot päätöksenteossa" alla s. 13 Tarkastusvirasto on todennut, että "Tarkastuksen perusteella pidetään hyvänä Finanssivalvonnan ja ministeriön suunnitelmia siitä, että työttömyyskassojen toteutumatilastot tulisivat jatkossa suoraan ministeriön käyttöön". Oikea-aikainen tietojen saaminen mm. työttömyyskassojen maksatuksesta on STM:n lisäksi tarpeen myös Työttömyysvakuutusrahastolle.

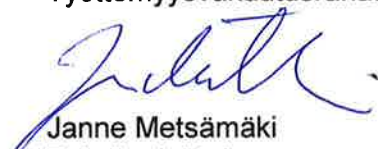
Työttömyysvakuutusrahasto pitää tärkeänä, että tietoluovutusten kehittämisessä huomioidaan myös Työttömyysvakuutusrahaston tietotarpeet sekä tarvittaessa huolehditaan riittävästä tietojensaanti- ja käsittelyoikeuksista säädösten tasolla.

Työttömyysvakuutusrahasto ehdottaa, että valtiontalouden tarkastusvirasto harkitsisi tarkastuskertomuksen suosituksen täsmentämistä siltä osin, mitä tietoja ja tiedonluovuttajatahoja suosituksessa tarkoitetaan.

3 Lopuksi

Työttömyysvakuutusrahastolla ei ole muuta lausuttavaa kertomusluonnoksesta. Teknisihteiset korjausehdotukset Työttömyysvakuutusrahasto toimittaa lausuntopyynnön mukaisesti erillisellä dokumentilla.

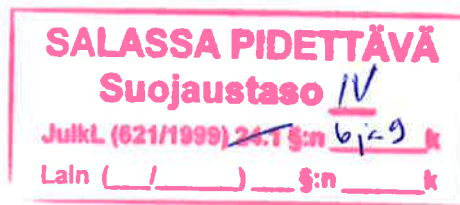
Työttömyysvakuutusrahasto



Janne Metsämäki
Toimitusjohtaja

15.08.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 HELSINKI
tilintarkastus@vtv.fi



Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 22.6.2016

STM LAUSUNTO LUONNOKSESTA LAILLISUUSTARKASTUSKERTOMUKSEKSI VALTION RAHOITUSOSUUDESTA ANSIOPÄIVÄRAHAAN

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa 22.6.2016 päivätyistä laillisuustarkastuskertomusluonnoksesta, joka koskee valtion rahoitusosuutta ansiopäivärahasta. Tarkastus kohdistui vuoden 2015 rahoitusosuuksiin ja vuonna 2015 maksettuihin etuuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyynnön johdosta seuraavaa.

Lausunto tarkastuksen ensimmäisestä kannanotosta; onko valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta maksettu työttömyyskassalle säädösten mukaisesti

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta maksettu työttömyyskassalle säädösten mukaisesti. Työttömyysturvan rahoitus on monimutkainen kokonaisuus ja siihen kytkeytyy useampi maksutaho, joista osa on viranomaisluonteinen toimija ja osa ei. Siksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtion rahoitusosuuden maksamisen lainmukaisuuden. Ministeriön mahdollisuudet varmistua maksatuksen lainmukaisuudesta ovat rajalliset. Tarkastus kohdistui vuoden 2015 rahoitusosuuksiin ja maksettuihin etuuksiin, jota ministeriö pitää siltä osin harmillisena, että talousarviovuosi on tarkastuksen ajankohtana edelleen keskeneräinen.

Tarkastuksen perusteella valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa ensimmäisen tavoitteen osalta, että valtionosuus työttömyyskassoille on maksettu säädösten mukaisesti lukuun ottamatta työttömyysturvalain 6 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella maksettuja ansiopäivärahoja, jotka eivät lain työttömyysetuuksien rahoituksesta 2 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan kuulu valtion rahoitusosuuteen.

Työttömyysturvalain 6 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään ansiopäivärahan ansio-osan maksuajan lyhentämisestä seuraavasti:

Ansiopäivärahan saajalle, joka ei ole ollut työssä yhteensä vähintään kolmea vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista, ansiopäiväraha maksetaan päivärahakauden enimmäisajan 100 viimeiseltä päiväältä sen suuruisena kuin se maksettaisiin peruspäivärahana.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 2 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään ansiopäivärahan rahoituksesta seuraavasti:

Lomautusajalta maksettuihin ansiopäivärahoihin, työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitetun sääteen ja 14 kohdassa tarkoitetun lomautukseen rinnastettavan syyn ajalta maksettuihin ansiopäivärahoihin ja mainitun lain 6 luvun 9 §:ssä tarkoitet-



tuihin lisäpäiviin ei suoriteta valtionosuutta. Työttömyysvakuutusrahaston osuutena maksetaan työttömyyskassalle näihin päivärahoihin 94,5 prosenttia menoista.

AVATTU

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan lomautusajalta maksettuja peruspäivärahan suursia ansiopäivärahoja on siis kohdennettu virheellisesti valtion rahoitusosuuteen. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan virhe on kirjautunut momentille 33.20.50, valtion osuus ansiopäivärahasta, ja maksuaineiston mukaan momentille olisi kirjautunut 946 865 euroa. Euro määrää ei valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tarkastuksessa kuitenkaan ole pystytty varmistamaan, koska euromäärä sisältää kulukorvauksia sekä mahdollisia muista virheistä johtuvia korjauksia.

Ministeriö haluaa korostaa tilastoseurannan ja ennakkomaksujen toteuman välisen eron momentin 33.20.50 valtion osuus ansiopäivärahasta käytössä ja seurannassa. Ministeriö saa kuukausittain Finanssivalvonnalta työttömyyskassojen maksatustilastot, jotka käsittävät kunkin kuukauden toteutuneet ansiopäivärahamenot. Tilastoissa näkyvät sekä maksetut eurot että maksetut päivät. Ministeriössä tehdään kutakin talousarviovuotta koskevien valtionosuuksien osalta ensimmäinen päätös ennakoista kutakin talousarviovuotta edeltävän vuoden joulukuun ensimmäiseen päivään mennessä. Valtio rahoittaa työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998 vp) 4 §:n ensimmäisen momentin mukaan kustakin maksetusta ansiopäivärahasta peruspäivärahaa vastaavan määrän. Pykälän toisen momentin mukaan valtio ei osallistu lomautusajalta, lisäpäivien ajalta tai sääesteen ajalta maksettujen päivärahojen rahoitukseen. Ennakot maksetaan valtion osuuden kattamiseksi mutta niitä ei ole päätöksessä kohdennettu eri etuuslajeihin. Kokonaisennakko perustuu koko talousarviovuotta koskevaan menoennusteeseen, joka pohjautuu sekä euromääräiseen että arvioitujen päivien määrään perustuvaan menoennusteeseen. On hyvä huomioida, että lain mukaan valtion osuus perustuu maksettuihin päiviin. Ministeriö seuraa toteutuneita päiviä, kun taas Työttömyysvakuutusrahasto toimittaa ministeriölle euromääräisen arvion ja Finanssivalvonta tilastoi sekä maksetut päivät että maksetut eurot.

Talousarviovuoden aikana rahoitusosuuksia seurataan ministeriössä määrärahan vuosikohtaisen riittävyyden näkökulmasta. Rahoitusosuuksia seurataan maksettujen päivien perusteella, joiden avulla saadaan arvio valtion koko vuoden rahoitusosuuksista. Maksettujen päivien perusteella tehtyä arviota verrataan toteutuneeseen valtion rahoitusosuuteen. Vertailun avulla varmistetaan suuruusluokan paikkaansa pitävyys. Tällä menetelmällä ei tarkastella eikä ole mahdollistakaan saada tarkkaa euromääräistä lukua valtion rahoitusosuuden määrästä, koska esimerkiksi soviteltujen päivärahojen osalta ei ole tietoa valtion tarkasta rahoitusosuudesta, joka on rahoituslain 4 §:n mukaisesti peruspäivärahan suhteellinen osuus kustakin täydestä ansiopäivärahasta. Määrärahan riittävyyden arviointia varten laskennan lopputuloksena saadaan tyydyttävä tulos. Tällä menetelmällä kyseisen virheen suuruuden eron havaitseminen talousarviovuoden aikana on vaikeaa ja vaatisi erityyppistä tarkastelua.

Vasta lopullisia rahoitusosuuksia vahvistettaessa määräraha kohdennetaan euromääräisesti kuhunkin menolajiin ja tällöin tehdään tarkempi vertailu maksettuihin päiviin verrattuna.

Valtio on osallistunut lomautusajalta maksettavien päivärahojen rahoitukseen useana vuonna (2010, 2012 ja 2013) osana talouden elvyttämistoimenpiteitä. Tarkastuksessa havaittu virhe on aiheutunut vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen seurauksena, jonka mukaan ansiopäiväraha maksetaan päivärahakauden 500 päivän enimmäisajan 100 viimeiseltä päiväältä peruspäivärahan suuruusena, jos ansiopäivärahansaajalla on ollut alle kolmen vuoden työhistoria ennen työttömyyden alkamista. Lainmuutoksen vaikutukset ovat tältä osin toteutuneet vasta vuoden 2015 aikana, koska 400 korvauspäivää on täyttynyt vasta vuoden 2015 aikana. Tilastoissa esiintyviin valtionosuuksiin kohdentuvia lomautusajan rahoitusosuuksiin ei todennä-



köisesti ole vuoden aikana kiinnitetty minkäänlaista huomiota, koska niitä on aika ajoin esiin-
tynyt eikä toteumalukujen kohdentumista kesken vuotta kovin syvällisesti tutkita.

Tarkastuksen kohdentuminen avoinna olevaan talousarviovuoteen on sikäli ongelmallinen, et-
tä jää epäselväksi, olisiko tarkastuksessa havaittu epäkohta havaittu lopullisten rahoitusosuuk-
sien vahvistamisen yhteydessä. Vuotta 2015 koskevien rahoitusosuuksien vahvistaminen on
tällä hetkellä vireillä ministeriössä. Finanssivalvonta on tehnyt ministeriölle esityksen vuoden
2015 rahoitusosuuksien vahvistamiseksi 6.6.2016. Esityksessä havaittua epäkohtaa rahoitus-
osuuksissa ei ole. **On varsin epätodennäköistä, että kyseinen virhe olisi jäänyt huoma-
matta, kun lopullisia rahoitusosuuksia olisi vahvistamista varten tutkittu paitsi ministe-
riössä myös Työttömyysvakuutusrahastossa ja Finanssivalvonnassa.**

Tarkastuksen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö toimitti valtiontalouden tarkastusviras-
tolle myös vuotta 2014 koskevan kattavan aineiston, koska se oli viimeisin talousarviovuosi
jonka osalta lopulliset rahoitusosuudet oli vahvistettu. Valtiontalouden tarkastusvirasto on
laillisuustarkastusluonnoksessaan ottanut joiltakin osin kantaa myös vuotta 2014 koskevaan
talousarviovuoteen ja lopullisten rahoitusosuuksien vahvistamiseen. Valtiontalouden tarkas-
tusviraston havaintojen mukaan vuoden 2014 lopullisen rahoitusosuuden määrään liittyi pien-
tä epätarkkuutta. Finanssivalvonnan 8.6.2015 päivätyssä esityksessä hallintokulukorvaukset
oli laskettu vuoden lopun jäsenmäärän perusteella eikä keskimääräisen jäsenmäärän kuten oli-
si pitänyt tehdä. Hallintokulukorvaus on peruspäivärahaa vastaava määrä kutakin alkavaa 100
jäsentä kohti. Finanssivalvonta lähetti 24.6.2015 korjatun taulukon, jonka perusteella eräiden
kassojen päätöksiä korjattiin 14.7.2015 siten, että hallintokulukorvaukset olivat oikein. Uutta
allekirjoitettua rahoitusosuusesitystä ei Finanssivalvonnalta pyydetty, vaan korjaukset tehtiin
sähköpostitse saatujen tietojen perusteella.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan havaittiin myös, että Finanssivalvonnan toteutumati-
lastoissa oli kaavavirhe, joka saattoi sotkea rahoituslaskentaa. Kaavassa EU/ETA -maissa
maksettujen työttömyyspäivärahojen nettosummat oli lisätty valtionosuuteen, vaikka ne pitäisi
vähentää nettosummasta. Virhe huomattiin ja taulukko korjattiin ja päätöksissä kyseiset net-
tosummat on vähennetty valtion osuuksista. Kyseisiä EU/ETA -maissa maksettuja oli yhdellä
kassalla ja vähennys oli suuruudeltaan 1 018,83 euroa.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan työttömyysvakuutusrahasto seuraa kassojen rahoitusti-
lannetta, maksaa ennakkoita, lisäennakoita ja välittää tietoa ministeriölle, jos rahoitusosuudet
eivät riitä valtion osuuden kattamiseen. Tarkastuksen yhteydessä oli havaittu, että Työttö-
myysvakuutusrahastossa ei saatu täsmäämään rahoitusosuuslaskelmia vuoden 2014 lopullisen
rahoitusosuuden osalta Finanssivalvonnan toimittamiin lopullisiin tilastoihin. Valtiontalouden
tarkastusvirasto informoi ministeriötä tästä helmikuussa 2015. Ministeriössä asiaa selvitettiin
Työttömyysvakuutusrahaston kanssa ja virhe saatiin selvitettyksi. Virhe koski Tehyn osalta
yrittäjien kulukorvauksia, joista 1521 euroa puuttui Tehyn päätöksestä. Tämän seurauksena
Työttömyysvakuutusrahasto tilitti virheen verran liian vähän Tehy:lle. Asiasta tehtiin uusi
päätos, jolla virhe korjattiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan sosiaali- ja
terveysministeriö nojaa työttömyyskassojen valtionosuuksien vahvistamispäätöksen valmiste-
lussa tiedonhankinnan pääosin Finanssivalvonnan toimittamaan esitykseen valtionosuudeksi.
Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan vaikuttaa siltä, että valtionosuuden määrää koske-
vien päätösten perusteena olevien tietojen oikeellisuutta ei aina ole selvitetty siinä määrin kuin
hallintolain 31 § edellyttäisi. Tarkastusvirasto toteaa kuitenkin itsekin, että asian selvittäminen
edellyttäisi resursointia ja päivärahapäätösten oikeellisuuden arviointia esimerkiksi otannalla.
Työttömyyskassojen valvonta on kuitenkin lailla säädetty Finanssivalvonnalle.



Ministeriö haluaa tuoda esiin, että vastaava menettelytapa selvittämismenettelytavan toteutamisessa koskee kaikkia sen hallinnonalalla maksettavia valtion rahoitusosuuksia, joita maksetaan Työttömyysvakuutusrahaston ohella muille valtionosuuksia saaville tahoille kuten esimerkiksi Kela. Kaikissa tapauksissa ministeriö nojautuu vastaanottavan tahon tilastoihin ja esityksiin maksuspäätöksiä tehdessään. Kela on Eduskunnan valvonnan alainen, muut tahot ovat Finanssivalvonnan valvottavia. Ministeriöllä ei ole toimivaltaa valvoa etuusmaksatuksen toimeenpanoa, vaan sen on luotettava valvojan ja tilintarkastajan toimiin etuusmaksatusten oikeellisuuden tarkistamisessa.

Finanssivalvonta on esittänyt STM:lle, että työttömyyskassojen rahoitusosuuksia koskevien päätösten valmisteluun liittyvät tehtävät siirrettäisiin pois Finanssivalvonnalta ja hakemukset tulisivat jatkossa suoraan STM:lle. STM suhtautuu esitykseen myönteisesti, koska se lisäisi ministeriön roolia rahoitusosuuksien oikeellisuuden varmistamisessa sekä vähentäisi työvaiheita, joiden oikeellisuudesta ministeriön on vaikea varmistua. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt suunnitelmaa hyvänä.

Kannanotto tarkastuksen toisesta kannanotosta; onko ansiopäiväraha maksettu lopulliselle etuudensaajalle säädösten mukaisesti

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen toisena tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko ansiopäiväraha maksettu lopulliselle etuudensaajalle säädösten mukaisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan todetaan, että ansiopäiväraha on maksettu lopulliselle edunsaajalle tarkastukseen sisältyneiden tapausten osalta säädösten mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan TE-toimistojen lähettämissä työvoimapolitiittisissa lausunnoissa määritelty esteettömyysaika vaihtelee lopullisen ja alustavan päätöksen välillä. Aikaisemmin lausuntojen välillä ei pääsääntöisesti ollut muutoksia. Nyt esteellisyysajan muutokset lausuntojen välillä työllistävät kassojen henkilöstä enemmän, ja tarkastusvirasto suosittelee, että TE-toimistoja informoitaisiin alustavan esteellisyyspäivämäärän täsmällisyyden tarpeesta, jolloin etuuden myöntöprosessia saataisiin tehostettua työttömyyskassoissa.

TE-toimiston työnhakijalle antamaan työtarjoukseen merkitään määräaika, johon mennessä työnhakijan on ilmoitettava TE-toimistolle työpaikan hakemisesta. Jos työpaikkaa tuli hakea tiettyyn päivään mennessä, TE-toimisto asetti aiemmin työnhakijalle määräajaksi TE-toimistolle tehtävien ilmoitusten osalta työpaikan viimeistä hakupäivää seuraavan päivän. Tarkoituksena oli, että työpaikkaa viimeisenä mahdollisena hakupäivänä hakenut työnhakija voisi vielä seuraavana päivänä ilmoittaa TE-toimistolle paikan hakemisesta.

Jos työnhakija ei ilmoita TE-toimistolle työpaikan hakemisesta, TE-toimiston asiakastietojärjestelmä (URA) tekee hakijalle automaattisesti selvityspyynnön, jolla selvitetään muun muassa työpaikan hakematta jättämisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Samalla tietojärjestelmä lähettää työttömyysetuuden maksajalle automaattisesti työvoimapolitiittisen lausunnon OF1 (*Työ- ja elinkeinotoimiston lausunto < szLiittyväPvm > alkaen toimitetaan myöhemmin. Tiedoksi työnhakijalle: Maksaja harkitsee keskeytetäänkö etuuden maksatus käsitteilyn ajaksi. (TTL 11 luku 6 §)*). Lausunnossa OF1 oleva "LiittyväPvm" on tekninen käsite, johon tietojärjestelmä merkitsi aiemmin sen päivän jälkeisen päivän, jona työnhakijan olisi viimeistään tullut ilmoittaa TE-toimistolle työpaikan hakemisesta. Jos työttömyysetuuden mak-



saja päättää keskeyttää etuuden maksamisen, keskeytys tehdään lausuntoon OF1 merkitystä päivästä lukien.

Jos työnhakija menettää tarjotun työpaikan hakematta jättämisen takia oikeutensa työttömyys-etuuteen (eli hänelle asetetaan korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite), seuraamus alkaa hakuajallisissa työpaikoissa yleensä hakuajan päättymistä seuraavasta päivästä. Edellä kuvatun menettelyn takia työttömyysetuuden maksaja keskeytti aiemmin etuuden maksamisen tyypillisesti yhtä päivää liian myöhäisestä ajankohdasta. Tästä aiheutui työttömyysetuuden maksajille ylimääräistä hallinnollista työtä, kun niiden tuli periä aiheutta maksettu yhden päivän työttömyysetuus takaisin. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus on muuttanut TE-toimistojen asiakastietojärjestelmää 25.4.2016 alkaen siten, että määräajaksi, jona työnhakijan on ilmoitettava TE-toimistolle työpaikan hakemisesta, asetetaan ko. työpaikan viimeinen hakupäivä. Muutoksen jälkeen työvoimapoliittiseen lausuntoon OF1 on merkitty päivä, josta alkaen mahdollinen korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite asetetaan, eikä työttömyysetuutta enää tässä tilanteessa makseta aiheutta.

Lausunto tarkastuksen kolmannesta kannanotosta; onko rahoitusprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen kolmantena tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto siitä, onko rahoitusprosessin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tarkastuksen tavoitteena oli näiltä osin antaa yleiskannanotto siitä, onko valtion rahoitusosuuden hallinnoinnissa toimittu olennaisilta osin säädösten ja ohjeiden mukaisesti. Tarkastuksen perusteella todetaan, että rahoitusprosessin sisäinen valvonta on järjestetty pääosin riittävällä tavalla, mutta sosiaali- ja terveysministeriön roolia prosessissa tulee vahvistaa. Valtion rahoitusosuuden maksatusvaiheen prosessissa ei havaittu puutteita sisäisessä valvonnassa.

Ministeriö toteaa, ettei sillä ole lausuttavaa sisäiseen prosessiin liittyvästä tarkastuksesta.

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukea

Neuvotteleva virkamies



Susanna Grimm-Vikman

LIITTEET

JAKELU STM Kirjaamo

TIEDOKSI





Vakuuttava työttömyyskassa

Valtiontalouden tarkastusvirasto

tilintarkastus@vtv.fi

Asia Yleinen työttömyyskassa YTK:n lausunto tarkastuskertomusluonnokseen
Dnro 184/52/2015

Yleinen työttömyyskassa YTK:n (jatkossa YTK) hyväksyy Valtiontalouden tarkastusviraston (jatkossa VTV) tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt havainnot ja kannanotot. Kahteen kohtaan esitämme lisäselvitystä YTK:n nykytilanteesta.

Tarkastusviraston kannanotoissa ja lausuntoluonnoksen sivuilla 12-13 kuvattu virhe on maksatusjärjestelmissä ollut juuri niin kuin VTV kuvaa. Kysymys on lomautusajan päivärahan rahoitusosuuksista viimeisen 100 maksupäivän ajalta, jos hakijalla on viimeiseltä sadalta päivältä oikeus vain perusosaan. Lainsäädäntö muuttui enimmäisajan osalta 1.1.2014 ja näitä tilanteita pystyi ensimmäisen kerran tulemaan kesällä 2015. YTK on havainnut asian YTK:n käyttämässä maksatusjärjestelmässä elokuussa 2015, jolloin järjestelmätoimittaja ei ole korjannut virhettä YTK:n pyynnöstä huolimatta ja todennut, että rahoitusosuus kuuluu lomautusajan päivärahoissa valtiolle. Siitä YTK:lla ei ole tietoa, onko järjestelmätoimittaja tarkistanut asiaa esimerkiksi valvovalta viranomaiselta. Koska järjestelmätoimittaja ei tehnyt korjausta ohjelmaan vuonna 2015, suunnitelmamme oli selvittää ja oikaista osuudet rahoitusosuushakemuksessa. Asia tuli seuraavan kerran esille ennen rajoitusosuushakemuksen tekemistä VTV:n tarkastuksessa tammikuussa 2015. Tämän jälkeen YTK tiedusteli asiaa Finanssivalvonnalta ja sieltä saadun vastauksen perusteella järjestelmätoimittaja on korjannut virheen maaliskuussa 2016 toimitetussa versiossa.

Vuoden 2015 rahoitusosuushakemuksessa YTK ei ole hakenut valtionosuutta lomautusajalta maksettujen ansiopäivärahojen osalta, eli hakemus on tältä osin tehty VTV:n lausuntoluonnoksen mukaisena. Valtionosuudet on vahvistettu hakemuksen mukaisina.

Lomautusajan päivärahan valtionosuudessa on kysymys pienistä määristä. Tilastoissa oli YTK:n osalta vuonna 2015 ko. valtionosuutta virheellisesti 11.633,49 euroa. Valtionosuuden kokonaismäärä oli samana vuonna YTK:n osalta 252,3 miljoonaa euroa.

Työttömyyskassalaki

20 § (24.7.1998/556)

Tasotusrahasto

Työttömyyskassalla tulee olla tasotusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään. Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi tasotusrahastossa tulee olla Vakuutusvalvontaviraston vahvistama vähimmäismäärä. (3.11.2000/913)

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasotusrahastoa enintään Vakuutusvalvontaviraston vahvistamaan enimmäismäärään. (3.11.2000/913)

23 § (24.7.1998/556)

Kassan varojen käyttäminen

Työttömyyskassan varoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuksien sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamiseen.

23 a § (19.12.2008/1013)

Sijoittaminen ja sijoitussuunnitelma

Työttömyyskassan varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti siten, että työttömyyskassan maksuvalmius on turvattu.

Työttömyyskassan hallituksen on laadittava työttömyyskassalle 1 momentissa tarkoitettujen varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma.

*Sijoitussuunnitelman tulee olla työttömyyskassan sijoitustoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä. Tarkemmat määräykset sijoitussuunnitelmasta antaa Finanssi-
valvonta.*

Valtioneuvoston asetus työttömyyskassalain täytäntöönpanosta

Jäsenmaksu ja tasotusrahasto

9 §

Hakiessaan jäsenmaksun vahvistamista Vakuutusvalvontavirastolta työttömyyskassan on liitettävä hakemukseensa seuraavaa vuotta koskeva talousarvio sekä laskelma jäsenmaksun riittävydestä huomioon ottaen työttömyyskassan maksamat etuudet, hallintokulut ja siirrot tasotusrahastoon.

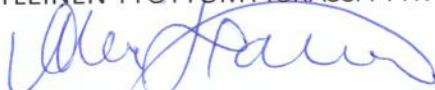
Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että työttömyyskassan sääntöjä tulisi tarkentaa erityisesti tasoiusrahasto käytöstä ja sijoittamisesta. Tarkastukseen sisältyneiden kolmen työttömyyskassan säännöissä oli lähinnä vain määritelty, että hallitus päättää tasoiusrahaston sijoittamisesta.

Työttömyyskassalaissa, lain täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa sekä Finanssivalvonnan määräyksissä ja ohjeissa (17/2013) on säännökset ja ohjeet tasoiusrahastosta ja sijoitustoiminnasta. YTK:n säännöissä on todettu tasoiusrahastosta ja tilinpäätöksen osoittaman vajauksen täyttämistä lakia vastaavasti. Lisäksi YTK:n säännöissä on todettu, että hallituksen tehtävänä on laatia sijoitussuunnitelma sekä päättää kassan varojen sijoittamisesta tuottavasti ja turvaavasti sekä tehdä toimintakertomuksessa esitys kassan ylijäämää tai alijäämää koskeviksi toimenpiteiksi. Nämä kohdat ovat säännöissä, koska työttömyyskassalaissa todetaan, että säännöissä pitää mainita, miten kassan tasoiusrahasto muodostetaan sekä kuinka se käytetään ja sijoitetaan. Finanssivalvonta on antanut tasoiusrahastoa ja sijoitustoimintaa koskevat määräykset 1.1.2014 voimaan tullessa Työttömyyskassojen koskevat määräykset ja ohjeet (17/2013) –dokumentissa sivuilla 35-37. Nämä määräykset velvoittavat työttömyyskassojen. Koska säännökset tasoiusrahastosta ja sijoitustoiminnasta ovat jo työttömyyskassojen velvoittavissa säännöksissä varsin yksityiskohtaiset, YTK ei ole kokenut tarpeelliseksi kuvata samoja asioita säännöissä. Tulemme kuitenkin osaltamme esittämään kassan kokoukselle tarkennuksia sääntöihin näiltä osin, mikäli VTV lopullisessa kertomuksessa näin suositaa.

Päiväys ja allekirjoitus

Loimaalla, 15.8.2016

YLEINEN TYÖTTÖMYYSKASSA YTK



Auli Hänninen
Toimitusjohtaja

Liitteet

1) Määräykset ja ohjeet 17/2013

http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maarayskokoelma/Uusi/Documents/17_2013.M1.pdf#search=m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ykset%20ja%20ohjeet

2) Työttömyyskassalain ja täytäntöönpanosta annetun asetuksen säännökset tasoiusrahastosta ja sijoitustoiminnasta (seuraava sivu)