



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 01/2022 Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä (1/2022) -monilajitarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa todettiin, että valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Myös valtion eläkejärjestelmästä aiheutuvat vastuut on raportoitu asianmukaisesti. Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita ei kuitenkaan ollut tunnistettu eikä raportoitu osana valtion tilinpäätöstä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nämä vastuut tulisi tunnistaa ja raportoida osana valtion tilinpäätösraportointia.

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuskertomuksessa annetut suositukset ovat toteutuneet. Tarkastuskertomuksessa annettiin kolme suositusta:

1. Valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveysministeriö tunnistavat muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ja raportoivat ne osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitetietoja.
2. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ryhtyvät toimenpiteisiin, jotta valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset siitä, että eri eläkelaeista aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätökseen.
3. Valtiovarainministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, jotta valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytettävästä diskonttokorosta laaditaan päätös, joka sisältää riittävät ja asianmukaiset perustelut diskonttokoron määräytymisestä.

Tarkastuskertomuksessa todettiin lisäksi, että valtion tilinpäätöstä ollaan uudistamassa ja että siinä yhteydessä olisi luontevaa huomioida tarkastuksessa annetut suositukset.

Jälkiseuranta toteutettiin pyytämällä valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja Valtiokonttorilta selvitykset siitä, millaisiin toimiin tarkastuskertomuksen suositusten perusteella on ryhdytty.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut on tunnistettu ja ne raportoidaan osana sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtion tilinpäätöksiä

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että valtiolla on lakiin perustuva, tosiasiallinen vastuu osallistua maatalousyrittäjien eläkkeiden, yrittäjäeläkkeiden, merimieseläkkeiden sekä Kelan hallinnoimien eläkkeiden rahoitukseen. Eri eläkejärjestelmistä valtiolle myöhemmin maksettavaksi lankeavien vastuiden määrä on merkittävä. Näitä eri eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita ei tunnistettu eikä raportoitu osana valtion tilinpäätöstä, joka muodostetaan kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksistä. Kirjanpitoyksiköillä on velvollisuus tunnistaa vastuut. Tarkastuksessa tunnistetut muista eläkejärjestelmistä kuin valtion eläkejärjestelmästä aiheutuvat vastuut budjetoidaan valtion talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle pääluokkaan 33.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että se kokosi suosituksen perusteella työryhmän yhdessä eläkelaitosten edustajien kanssa. Työryhmä laati raportin siitä, mitä jatkossa raportoidaan. Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöksessä eläkevastuut raportoidaan liitteellä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) varainhoitovuoden 2023 tilinpäätöksestä alkaen.

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin jälkiseurantaa varten antamat selvitykset tukevat sosiaali- ja terveysministeriön antamaa selvitystä.

Valtiokonttori toteaa antamassaan selvityksessä, että se on yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa tullut yhteisymmärryksessä johtopäätökseen, että asianomaisen kirjanpitoyksikön ja valtion tilinpäätöksen liitteellä 12 raportoidaan vastuut kaikista muista eläkkeistä paitsi takueläkkeestä ja kansaneläkkeestä, jotka ovat sosiaaliturvaa. Muut liitteelle mukaan tulevat eläkkeet ovat lähempänä työeläkejärjestelmää. Asianomaisella kirjanpitoyksiköllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriötä.

Tarkastuskertomuksen suositus muista eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden tunnistamisesta ja raportoinnista asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä ja valtion tilinpäätöksessä on toteutunut.

2.2 Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden raportoinnista ei ole ohjeistettu kirjallisesti

Valtion ja kirjanpitoyksikön tilinpäätösten liitetiedoissa tulee antaa taseen ulkopuolisten vastuiden lisäksi myös muut oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset tiedot. Tarkastuksessa todettiin, että valtion voimassa oleva tilinpäätösnormisto ei yksiselitteisesti velvoita esittämään muista eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vastuiden raportointi on tärkeää paitsi taloudellisen aseman arvioimiseksi myös päätöksenteon tietoperustan näkökulmasta.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä Valtiokonttori toteaa, että tilinpäätöstä 2023 edeltäneessä valtiovarainministeriön kannanotossa jo nykyisen tilinpäätöksen kaava- ja liitemääräyksen mukaan muut eläkevastuut pitää raportoida liitteellä 12. Valtiokonttori on ehdottanut, että valtiovarainministeriön määräyksiin valtion ja kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista lisätään lause työeläkejärjestelmien rahoitusvastuusta, jolloin eläkevastuiden sisällyttämisestä tilinpäätöksen liitteelle 12 olisi erikseen säädetty määräystasolla. Valtiokonttori aikoo huomioida asian osaksi myös valtion tilinpäätöksen kehittämishankkeen (Valtike), jonka myötä eläkevastuista ilmoitettavat tiedot tulisivat osaksi uusia valtionalouden yhdisteltyjen laskelmien vastuuliitettä, joka on tarkoitus laatia ensimmäisen kerran varainhoitovuodelta 2025.

Valtiovarainministeriö toteaa jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä, että se on tarkastuskertomuksen havaintojen perusteella ohjannut Valtiokonttoria kiinnittämään vastuiden esittämiseen huomiota virastojen laskentatoimen ohjauksessa. Ministeriö toteaa lisäksi, että valtion ja kirjanpitoyksiköiden valmistelussa olevissa tilinpäätöskaavamääräyksissä kyseisten vastuiden esittämistä tullaan tarkentamaan ja selkiyttämään.

Tarkastuskertomuksen suositus ohjeistaa yksiselitteisesti myös muista eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden huomioimista tilinpäätösraportoinnissa on toteutunut osittain. Asiassa ei ole viranomaisten välillä epäselvyyttä, mutta ohjeistusta ei nimenomaisesti ole vielä kirjattu säädöksiin.

2.3 Valtion eläkevastuun laskennan ja diskonttokoron perusteiden määräytyminen on dokumentoitu

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että valtion eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu on merkittävä sekä euromääräisesti että laadullisesti tiedon käyttäjän tietotarpeiden kannalta. Toimintaympäristön muutokset ja muutokset lainsäädännössä vaikuttavat myös eläkkeistä muodostuvan vastuun määrään. Laskennassa on vuodesta 2007 alkaen käytetty diskonttokorkona 2,7 prosenttia. Päätös diskonttokoron muutoksesta on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tehty valtiovarainministeriössä, mutta siitä ei ole laadittu erillistä päätöstä tai laskelmaa perusteluineen.

Valtion eläketurvan toimeenpano ja eläkevastuun laskennan järjestäminen on siirretty Valtiokonttorilta Kevalle vuosien 2011 ja 2013 aikana. Valtion eläkevastuun laskennasta ei ole säädetty laissa tai asetuksessa. Keva on laatinut laskennasta ohjeistuksen, jossa on kuvattu laskennan perusteet ja käytettävät parametrit. Valtio ei osallistu laskennassa käytettävien ohjeiden laatimiseen tai hyväksymiseen. Eläkevastuun olennaisuuden näkökulmasta tarkastuskertomuksessa todettiin olevan perusteltua, että valtiolla olisi rooli eläkevastuun laskentaan liittyvän ohjeistuksen ja sisäisen valvonnan ohjauksessa.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö toteaa, että se on julkaissut muistion, jossa on käsitelty valtion eläkevastuun laskennan perusteita ja diskonttokorkoa. Kyseessä on menetelmäkuvaus eläkevastuun laskennasta. Ministeriön päätös asiassa tarkoittaisi käytännössä asetustasoista säädöstä, minkä antamiseen valtiovarainministeriöllä ei ole voimassa olevien lakien perusteella valtuutta.

Vaikka kyseessä on muistiotyyppinen menetelmäkuvaus päätöksen sijaan, on tarkastuskertomuksen suositus valtion eläkevastuun laskennan ja sen perusteluiden dokumentoinnista sekä diskonttokoron määräytymisen perusteluiden dokumentoinnista toteutunut.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa todettiin, että valtioministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Valtiokonttorin tulisi tunnistaa valtiolle muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ja ottaa ne osaksi kirjanpitoyksikön ja valtion tilinpäätösraportointia. Lisäksi suositeltiin, että valtiovarainministeriö dokumentoisi asianmukaisella tavalla valtion eläkevastuun laskennan perusteet sekä laskennassa käytettävän diskonttokoron määräytymisen perusteet.

Jälkiseurannassa todettiin, että muista eläkejärjestelmistä valtiolle aiheutuvat vastuut on tunnistettu ja ne raportoidaan sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätöksen liitetiedoissa, jotka yhdistellään valtion tilinpäätökseen. Lisäksi valtiovarainministeriö on dokumentoinut eläkevastuiden laskennan perusteet sekä diskonttokoron määräytymisen perusteet erilliseen muistioon.

Vaikka eläkevastuiden tunnistamisen ja raportoinnin sekä laskentaperusteiden dokumentointia on edistetty, on yksiselitteisen kirjallisen ohjeistuksen laadinta vastuiden huomioimiseksi

tilinpäätösraportoinnissa ja tilinpäätöksen liitteissä vielä kesken. Valtiovarainministeriön on määrä tarkentaa ja selkiyttää kyseistä ohjeistusta valtion ja kirjanpitoyksiköiden valmistelussa olevissa tilinpäätöskaavamääräyksissä.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Tea Grönlund
tarkastuspäällikkö

Tiina Riihilahti-Jylhä
johtava tilintarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö
 sosiaali- ja terveysministeriö
 Valtiokonttori