Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: Kansaneläkelaitoksen lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnöstä O 21/2016 liittyen Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990 – 2010, Tarkastusvaliokunnan julkaisuun 1/2016

Kelan hallinto ja valvonta

Kelan asemasta ja tehtävistä, samoin kuin Kelan hallinnosta, neuvottelukunnista, rahastoista, toimisuhde-eläkkeistä, varojen sijoittamisesta, kirjanpidosta, tilintarkastuksesta ja tilinpäätöksestä sekä useista yksityiskohtaisista organisaation toimintaa koskevista menettelyistä säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001), Samassa laissa säädetään myös Kelan toimielinten, valtuutettujen ja hallituksen sekä Kelan ylimmän johdon, pääjohtajan ja johtajien tehtävistä. Lakiin sisältyvän valtuutussäännöksen mukaan Kelan hallitus voi siirtää toimivaltaansa pääjohtajalle, johtajille sekä toimihenkilöille.

Kelan keskus- ja paikallishallinnosta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 10 §:ssä. Sen mukaan keskushallinnossa voi olla osastoja ja muita toimintayksiköitä. Kelan alueorganisaatio poistettiin lainmuutoksella 1.1.2015 lukien. Paikallishallinnon muodostavat nykyisin vakuutuspiirit, jotka Kela määrää kuultuaan asianomaisia kunnanhallituksia. Kussakin vakuutuspiirissä on yksi tai useampia Kelan toimistoja. Kelassa voi lisäksi olla muitakin paikallishallinnon yksiköitä.

Hallitus päätti Kelan uudesta organisaatiorakenteesta joulukuussa 2014 ja vahvisti sille työjärjestyksen kesäkuussa 2015. Uusi organisaatio aloitti toimintansa 1.1.2016.

Kelan hallitus päättää omasta työskentelyohjeestaan. Hallitus asettaa palkitsemistyöryhmän ja tarkastustoimikunnan sekä tarvittaessa muita työryhmiä ja toimikuntia. Tarkastustoimikunta ohjaa ja koordinoi Kelan sisäisen tarkastuksen toimintaa. Tarkastustoimikunta vahvistaa vuotuisen, Kelan riskianalyysiin ja riskienhallintasuunnitelmaan perustuvan tarkastussuunnitelman.

Kelan valvonnasta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa osana valtuutettujen tehtäviä (5 §) sekä lain 6. luvussa, johon sisältyvät kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja tilintarkastusta koskevat säännökset.

Kelan valtuutettujen toiminta (ja tehtävät vaalikausittain)

Kelan valtuutetut toimivat eduskunnan heille perustuslain 52 §:n 2 momentin ja Kelasta annetun lain 4 §:n 1 momentin nojalla vahvistaman johtosäännön perusteella.

Valtuutetut valvovat Kelan hallintoa ja toimintaa (ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus). Valtuutetut valitsevat vuosittain tilintarkastajat ja varatilintarkastajat. Näistä vähintään kahdella on oltava KHT- tai JHT-tilintarkastajan pätevyys. Vakiintuneen käytännön mukaan tilintarkastajia on valittu kahdeksan, ja etenkin varsinaiset tilintarkastajat ovat käytännössä olleet kansanedustajia. Kelan valvontatilintarkastuksen toimittajaksi valitun BDO Audiator Oy:n päävastuullinen KHT-tilintarkastaja ja hänen henkilökohtainen varahenkilönsä KHT-tilintarkastaja täyttävät Kelan tilintarkastajilta vaadittavan pätevyyden. Myös tilintarkastajien puheenjohtajalla on ollut vaadittu pätevyys.

Valtuutetut käsittelevät kalenterivuoden viimeisessä kokouksessa vastuuvalvontatilintarkastajan esittelemän seuraavan vuoden valvontatilintarkastuksen suunnitelman.

Edellä mainitun johtosääntönsä mukaan valtuutetut vaativat tarvittaessa Kelan hallitukselta selvitystä tilintarkastajien mahdollisten muistutusten johdosta ja tarpeen mukaan muistakin seikoista.

Kelan valtuutetut saavat hallituksen ja tilintarkastajien pöytäkirjat tiedokseen. Valtuutettujen pöytäkirjat toimitetaan puolestaan tiedoksi hallitukselle ja tilintarkastajille.

Kelan valtuutettujen toimintakertomus

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 7) kohdan mukaan valtuutetut antavat vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle. Kertomus sisältää keskeiset tiedot valtuutettujen toiminnasta ja heidän käsittelemistään asioista. Viimeisimmän kertomuksen (vuosi 2015) liitteenä ovat

1) Luettelo valtuutetuista ja varavaltuutetuista

2) Tilintarkastuskertomus

3) Kansaneläkelaitoksen toimintakertomus ja tilinpäätös ja

4) Kelan tutkimustyön keskeisiä tuloksia ja havaintoja vuonna 2015.

Valtuutetut käsittelevät kertomustaan kevätkauden lopulla ja luovuttavat sen eduskunnalle ennen kevätistuntokauden päättymistä. Kertomus etenee syyskaudella eduskunnassa lähetekeskustelusta sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyyn ja valiokunnan mietinnön perusteella eduskunnan täysistunnossa päätettäväksi.

Käsittelyssään eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta nostaa kertomusvuodelta esiin tärkeinä ja välttämättöminä pitämiään asioita. Esi-

merkiksi vuoden 2015 kertomuksen kohdalla valiokunta piti välttämättömänä, että lainsäädäntöuudistusten täytäntöönpanoon varataan riittävästi aikaa. Valiokunta mainitsi myös, että vaikka työhyvinvoinnin tunnusluvut ovat pysyneet hyvällä tasolla, tilannetta on tarpeen jatkuvasti seurata.

Kelan valtuutetut sekä Kelan organisaatio ottavat huomioon kertomuksen käsittelyssä esitetyt asiat jatkotyössään.

Kelan tilintarkastajien toiminta (vuosittain)

Kelan tilintarkastajat suorittavat vuosittain varsinaisen vuositilintarkastuksen lisäksi jo tilikauden eli kalenterivuoden kuluessa Kelan kassan, kirjanpidon ja tilitositteiden sekä tulojen, menojen ja sijoitusten tarkastuksia sekä muita valvonta- ja tarkastustehtäviä silloin, kun he katsovat sen tarkoituksenmukaiseksi.

Tilintarkastajat tekevät toimikautensa ensimmäisessä kokouksessa alkukesällä tilintarkastajien johtosäännön 1 §:n 2 momenttiin perustuen päätöksen uskoa tilien jatkuva valvontatarkastus nimeltä määrätylle tilintarkastajalle tai hänen estyneenä ollessaan hänen varamiehelleen. Näin valitun valvontatarkastajan on annettava neljännesvuosittain tarkastuskertomus tilintarkastajille. Valvontatarkastuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota asia- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.

Valvontatilintarkastuskertomus laaditaan neljännesvuosittain ja esitellään sekä sen jälkeen käsitellään tilintarkastajien kokouksissa. Kertomukseen liittyvä lausunto valvontatilintarkastuskertomuksesta on silloin saatavilla. Tilintarkastajat kokoontuvat järjestäytymiskokouksensa jälkeen ainakin kolme kertaa ennen huhtikuussa pidettävää tilinpäätöskokousta.

Kelan tilintarkastajat saavat Kelan valtuutettujen yleiskokousten pöytäkirjat tiedokseen. Tilintarkastajien pöytäkirjat jaetaan puolestaan tiedoksi valtuutetuille.

Kelan toimintakertomus ja tilinpäätös

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain mukaan Kelan hallitus laatii osana tilinpäätösprosessia Kelan toimintakertomuksen. Kelan tilintarkastajat toimittavat vuosittain tilintarkastuksen huhtikuun loppuun mennessä (kokous nro 5). Kalenterivuoden viimeisen neljänneksen tarkastusraporttiin sisältyy myös tilinpäätöksen tarkastaminen. Kelan valtuutetut vahvistavat tilinpäätöksen ja päättävät vastuuvapauden myöntämisestä Kelan hallituksen jäsenille toukokuun loppuun mennessä.

Sisäinen tarkastus

Kelan sisäinen tarkastus toimii pääjohtajan alaisena toimintayksikkönä. Sen toimintaohjeen vahvistaa Kelan hallitus. Sisäinen tarkastus on osa Kelan ohjaus- ja valvontajärjestelmää. Se avustaa laitoksen hallitusta, pääjohtajaa ja Kelan johtoryhmää heidän toteuttaessaan valvontavelvollisuuttaan.

Vakiintuneen käytännön mukaan sisäisen tarkastuksen päällikkö esittää vuosittain Kelan tilintarkastajille keskeisiä havaintoja kuluneelta vuodelta.

Sisäinen tarkastus arvioi vuosittain Kelan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta.

Kelan riskienhallinnan periaatteet ja vastuut

Riskienhallinta ja sen sisältämä sisäinen valvonta on kiinteä osa Kelan johtamisjärjestelmää ja päivittäistä toimintaa. Riskienhallinnan tehtävänä on varmistaa, etteivät Kelan hallittavissa olevat riskit vaaranna Kelan perustehtävän, strategisten tai operatiivisten tavoitteiden toteutumista. Riskienhallinnalla varmistetaan myös hyvän hallintotavan toteutuminen.

Pääjohtaja valmistelee vuosittain strategian valmistelun yhteydessä Kelan riskienhallintasuunnitelman. Kelan hallitus päättää suunnitelmasta, kun se on ensin käsitelty Kelan johtoryhmässä. Tulosyksiköt laativat vuosittain omat riskienhallintasuunnitelmansa ja raportoivat tulosyksikkönsä riskienhallinnan tilanteesta neljännesvuosittain Kelan laajennetulle johtoryhmälle. Pääjohtaja raportoi säännöllisesti hallitukselle Kelan riskien tilanteesta ja riskienhallinnan toteutumisesta.

Kelan hallituksen tehtävänä on varmistaa, että Kelassa on käytössä riittävät ja tarpeelliset riskienhallinnan periaatteet ja menettelyt. Kokonaisvastuu Kelan riskienhallinnasta on pääjohtajalla ja muut johtajat vastaavat vastuullaan olevien tulosyksiköiden riskienhallinnasta.

Kaikki tulosyksiköt vastaavat oman vastuualueensa riskienhallinnasta ja siihen liittyvästä raportoinnista. Jokainen toimihenkilö huolehtii riskienhallinnasta omassa tehtävässään, noudattaa riskienhallintaa koskevia ohjeita ja raportoi siitä esimiehelleen.

Kela ja valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2000 (HE 39/2000 vp). Esitykseen liittyvässä valiokuntakäsittelyssä Kelan edustaja toi esille sen, että Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat kaikilta osin parlamentaarisesti valitut valtuutetut ja tilintarkastajat.

Valtuutettujen toimintaa ohjaa lainsäädännön ohella eduskunnan vahvistama johtosääntö. Tilintarkastajien johtosääntö on puolestaan valtuutettujen vahvistama. Valtuutetut laativat myös vuosittain eduskunnalle annettavan toimintakertomuksen. Kela on näin ollen selkeästi eduskunnan valvonnan ja tarkastuksen alainen laitos. Eduskunta voi halutessaan valvoa Kelan hoidettaviksi siirrettyjen sosiaalietuuksien rahoitusta ja niiden vaikutusta valtion talousarvioon. Myös sosiaaliturvajärjestelmien hoidon ja toimivuuden kokonaisarviointi on mahdollista suorittaa. Eduskunnan alaisen valtiontalouden tarkastusviraston toimivallan ulottaminen koskemaan myös Kelan toimintaa merkitsisi näin ollen päällekkäistä tarkastus- ja valvontatyötä.

Kun uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 39/2000 vp) tuolloin käsiteltiin, oli esillä myös kysymys, jatketaanko menettelyä, jossa tarkastusviraston edustaja toimii edelleen yhtenä Kelan tilintarkastajista.

Hallituksen esityksessä tästä esitettiin luovuttavan. Kelan valtuutetut totesivat 22.3.2000 päivätyssä lausunnossaan menettelyn olevan toimiva. Valiokuntakäsittelyssä Kelan edustaja toi tämän näkemyksen esille. Lainmuutos kuitenkin hyväksyttiin eduskunnassa hallituksen esityksen mukaisesti ja samalla kansaneläkelaista poistettiin vaatimus, jonka mukaan yhden Kelan tilintarkastajan tuli olla valtiontalouden tarkastusviraston viranhaltija.

Pääjohtaja Elli Aaltonen