Lausunto

Kelan valtuutetut

26.4.2017

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: Kelan valtuutettujen puheenjohtajan Sari Sarkomaan lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnöstä O 21/2016 liittyen Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990 – 2010, Tarkastusvaliokunnan julkaisuun 1/2016

Kelan valtuutettujen puheenjohtajana minulta on toivottu erityisesti näkemyksiä Kansaneläkelaitoksen asemaan ja valvontaan. Pyydettynä lausuntona raportista ”Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020” esitän seuraavaa.

Raportin toimenpide-ehdotuksissa sivulla 11 todetaan näin:

On ryhdyttävä selvittämään tarvetta laajentaa ja päivittää Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksia vastaamaan erityisesti valtion budjettitalouden ulkopuolisen talouden merkityksen lisääntymisen sekä valtiontalouden kansainvälisen ja ylikansallisen kehityksen aiheuttamia valvonta- ja tarkastustarpeita (esimerkiksi suhteessa Kelaan, Suomen Pankkiin ja Finanssivalvontaan sekä sote-uudistuksen mahdollisesti mukanaan tuomiin uusiin tarkastustarpeisiin).

Pidän perusteltuna, että arviointi tehdään ja selvitetään Valtion tarkastusviraston (VTV) tarkastusoikeuden ulottaminen Kansaneläkelaitokseen. Samalla tulee ottaa huomioon mahdollisen muutoksen merkitys perustuslain 36 §:ssä säädettyyn eduskunnalle määrättyyn suoraan Kelan valvontaan. Pidän perusteltuna, että muutoksia tehtäessä vältetään päällekkäistä valvontaa.

VTV:n valvontaa Kelaan voitaisiin vahvistaa lisäämällä Kelan tilintarkastajiin yksi VTV:n edustaja. VTV:llä on ollut edustus Kelan tilintarkastajissa, mutta vuonna 2000 edustus poistettiin. Silloin Kelan valtuutetut sekä edustaja valiokuntakäsittelyssä pitivät menettelyä toimivana eivätkä kannattaneet muutosta.

VTV:llä on oikeus saada Kelalta toimissaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot (laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) 4 § 4 mom.). Näitä tietoja ja näihin liittyvä havaintoja VTV voi liittää myös eduskunnalle vuosittain annettavaan kertomukseensa.

Näkemykseni mukaan eduskunnan nimeämillä valtuutetuilla ja tilintarkastajilla on tiivis ja toimiva valvontayhteys Kelaan. Heidän keräämänsä tietoa voi hyödyntää budjetti- ja valvontavaltaa käyttävän tarkastusvaliokunnan työssä.

Julkisten tehtävien (mukaan lukien Kelan suorittamana) hoidon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on syytä edelleen kehittää.

Kelan valtuutetut

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

Valtuutetut valvovat Kelan hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus.

Valtuutetut huolehtivat hakuprosessista ja tekevät esityksen Kelan pääjohtajan ja johtajan nimitykseksi. Tasavallan presidentti tekee nimityksen valtuutettujen esityksestä (laki Kansaneläkelaitoksesta 9 § 1 mom.).

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen tehtävänä on määrätä hallituksen jäsenet ja heidän palkkionsa. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan hallituksessa on enintään kymmenen jäsentä, jotka valtuutetut määräävät. Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Valtuutetut määräävät hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Kelan valtuutetut nimittivät 14.12.2016 Kelalle uuden hallituksen toimikaudeksi 1.1.2017–31.12.2019.

Valtuutetut valitsevat vuosittain joulukuussa 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 tilintarkastajalta vaadittavan pätevyyden. Myös tilintarkastajien puheenjohtajalla on em. pätevyys.

Valtuutetut käsittelevät kalenterivuosittain vastuuvalvontatilintarkastajan esittelemän seuraavan vuoden valvontatilintarkastuksen suunnitelman. Kuten jäljempänä on selostettu tilintarkastajia koskien myös valtuutetut saavat kunkin vuosineljänneksen valvontatilintarkastuskertomuksen käsittelyynsä yleiskokouksessaan.

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

Kelan tilintarkastajat

Kelan tilintarkastajat suorittavat vuosittain varsinaisen vuositilintarkastuksen lisäksi jo tilivuoden 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. Valvontatarkastajan on annettava neljännesvuosittain tarkastuskertomus tilintarkastajille. Valvontatarkastuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota asia- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.

Kelan tilintarkastajat saavat kunkin vuosineljänneksen valvontatilintarkastuskertomuksesta esittelyn käsitellessään sen kokouksessaan. Kertomukseen liittyvä lausunto valvontatilintarkastuskertomuksesta on silloin saatavilla. Tilintarkastajat kokoontuvat järjestäytymiskokouksensa jälkeen säännöllisesti ennen huhtikuussa pidettävää tilinpäätöskokousta.

Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat kaikilta osin parlamentaarisesti valitut valtuutetut ja tilintarkastajat.

Kelan hallinnosta ja valvonnasta

Kelan hallinnosta säädetään Kelan toimielinten, valtuutettujen ja hallituksen sekä Kelan ylimmän johdon, pääjohtajan ja johtajien tehtäviä koskevissa säännöksissä (*Laki Kansaneläkelaitoksesta*, *2 luku Hallinto*).

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

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

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.

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.

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 tulosykköiden riskienhallinnasta.

Kelan etuuksien ja toiminnan rahoitus

Kelan rahastoista säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 3 a luvussa. Samassa yhteydessä säädetään myös kustakin rahastosta maksettavista etuuksista tai rahaston muusta tarkoituksesta sekä etuuksien toimeenpanon aiheuttamista ja muista Kelan toimintakuluista. Osa säännöksistä sisältää myös rahoituksen, osan kohdalla rahoituksesta säädetään joko kansaneläkelaissa tai sairausvakuutuslaissa.

Vuonna 2016 Kela maksoi etuuksia yhteensä 14 339 milj. euroa ja toimintakulut olivat yhteensä 431 milj. euroa. Kuluista 10 148 milj. euroa (68 %) rahoitettiin valtion suorituksilla, 3 872 milj. euroa (26 %) työnantajien ja vakuutettujen sairausvakuutusmaksuilla ja 859 milj. euroa (6 %) kuntien suorituksilla.

Valtion osuutta etuusrahastojen kulujen kattamisessa on kasvattanut muun muassa Kelan toimeenpantavaksi siirrettyjen etuuksien toimeenpano, työnantajien kansaeläkemaksun poistuminen sekä sairausvakuutuksen rahoitusta vuoden 2017 alusta muuttanut kilpailukykysopimus (Kiky).

Valtio rahoittaa kaikki kansaneläkerahaston tuotoilla vähennetyt kulut.

Sairausvakuutuksesta valtio rahoittaa työtulovakuutuksen vähimmäismääräiset päivärahat, 3,4% muista vanhempainpäivärahoista kuin vähimmäismääräisistä tai työnantajille maksetuista lomakustannuskorvauksista, maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaukset sekä sairaanhoidon osuuden yrittäjien työterveyshuollon kustannuksia. Valtion osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista oli 44,9% vuonna 2016. Vuoden 2017 alusta kilpailukykysopimus muuttaa valtion rahoitusosuutta vuosittain. Työantajien sairausvakuutusmaksua alennetaan sovitusti vuosittain (0,94 ja 1,00 % vuosina 2017 ja 2018).

Valtio rahoittaa sosiaaliturvan yleisrahaston etuuskulut sekä sosiaaliturvan yleisrahaston omaisuuden tuotoilla vähennetyt toimintakulut. Yleisrahaston etuuksiin kuuluu mm. yleinen asumistuki, työttömyys-, lapsiperhe- ja opintoetuudet. Kelalle siirtynyt toimenteentulotuen perusosa maksetaan sosiaaliturvan yleisrahastosta.

Kelan valtuutettujen toimintakertomus

Kansaneläkelaitoksesta annetun 5 §:n 1 momentin 7) kohdan mukaan lain mukaan valtuutetut antavat vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle. Valtuutettujen kertomus sisältää keskeisen tiedon valtuutettujen toiminnasta ja heidän kertomusvuonna käsittelemistään asioista. Kertomuksen sisältöä on erityisesti viime vuosina kehitetty eduskunnan käsittelyssä esille nostetut seikat huomioon ottaen. Nykyisin kertomuksessa ovat liitteenä 1) luettelo valtuutetuista ja varavaltuutetuista 2) tilintarkastuskertomus 3) Kansaneläkelaitoksen toimintakertomus ja tilinpäätös ja 4) Kelan tutkimustyön keskeisiä tuloksia ja havaintoja vuonna 2015 (viimeisin valtuutettujen kertomus http://www.kela.fi/documents/10180/0/Kelan+valtuutettujen+toimintakertomus+vuodelta+2015.pdf/0b9f8c3f-01ae-4623-b92e-49860643b509).

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

Raportin sivulla 145 todetaan, että eduskunnassa kertomuksen valmistavasta käsittelystä vastaa sosiaali- ja terveysvaliokunta. Kelan taloudellisen merkityksen vuoksi olisi syytä pohtia, soveltuisiko kertomuksen käsittelijäksi paremmin jokin muu valiokunta (sivu 145).

Kelan valtuutettujen kertomuksen muoto on viime vuosina saanut eduskunnalta kiitosta. Kertomusmenettely on uudistettu ja sen informatiivisuutta on lisätty edellä kuvatulla tavalla. Eduskunnan nykyinen käytäntö, jossa susbstanssivaliokunnat käsittelevät ao. kertomuksia, on ollut toimiva enkä ole nähnyt syytä muuttaa käytäntöä. Ehdotus tarkoittaisi, että näin ajatellen monien muidenkin kertomusten käsittelyä tulisi arvioida uudelleen. Paras substanssiasiantuntemus on joka tapauksessa ao. erikoisvaliokunnassa ja Kelan kertomuksen osalta sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Kertomuksessa on aina sisältökysymyksiä (eikä pelkästään tilinpäätös- tms. tietoja), jotka eivät kuulu muiden valiokuntien toimialaa, ja joita muiden vaikea arvioida.

Sari Sarkomaa
Kelan valtuutettujen puheenjohtaja, kansanedustaja