Valiokunnan lausunto TrVL 4/2017 vp– K 15/2017 vp

Tarkastusvaliokunta

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2016

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2016 (K 15/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan lausunnon antamista varten Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksesta K 15/2017 vp. Valiokunta pyytää tarkastusvaliokuntaa myös arvioimaan valvonnan näkökulmasta valtuutettujen kertomusmenettelyä yleisemmin samoin kuin kertomuksen eduskuntakäsittelyä. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö
- puheenjohtaja Sari Sarkomaa, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut
- kansanedustaja Juha Rehula, eduskunta
- budjettineuvos, apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- HLT Liisa Hyssälä
- KHT Markku Koskela.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansaneläkelaitos (Kela) on keskeinen sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanija Suomessa. Vaikka Kelan kautta jaetaan merkittävä määrä sosiaalietuuksia, sen rahoitus ei sisälly valtion talousarvion lukuihin. Kela toimii siten valtion suoran talousarviotalouden ulkopuolella, vaikka sen maksamia etuuksia kanavoidaan valtion talousarvion kautta. Kansaneläkelaitoksen vakuutustoiminta rahoitetaan paitsi sosiaalivakuutusmaksuin myös takuusuorituksina valtion talousarvion määrärahoista. Kelan toiminta vaikuttaa siten suoraan valtion talousarvioon.

Kelan asema ja valvonta

Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat parlamentaarisesti valitut valtuutetut ja tilintarkastajat. Perustuslain 36 §:n mukaan: "Eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hal-

lintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään." Eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi kaksitoista valtuutettua ja kullekin heistä yhden varavaltuutetun sekä hyväksyy valtuutetuille johtosäännön. Valtuutetut valvovat Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laadun ja saatavuuden. Valtuutettujen toimintaa ohjaa lainsäädännön ohella eduskunnan vahvistama johtosääntö.

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 päävastuullisena tilintarkastajana ja hänen henkilökohtaisena varahenkilönään toimii KHT-tilintarkastaja. He täyttävät Kelan tilintarkastajilta vaadittavan pätevyyden. Myös tilintarkastajien puheenjohtajalla on ollut vaadittu pätevyys. Tilintarkastajien johtosääntö on valtuutettujen vahvistama.

Vastuu Kelan toiminnan valvonnasta, ohjauksesta ja järjestämisestä kokonaisuudessaan on siten Kelan omilla toimielimillä ja eduskunnan valitsemilla Kelan valtuutetuilla. Sosiaaliturvaetuuksia koskevan lainsäädännön valmisteluvastuu ja toimeenpanon ohjaus kuuluvat kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö saa halutessaan kattavasti tietoa Kelalta, mutta ministeriö ei systemaattisesti seuraa Kelan toiminnan tuloksellisuutta tai laadukkuutta, sillä seurantavastuu kuuluu Kelan valtuutetuille.

Kelan valtuutettujen toimintakertomus

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:n mukaan valtuutetut antavat vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle. Kertomus sisältää keskeiset tiedot valtuutettujen toiminnasta ja heidän käsittelemistään asioista. Lisäksi valtuutettujen toimintakertomus sisältää kirjanpitolain mukaan laaditun Kelan tilinpäätöksen. Toimintakertomuksen liitteenä olevassa tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajat toteavat, antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan Kelan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta ja täyttääkö tilinpäätös lakisääteiset vaatimukset. Toimintakertomuksesta tilintarkastajat toteavat, onko se laadittu säännösten mukaisesti ja ovatko siinä annetut tiedot yhdenmukaisia tilinpäätöksen kanssa. Kelan valtuutetut vahvistavat tilinpäätöksen ja myöntävät Kelan hallitukselle vastuuvapauden.

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. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät valtuutettujen toimintakertomusta hyvänä ja informatiivisena. Kertomus antaa Kelasta ja sen toiminnasta myönteisen kuvan. Kuulemisissa tuotiin esiin, että suurin ristiriita tilintarkastuslain kanssa on siinä, että Kelan tilintarkastajat valitaan siten, että joukossa on ei-hyväksyttyjä tilintarkastajia, jotka kuitenkin tekevät tilinpäätösmerkinnän ja allekirjoittavat tilintarkastuskertomuksen. Tämä menettely perustuu Kela-lakiin.

Eduskunnassa Kelan valtuutettujen kertomuksen valmistelevasta käsittelystä vastaa sosiaali- ja terveysvaliokunta. Kelan valtuutetut ovat suurelta osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäseniä.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, onko valtuutettujen toimintakertomuksen käsittely ja Kelan tilinpäätöksen hyväksyminen tarkoituksenmukaista ainoastaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyn pohjalta. Valiokunta esittää eduskunnan harkittavaksi Kelan valtuutettujen kertomuksen käsittelyn laajentamista eduskunnan valiokunnissa.

Kelan laajentuneet tehtävät

Kelan tehtävät ovat laajentuneet voimakkaasti, ja myös Kelan rahoitus on muuttunut sen perustamisen jälkeen. Aluksi Kela oli nimensä mukaisesti eläkelaitos, joka huolehti pelkästään kansaneläkkeiden maksamisesta. Vuonna 2016 Kelan hoitaman sosiaaliturvan etuusmenot olivat yhteensä 14,3 miljardia euroa, ja suurin osa Kelan rahoituksesta tulee nykyisin valtion talousarviosta. Valtion osuus Kelan rahoituksesta vuonna 2016 oli 68 prosenttia, vakuutusmaksujen osuus oli 25 prosenttia ja kuntien osuus 6 prosenttia. Kelan tehtävät ovat edelleen laajenemassa, sillä soteuudistus tulee vaikuttamaan Kelan toimintaan ja etuuksiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin, että Kela on toiminut hyvin myös tiukoissa tilanteissa. Sisäistä kehitystyötä on myös tehty paljon. Kelan tehtävät tulevat laajenemaan sote-uudistuksen myötä esimerkiksi tietohallintapalvelujen tuottamisessa, joiden ohjaus muutoin kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriölle. Kansallisten sote-tietojärjestelmäpalvelujen suunnittelu pitkäjänteisesti kokonaisuutena, palveluihin liittyvät varautumisjärjestelyt sekä tietoturvallisuuden varmistaminen edellyttävät selkeitä ohjaus- ja vastuusuhteita uudistusten eteenpäin viemisessä. Ison muutoksen ohjaus tulee olemaan haaste sekä lainsäädännöllisesti että toiminnallisesti. Jatkossa Kela vastaa mahdollisesti myös korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, mikä on täysin uudentyyppinen tehtävä Kelalle. Vastuukysymysten tulee olla selkeitä, kun meneillään olevia uudistuksia ryhdytään toimeenpanemaan. Valiokunta katsoo, että on syytä pohtia, missä määrin nykyjärjestelmä tarjoaa riittävät mahdollisuudet valvoa Kelan toimintaa.

Kelan valtuutetut ovat nostaneet esiin tarpeen Kela-lain arvioinnista ja uudistamisesta. Erityisesti tulisi arvioida Kelan valvonnan riittävyyttä sekä Kelan asemaa sen muuttuneiden ja laajentuneiden tehtävien vuoksi. Vuosikymmeniä toiminut järjestelmä, jossa Kelan hallintoa ja toimintaa arvioivat parlamentaarisesti valitut valtuutetut ja tilintarkastajat, on koettu hyvin toimivaksi. Kelan asema eduskunnan alaisuudessa on ollut perusteltu sen suuren yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi. Tämä on taannut laajan yleisen hyväksynnän ja yhteiskunnan tuen Kelan toiminnalle. Valiokunnan kuulemisissa kuitenkin korostettiin, että ohjaus- ja vastuukysymysten selkiyttäminen on tärkeää Kelan laajenevien tehtävien vuoksi sekä tulevien uudistusten toimeenpanon ja seurannan varmistamiseksi.

Valiokunta katsoo, että tarve Kela-lain päivittämiseen tulee arvioida laajapohjaisesti parlamentaarisessa työryhmässä. Tässä työssä on kokonaisuutena arvioitava Kelan asema sekä uudistuvien tehtävien ohjaus- ja vastuukysymykset ja tätä kautta mahdollinen tarve Kela-lain uudistamiselle. Tämän työn pohjalta olisi luontevaa ottaa kantaa myös Kelan valvonnan järjestämiseen. Parlamentaarinen työryhmä on valiokunnan mielestä perusteltu myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, sillä Kelan asemasta säädetään perustuslaissa.

Valiokunnan lausunto TrVL 4/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja että kertomuksen johdosta hyväksytään seuraava kannanotto:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja asettaa parlamentaarisen työryhmän, jonka tulee selvittää tarpeet Kela-lain uudistamiselle.

Helsingissä 28.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Lea Mäkipää si
jäsen Martti Mölsä si
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk
varajäsen Pia Viitanen sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.