



Lausunto

29.01.2024

Asia: VN/9256/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon pääasiallinen sisältö:

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi (HE) eduskunnalle Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

VTV kiinnittää erityistä huomiota siihen, että HE-luonnoksessa ei käsitellä mitenkään parlamentaarisen työryhmän kannanottoa ulkoisen tarkastuksen ulottamisesta Kelan toimintaan eikä siinä perustella sitä, miksi kannanotto on jätetty huomioimatta. Sen sijaan HE-luonnos sisältää varsin kattavasti muut työryhmän kannanotot, muun muassa asiantuntijaselvityksen pohjalta työryhmän tekemän ehdotuksen Kelan valtuutettujen nimeämistä tilintarkastajista koostuvan toimielimen lakkauttamisesta.

VTV esittää, että valtiontalouden ulkoisena tarkastajana ja valvojana VTV:llä tulisi olla oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimintojen tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta. Esitys perustuu Kelaan koskevia lainsäädännön muutostarpeita selvittäneen parlamentaarisen työryhmän kannanottoon. Ehdotus edellyttäisi Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentin muuttamista, jossa Kela rajataan VTV:n tarkastustehtävien ulkopuolelle, ja Kelaan kohdistuvan tarkastusoikeuden kuvaamista 2 §:ssä.

Ehdotus ei aiheuttaisi muutoksia muihin HE-luonnoksessa esitettyihin kohtiin, kuten Kelan valtuutettujen, hallituksen ja neuvottelukuntien tehtäviin ja Kelan tilintarkastukseen. Tarkastusoikeus ei myöskään ulottuisi Kelalle esitettyyn uuteen biologisten lääkkeiden määräämisen ohjaus- ja valvontatehtävään, vaan koskisi Kelan etuustehtäviä sekä niihin liittyviä palveluja ja järjestelmiä.

Tausta:

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 19.2.2021 parlamentaarisen työryhmän selvittämään Kelaan koskevia lainsäädännön muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset Kelan hallintoa koskevien säännösten täsmentämiseksi ja Kelan toimialalla toimivien ministeriöiden ohjauksen vahvistamiseksi, ottaen huomioon erityisesti IT-alan kansalliset kehittämistarpeet. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida tarpeet ja tehdä mahdolliset ehdotukset Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa koskevan sääntelyn tarkistamiseksi.

Parlamentaarinen työryhmä esitti 23.2.2022 julkaistussa loppuraportissa yksimielisesti useita Kelan hallintoa koskevia muutoksia. Raportin sivulla 18 on seuraava työryhmän kannanotto: ”Työryhmä esittää, että Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) annetaan oikeus suorittaa Kelaan kohdistuvaa ulkoista ja riippumatonta tarkastusta. VTV:n tehtävä koskisi lähinnä Kelan toimintojen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä vaikuttavuuden tarkastusta. Muutos edellyttää Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentin muuttamista.”

Työryhmä käsitteli valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen ulottamista Kelaan pyytämänsä asiantuntijaselvityksen pohjalta. Selvityksessä suositeltiin Kelan valtuutettujen nimeämistä tilintarkastajista koostuvan toimielimen lakkauttamista sekä Kelan tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan antamista VTV:n tehtäväksi. Tarkastusoikeuteen liittyvää kannanottoa perusteltiin sillä, että VTV:n suorittama tuloksellisuustarkastus täydentäisi ja parantaisi Kelan valtuutettujen, eduskunnan, STM:n ja Kelan johdon tiedonsaantia, tukisi eduskunnan budjettivaltaa sekä edistäisi toimintatapojen ja lainsäädännön kehittämistä. Lisäksi työryhmä perusteli kantaansa sillä, että eduskunta oli jo aiemmin vuosina 2000 ja 2016 kiinnittänyt huomiota siihen, että valtiontalouden ulkoinen tarkastus ei ulotu Kelan toimintaan, vaikka sosiaalietuuksia rahoitetaan sosiaalivakuutusmaksuina ohella merkittävästi myös valtion talousarvion määrärahoista, ja sosiaalietuuksilla on kiinteä yhteys eri etuusjärjestelmiä koskeviin toimeenpanotehtäviin sekä järjestelmien hoidon ja toimivuuden kokonaisarviointiin. Työryhmän raportin sivuilla 17–18 todetaan, että asia oli esillä hallituksen esityksessä HE 39/2000 vp, joka koski VTV-lain säätämistä. Tuolloin hallitus piti tärkeänä erillisen selvityksen käynnistämistä siitä, onko Kelan toiminta ja miltä osin se on saatettava valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen piiriin (HE 39/2000 vp. sivu 15). Vuonna 2016 eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi eduskunnan budjetti- ja valvontavaltaa käsitelleessä mietinnössään (TrV:n julkaisu 1/2016 vp), että on syytä selvittää, pitäisikö VTV:n valvontavaltaa ulottaa myös Kelan toimintaan. Näin ollen parlamentaarisen työryhmän selvitys toteutti näitä eduskunnan aiempia toimeksiantoja.

Lausunnolla olevan HE-luonnoksen sivulla 10 todetaan, että sen ehdotusten tarkoituksena on pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti toteuttaa edellä mainitun parlamentaarisen työryhmän esittämät muutokset sekä mahdollistaa Kelan palvelujen tarjoaminen yhteiskunnan muiden toimijoiden käyttöön turvallisuuden ja huoltovarmuuden parantamiseksi säätämällä Kelan antamasta virka-avusta. Lisäksi yhtenä esityksen tarkoituksena on vahvistaa Kelan hallituksen asemaa ja ehdottaa Kelalle uutta biologisten lääkkeiden määräämisen ohjaus- ja valvontatehtävää.

Perustelut VTV:n tarkastusoikeuden ulottamiselle Kansaneläkelaitoksen toimintaan:

1. Parlamentaarinen työryhmä ja sen pyytämä asiantuntijaselvitys tukevat yksiselitteisesti VTV:n oikeutta tarkastaa Kelan toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta

Parlamentaarisen työryhmän loppuraportin sivulla 17 todetaan, että ”olennainen aukkokohta Kelan tarkastuksessa on tuloksellisuuteen kohdistuvassa riippumattomassa ulkoisessa tarkastuksessa, jota ei tällä hetkellä hoida kukaan.” Raportissa viitataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuun (1/2016), jossa todetaan, että Kelan tehtävien lisääntyessä ja sen julkishallinnollisen merkityksen kasvaessa valtio on joutunut kohdistamaan enenevässä määrin budjettirahoitusta Kelan menoihin. Jotta eduskunnan budjettivalvontavalta suhteessa Kelaan toteutuisi nykyistä täysimääräisemmin, VTV:n valvontaoikeuden ulottamista Kelan toimintaan tulisi selvittää. Työryhmän raportin sivulla 19 kerrotaan, että Kelan etuusmenojen rahoitus ei enää perustu pääosin vakuutetuilta kerättäviin maksuihin, vaan valtion osuus Kelan toiminnan rahoituksesta vuonna 2020 oli 74 %.

Työryhmän raportin sivulla 15–16 todetaan, että STM:lle kuuluvat sosiaaliturvaetuuksia koskevan lainsäädännön valmisteluvastuu ja toimeenpanon ohjaus, mutta ministeriön tehtäviin ei sisälly Kelan toiminnan tuloksellisuuden tai laadun ohjausta. Poikkeuksen muodostaa Kanta-palvelut. STM ohjaa Kanta-palveluiden rahoitusta ja neuvottelee siitä Kelan ehdotuksen pohjalta VM:n kanssa. Kanta-palvelun toiminnallisesta ohjauksesta vastaa Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Työryhmän näkemyksen mukaan hyvän hallinnon mukaisesti ohjauksessa, tarkastuksessa ja valvonnassa tulee pyrkiä järjestelmän mukaiseen toimintaan sekä politiikan ja hallinnon erottamiseen niin, että Kelan toimeenpanoa koskeva suora poliittinen ohjaus vähenee.

Parlamentaarisen työryhmän loppuraportin liitteenä on työryhmän pyytämä asiantuntijaselvitys, johon työryhmän kannanotto VTV:n tarkastusoikeudesta perustuu. Asiantuntijaselvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa (raportin sivut 43–45 ja 51–56). Kela on sosiaaliturvan ja palveluiden toimeenpanija ja etenkin digitaalisten palveluiden, kuten kantapalvelujen kehittäjä. Sosiaali- ja terveyssektorin lainsäädännön valmistelussa STM:n ja Kelan välillä on strateginen kumppanuus. STM voi vaikuttaa Kelan toimintaan Kelan hallituksessa olevan edustuksensa välityksessä. Asiantuntijat ehdottavat Kelan toimeenpanoa koskevan suoran poliittisen ohjauksen vähentämistä.

Kelan valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa. Eduskunta valvoo Kelaa eduskunnalle vuosittain laadittavan valtuutettujen toimintakertomuksen välityksellä. Asiantuntijoiden mukaan olennainen puute on Kelan tuloksellisuuteen kohdistuva riippumaton ulkoinen tarkastus. Kelan uudet tehtävät liittyvät etuustoiminnan lisäksi mm. palvelutoimintoihin, etuustietojen ja potilastietojen sähköiseen rekisterinpitoon ja tiedonhallintaan. Näiden tehtävien toimeenpanoon ja kehittämistoimintoihin liittyy merkittävää tiedontarvetta. Lisäksi hyvin ajankohtainen ja kiireellinen tietotarve kohdistuu sosiaaliturvauudistukseen ja sen yhteydessä etuusjärjestelmien toimivuuteen ja kannustavuuteen. Selvityksensä perusteella asiantuntijat ehdottavat, että valvontatilintarkastus säilytetään, mutta tilintarkastajakunta lakkautetaan nykymuodossaan ja VTV:n tarkastusoikeus ulotetaan Kelan toimintaan. Asiantuntijoiden mukaan VTV:n tarkastusoikeus tulisi olemaan pääosin tai ainoastaan tuloksellisuustarkastusta, koska Kelan tilintarkastusta ei olisi tarkoituksenmukaista siirtää VTV:lle. VTV:n tuloksellisuustarkastuksen raportoinnin myötä valtuutettujen tietopohja ja kattavuus tehostuisivat. VTV:n tuloksellisuustarkastus tukisi eduskunnan budjettivaltaa ja tietotarpeita mm. sosiaaliturvauudistuksen lainsäädäntötyössä. Lisäksi VTV:n tuloksellisuustarkastuksesta STM saisi ulkopuolisen ja riippumattoman VTV:n analyysin ja varmennuksen Kelan hoidettavana olevien etuusprosessien ja tiedonhallintaprosessien toimivuudesta kehittämissuosituksineen. Näin myös Kelan johto saisi tietopohjaa kehittämistyölleen.

2. VTV:n valtiosääntöoikeudellinen erityisasema on määritelty perustuslain 90 §:ssä

VTV:n valtiosääntöoikeudellinen erityisasema perustuu perustuslain 90 §:ään. Sen mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Tarkastusvaliokunnalla ja valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Koska Kelan toiminta kohdistuu merkittävästi valtion varojen käyttöön, VTV:n tarkastusoikeus Kelan toimintaan täydentäisi VTV:n perustuslaissa määriteltyä tehtävää valtion talouden tarkastajana ja valvojana.

3. Kelan toimeenpanemalla sosiaaliturvalla on suuri merkitys valtionalouden hoidolle ja julkiselle taloudelle

Kelan maksamien etuuksien määrä on pysynyt viimeisen kymmenen vuoden ajan noin 15–16 miljardin euron tasolla. Vuonna 2022 Kelan maksamista etuuksista lähes kolmannes kohdistui sairausvakuusetuuksiin (lääkekorvauksiin, sairauspäivärahaan ja vanhempainpäivärahaan). Valtionalouden hoidon ja eduskunnan budjettivallan kannalta on merkillepantavaa, että 4 mrd. euroa talousarviossa esitettävistä sosiaalietuuksien (työttömyysturvan, asumistuen ja

perustoimeentulotuen) määrärahoista on kehysjärjestelmän ulkopuolella. Suhdanneriippuvaisina etuuksina niiden määrärahoja säädellään indeksikorotusten ja -jäädtysten avulla valtioneuvoston päätöksillä, jotka eivät edellytä säädösmuutoksia eduskunnassa. Vain ns. päätösperäiset muutokset etuusjärjestelmiin, esim. muutokset etuuksien määräytymis- ja maksuperusteissa, ovat lainvalmistelun kautta tehtäviä eduskunnan päätöksiä. Tämä luo riskin sille, että eduskunnalla ei ole käytännössä kokonaisvaltaista mahdollisuutta vaikuttaa määrärahojen kehitykseen.

Koko sosiaaliturvajärjestelmämme on suuressa murroksessa kuluvalle ja tulevillakin vaalikausilla. Pääministerin Orpon hallitusohjelmassa kannustinloukkujen purkamisella ja muilla sosiaaliturvaan ja verotukseen kohdistuvilla muutoksilla tavoitellaan yhteensä noin 78 000 uutta työllistä, ja hallitusohjelmaan kirjatulla toimenpiteillä on tarkoitus vahvistaa julkaista taloutta n. 1,85 mrd. eurolla. Osa näistä toimenpiteistä on jo hyväksytty vuoden 2024 valtiontalousarvion yhteydessä. Lisäksi hallitusohjelmassa on esitetty merkittäviä eri etuusjärjestelmien (työttömyysturva, asumistuki, opintotuki, toimeentulotuki) uudistuksia, jotka edellyttävät mittavaa säädösvalmistelua. Hallituksen tarkoituksena on uudistaa asteittain myös perusturvaa ns. yleistuen malliksi, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia viime vaalikauden sosiaaliturvakomitean välimietinnössä esitettyjen tekemien suositusten ja selvitysten pohjalta. Osana tätä uudistusta työmarkkinatuen, peruspäivärahan, sairauspäivärahan, Kelan kuntoutusrahan ja vanhempainpäivärahojen vähimmäistaso yhtenäistetään ja lapsikorotukset, korotusosat sekä suojaosat poistetaan. Toimien julkista taloutta vahvistavaksi vaikutukseksi vuoteen 2028 mennessä on arvioitu 1,2 mrd. euroa, josta valtion osuus on 688 milj. euroa ja sosiaaliturvarahastojen osuus 589 milj. euroa.

Sosiaaliturvaan ja siten Kelan toimintaan kohdistuvan suuren ja pitkäkestoisen valtiontaloudellisen merkityksen sekä eduskunnan jatkuvien tietotarpeiden vuoksi olisi tärkeää, että VTV:llä ulkoisena valtiontalouden tarkastajana ja valvojana olisi oikeus tarkastaa sosiaaliturvan koko tuloksellisuusketjua aina säädösvalmistelusta etuuksien toimeenpanoon asti.

VTV on tarkastanut viime vuosina sosiaaliturvaa seuraavasti:

- Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa (1/2020)
- Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (14/2021)
- Opintotuki uudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla (2/2022)
- Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti (4/2023)

Koska VTV:llä ei ole tarkastusoikeutta Kelan toimintaan, tarkastukset on rajattu lainsäädännön valmisteluun ja säädöksiin tehtyjen muutosten vaikutusten arviointiin muihin etuuksiin, viranomaisiin ja työllisyyteen. Tarkastuksissa on käytetty mittavissa määrin Kelan tietovarantoja,

joiden saanti tarkastusten käyttöön on perustunut hyvään yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen Kelan kanssa.

Kelan toimintaan kohdistuvan tarkastusoikeuden myötä VTV voisi kohdistaa tarkastustaan myös sosiaaliturvaan ja -etuuksiin tehtyjen säädösmuutosten toimeenpanon tuloksellisuuden arviointiin taloudellisuuden, tehokkuuden ja palvelukyvyyn lähtökohdista käsin sekä toimeenpanoon liittyvien järjestelmien ja osallistuvien tahojen yhteistyön toimivuuden arviointiin. Tarkastuksissa selvittäisiin esimerkiksi sitä, onko Kelan toiminnan tuloksellisuudelle luotu hyvät edellytykset hallinnonalojen ja hyvinvointialueiden yhteistyöllä. VTV:n tuottamasta tarkastustiedosta hyötyisivät eduskunnan, Kelan valtuutettujen lisäksi myös ministeriöt (STM, OKM, TEM, VM) ja Kelan johto.

4. VTV:n tarkastusoikeus Kelaan ei muuttaisi Kelan valtuutettujen, hallituksen ja neuvottelukuntien tehtäviä eikä Kelan tilintarkastusta.

HE-luonnoksen mukaan Kela-lain 5 §:n mukaan valtuutettujen tehtävänä on mm. valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus, valita tilintarkastaja tarkastamaan Kelan kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja hallintoa, vahvistaa Kelan tilinpäätöksen perusteet ja tilinpäätös sekä antaa vuosittain toiminnastaan kertomus eduskunnalle.

VTV korostaa, että edellä kuvatut valtuutettujen tehtävät eivät kata Kelan toiminnan tuloksellisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja seurantaa. Tehtävä ei kuulu myöskään 12 §:ssä määritellyille Kelan hallituksen mahdollisesti asettamille neuvottelukunnille, joiden tehtävänä on edistää ja kehittää sosiaaliturvan toteuttamiseen osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä sekä palvelujen käyttäjien näkökulman huomioon ottamista eikä 18 §:ssä määritellyille tilintarkastukselle, jossa noudatetaan soveltuvin osin tilintarkastuslain (1141/2015) säännöksiä.

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Pasanen Anna-Liisa
Valtiontalouden tarkastusvirasto