

Selvitys Kansaneläkelaitoksen asemasta ja hallinnosta

Pentti Arajärvi
Susanna Halonen
Heikki Hiilamo
Kai Järvikare
Eeva Kuuskoski
Kimmo Sasi

Toimeksianto

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut asettivat 20.2.2018 asiantuntijaryhmän selvittämään Kansaneläkelaitokseen (Kela) liittyvää lainsäädäntöä sekä laitoksen valvontaa, asemaa ja toimivaltasuhteita.

Työryhmään valtuutetut kutsuivat professori (emeritus) Pentti Arajärven, tulosalueen johtaja ylilääkäri Susanna Halosen, professori Heikki Hiilamon, kauppatieteiden tohtori Kai Järvikareen, lääketieteen lisensiaatti Eeva Kuuskosken ja varatuomari Kimmo Sasin.

Kelan hallintoa uudistettiin vuonna 2002 voimaan tulleella lailla Kansaneläkelaitoksesta ja siihen tehtiin tarkistuksia vuonna 2008 voimaan tulleella lailla. Valtuutetut totesivat, että kun otetaan huomioon Kelan tehtävien muutokset ja merkittävät rahamäärät, joita Kela hallinnoi, on välttämätöntä, että Kelaan liittyvää lainsäädäntöä sekä Kelan perustuslaillista asemaa ja valvontaa arvioidaan kokonaisuutena.

Valtuutetut päättivät, että työryhmän tehtävänä on

- 1) selvittää, vastaavatko Kelan valvontaan ja ohjaukseen liittyvät säännökset nykypäivän tarpeita,
- 2) selvittää Kelan asemaan liittyvien säännösten ajantasaisuus,
- 3) selvittää, ovatko Kelan sisäisiä toimivaltasuhteita koskevat säännökset riittävän selkeitä ja ajantasaisia,
- 4) selvittää, vastaavatko säännökset Kelan hallinnosta nykyisen toiminnan vaatimuksia ja tosiasiallisesti vallitsevaa tilannetta ja
- 5) laatia edellä mainituista asioista arvio sekä tehdä sen pohjalta toimenpide-ehdotukset.

Työryhmän toimeksiannon ensimmäinen kohta liittyy kiinteästi Kelan ja eduskunnan keskinäisiin suhteisiin ja ennen kaikkea perustuslain 36 §:ään. Kyse on valtuutetuille kuuluvasta Kelan valvonnasta ja valtuutettujen aseman eduskunnalle antamasta toimi- ja ohjausvallasta suhteessa Kelaan. Työryhmän asettamista koskevassa muistiossa kiinnitetään huomiota lisäksi tarkastusvaliokunnan lausuntoon ja Valtiontalouden tarkastusviraston asemaan. Näin ollen työryhmän tulee työssään ottaa huomioon myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan Kelaa koskevat kannanotot.

Työryhmän toimeksiannon toisessa ja kolmannessa kohdassa edellytetään Kelan asemaan ja sisäisiin toimivaltasuhteisiin liittyvien säännösten ajantasaisuuden selvittämistä. Nämä toimeksiannon kohdat edellyttävät vertailua hyvään hallintotapaan. Toimeksianto edellyttää tältä osin Kelan keskeisten sisäisten toimielinten, hallituksen, pääjohtajan, johtajien, tilintarkastuksen ja sisäisen valvonnan säännösten sekä näiden toimijoiden keskinäisten suhteiden selvittämistä.

Toimeksiannon neljäs kohta, jossa edellytetään työryhmän selvittävän, vastaavatko säännökset Kelan hallinnosta nykyisen toiminnan vaatimuksia ja tosiasiallisesti vallitsevaa tilan-

netta, liittyy samaan kokonaisuuteen. Toimielinten keskinäisiä suhteita koskevien säännösten analyysin perusteella on arvioitava, miten toiminta tosiasiallisesti, suhteessa eduskuntaan ja suhteessa Kelan tehtäviin toimii.

Toimeksiannon viidennen kohdan perusteella tulee tehdä ehdotukset edellä mainituista asioista.

Työryhmän on toimitettava yhteinen kirjallinen loppuraportti Kelan valtuutetuille. Alkuperäisessä päätöksessä valtuutetut edellyttivät, että työryhmä luovuttaa raporttinsa valtuutetuille viimeistään 1.9.2018. Valtuutetut päättivät kuitenkin elokuun kokouksessaan, että raportti luovutetaan valtuutetuille syyskuun kokouksessa 25.9.2018, jolloin työryhmän tulee esitellä selvityksen tulokset valtuutetuille.

Valtuutetut eivät asettaneet työryhmälle puheenjohtajaa eivätkä osoittaneet sihteerityövoimaa tai varoja muiden asiantuntijoiden kuulemiseen. Tämä on rajoittanut työryhmän mahdollisuuksia kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita ja tilata selvityksiä. Kela on antanut työryhmän työlle teknistä apua, mutta työryhmän jäsenet ovat tehneet varsinaisen kirjoitustyön. Työryhmä on kokoontunut kaikkiaan 9 kertaa.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana seuraavia asiantuntijoita:

Pääjohtaja Elli Aaltonen, Kela
 Osastopäällikkö, ylijohdaja Outi Antila, sosiaali- ja terveysministeriö
 Projektipäällikkö Liisa Heinämäki, valtioneuvoston kanslia
 ICT-johtaja Marina Lindgren, Kela
 Kelan hallituksen puheenjohtaja Terttu Savolainen
 Kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö
 Kelan hallituksen varapuheenjohtaja Riikka Slunga-Poutsalo
 KHT-tilintarkastaja Ulla-Maija Tuomela, BDO Audiator Oy
 Sisäisen tarkastuksen päällikkö Eeva Uusi-Autti, Kela

Työryhmän työn aikana valmistui Kelan pääjohtaja Elli Aaltosen 15.3.2018 asettaman strategisen arviointiryhmän muistio.

Saatuun työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti jättää selvityksensä Kelan valtuutetuille.

Helsingissä 25.9.2018

Pentti Arajärvi

Susanna Halonen

Heikki Hiilamo

Kai Järvikare

Eeva Kuuskoski

Kimmo Sasi

1. Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema

Kela perustettiin vuonna 1937, kun säädettiin kansaneläkelaki. Kansaneläkelaki perustui hallituksen esitykseen 26/1936 vp kansanvakuutuslaiksi. Hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus laiksi valtiopäiväjärjestyksen 6 luvun nimikkeen muuttamisesta sekä 83 a §:n lisäämisestä valtiopäiväjärjestykseen. Ehdotus valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:ksi sisälsi säännöksen Kansanvakuutuslaitoksen 12 valtuutetun valitsemisesta, valtuutettujen toimikaudesta ja eduskunnan menettelytavasta valtuutettuja valittaessa.

Säännöstä perusteltiin sillä, että Kelan oli määrä kerätä melkoisia rahastoja. Koska vakuutus oli tarkoitettu pääosin vakuutettujen ylläpitämäksi, oli tarkoituksenmukaista organisoida itsenäinen ja erossa varsinaisesta valtion hallinnosta oleva laitos.

Kansaneläkelain mukaan kansaneläke perustui säästövakuutukseen. Tämä toteutui pakkosäästämällä henkilökohtaisille eläketileille. Maksut ja niiden korot kerryttivät henkilökohtaista eläkettä. Eduskunnan asettaman kansanvakuutusvaliokunnan työskentelyn tuloksena kansanvakuutuslain nimi muuttui kansaneläkelaiksi ja laitoksen nimi Kansaneläkelaitokseksi. Vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksessa luovuttiin säästövakuutuksesta: eläke muuttui tuloharkinta- ja tasaeläkkeeksi ja henkilökohtaiset tilit lakkautettiin. Kela alkoi periä veronluonteisia eläkevakuutusmaksuja.

Säännös pysyi muuttamattomana perustuslain (731/1999) säätämiseen asti. Perustuslain 36 § sisältää Kelan valtuutettuja koskevan säännöksen. Kelan valtuutettujen vaalia ja toimikautta koskevat säännökset on siirretty eduskunnan valitsemia elimiä yleisesti koskevaan perustuslain 37 §:ään. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen uudeksi Suomen hallitusmuodoksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 1/1998 vp) mukaan säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa. Perustuslailla ei muutettu Kelan asemaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on periaatteellisemmin käsitellyt Kelan ja sen valtuutettujen asemaa neljä kertaa (PeVL 4/1985 vp, 7/2001 vp, 20/2008 vp ja 46/2010 vp).

Säädettäessä lakia Kansaneläkelaitoksesta perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 7/2001 vp, että perustuslain 36 §:n 1 momentin on katsottava vaativan, että valtuutetuille muodostetaan lailla tehtävä- ja toimivaltakokonaisuus, joka turvaa mahdollisuuden merkittävään valvontaan. Valtuutetuille osoitettu tehtävien kokonaisuus riitti valiokunnan mielestä hyvin täyttämään perustuslaista johtuvan vaatimuksen. Tuolloin säädetyt tehtävät vastaavat nykyisiä tehtäviä kahdella poikkeuksella. Valtuutettujen tehtävistä on siirretty Kelan hallitukselle päätöksentekoa laitoksen työjärjestyksestä sekä asetettu kelpoisuusehtoja laitoksen tilintarkastajille ja varatilintarkastajille.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 4/1985 vp eduskunnan aseman kannalta arveluttavana eräitä hallintojärjestelyjä, jotka eivät kuitenkaan toteutuneet. Valiokunta muun muassa totesi, että ei ole asianmukaista rinnastaa eduskunnan valvonnan alaisessa laitok-

sessä valtioneuvostoa ja valtuutettuja eräitä toimielimiä valittaessa. Valiokunta ei tässä yhteydessä kuitenkaan käsitellyt erikseen sitä, mitä valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n mukaiseen valtuutettujen valvontatehtävään kuuluu.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 7/2001 vp, että perustuslain 36 §:ssä tarkoitettu valvonta tulee käsittää väljästi. Perustuslain on ymmärrettävä viittaavan pyrkimykseen turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kelassa.

Valiokunta totesi myös, että Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Kelaa koskevat niin sanotut hallinnon yleislait, ja laitoksen henkilöstö ei ole valtion virkamieslainsäädännön piirissä.

Kelaa koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi myös, että Kelan henkilöstön oikeusasemasta tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunta huomautti myös, että ongelmallista on, että lainsäädäntöehdotukseen ei sisälly kattavaa säädöstä muutoksenhausta Kelan päätöksiin. Valiokunta edellytti myös, että etuusasioiden päätösvallasta säädetään ehdotettua täsmällisemmin. Perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta lisäsi lakiehdotukseen säännökset henkilöstön palvelusuhteesta (pääjohtajaa ja johtajia koskevin poikkeuksin henkilöstö on työsuhteessa), etuuden ratkaisemista koskevasta päätöksenteosta ja muutoksenhausta Kelan päätökseen. Etuuslaeissa on etuuksia koskevien päätösten muutoksenhakusäännökset.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että valiokunta vaalii varsin tarkasti Kelan valtuutettujen mahdollisuuksia valvoa eduskunnan nimissä laitoksen toimintaa. Valvonnan ala on laaja: se ei käsitä vain hallinnon ja talouden tarkastamista, vaan antaa valtuutetuille myös mahdollisuuksia seurata laitoksen toimintaa ja vaikuttaa sen suuntautumiseen. Toisaalta valtuutettujen asema ei ole muuttumaton, vaan muutoksia voidaan tehdä, kunhan laaja tehtävä- ja toimivaltakokonaisuus säilyy. Valvonnan, strategisen ohjauksen ja operatiivisen toiminnan suhteet ovat tärkeitä.

2. Kela osana valtion hallintoa

Kela on viranomainen ja osa valtionhallintoa. Samalla Kelalla on erityislaatuinen asema eduskunnan valvonnassa olevana laitoksena. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Kelaa koskevat kuitenkin niin sanotut hallinnon yleislait. Laitoksen henkilöstö ei ole valtion virkamieslainsäädännön piirissä.

Kelan asema heijastuu paitsi ohjaus- ja valvontavaltaan myös muuten laitoksen asemaan. Sen rahoitus perustuu valtion talousarviossa sille osoitettuihin varoihin, sen hallintoelinten ja ylimpien viranhaltijoiden asema ja nimittäminen ovat menettelyiltään poikkeukselliset ja sen tiintarkastus poikkeaa valtion tilintarkastuksesta. Viranomaisia yleisesti koskevien lakien

soveltamisesta itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, kuten Kelassa säädetään erikseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 46/2010 vp ottanut kantaa valtiovarainministeriön mahdollisuuksiin ohjata Kelaa, kun kyse on julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että Kelan asema edellyttää, että kyseistä lainsäädäntöä ei sovelleta Kelaan. Kuitenkin valtionhallinnon ja kuntien hyvinvointipalveluja hoitavien viranomaisten tietohallintojärjestelmien on jo käytännön syistä toimittava yhteen. Se edellyttää, että lainsäädännön tavoitteet saavutetaan muilla keinoin kuin valtiovarainministeriön sitovalla ohjauksella.

Kelan erityinen asema ilmenee eduskunnan asettamien valtuutettujen suorittamana valvontana. Erityisen aseman perusta on valtiosääntöoikeudellinen. Samalla tästä asemasta seuraa eräitä eduskuntaan liittyviä velvoitteita, joista vastaavat lähinnä valtuutetut. Asema ei toisaalta rajoita eduskunnan toimivaltaa, vaan Kelan asemaa voidaan muuttaa tai se voidaan purkaa viimeistään perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta huomautti lausunnossaan 7/2001 vp siitä, että lainsäädännöstä ja lakiehdotuksesta puuttuvat säädökset Kelan talousarviosta. Laitoksen hallituksen tehtävänä on kuitenkin laatia vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelma sekä varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma. Valiokunta kuitenkin lausui käsityksensä, että asian jatkokesittelyssä on aiheellista selvittää, saavutettaisiinko talousarvion laatimisvelvollisuudella selviä etuja esimerkiksi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Toistaiseksi ei tässä suhteessa ole toimenpiteisiin ryhdytty.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 20/2008 vp, että Vakuutusvalvontavirastolle voidaan antaa määräystenantovalta Kelan toimintaan nähden. Kyse oli Kelan eläkevastuurahaston täyden määrän laskennan perusteista, joissa on noudatettava soveltuvin osin eläkesäätiölain säännöksiä. Valtuus annettiin tarkentavien määräysten antamiseen ja perustana olivat perustuslain 80 § ja tehtävään liittyvät ammatilliset erityispiirteet.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on selvittänyt oma-aloitteisesti eduskunnan budjetti- ja valvontavallan toteutumista ja muutoksia pitkällä aikajaksolla.

Tarkastusvaliokunta on antanut mietinnön 9/2017 vp. Taustalla ovat eduskunnalle kuuluva valtionaloutta koskeva päätösvalta sekä valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvonta.

Eduskunnan harjoittama valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvonta ja tarkastus ulottuvat sekä valtion talousarvioon kuuluvaan että talousarvion ulkopuoliseen valtionalouteen.

Valtionalouden budjetointi- ja ohjausjärjestelmiä on uudistettu viime vuosikymmenten aikana. Eduskunnan budjettivalta ei kuitenkaan rajoitu vuotuisen talousarvioesityksen käsittelyyn. Pitkän tähtäimen suunnittelun ydin on koko vaalikauden mittainen finanssipolitiikan linjaaminen hallitusohjelman ja vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman kautta. Julkisen talouden suunnitelma tarkentuu vuosittain kehysriihessä.

Tarkastusvaliokunta kiinnitti mietinnössään 9/2017 vp huomiota myös Kelaan. Valiokunta totesi, että Kelalla on erityinen valvontajärjestelmänsä, mutta Kelaa ei ole rajattu pois myöskään tarkastusvaliokunnan valvontavallasta. Valiokunnan perustamista koskevissa valmisteluasiakirjoissa todetaan kuitenkin, että tarkastusvaliokunnan tulee ottaa huomioon perustuslakiin pohjautuva Kelan valvontajärjestelmä. Lisäksi tarkastusvaliokunnan tulee käyttää erityistä harkintaa kohdistaessaan toimenpiteitään tai kannanottojaan Kelaan. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusvalta ei sen sijaan ulotu Kelaan.

Yhteiskunnan muutoksen myötä Kelan tehtäviä on lisätty ja sen merkitys osana julkista taloutta on kasvanut. Tarkastusvaliokunta on todennut, että olisi syytä selvittää, pitäisikö Valtiontalouden tarkastusviraston valvontavalta ulottaa myös Kelan toimintaan, jotta eduskunnan budjettivalvontavalta toteutuisi nykyistä täysmääräisemmin suhteessa Kelaan.

3. Sosiaalietuuksien hallinto muissa Pohjoismaissa

Käsite *pohjoismainen sosiaaliturvajärjestelmä* perustuu Pohjoismaiden järjestelmien samankaltaisuuteen. Järjestelmissä on kuitenkin suuria maakohtaisia eroja, jotka koskevat esimerkiksi järjestämisperustaa tai hallintoa. Suuria eroja on esimerkiksi työeläkejärjestelmissä, työttömyysturvassa ja terveydenhuollon rahoituksessa. Suomessa työeläkkeistä vastaavat pääosin yksityiset työeläkelaitokset. Seuraavassa tarkastellaan erityisesti, miten Kelan etuuksia vastaavat etuudet hoidetaan muissa Pohjoismaissa.

Sosiaalietuuksien maksamisesta vastaavan laitoksen perustuslain takaama itsenäinen asema on poikkeus Pohjoismaissa. Ruotsissa Kelaa vastaava valtion laitos on Försäkringskassan, joka toimii sosiaaliministeriön alaisuudessa johtajavirastona ilman omaa hallitusta. Maan hallitus valitsee pääjohtajan sekä tekee Försäkringskassanin toimintaa ohjaavat päätökset ja vahvistaa sen budjetin. Försäkringskassanin toimintaa valvoo tarkastusviranomaisen (Inspektionen för socialförsäkringen, ISF), joka vastaa myös kahden muun laitoksen tarkastuksesta (Pensionsmyndigheten ja Skatteverket). Tarkastusviranomaisen arvioi laitosten oikeusvarmuutta ja tehokkuutta järjestelmä- ja tehokkuustarkastuksen avulla.

Norjassa Kelaa vastaava viranomaisen on Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), jonka vastuulla on paitsi valtakunnallisen sosiaaliturvan toimeenpano myös kuntien sosiaalitoimi ja työnvälitys (noin 19 000 työntekijästä noin 5 000 on kuntien palveluksessa). NAV:n johtamisesta vastaa työ- ja hyvinvointidirektoraatti (Arbeids- og velferdsdirektoratet), joka toimii työ- ja sosiaaliministeriön alaisuudessa. Ministeriö vastaa NAV:n tulosoikeudesta.

Islannissa sosiaalietuuksien maksamisesta vastaa Tryggingastofnun, joka toimii hyvinvointiministeriön alaisuudessa.

Tanskassa sosiaalietuuksia maksaa Udbetaling Danmark, joka kuuluu Arbejdsmarkedets Tillægspension –konserniin (ATP). Konserni vastaa lähes kaikista Tanskassa maksettavista eläkkeistä. ATP on itsenäinen ja riippumaton vakuutuslaitos, jonka edustajisto (repræsen-

tantskab) ja hallitus koostuvat työmarkkinaosapuolten edustajista. Finanssivalvonta (Finanstilsynet) vastaa ATP:n valvonnasta. ATP poikkeaa Försäkringkassanista, NAV:sta ja Kelasta siinä, että se toimii vakuutusyhtiön tavoin eli maksaa etuuksia keräämillään maksuilla ja sijoitustoiminnan tuotoilla. Konserni vastaa itse sijoitustoiminnastaan. Udbetaling Danmarkia johtaa hallitus, jonka kaikki jäsenet nimittää työministeri. Kuntaliitto (Kommunerne Landsforening) ehdottaa puheenjohtajaa ja viittä jäsentä, työministeriö kolmea jäsentä ja valtiovarainministeriö yhtä jäsentä.

4. Kelan tehtävät

Työryhmän tehtäviin ja toimeksiantoon ei kuulu Kelan etuuksien ja palvelujen arviointi. Niiden luonteella ja rahoituksella on kuitenkin suuri merkitys arvioitaessa Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa, asemaa osana valtionhallintoa sekä laitoksen eri toimielinten tehtäviä, vastuuta ja keskinäisiä suhteita.

4.1. Historiallinen kehitys ja nykyiset tehtävät

Kela on nykyisin laajasti ja kattavasti toimeentuloetuuksia myöntävä ja maksava valtion viranomaisena. Lähes kaikki perusturvaetuuksien ja ansioon suhteutetuista etuuksista sairausvakuutusjärjestelmä on annettu Kelan hoidettavaksi. Kelan etuuksien osuus vuoden 2017 kokonaisuudessaan 68,4 miljardin euron sosiaalimenoista oli Kelan vuosikertomuksen mukaan 14,2 miljardia euroa. Lisäksi Kela maksoi opintoetuuksia 0,7 miljardia euroa.

Kelan tilastollisen vuosikirjan 2016 mukaan Kelan etuuskulujen osuus oli 97 prosenttia ja toimintakulujen 3 prosenttia. Valtion osuus kulujen rahoituksesta oli 68 prosenttia. Vakuutettujen ja työnantajien lakisääteisillä maksuilla rahoitettiin 25 prosenttia ja kuntien suorituksilla 6 prosenttia. Kelan etuuskulut olivat kaikista sosiaalimenoista 21,4 prosenttia. Kelan hoitaman sosiaaliturvan rahoitus perustuu jakoperiaatteelle, jonka mukaan kunkin vuoden kulut rahoitetaan samana vuonna kertyneillä tuotoilla.

Kelaa perustettaessa sen tehtävät rajoittuivat vuoden 1937 kansaneläkelakiin. Laki perustui pääosin vakuutettujen maksuihin ja kerrytti varoja Kelan hallinnoitavaksi tulevia eläkkeitä varten. Järjestelmä ei kuitenkaan toiminut tyydyttävästi. Inflaatio ja sota-aika söivät varat, ja eläkkeet jäivät varsin pieniksi. Järjestelmän uudistaminen olikin heti sotien jälkeen välttämätöntä.

Kansaneläkejärjestelmä uudistettiin vuoden 1957 alusta kansaneläkelakilla. Uusi laki perustui tasa-eläkejärjestelmään, joka rahoitettiin työnantajien ja ansiotyötä tekevien maksuilla. Eläkejärjestelmä kehittyi vähitellen 1980-luvun puoleenväliin mennessä sellaiseksi, että kansaneläke oli eläkevähenteinen. Eläkevähenteisyys tarkoittaa, että henkilön kansaneläke alenee puolella hänen saamansa työeläkelakien mukaisen eläkkeen määrästä. 1990-luvulle asti kaikille maksettiin kuitenkin kansaneläkkeen pohjaosaa.

Tämä järjestelmä on edelleen voimassa. Pohjaosan poistamisen yhteydessä todettiin, ettei ole perusteltua periä erillistä veronluonteista vakuutusmaksua henkilöiltä, jotka eivät välttämättä saa kyseisen lain mukaista etuutta. Siispä ensin poistettiin vakuutetun kansaneläkemaksu vuonna 1996 ja myöhemmin työnantajan kansaneläkemaksu vuoden 2010 alusta. Tämän jälkeen kansaneläke on ollut kokonaisuudessaan verorahoitteinen.

Kansaneläkkeiden jälkeen seuraava Kelan toimeenpantavaksi annettu järjestelmä oli sairausvakuutus vuonna 1964. Lainsäädäntö vastaa edelleen pääpiirteittäin alkuperäistä lainsäädäntöä, joskin laki on kokonaisuudessaan uudistettu. Järjestelmä kattaa myös vanhempainpäivärahat ja synnytyskustannusten korvaukset.

Sairausvakuutus on nykyään jaettu kahteen vakuutukseen: työtulovakuutukseen ja sairaanhoitovakuutukseen

Työtulovakuutusta maksavat palkansaajat, yrittäjät ja työnantajat, ja vakuutuksella katetaan päivärahat sekä työterveyshuolto. Sairaanhoitovakuutusta maksavat vakuutetut eli käytännössä kaikki tulonsaajat, ja sillä katetaan sairaanhoitokorvaukset (lääke-, hoito- ja tutkimus- ja matkakorvaukset sekä lääkärin ja hammaslääkärin palkkioiden korvaukset). Sairaanhoitovakuutuksesta rahoitetaan myös kuntoutusmenot lukuun ottamatta kuntoutusrahoja, maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksen perusturvaan kuuluvat sairaanhoitokorvaukset, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle maksettavat korvaukset ja eräitä EU-korvauksia. Valtio korvaa sairausvakuutuksesta vähimmäispäivärahat, noin puolet sairaanhoitovakuutuksen kustannuksista sekä yrittäjien työterveyshuollon.

Kelan tehtävät laajenivat merkittävästi vuosina 1993–1997. Sille siirrettiin kunnilta ja valtionhallinnolta lähes kaikki sosiaaliavustustyyppiset etuudet. Kela toimeenpanee tällä hetkellä perhe-etuuksista lapsilisää ja äitiysavustusta, maksaa kuntien puolesta lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen, hoitaa sairausvakuutuslain osana vanhempainpäivärahaa ja eräitä adoptioetuuksia sekä sairaan lapsen hoitoon liittyviä etuuksia.

Työttömyysturvan osalta Kela vastaa työmarkkinatuesta ja peruspäivärahasta. Kela maksaa myös työllistymistä edistävää liikkuvuusavustusta ja vuorottelukorvausta.

Eläkeläisille Kela maksaa kansaneläkettä, takuueläkettä ja eläketukea. Eläkemuodosta riippumattomia Kelan hallinnoimia etuuksia ovat eläkkeensaajan asumistuki, lapsikorotus ja rintamalisä.

Asumisen tukeminen kuuluu Kelan hallinnoimiin etuuksiin. Kela myöntää yleistä asumistukea. Asevelvolliselle ja asevelvollisen omaiselle Kela maksaa sotilasavustusta. Kela hallinnoi opintotukea. Sairastamisen erilaiset tuet on kanavoitu sairausvakuutusjärjestelmän kautta. Kela hallinnoi myös vammaistukia, joita ovat alle 16-vuotiaan ja 16 vuotta täyttäneen vammaistuki sekä eläkkeensaajille maksettava hoitotuki. Kela järjestää vammaisten tulkkauspalvelut.

Kela järjestää ja hallinnoi kuntoutusjärjestelmää omalta osaltaan. Kuntoutusta voidaan järjestää kaiken ikäisille, ja kuntoutus voi olla muodoltaan ammatillista tai lääkinnällistä sekä moniammatillista kuntoutusta. Kuntoutuksen ajalta Kela voi myöntää taloudellisena tukena

kuntoutusrahaa, nuorten kuntoutusrahaa, matkakustannusten korvausta ja elinkeinotukea. Lisäksi kansaneläkejärjestelmästä voidaan maksaa kuntoutustukea.

Viimeksi Kelalle on vuonna 2017 siirretty toimeentulotuen perustoimeentulotuki. Kela toimeenpanee perustoimentulotukea, joka jakaantuu perusosaan ja muihin perusmenoihin. Kunnilta haetaan täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Koska toimeentulotukeen liittyy kiinteästi sosiaalityö, edellyttää lainsäädäntö Kelan ja kuntien tiivistä yhteistyötä.

Valtio rahoittaa kokonaan mm. lapsilisät, yleisen asumistuen, opintoetuudet, äitiysavustukset ja adoptiotuet, sotilasavustukset ja vammaisten tuet sekä tulkkauspalvelut. Valtio rahoittaa myös pääosan Kelan työttömyysturvaetuuksista. Työttömyysvakuutusrahasto rahoittaa Kelan maksamia työttömyysturvaetuuksia summalla, joka vastaa likimäärin vakuuttamattomilta palkansaajilta perittyjä työttömyysvakuutusmaksuja. Kunnat rahoittavat lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuet lukuun ottamatta ulkomaille maksettavia tukia. Kunnat rahoittavat myös osan työmarkkinatuesta silloin, kun pitkäaikaistyötöntä ei kyetä työllistämään. Valtio vastaa elatustuen kustannuksista siltä osin kuin maksettuja tukia ei saada perityksi elatusvelvollisilta.

Kelan henkilöstön eläkevastuun kattamista ja maksamista varten Kelalla on eläkevastuurahasto. Rahastoon kerätään työnantajan kannatusmaksut ja toimihenkilöiden työeläkevakuutusmaksut. Kela on vastuussa henkilöstönsä eläkkeiden maksamisesta. Käytännössä eläkejärjestelmää hoitaa Keva.

4.2. Rahamääräisiä etuuksia koskevat tehtävät

Kelan ydintehtävänä laitoksen perustamisesta aina 1990-luvulle oli vastata kolmesta rahastusta: kansaneläkkeestä, sairausvakuutuksesta ja työttömyysturvan peruspäivärahasta. Kunnilta ja valtiolta Kelalle siirretyt rahamääräiset etuudet laajensivat sen tehtäviä merkittävästi ja tekivät laitoksesta perusturvaetuuksien lähes ainoan toimeenpanijan. Samanaikaisesti valtion rahoitus Kelan toiminnassa vahvistui paitsi uusien tehtävien myös kansaneläkkeen luonteen muutoksen johdosta.

Osaan tehtävistä liittyi myös muiden kuin rahamääräisten etuuksien myöntämistä, mutta varsinkin aluksi nämä elementit olivat vähäisiä. Kela maksaa myös eräitä etuuksien kuntien puolesta. Ydintoiminnassaan eli rahamääräisten etuuksien toimeenpanossa Kela on vahva ja osaava toimija.

Vuoden 2019 alusta aloittaa toimintansa valtiovarainministeriön ja verottajan hallinnoima tulotietojärjestelmä (tulorekisteri). Siihen kerätään palkka- ja yrittäjätuloja koskevat tiedot. Tämä luo edellytyksiä suunnitteilla olevalle sosiaaliturvaetuuksia koskevalle uudistukselle.

4.3. Kelan sosiaali- ja terveydenhuollolliset tehtävät

Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toimintojen muutoksen myötä Kelalle on annettu eräitä sosiaalihuollon tehtäviä. Tärkeimmät ja keskeisimmät näistä ovat Kelan järjestämä kuntoutus, vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut sekä perustoimeentulotuki. Sote-uudistuksessa Kelalle on suunniteltu uusia tehtäviä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisessä ja rahoittamisessa. Esillä on ollut myös omaishoidon tuen siirtäminen Kelan vastuulle.

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (KKRL 566/2005) säättää vaativan lääkinällisen kuntoutuksen Kelan tehtäväksi. Kuntoutuksen tavoitteena on parantaa ja ylläpitää kuntoutujan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä sekä edistää ja tukea elämäntilanteen hallintaa ja itsenäistä suoriutumista arjessa.

Kuntoutuksen uudistamiskomitea (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41) ehdotti merkittäviä muutoksia Kelan kuntoutuspalveluihin. Sosiaali- ja terveystalvveluihin liittyvät lääkinällisen kuntoutuksen päätökset tehtäisiin sote-uudistuksen jälkeen pääosin yhtenäisissä palveluprosesseissa maakunnallisella tasolla.

Kela on vastannut perustoimeentulotuen myöntämisestä vuodesta 2017. Kuntien sosiaalityöntekijät tekevät edelleen päätökset ehkäisevästä ja täydentävästä toimeentulotuesta. Laki toimeentulotuesta säättää, että Kelan ja kunnan tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi ja että Kelan on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa. Kela on velvollinen siirtämään toimeentulotukihakemuksen kuntaan, jos asiakas on esittänyt hakemuksessaan muita kuin perusosaan tai muihin perusmenoihin kuuluvia menoja ja asiakas pyytää siirtämistä.

4.4. Kelan tietohallintoon ja rekistereihin liittyvät tehtävät

Kela vastaa merkittävistä kansallisista tietohallinnon tehtävistä ja rekistereistä. Kela tuottaa tarvitsemansa ICT-palvelut ja hoitaa terveydenhuollon palveluntuottajien lukuun Kanta-palveluja, joita ovat Potilastiedon arkisto, Tiedonhallintapalvelu, Omakanta ja Reseptikeskus. Näiden lisäksi Kela vastaa muun muassa koodistopalvelun teknisestä ylläpidosta ja luovutusrekisterien säilytyksestä osana arkistointipalvelua.

Kelan tehtävät näyttävät laajenevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta tukeviin tietojärjestelmiin ja rekistereihin. Sote-uudistus, ennen kaikkea suunnitteilla oleva valinnanvapauslaki, edellyttää, että asiakkaan tekemät valinnat, hänen käyttämänsä palvelut, palveluntuottajille maksetut korvaukset ja palveluntuottajien kanssa tehdyt sopimukset tallennetaan. Palvelujen käyttäjät, palvelujen järjestäjät ja palveluntuottajat tarvitsevat tietoja esimerkiksi asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin käyttöä, käytön ohjausta ja seuranta varten. Valinnanvapausjärjestelmä tulee olemaan yhteydessä Kelan ylläpitämiin Kanta-palveluihin.

Valinnanvapauslakiluonnoksen mukaan Kela toteuttaisi kolme valinnanvapauden tiedonhallintapalvelua: tuottajahallintapalvelun, palvelun, jossa asiakas valitsee palveluntuottajan, ja palvelutuotannon seurantapalvelun. Näiden palveluiden toteutusta ohjaisi sosiaali- ja terveysministeriö. Ehdotusten mukaan Kela hallinnoisi myös valtakunnallista maksuliikennettä, joka liittyy suoran valinnan palvelun korvauksiin ja toteuttaisi palvelun teknisesti. Myös suunnitteilla oleva sosiaaliturvaetuuksien uudistus voi tuoda Kelalle uusia tietohallintotehtäviä.

Kelaan on vuonna 2012 perustettu palvelurahasto, josta maksetaan Kelalle Kanta-palveluiden hoidosta aiheutuvat kustannukset. Kanta-palvelut toteutetaan erillään Kelan tehtäväksi säädettyjen etuuksien täytäntöönpanosta. Niistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007).

Kanta-palvelut rahoitetaan terveystietopalvelujen tuottajilta perittävillä maksuilla. Maksuja maksavat niin julkiset kuin yksityisetkin palveluntuottajat. Valtio vastaa palvelujen kehittämisen rahoituksesta, mutta osallistuu vain vähäisessä määrin eräisiin palvelujen ylläpidon kustannuksiin.

Erityisesti tietohallintotehtävien kohdalla on huomiota kiinnitettävä ohjauksen, valvonnan ja päätöksenteon lisäksi yleiseen suunnitteluun. Esimerkiksi investointitarpeet edellyttävät erityistä selvittämistä. Merkittäviä tehtäviä kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan ohella Väestörekisterikeskukselle, valtiovarainministeriölle ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kokonaisuus on varsin monimutkainen ja monen toimijan vastuulla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon kehittämisestä ja osasta sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonkeruuta, kun taas Kela on toteuttanut reseptien ja potilasasiakirjojen käyttöä ja säilytystä varten tarvittavat palvelut. Kela voi antaa myös valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisen edellyttämiä teknisiä ja sanomaliikennemääräyksiä.

Digitalisoinnin kokonaisuus koostuu julkisen tietohallinnon ja tietopolitiikan ohjauksesta ja valvonnasta. Se kuuluu valtiovarainministeriön vastuulle, ja siihen kuuluu myös maakuntien digitalisaation ohjaus ja valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on toimialan ja hallinnonalan tietohallintopalvelujen kokonaisuus. Erityisesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kelan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät ovat kiinteässä yhteydessä hallinnonalan kokonaisarkkitehtuuriin ja sen kehittämiseen.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Valvira valvoo ja edistää tietohallintojärjestelmien vaatimustenmukaisuutta. Väestörekisterikeskuksen tehtävänä puolestaan on toimia varmentajana sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja muun henkilöstön, palvelujen antajien sekä näiden palveluiden antamiseen osallistuvien organisaatioiden, niiden henkilöstön ja tietoteknisten laitteiden osalta siitä, että ne ovat vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä luottamuspalvelusta annetun lain mukaisia.

4.5. Tehtävien luonne

Kelan perusturvaetuuksien toimeenpano on tyypillistä julkisen hallinnon toimintaa, joka ver-
tautuu muuhun valtion ja kuntien suorittamaan lakien toimeenpanoon. Kelan etuudet rahoit-
tetaan pääasiassa valtionverotuksella. Kunnat osallistuvat kustannuksiin silloin, kun toiminta
on kunnallista tai kunnallisia palveluja korvaavaa, kuten lasten kotihoito ja yksityinen hoito.
Kunnille on myös luotu kannusteita työllistymistä edistävien palvelujen tarjoamiseen, kun
vaihtoehtona on osallistuminen työmarkkinatuen rahoitukseen.

Vakuutusperusteisesti rahoitetaan ansioon suhteutettua sairausvakuutuksen päivärahaa ja
sairaanhoitokorvauksia. Työttömyysturvan peruspäivärahaa rahoittavat vakuuttamattomat
työntekijät maksamiensa työttömyysvakuutusmaksujen verran.

Kelan tehtävien laajentuessa 1990-luvulla sille siirtyi sellaisia etuuksia, joihin liittyy sosiaali-
ja terveydenhuollollisia elementtejä. Tämän ulottuvuuden merkitys vaihtelee etuuksittain, ja
esimerkiksi 2017 siirtyneessä perustoimeentulotuessa sosiaalihuollon merkitys on erityisen
suuri. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpano ei ole perinteisesti ollut Kelan toiminnan
ydintä.

Kelalla on suuri tietohallintokokonaisuus omia etuustehtäviään varten ja laajat oikeudet
saada muilta toimijoilta tietoja tehtävien suorittamiseksi. Toisaalta sillä on myös velvollisuus
luovuttaa tietoja muille viranomaisille näiden tehtäviä varten. Etuuksien hallinnon ulkopuoli-
sena tietohallinto- ja rekisteritehtävänä Kelalla on nykyisin Kanta-rekisteri. Sosiaali- ja ter-
veydenhuollon järjestämisuudistuksen yhteydessä Kelalle on kaavailtu annettavaksi laajoja
uusia tietohallintotehtäviä. Näiden tehtävien kasvava määrä irrottaa Kelaa sosiaaliavustus-
ten keskeisen toimijan roolista palveluja tuottavaksi tietohallintoviranomaiseksi, mikä edel-
lyttää laitoksen julkisoikeudellisen aseman pohdintaa uudesta näkökulmasta.

5. Kelan keskeiset toimielimet

5.1. Valtuutetut

Kelan valtuutettujen tehtävänä on koko Kelan olemassaolon ajan ollut Kelan hallinnon ja
toiminnan valvonta. Alkuun kansaneläkelailta ja sairausvakuutuslailla ja nykyisin Kansan-
eläkelaitoksesta annetulla lailla on säädetty tarkemmin valtuutettujen tehtävistä. Eduskunta
on myös hyväksynyt valtuutetuille johtosäännön. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että
valtuutettujen aseman on oltava sellainen, että se muodostaa tehtävä- ja toimivaltakokonai-
suuden, joka turvaa mahdollisuuden tosiasialliseen merkittävään valvontaan. Valvonta tulee
käsittää väljästi, ja se viittaa pyrkimykseen turvata eduskunnalle riittävät vaikutusmahdolli-
suudet Kelassa.

Valtuutettujen nykyiset tehtävät ovat Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:ssä. Sen mu-
kaan valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa niin, että laitoksen pal-

velujen laatu ja saatavuus otetaan huomioon, määrätä hallituksen jäsenet ja heidän palkki-
onsa, valita tarpeellinen määrä tilintarkastajia ja varatilintarkastajia, vahvistaa hallituksen
esityksestä laitoksen tilinpäätöksen perusteet, vahvistaa laitoksen tilinpäätös, päättää vas-
tuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja antaa vuosittain toimintakertomus eduskun-
nalle.

Valtuutettujen tehtäviksi voidaankin yleisesti määritellä laitoksen toiminnan kaikkien ulottu-
vuuksien valvonta, taloudenhoidon edellytysten luominen sekä talouden ja toiminnan tar-
kastaminen ja vahvistaminen. Tehtäviin kuuluu myös laitoksen palvelukyvyyn ja etuudensaa-
jien kohtelun arviointi. Lisäksi valtuutetut esittävät pääjohtajan ja johtajien nimitykset tasa-
vallan presidentille.

Valtuutettujen toimintakertomus eduskunnalle liittyy eduskunnan yleiseen hallinnon valvon-
taan, jolla välitetään valtuutettujen havainnot ja näkemykset koko eduskunnan tietoon ja ar-
vioitavaksi. Kun valtuutettujen kertomukseen lisäksi on tapana liittää Kelan tilintarkastusker-
tomus, toimintakertomus ja tilinpäätös, antaa valtuutettujen toimintakertomus eduskunnalle
laajat edellytykset arvioida laitoksen toimintaa.

Eduskunnan hyväksymä Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosääntö tarkentaa valtuu-
tettujen tehtäviä. Johtosäännön 3 §:n mukaan valtuutettujen tehtävänä on tarpeen mukaan
tarkastuttaa määräämillään valtuutetuilla tai tilintarkastajilla Kelan taloutta ja toimintaa, mää-
rätä Kelan tilintarkastajien palkkio ja perusteet heidän matkakulujensa korvaamista varten,
vaatia Kelan hallitukselta selvitys tarkastajien muistutusten johdosta ja muistakin seikoista
sekä ryhtyä toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi Kelan johtajan tai hallituksen jäsenen vir-
kavirheen johdosta. Näin ollen valtuutetut ovat myös keskeinen toimielin toimenpiteisiin ryh-
tymiseksi silloin, kun Kelan hallinnossa tai taloudenhoidossa havaitaan tai epäillään virheitä
tai epäasianmukaista toimintaa.

Valtuutettujen toimintaa koskeva säännökset ovat varsin joustavat. Valtuutetut kokoontuvat
eduskunnan istuntokaudella yleensä kuukausittain. Valtuutettujen työvaliokunta valmistelee
kokoukset, mutta kaikilla valtuutetuilla on mahdollisuus esittää toiveita käsiteltävistä asi-
oista. Valtuutetut valitsevat itselleen sihteerin, joka on Kelan toimihenkilö.

Valtuutettujen kokouksissa on yleensä läsnä valtuutettujen lisäksi Kelan pääjohtaja ja johta-
jat. Pääjohtaja antaa kaikissa kokouksissa valtuutetuille ajankohtaiskatsauksen Kelan toi-
minnasta. Lisäksi kokouksissa kuullaan tarvittaessa Kelan asiantuntijoita.

Valtuutetut ovat pyytäneet säännöllisin väliajoin kokouksiinsa myös Kelan hallituksen pu-
heenjohtajan kertomaan Kelan ajankohtaisista asioista. Valvontatilintarkastajien päävas-
tuullinen tilintarkastaja antaa valtuutetuille vuosittaisen tilintarkastuskertomuksen lisäksi nel-
jännesvuosittain välitilintarkastuskertomuksen.

5.2. Hallitus

Kelan hallituksella on yleistuimivalta. Tämä ilmenee Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 7 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä.

7 § Hallituksen tehtävät

Hallitus johtaa ja kehittää Kansaneläkelaitoksen toimintaa. Hallituksen tehtävänä on muun ohella:

- 1) vahvistaa vuosittain laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma;
- 2) laatia vuosittain laitoksen toimintakertomus ja tilinpäätös;
- 3) vahvistaa laitoksen työjärjestys, jossa annetaan tarkemmat määräykset hallinnosta ja asioiden käsittelystä;
- 4) päättää laitoksen varojen sijoitustoiminnan yleisistä periaatteista;
- 5) päättää kiinteän omaisuuden ostamisesta ja myymisestä;
- 6) päättää pääjohtajan ja johtajien välisestä työnjaosta;
- 7) ottaa työsopimussuhteeseen johtavat toimihenkilöt;
- 8) vahvistaa pääjohtajan ja muiden johtajien palkka- ja muut edut;
- 9) vahvistaa toimihenkilöiden palkkausta, työaika, vuosilomia ja matkakulujen korvaamista koskevat perusteet; sekä
- 10) päättää muut periaatteellista laatua olevat tai muuten tärkeät asiat.

Hallitus voi siirtää toimivaltaansa pääjohtajalle, johtajille sekä toimihenkilöille.

Hallitus on kymmenjäseninen. Jäsenistä yksi edustaa sosiaali- ja terveysministeriötä ja yksi työnantajakeskusjärjestöjen, yksi palkansaajakeskusjärjestöjen ja yksi maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestöjä. Muutoin hallituksesta säädetään, että jäseneksi ei voida määrätä Kelaan palvelus- tai työsuhteessa olevaa henkilöä sillä poikkeuksella, että Kelan henkilöstön edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus hallituksen kokouksissa. Hallituksen jäseniä määrättäessä on otettava huomioon sosiaaliturvan, johtamisen, hallinnon sekä talous- ja sijoitustoiminnan asiantuntemus. Näin ollen hallituksen kokonaisuutta määrättäessä on toisaalta otettava huomioon tiettyjen toimintojen tuntemus ja toisaalta tiettyjen järjestöjen ja ministeriön edustus. Hallituksen määräävät Kelan valtuutetut.

Kansaneläkelaitoksen työjärjestyksen 4 §:n mukaan pääjohtaja esittelee asiat hallitukselle. Pääjohtaja voi kuitenkin siirtää esittelyn muillekin henkilöille. Hallitus päättää läsnäolo-oikeudesta hallituksen kokouksissa. Kelan hallituksen työskentelyohjeen mukaan pääjohtaja esittelee lain säätämällä tavalla asiat hallitukselle. Pääjohtajan esittelyä valmistellaan johtoryhmässä, mutta johtoryhmä ei päättää esittelyn sisällöstä. Esiteltävistä asioista laaditaan kirjallinen päätösesitys. Työskentelyohjeen mukaan pääjohtaja antaa hallitukselle kuukausi-, neljännesvuosi- ja puolivuotiskatsauksen Kelan toiminnasta. Katsaus sisältää tiedot valtioneuvostolle, ministeriölle, keskusvirastolle tai vastaaville viranomaisille valmisteilla olevista pyydettyistä lausunnoista, jotka voivat vaikuttaa tulevien vuosien toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Muut merkittävimmät lausunnot annetaan tiedoksi hallitukselle samanaikaisesti, kun ne jätetään lausuntoa pyytäneelle viranomaiselle. Valtuutettujen puheenjohtajalla on läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa.

Säädettäessä lakia Kansaneläkelaitoksesta perustuslakivaliokunta totesi, että kymmenjäseniseen hallitukseen sisältyy yksi sosiaali- ja terveysministeriön ja kolme järjestöjen edustajaa. Koska nämä neljä muodostivat kuitenkin vähemmistön laitoksen hallituksesta, ei perustuslakivaliokunta huomauttanut asiasta perustuslain kannalta. Samassa lausunnossaan 7/2001 vp perustuslakivaliokunta piti puutteena sitä, ettei laissa säädetä jäsenten vastuusta ja heidän asemansa pysyvyydestä. Samoin valiokunta huomautti, ettei laissa ole säännöksiä siitä, miten tahot nimeävät edustajaehdokkaansa hallitukseen. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä myös sukupuolten tasa-arvoa koskevien näkökohtien huomioon ottamista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta lisäsi lakiin hallituksen jäsenten vahingonkorvausvastuuta koskevan säännöksen sekä säännökset valtuutettujen oikeudesta vapauttaa hallituksen jäsen tehtävästään kesken toimikauden. Lakiin on myös otettu säännös eronneen tai erotetun hallituksen jäsenen tilalle valittavasta jäsenestä. Hallituksen kokoonpanoa on sittemmin muutettu siten, etteivät laitoksen pääjohtaja ja hänen sijaisensa kuulu hallitukseen. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut tähän huomautettavaa.

5.3. Pääjohtaja ja johtajat

Pääjohtaja on Kelan keskeinen operatiivinen toimija. Hänelle kuuluu Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 9 §:n mukaan paitsi laitoksen operatiivinen johtaminen ja kehittäminen myös strateginen suunnittelu. Lain mukaan pääjohtaja myös esittelee asiat hallitukselle, toimeenpantee hallituksen päätökset ja valmistelee työjärjestyksen hallituksen päätettäväksi.

Kansaneläkelaitoksen työjärjestyksen 5 §:n mukaan pääjohtaja päättää vastuulleen kuuluvien yksiköiden työjärjestyksestä ja johtajien esityksestä heidän vastuulleen kuuluvien tulosyksiköiden työjärjestyksestä. Pääjohtaja ratkaisee toimivaltakysymykset. Hän myös päättää Kelan prosessikokonaisuudesta. Työjärjestyksen 5 §:n mukaan pääjohtaja vastaa Kelan strategisesta johtamisesta ja kehittämisestä.

Kelan johtajat, joita on nykyisin kaksi, vastaavat hallituksen heidän vastuulleen määrittämien tulosyksiköiden ja niille kuuluvien asioiden suunnittelusta sekä johtamisesta. He raportoivat pääjohtajalle. Johtajat toimivat toistensa sijaisina hallituksen päätöksen mukaisesti. Pääjohtajan sijaisena toimii siihen määrätty johtaja.

Kelan työjärjestyksen 3 § sisältää määräykset tulossopijauksesta. Sen mukaan pääjohtaja valmistelee vuosittain Kelan toiminta- ja taloussuunnitelman hallituksen päätettäväksi. Toiminta- ja taloussuunnitelman pohjalta hallitus tekee tulossopimuksen pääjohtajan kanssa. Pääjohtaja puolestaan tekee tulossopimuksen vastuulleen annettujen tulosyksiköiden kanssa ja kukin johtaja vastuulleen annettujen tulosyksiköiden kanssa.

Tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden saavuttamisesta pääjohtaja raportoi hallitukselle, johtajat pääjohtajalle ja tulosyksiköiden johtajat pääjohtajalle ja johtajille. Näin sekä tulossopimuksen laatiminen toiminta- ja taloussuunnitelman pohjalta että seuranta päättyvät lopulta pääjohtajalle, joka on vastuussa hallitukselle.

Kela uudisti organisaatiotaan laajasti vuoden 2016 alusta. Keskushallinnon osastojen määrä väheni kahdestatoista osastosta kuuteen tulosyksikköön. Tulosyksiköt muodostavat Kelan

linjaorganisaation. Kelan toiminnan ydintä on etuuksien toimeenpano, jossa lisäksi neuvotaan ja palvellaan asiakkaita eri toimintatavoin.

Kelassa on käytössä myös johtoryhmätyöskentely. Kelan johtoryhmää johtaa pääjohtaja. Johtoryhmään kuuluvat pääjohtaja, johtajat, tulosityksiköiden johtajat ja muut pääjohtajan määräämät jäsenet. Sen tehtävänä on toimia pääjohtajan ja johtajien tukena sekä käsitellä hallitukselle esiteltävät keskeiset asiat, Kelaa koskevat linjaukset ja muut asiat, jotka vaativat yksittäistä toimialaa laajempaa tarkastelua.

Työjärjestys tuntee myös sisäisen yhteistyövelvoitteen, jolla pyritään tukemaan Kelan prosessimaista toimintatapaa.

5.4. Tilintarkastus ja sisäinen tarkastus

Valtuutetut valitsevat Kelan tilintarkastajat. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska valtuutettujen nimenomaisena tehtävänä on Kelan valvonta. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §:n 4 kohdan perusteella tilintarkastajia ja varatilintarkastajia valitaan tarpeellinen määrä. Lain mukaan tilintarkastajista ja varatilintarkastajista vähintään kahden on oltava KHT- tai JHT-tilintarkastajia. Valtuutetut vahvistavat tilintarkastajien johtosäännön. Käytännössä tilintarkastajiksi valitaan KHT- tai JHT-tilintarkastajien ohella kansanedustajia. Tarkoitus on vahvistaa parlamentaarisen valvonnan voimavaroja myös tältä kannalta. Menettely poikkeaa tilintarkastuslaista ja perustuu Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin.

Tilintarkastajien johtosäännön mukaan tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa Kelan hallintoa, omaisuudenhoitoa ja toimintaa. Heidän tulee hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa, onko Kelan hallitus noudattanut toiminnassaan voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä, onko Kelan tilinpäätös laadittu lain mukaisesti, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot Kelan toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisesta asemasta sekä onko Kelan kirjanpito hoidettu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti.

Tilintarkastajat valitsevat itse puheenjohtajansa ja varapuheenjohtajansa. Käytännössä puheenjohtajan tehtävään on valittu KHT- tai JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastajat voivat jakautua tarkastusjaostoihin, ja jokin tarkastustehtävä voidaan uskoa yhdelle tilintarkastajalle. Tilintarkastuskertomus on kuitenkin käsiteltävä tilintarkastajien yhteisessä kokouksessa.

KHT- tai JHT-tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö tekee vuosittain jatkuvaa tilintarkastusta valvontatilintarkastuksena. Tämä on tavanomaista valvontatilintarkastusta ja voi ulottua mihin hyvänsä Kelan toimintaan. Tyypillistä on erityisesti analysoida riskejä ja vahvistaa riskienhallintaa.

Valtuutettujen ja tilintarkastajien suorittaman valvonnan ohella Kelan eri toimielimillä on sisäisen valvonnan ja tarkastuksen toimielimiä. Sisäinen valvonta ja tarkastus kuuluvat Kelan hallituksen vastuulle.

Hallitus asettaa tarkastustoimikunnan, jonka tehtävänä on valvoa ja ohjata sisäistä tarkastusta sekä koordinoita sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastajien työtä. Hallitus myös vahvistaa tarkastustoimikunnan toimintaohjeen.

Tarkastustoimikunta keskittyy erityisesti kahteen aihepiiriin: riskienhallintaan ja sisäiseen tarkastukseen. Riskienhallinnassa toimikunta seuraa Kelan riskienhallinnan ja riskienhallinnan valvontajärjestelmän riittävyttä ja toimivuutta.

Sisäisen tarkastuksen osalta toimikunnan tehtävänä on:

- perehtyä sisäisen tarkastuksen tarkastus- ja konsultointityön tuloksiin varmistaen raporttien, suositusten ja muiden esiin tulleiden asioiden asianmukaisen käsittelyn,
- arvioida sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman ja suoritettun työn tehokkuutta ja henkilö- ja muiden resurssien riittävyttä,
- varmistaa sisäisen tarkastuksen riippumattomuus ja esteettömyys sekä
- keskustella erikseen sisäisen tarkastuksen päällikön kanssa asiaan liittyvistä kysymyksistä.

Kansaneläkelaitoksen työjärjestyksen mukaan hallitus vahvistaa myös sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen. Sisäinen tarkastus tukee Kelan kehittämistyötä ja tavoitteiden saavuttamista arvioimalla, varmistamalla ja konsultoimalla niitä riippumattomasti ja objektiivisesti. Sisäinen tarkastus toimii Kelan pääjohtajan alaisuudessa. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa Kelan kaikkia yksiköitä ja toimintoja.

6. Selvityksen johtopäätökset

6.1. Muutosehdotusten taustaa

Kelan tehtäväkenttä on muuttunut paljon viimeisen 30 vuoden aikana. Laitoksen toimintaa on kehitetty tarpeita vastaavasti. Toiminnan laatua kuvaa erittäin hyvä asiakastytyväisyys (Kelan asiakastytyväisyys Niemelä 2017). Laitoksen toiminta on tehokasta. Toimintakulut olivat 3,1% Kelan jakamien etuusmenojen määrästä vuonna 2017.

Kelalla on kuitenkin tulevaisuudessa suuria haasteita edessään. Tekoälyn kehittyminen on jo nyt muuttanut laitoksen toimintatapoja. Valmisteilla oleva sote- ja maakuntauudistus antaa Kelalle uusia tehtäviä. On myös painava tarve koko sosiaaliturvajärjestelmän selkeyttämiseksi ja kannustavuuden lisäämiseksi. Valtioneuvoston kansliassa onkin käynnissä ns. TOIMI-hanke.

Työryhmän toimeksiannossa ja kuulemisissa on käynyt ilmi, että Kelan sisällä pidetään tarpeellisena Kelan oman organisaation, valvonnan ja ohjausjärjestelmän kehittämistä. Tämän valtuutettujen asettaman asiantuntijaryhmän lisäksi pääjohtaja on asettanut strategisen arviointiryhmän selvittämään Kelan johtamisjärjestelmää. Toimivaltasuhteet eivät ole täysin selkeitä, ja ne poikkeavat jossain määrin hyvän hallinnon periaatteista.

Työryhmä esittää kohdassa 6.2. yksimielisesti sellaisia Kelan hallinnon kehittämistoimia, jotka työryhmän mielestä voidaan tehdä välittömästi. Tavoitteena on eri toimielinten aseman selkeyttäminen. Ehdotukset vahvistavat Kelan hallituksen asemaa.

Kelan valtuutettuja koskevan säännösten mukaan valtuutetuiksi voidaan valita myös muita kuin kansanedustajia. Kelan valtuutettuja valittaessa onkin syytä harkita, missä määrin muiden kuin kansanedustajien avulla voitaisiin saada valvontaan tarvittavaa ja täydentävää asiantuntemusta. Kaiken kaikkiaan on tärkeää, että valtuutetut perehdytetään hyvin tehtäväänsä.

Eduskunnassa Kelan valvonnan tärkein työväline on valtuutettujen toimintakertomus. Eduskunta arvioi, miten kertomusta on tarkoituksenmukaisinta käsitellä. Valtiontalouden tarkastustehtävät kuuluvat eduskunnassa yleensä tarkastusvaliokunnalle, joten on ehkä syytä pohtia tarkastusvaliokunnan roolia valtuutettujen kertomuksen käsittelyssä.

Hallituksen nimittämisessä valtuutettujen valtaa on rajattu kiintiömällä paikkoja muun muassa etujärjestöille. Tämä soveltuu huonosti valtuutettujen toimivaltaan ja valvontatehtävään. Kiintiöpaikat sosiaali- ja terveysministeriötä lukuun ottamatta eivät ole Kelan nykytilanteessa perusteltuja. Hallituksen jäsenillä pitää kuitenkin olla sellaista toisiaan täydentävää osaamista, joka varmistaa hallituksen asiantuntemuksen. Tässä tarkoituksessa ehdotamme hallituksen kokoonpanoa koskevan säännöksen täydentämistä eräiden yhteiskunnan alueiden tuntemuksella. Lisäksi valtuutettujen liikkumavaran lisäämiseksi ehdotamme, että Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muutoksen perusteluihin kirjataan tarve valita hallitukseen yhteiskunnan muutostarpeita, eri elämänolosuhteita ja Kelan palveluja paljon tarvitsevien asemaa tuntevia jäseniä. Näin valtuutetuille jää mahdollisuus arvioida, mikä on paras tapa toteuttaa tämä.

Hallituksella on yleistä toimivaltaa, ja sen ohella tehtävistä säädetään esimerkinomaisesti ja yksityiskohtaisesti. Säännöstä kannattaisi kokonaisuutena täsmentää ja lisätä hallituksen tehtäviin muun muassa strategiasta päättäminen.

Tulosohjauksessa ovat tärkeitä selkeät säännöt, toimintatavat ja vastuut. Tulosohjaus ja tulostavoitteiden yleinen asettaminen ovat hallituksen tehtäviä. Sen sijaan tulosjohtaminen on pääjohtajan tehtävä.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kukin toimielin valitsee sille vastuulliset henkilöt. Näiden periaatteiden mukaisesti Kelan hallituksen tehtävänä pitää olla pääjohtajan ja johtajien valinta ja tarvittaessa erottaminen. Tämä selkeyttää hallituksen ja toimivan johdon rooleja.

Kelalla on eräitä tehtäviä, joihin liittyy sosiaalihuollollinen ulottuvuus. Näiden tehtävien ohjaus kuuluu yleensä sosiaali- ja terveysministeriölle. Hajautumisesta mahdollisesti aiheutuvien haittojen välttämiseksi on selvitettävä, voidaanko ja missä määrin ministeriöiden ohjausta Kelaan tai niiden keskinäistä yhteistoimintavelvoitetta vahvistaa.

Tämän lisäksi työryhmä on käsitellyt Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa. Tältä osin työryhmän näkemykset jakautuvat. Erilaiset näkemykset tuodaan esille luvussa 6.3.

Tietovaranto ja sen hyödyntäminen ovat tulevaisuudessa entistä tärkeämpi osa Kelan organisaatiota ja toimintaa. Julkisen hallinnon tietovarannot ovat varsin hajallaan, ja niitä voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä vain rajallisesti. ICT-tuotanto kaiken kaikkiaan on toiminto, johon kohdistuu suuri luottamusvaatimus. Samalla kuitenkin on pidettävä huolta siitä, että tietovarantoja käytetään niin, että perusoikeudet voidaan turvata mahdollisimman laadukkaasti.

Koska työryhmä ei ollut yksimielinen Kelan sosiaaliturvan tietohallinnon organisoinnista ja sen hallinnollisesta ohjauksesta, esittää työryhmä kaksi erilaista näkemystä pohdinnan perustaksi luvussa 6.3.

Työryhmä ei ollut yksimielinen Kelan hallituksen puheenjohtajan raportoinnista valtuutetuille, joten asiaa käsitellään kohdassa 6.3.

6.2. Yhteiset muutosehdotukset

Valtuutettujen valitseminen ja toiminta

Eduskunta valitsee Kelan valtuutetut, jotka voivat olla kansanedustajia tai eduskunnan ulkopuolelta. Eduskunnan ulkopuolisten henkilöiden mukanaolo toisi lisäarvoa valvontaan. Kun valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa, tulee valinnassa ottaa huomioon Kelan tehtävien monipuolinen osaaminen ja perustuslakivaliokunnan esille tuoma valvonnan käsitteen väljyys. Valtuutetun tehtävä on siis laaja. Valtuutettujen toimintaa säätelevät säädökset antavat myös laajat mahdollisuudet valtuutettujen toimintakäytäntöjen kehittämiseksi. Eduskunnan tulee huolehtia valtuutettujen perehdyttämisestä tehtävänsä.

Valtuutettujen toimintakertomus käsitellään nykyisin sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa. Eduskunnan puhemies voisi pohtia, olisiko perusteltua siirtää toimintakertomuksen käsittely tarkastusvaliokunnalle, jolle kuuluvat yleensä valtiontalouden tarkastusta koskevat asiat. Huomioon tulisi ottaa myös valiokunnan mahdollisuus pyytää lausunto toiselta valiokunnalta.

Olisi pohdittava myös, voitaisiinko valtuutettujen kokosten esityslistat ja pöytäkirjat julkaista internetissä avoimuuden lisäämiseksi.

Hallituksen nimittäminen

Kelan hallituksen nimittäminen tulee säilyttää Kelan valtuutettujen tehtävänä. Kelan hallituksen jäseniä nimitettäessä valtuutettujen työvaliokunnan tulee valmistella asia läpinäky-

västi. Hallituksen koostumukseen on syytä lisätä julkisen tietohallinnon sekä työ- ja yritys-elämän asiantuntemus. Työ- ja yritys-elämän tuntemusta löytyy erityisesti työmarkkinaosa-puolten ja yrittäjien etujärjestöistä.

Kelan hallitukseen on nimitettävä sosiaali- ja terveysministeriön edustaja sosiaaliturvan kokonaisuuden koordinoimiseksi. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 6 §:stä on poistettava muut kiintiöpaikat.

Hallituksen tehtävät

Kelan hallituksella on yleistöimivalta. Se sisältää mm. Kelan strategiasta päättämisen. Voi-daan pitää perusteltuna, että tästä säädetään Kelan hallituksen tehtävissä. Työryhmä kiin-nittää huomiota siihen, että Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädetään osittain hyvin yksityiskohtaisesti hallituksen tehtävistä.

Olisi pohdittava myös, voitaisiinko hallituksen kokousten esityslistat ja pöytäkirjat julkaista internetissä avoimuuden lisäämiseksi.

Pääjohtajan ja johtajien nimittäminen

Kelan hallituksen tulee nimittää ja tarvittaessa erottaa pääjohtaja ja johtajat. Tämä toteut-taisi hyvän hallinnon keskeisimpiä periaatteita ja selkeyttäisi johtamisjärjestelmää sekä hallituksen ja pääjohtajan keskinäisiä suhteita.

Tulosohjaus

Kelan tulosohjaus on hallituksen vastuulla ja tulosjohtaminen pääjohtajan vastuulla. Kelan hallitus vastaa siitä, että rahoitus käytetään tehokkaasti ja kohdennetaan tarkoituksenmu-kaisesti ja että Kelan palvelutoiminnot hoidetaan vaikuttavasti. Kelan toiminnallisen tehokkuuden tulee olla vähintään muun valtionhallinnon tasolla.

Hallituksen ja valtuutettujen väliset suhteet

Valtuutettujen puheenjohtajalla pitää olla hallituksen päätökseen perustuvan oikeuden asemesta säännöspohjainen oikeus osallistua aina hallituksen kokouksiin.

Ministeriöiden ohjaus

On selvítettävä, voidaanko Kelan toimialalla toimivien ministeriöiden ohjausta vahvistaa il-man Kelan perustuslaillisen aseman muutosta. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausta on vahvistettava erityisesti Kelan sosiaalihuollollisissa tehtävissä. Valtiovarainministeriön oh-jausta on vahvistettava Kelan tietohallintotehtävissä ja opetus- ja kulttuuriministeriön oh-jausta sen toimialalla.

Joka tapauksessa yhteistoimintavelvoitetta ministeriöiden kanssa tulee hyödyntää täysi-määräisesti.

6.3. Muut ehdotukset

Valtiosääntöoikeudellinen asema ja asema osana valtionhallintoa/Arajärvi, Halonen, Hiilamo ja Sasi

Kelan valtiosääntöoikeudellisen aseman alkuperäiset perustelut eivät enää päde. Kelalle ei nykyisin kerry merkittäviä rahastoja, vaan toiminta rahoitetaan vuosittain saatavilla tuloilla jakojärjestelmän mukaisesti. Rahoituksesta eivät myöskään enää vastaa vakuutetut kuin hyvin pieneltä osin. Noin kolme neljäsosaa Kelan rahoituksesta perustuu valtiolliseen ja kunnalliseen verotukseen. Loppuosa katetaan pääasiassa veronluonteisilla sairausvakuutusmaksuilla ja Työttömyysvakuutusrahaston suorituksilla. Kelan sijoitusomaisuuden tuotto kattaa varsin pienen osan laitoksen menoista. Tältä pohjalta Kelan nykyinen valtiosääntöoikeudellinen asema näyttää perusteettomalta. Asia liittyy myös valtiovallan kolmijakoon.

Kelan toimeenpanemat sosiaaliavustukset eivät periaatteellisesti eroa valtion muusta toiminnasta. Erityisasemaa ei välttämättä perustele sekään, että monet Kelan etuudet toteutuvat perusoikeuksia. Käytännössä kaikkien muiden perusoikeuksien toimeenpanoa valvotaan ilman eduskunnasta johtuvaa erityisasemaa.

Kelalla on merkittävät rekisterit, jotka liittyvät sen hallitsemiin etuuksiin. Kela hallinnoi myös muun muassa Kanta-rekisteriä, joka sisältää väestön terveystietoja. Valtionhallinnossa on laajoja rekistereitä, joiden tiedot ovat yhtä arkaluonteisia, kuten esimerkiksi verottajan rekisterit ja tulorekisteri. Meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus lisäisi Kelan tietohallinto- ja rekisteritehtäviä. Tietosuojajärjestelmä Kelassa ja valtiolla perustuu samaan lainsäädäntöön, joten tässä suhteessa Kelan ja muun valtionhallinnon välillä ei ole eroa. Myös rekisterien suhteen Kelassa ja muussa valtionhallinnossa tilanne on sama.

Tarkastusvaliokunta edellyttää lausunnossaan 4/2017 vp, että parlamentaarinen työryhmä selvittää Kansaneläkelaitoksesta annetun lain uudistamisen tarvetta. Valiokunnan mukaan parlamentaarinen ryhmä on perusteltu myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Vastaavasti mietinnössään 9/2017 vp valiokunta pitää perusteltuna selvittää, missä määrin nykyjärjestelmä tarjoaa toimivat mahdollisuudet valvoa Kelan toimintaa. Valiokunta kuitenkin katsoo, että tarpeet Kelan aseman ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain päivittämiseksi tulee selvittää Kelan tehtävissä sekä muussa valtion ja maakuntien hallinnossa tapahtuvien muutosten johdosta. Tämän työn pohjalta olisi luontevaa ottaa kantaa myös Kelan valvonnan järjestämiseen.

Kelan aseman järjestämiseen on useita vaihtoehtoja. Toinen ääripää on nykyinen tiukka perustuslain 36 §:ään perustuva erityisasema, toinen kyseisen pykälän kumoaminen ja Kelan siirtäminen osaksi muuta valtionhallintoa. Välille jää erilaisia vaihtoehtoja, joissa muutetaan perustuslain 36 §:ää. Ministeriöiden ohjausvaltaa voidaan ulottaa Kelaan yleisesti tai johonkin sen toiminnan osaan. Kelan toiminnan ja talouden valvonnan muuttaminen samankaltaisemmaksi muun valtion toiminnan ja talouden valvonnan kanssa tarjoaa erilaisia mahdollisuuksia.

Kelan asema erillään muusta valtionhallinnosta perustuu osittain Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 1 §:ään. Sen mukaan Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitseman valtuutetut. Tämä säännös puolestaan perustuu perustuslain 119 §:ään, jonka mukaan eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla. Kelan aseman osittaiset muutokset voivat perustua myös Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 1 §:n muuttamiseen. Sen muuttamisen edellytykset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä riippuvat siitä, miten perustuslaissa säädetty valtuutettujen valvonta asettuu kokonaisuuteen, jossa turvataan eduskunnan ja valtuutettujen vaikuttamismahdollisuudet.

Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa ja sen asemaa osana valtionhallintoa tulee ryhtyä selvittämään parlamentarisessa valmistelussa, jossa on mukana vahva asiantuntijaedustus. Pidämme joka tapauksessa välttämättömänä arvioida, onko Kelan nykyiselle erityisasemalle eduskunnan valvonnassa enää perusteita. Vähintään olisi vahvistettava ministeriöiden ohjausvaltaa niissä tehtävissä, joissa Kela ei ole alan ainoa toimija ja joissa tarvitaan julkisen hallinnon koordinoitua toimintaa.

Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema/Kuuskoski, Järvikare

Kelaa voi kutsua perusturvalaitokseksi. Sen tehtävänä on toimeenpanna laajasti neljän ministeriön toimialaan kuuluvia kansalaisten arjen kannalta elintärkeitä perusturvaetuuksia.

Kelan itsenäisestä julkisoikeudellisesta erityisasemasta on säädetty perustuslain 36 §:ssä. Kelan nykyinen hallintomalli on kansanvaltainen. Kelan valvontaa koskevat säädökset ovat varsin väljät ja tarjoavat runsaasti mahdollisuuksia. Kelalla on suuri yhteiskunnallinen merkitys, ja eduskunnan valvonta on taannut laajan yleisen hyväksynnän ja yhteiskunnan tuen Kelan toiminnalle, kuten tarkastusvaliokunta lausunnossaan 4/2017 toteaa. Valtiosääntöoikeudellisen aseman muuttaminen ei ole siksi ajankohtaista.

Eduskunnan käsiteltävänä oleva sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistus valinnanvapauslakeineen ei edellytä Kelan valtiosääntöoikeudellisen aseman muuttamista. Kelalle tulevat lisätehtävät ovat lähinnä teknisiä ja edellyttävät yhteistyön rakentamista maakuntiin. Valtiosääntöoikeudellisen aseman muuttamiselle ei löydy perusteita myöskään kaavaillusta sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen tavoitteet eivätkä ratkaisujen suunnatkaan ole vielä tiedossa. Vasta kun uudistus on saanut hahmonsaa, voimme arvioida, millaisen Kelan tarvitsemme.

Kelan hallintoa ja asemaa arvioitaessa on otettava huomioon, miten Kela onnistuu ydintehtävässään perusturvalaitoksena. Kansanlaiset luottavat ja edunsaajat ovat tyytyväisiä Kelaan. Kela sai yhteiskunnallisista toimijoista parhaan arvion Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry:n kyselytutkimuksessa.

Kela on mukautunut hyvin yhteiskunnallisiin muutoksiin ja kehittänyt uusia tietotekniikkaa hyödyntäviä toimintatapoja muuttuviin palvelutarpeisiin. Palvelujen valtakunnallisen kattavuuden ja monipuolisen asiakaskunnan haasteeseen on vastattu monikanavaisella palvelumallilla. Toiminnan tehokkuudesta kertoo se, että toimintakulujen osuus on vain 3%.

Asema itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena on ollut perusedellytys toiminnan tehokkuudelle, joustavuudelle ja innovatiivisuudelle. Säädökset antavat hyvät mahdollisuudet parantaa edelleen sekä Kelan hallinnollisia että toiminnallisia prosesseja niin, että Kela palvelee entistä paremmin asiakkaitaan.

Kelan tehtävät ovat muuttuneet vuoden 1937 alkuperäisestä tehtävänannosta. Vuoden 1957 uudistuksen jälkeen kyse on ollut lähinnä perusturvaan liittyvien etuuksien toimeenpanosta. Kun Kelan toimeenpanotehtäviä on lisätty, on samalla varmistettu hallinnon toimivuus. Vuosikymmenten myötä lisääntyneet tehtävät on pääsääntöisesti rahoitettu verovaroilla. Tällä hetkellä verorahoituksen osuus on noin kaksi kolmasosaa. Kelan toimeenpanemat lakisääteiset etuudet ovat valtion tulo- ja menoarviossa läpinäkyvästi omilla momenteiltaan.

Yhteiskunnallinen ja teknologinen muutos, jossa Kela on ollut onnistuneesti mukana, on tuonut sekä uusia työvälineitä että tehtäviä. Kelaan on syntynyt kattavat tietorekisterit ja tietovarannot myös sosiaaliturvan tutkimukselle ja kehittämiselle. Kansallinen Terveysarkisto (Kanta) on Suomen potilastietojen, lääkereseptien ja terveydenhuollon suostumusten ja kieltöjen tiedonhallintapalvelu, jota Kela ylläpitää. Syntyvä tietokanta Suomen kansalaisista on valtava. Kansallinen Terveysarkisto on Kelan arvokkain omaisuus; ainoastaan noin prosentti on kieltänyt tietojensa luovutuksen.

Suuriin ja kattaviin tietojärjestelmiin liittyy isoja taloudellisia intressejä ja merkittäviä monopolivoiton mahdollisuuksia. Kansallista Terveysarkistoa ei ole valtavana arkaluonteisten tietojen kantana tarkoituksenmukaista altistaa monopolivoittojen tavoittelulle.

Arkaluontoiset, suuret tietovarannot ja ihmisten perustoimeentuloon liittyvät elintärkeät etuudet vaativat laajaa luottamusta ja kansanvaltaista valvontaa. Tällä hetkellä ei ole perusteita siirtää niitä yksittäisen ministeriön tai valtioneuvoston alle. Niitä ei pidä altistaa päivänpolitiikan välineeksi.

Toimeksiannossa ei tuotu esille erityisiä ongelmia, vaan puhuttiin Kelan hallinnon mahdollisista ajanmukaistamistarpeista. Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa ei muutettu vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä, eikä myöskään työryhmän kuulemisissa tullut esille tätä koskevia ongelmia.

Kelan asema itsenäisenä eduskunnan valvomana julkisoikeudellisena laitoksena on osoittanut joustavuutensa ja kestänyt aikaa poikkeuksellisen hyvin. Kelan nykyinen valtiosääntöoikeudellinen asema onkin syytä säilyttää. Tältä pohjalta on hyvä kehittää edelleen Kelan hallintoa ja toimintakäytäntöjä.

Kelan tietohallintotehtävien yhtiöittäminen /Arajärvi, Järvikare ja Kuuskoski

Työryhmän keskusteluissa esille tullutta Kelan tietohallintopalvelujen yhtiöittämistä on tarkasteltava valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 124 §:n valossa. Kyse on julkisesta hallintotehtävästä, mahdollisesti jopa julkisen vallan käytöstä.

Tehtävien antaminen Kelan kokonaankin omistamalle yhteisölle tarkoittaa, että perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset tulee täyttää. Tämä koskee sekä Kelan oman toiminnan että sille muuten uskottujen rekisteritehtävien siirtämistä. Tehtävissä korostuu tietosuojatarve tietojen luottamuksellisuuden ja arkaluonteisuuden vuoksi. Viranomaisia koskevat hallinnon yleiset oikeusturva, hyvää hallintoa ja julkisuutta koskevat säännökset.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävän antamisen on siis jossain merkityksellisessä suhteessa luotava paremmat edellytykset tehtävän hoitamiseksi.

Toimintojen pitämistä Kelan omana toimintana puoltaa se, että julkisen tietohallinnon johtamisen ja ohjaamisen on oltava yhdenmukaista. Lisäksi on otettava huomioon muun muassa hankintalain asettamat vaatimukset in-house-hankinnoille, jotta toiminta ei joudu EU-oikeuteen perustuvan pakottavan kilpailutuksen piiriin.

Tietoturvan, oikeusturvan sekä hyvän hallinnon ja julkisen luotettavuuden vaatimusten vuoksi Kelan tietohallintotehtäviä ei tule ulkoistaa tai yksityistää.

Kelan ICT-palveluiden yhtiöittäminen/Hiilamo, Halonen ja Sasi

Kelan tulevaisuuden haasteena on yhdistää sosiaaliturvajärjestelmiä tiiviimmäksi ja vähemmän byrokraattiseksi perusturvaverkoksi, joka kannustaisi työn vastaanottamiseen, opiskeluun ja muuhun toimeliaisuuteen nykyistä järjestelmää paremmin sekä ottaisi paremmin joustavammin huomioon ihmisten asunto- ja perheolosuhteissa ja toimintakyvyssä tapahtuvat muutokset. Kelan asiakkaat odottavat verkossa entistä joustavampaa ja henkilökohtaisempaa asiakaspalvelua, joka vertautuu muiden julkisten (esimerkiksi verottajan) ja yksityisten toimijoiden palveluihin.

Huomattava osa jo nykyisen lainsäädännön mukaisista Kelan etuuksista ja palveluista on automatisoitavissa muun muassa tulorekisterin avulla. Tekoälyn avulla Kela voi lähettää asiakkaan toimittamien ja rekistereistä saatavien tietojen perusteella etuusehdotuksen täydennettäväksi ja vahvistettavaksi. Tämä edellyttää Kelan tietojärjestelmien päättäväistä kehittämistä yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Henkilöasiakkaiden lisäksi Kelan tietovarannot, Kanta-rekisteri mukaan lukien, palvelevat yhä enemmän myös muuta julkista sektoria sekä yksityistä ja kansalaissektoria. Tietovarantoja voidaan hyödyntää muun muassa sosiaali- ja terveystietojen järjestämisessä, kehittämisessä ja ohjauksessa (sote-uudistus) sekä ennaltaehkäisevissä toiminnoissa, kuten lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä sekä terveyden edistämässä ja työkyvyttömyyden

ennaltaehkäisyssä. Nämä edellyttävät nykyistä parempia tietovarantoja etuuksien ja palveluiden yhteisvaikutusten arviointiin.

Kela on tarjoutunut tekemään aktiivista yhteistyötä sen tietovarannoista kiinnostuneiden kanssa. Kelassa on lisäksi laadittu ehdotus Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta siten, että Kelan tehtäviin lisättäisiin säännös, jonka mukaan kansallisten tietojärjestelmäpalvelujen tehtävät voitaisiin uskoa erillisellä lainsäädännöllä Kelalle. Kannatamme tätä lakimuutosta.

Tietojärjestelmien kehittämistä haittaa kuitenkin se, ettei kansallisesta digitalisoinnin kokonaisuudesta vastaavalla valtiovarainministeriöllä ole ohjausvaltaa suhteessa Kelaan. Tietovarantojen täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää sopimusjärjestelyitä ja yhteistyövelvoitteita vahvempia keinoja ohjata Kelaan. On tärkeää huomata, että perinteisten yhteistyökumppaneiden – sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, THL:n, Valviran ja Väestörekisterikeskuksen – lisäksi monet Kelan uudet yhteistyökumppanit ovat osakeyhtiöitä (esimerkiksi SoteDigi oy, Vimana oy ja Sociala oy).

Kelan erityisasemaa koskevassa selvityksessä on erityisen perusteltua todeta, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja tietohallinnon toiminnot, joissa ministeriöiden johto- ja ohjausmahdollisuudet sekä joustava yhteistyö muiden alan toimijoiden kanssa ovat välttämättömiä, tulee irrottaa eduskunnan valvonnan alaisuudesta. Kela voi perustaa näitä tehtäviä varten jo nyt yhtiön, jonka yhtiöjärjestyksessä ja ohjauksessa otetaan huomioon tietosuojan, oikeusturvan ja julkisen luotettavuuden vaatimukset. Perustuslain muutos mahdollistaisi kuitenkin tarkoituksenmukaisemman ohjausjärjestelmän. Yhtiö takaisi erillisyyksikköä paremman yhteistyön kumppanien kanssa. Yhtiö parantaisi myös mahdollisuuksia liikuttaa resursseja ja muokata organisaatiota nopeasti muuttuvan toimintaympäristön tarpeiden mukaan.

Hallituksen puheenjohtaja rooli valtuutettujen kokouksissa/ Arajärvi, Halonen, Hiilamo ja Sasi

Valtuutettujen ja hallituksen yhteistyötä on edelleen syytä tiivistää siten, että hallituksen puheenjohtaja esittelee hallituksen päättämät asiat valtuutetuille. Tavoitteena on, että tieto hallituksen päätöksistä välittyisi nykyistä selkeämmin ja välittömämmin valtuutetuille ja valtuutettujen tahto hallitukselle.

Hallituksen puheenjohtajan rooli valtuutettujen kokouksissa/Kuuskoski ja Järvikare

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan toimielinten roolien pitää olla selkeitä: valvontaa, päätöksentekoa ja toimeenpanoa ei tule sekoittaa keskenään. Tämä on erityisen tärkeää isoissa organisaatioissa. Kelan valtuutetut ovat valvontaelin, jonka tulee olla riippumaton päivittäisen toiminnan ohjauksesta ja johtamisesta. Toiminnan johtaminen on hallituksen ja toimivan johdon tehtävä. Nykyisin toiminnan ajankohtaiset asiat valtuutettujen kokouksissa esittelee pääsääntöisesti pääjohtaja, mutta hallituksen puheenjohtajan paikallaoloon ei ole estettä, mikäli valtuutetut näin haluavat. Nykytilanne antaa valtuutetuille mahdollisuuden

kutsua hallituksen puheenjohtaja paikalle, eikä käytännön muuttamiseen säädösten tasolla ole tarvetta.