

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Oikeustieteiden laitos

Leena Vesterberg

Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi talouden ja sen valvonnan näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma

Tampere 2014

Tampereen Yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Oikeustieteiden laitos

Vesterberg, Leena: Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi talouden ja sen valvonnan näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma: XII + 79 sivua.

Julkisoikeus, tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma

Toukokuu 2014

Tekemäni tutkielma Kelan valtiosääntöoikeudellisen aseman arvioinnista talouden ja sen valvonnan näkökulmasta pohjautuu havaittuun lainsäädännön muuttumattomuuteen. Kelan historian saatossa sen toiminnassa on tapahtunut voimakasta monimuotoistumista, joka on johtanut Kelan toimeenpanemien etuuksien edellyttämien taloudellisten resurssien kasvuun ja valtion päävastuuseen rahoituksen järjestämisestä. Muuttuneista olosuhteista huolimatta, Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema ja talouden valvonnan perusteet ovat pysyneet ennallaan talouden valvonnan pohjautuessa valtionhallinnosta erillisen toimielimen, Kelan valtuutettujen, suorittamaan valvontaan.

Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna olen arvioinut Kelan tosiasiallisen talous- ja toiminta-aseman vastaavuutta voimassaolevaan oikeuteen eli tutkinut Kelan talouden ja sen valvonnan perustana olevaa oikeussäätelyä ja arvioinut uudelleenjärjestämisen perusteita, mahdollista lainsäädännön muutostarvetta. Kelan rahoitusaseman ja valvontajärjestelmän analysoimiseksi, olen kuvannut julkisen sektorin budjettipolitiikkaa ja parlamentaarista finanssivalvontaa tätä tarkoitusta palvelevassa laajuudessa.

Tutkielmani on Kelan yhteiskunnallisen aseman tunnistava lainopillinen tutkimus, jonka keskeisenä lopputuloksena on esitelty Kelan talouden valvonnan vaihtoehtoisia toteuttamistapoja tilanteessa, jossa rahoituksellinen itsenäisyys toteutuu vain muodollisesti. Valvonnan vaihtoehtoisten toteuttamistapojen analyysi on lainsäädännön ja tosiasiallisen rahoitusaseman välillä vallitsevan asymmetrian korjaamiseksi esitelty perusteltu analyysi.

SISÄLLYS

TAULUKOT	vi
LÄHTEET	vii
LYHENTEET	xii
1 JOHDANTO	1
1.1 Kansaneläkelaitos osana suomalaista sosiaaliturvaa	1
1.2 Kansaneläkelaitoksen taloudesta ja sen valvonnasta	3
1.3 Tutkielman rakenne	6
1.3.1 Tutkimuskysymykset ja – rajaukset	6
1.3.2 Tutkimusnäkökulmat ja käytetyt menetit	8
2 KANSANELÄKELAITOS ITSENÄISENÄ JULKISOIKEUDELLISENA LAITOKSENA	13
2.1 Kansaneläkelaitoksen perusta ja perustaminen	13
2.2 Kansaneläkelaitos osana julkishallintoa	15
2.2.1 Kansaneläkelaitoksen sijoittuminen julkishallinnon kokonaisuuteen	15
2.2.2 Kansaneläkelaitoksen organisaatio ja hallinto	16
2.3 Kansaneläkelaitoksen toiminnan muotoutuminen nykyiselleen	18
2.3.1 Kansaneläkelaitoksen vastuu suomalaisesta sosiaaliturvasta	18
2.3.2 Kansaneläkelaitoksen osuus sosiaalimenoista	23
3 KANSANELÄKELAITOKSEN TALOUDEN SÄÄNTELY	25
3.1 Finanssivalta ja valtiontalouden hallinta	25
3.1.2 Valtionhallinnon toimijoiden roolit Kansaneläkelaitoksen taloutta koskien	28
3.2 Kansaneläkelaitoksen tulotalous ja rahastot	29
3.2.1 Kansaneläkelaitoksen tulotalouden perusta ja etuusrahastot	29
3.2.2 Rahastojen rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä vastaaminen	33
3.2.3 Rahastojen riittävän maksuvalmiuden turvaaminen	34
3.3 Kansaneläkelaitoksen harjoittama sijoitustoiminta	35
3.3.1 Sijoitustoiminnan nykytila ja sitä koskevat periaatteet Kansaneläkelaitoksesta annetun lain mukaan	35

3.3.2 Sijoitustoiminta Kansaneläkelaitoksen toiminnan varhaisina vuosikymmeninä.....	36
4 KANSANELÄKELAITOKSEN TALOUDEN VALVONTA	39
4.1 Eduskunnan suorittama valvonta	39
4.1.1 Finanssivalvonnasta ja tuloksellisuudesta	39
4.1.2 Eduskunta talouden valvojana	43
4.1.3 Valtuutetut talouden valvojina.....	44
4.1.4 Tilintarkastajat talouden valvojina.....	46
4.2 Valtiontalouden valvontaelinten toimivalta Kansaneläkelaitosta koskien.....	48
4.2.1 Eduskunnan tarkastusvaliokunta.....	48
4.2.2 Valtiontalouden tarkastusvirasto.....	49
4.2.3 Valtiovarain controller-toiminto	50
4.3 Kansaneläkelaitoksen sisäinen valvonta ja tarkastus.....	52
4.4 Kansaneläkelaitokseen muilta tahoilta kohdistuva valvonta.....	53
5 KANSANELÄKELAITOKSEN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISEN ASEMAN ARVIOINTI	55
5.1. Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi tosiasiallisen toiminnan näkökulmasta	55
5.2 Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi talouden näkökulmasta.....	58
5.3 Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi talouden valvonnan näkökulmasta.....	60
5.4 Talouden valvonnan vaihtoehtoiset toteuttamistavat valtiosääntöoikeudellisen aseman puitteissa	62
5.4.1 Valtuutettujen toimivaltaa itsenäisenä toimielimenä korostava näkökulma	62
5.4.2 Valvonta eduskunnan tarkastusvaliokunnan näkökulmasta.....	63
5.4.3 Eduskunnan toimivaltaa korostava näkökulma	64
5.4.4 Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaa laajentava näkökulma	68
5.4.5 Talousarvion laatimisvelvoite.....	69
5.5 Valtiosääntöoikeudellista asemaa uudelleenmäärittävät valvonnan vaihtoehtoiset toteuttamistavat	70
5.5.1 Tulosohejaus.....	70

5.5.2 Valvonnan hajauttaminen yleistä kompetenssia loukkaamatta	72
6 LOPPUPÄÄTELMÄT	75

TAULUKOT

Taulukko 1 Kelan tulot s. 4.

Taulukko 2 Sosiaalimenojen rahoitus vuosina 2007–2011, % s. 24.

Taulukko 3 Kelan talouden tunnusluvut s. 30.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio Aulis: Mitä on oikeuspoliittinen tutkimus? Teoksessa Oikeuspoliittinen tutkimusseminaari Lammilla 13. – 14.2.1975. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 5, s. 7–31. Helsinki 1975.

Aarnio Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta: Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): Minun metodini, s. 35–56. Porvoo 1997.

Ahonen Pertti, Johanson Jan-Erik, Oulasvirta Lasse, Tienhaara Piia: Valtioyhteisö ja talouden hallinta. Teksti on muokattu versio artikkelista *Ahonen, Oulasvirta, Tienhaara*: Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi, FILA, opetus- ja tutkimusalan teoksessa *Karppi & Sinervo* (toim.): Governance, uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere 2009.

Eilavaara Pertti (toim.), *Hytönen Tomi, Pöysti Tuomas*: Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdyntävässä Euroopassa. Helsinki 1994.

Ervasti Kaijus: Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007 (36); 4: 382–388.

Hirvonen Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Huhtanen Raija: Hallinnon harmaa vyöhyke sosiaalivakuutuksessa ja sosiaaliavustuksessa. *Lakimies* 7–8/2006 s. 1265–1281.

Husa Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.

Husa Jaakko ja Pohjolainen Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Kolmas painos. Hämeenlinna 2009.

Häggman Kai: Suurten muutosten Suomessa, Kansaneläkelaitos 1937 – 1997. Jyväskylä 1997.

Jyränki Antero ja Husa Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Kankaanpää Jari, Oulasvirta Lasse, Wacker Jani: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010. Tampere 2011.

Kekkonen Jukka: Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): Minun metodini, s.131–150. Porvoo 1997.

Laakso Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Linna Tuula: Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 175. Vammala 1987.

Meklin Pentti: Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa Johanna Heiskanen, Lili-Anne

Kihn ja Salme Näsi (toim.): Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen, s. 56–67. Tampere 2009.

Myllymäki Arvo: Finanssihallinto-oikeus – valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Juva 2007.

Myllymäki Arvo, Salomaa Juha ja Poikkeus Virpi: Muuttumaton – muuttuva Kansaneläkelaitos. Vammala 1997.

Tuori Kaarlo: Sosiaalioikeus. Kolmas painos. Porvoo 2004.

Oulasvirta Lasse: Valtion virastojen ja laitosten tilintarkastus – tarkastuslaatua verovaroin. Teoksessa Johanna Heiskanen, Lili-Anne Kihn ja Salme Näsi (toim.): Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen, s. 80–93. Tampere 2009.

Vakkuri Jarmo (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnot. Helsinki 2009.

Wacker Jani: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssi-valtaan. Tutkimus unionin vakaussäätelyn oikeudellisesta merkityksestä. Akateeminen väitöskirja. Tampere 2009.

Virallislähteet

HE 161/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 1994.

HE 161/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 1995.

HE 67/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 1996.

HE 135/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 1997.

HE 103/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 1998.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 119/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 1999.

HE 179/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansaneläkelain 59 ja 59 a §:n muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Budjettilakiehdotus).

HE 53/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2000.

HE 107/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2001.

HE 10/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 118/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2002.

HE 124/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2003.

HE 54/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2004.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (Tilinpäätöskertomus).

HE 148/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2005.

HE 68/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 125/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työnantajan kansaneläkemaksun suuruudesta vuonna 2006 ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Budjettilakiehdotus).

HE 71/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 135/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 73/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta (Budjettilakiehdotus).

HE 147/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työnantajan kansaneläkemaksun poistamista koskevaksi lainsäädännöksi (Budjettilakiehdotus).

HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

HE 112/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2014.

PeVM 11/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksestä asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 12/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja niihin liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVM 5/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

PeVL 7/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen Pankista ja eräksi siihen liittyvistä laeista.

PeVL 7/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

VaVM 18/2004 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuonna 2005.

PeVL 22/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

StVM 21/2008 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamista.

Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2012.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2003: Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön tarkistaminen.

Verkkolähteet

Hallintolain soveltaminen etuusasioissa.

http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa_20110620.pdf. Luettu 10.5.2014.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa 25.3.2014. valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/kehysneuvottelut-2014/paatos/fi.pdf. Luettu 10.5.2014.

Helsingin Sanomien verkkouutinen 2.4.2014: Hallitus karsii Kelan toimintamenoja kymmenen miljoonaa. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1396323673354>. Luettu 10.5.2014.

Kelan historia. <http://www.kela.fi/historia>. Luettu 10.5.2014.

Kelan hoitama sosiaaliturva.

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38497/TK_2013_02_26_Kelan_hoitama_sosiaaliturva_vuonna_2012.pdf?sequence=1. Luettu 10.5.2014.

Kelan ja Vantaan palveluyhteistyökokeilu laajenee. Verkkotiedote 5.7.2013.

http://www.kela.fi/ajankohtaista-tyottomat/-/asset_publisher/I7X3vuEkReGH/content/id/1105804. Luettu 10.5.2014.

Kelan nykyiset neuvottelukunnat. <http://www.kela.fi/neuvottelukunnat>. Luettu 10.5.2014.

Kelan riskienhallinta. Valtion tietoturvallisuuden johtoryhmän riskienhallintaseminaari 7.11.2013. Marja Vasara/Kela.

https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20131010Valtio/07_Kelan_riskienhallinta.pdf. Luettu 10.5.2014.

Kelan työjärjestys. <http://www.kela.fi/kansanelakelaitoksen-tyojarjestys>. Luettu 10.5.2014.

Kelan tilinpäätöstiivistelmä 2012.

http://uudistuva.kela.fi/documents/10180/601118/Kela_tilinpaaotos_tiivistelma2012.pdf/094cbb66-0b6e-4547-8b11-6683114dd487. Luettu 10.5.2014.

Kelan toimintakertomus 2012. http://www.kela.fi/flash/toimintakertomus-2012/Kela_Toimintakertomus.pdf. Luettu 10.5.2014.

Kelan valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 2001.

http://www.kela.fi/documents/10180/12149/valtoke_01.pdf. Luettu 10.5.2014.

Kuvaus Kelan hallinnointi-, johtamis- ja valvontajärjestelmistä 1.1.2009 lukien.

http://www.kela.fi/documents/10180/157956/Corporate_governance.pdf/72175d6a-cbc2-4b13-8ef9-061c4357bc38. Luettu 10.5.2014.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 28.10.2009.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091126Sisaeis/Sisaeisen_valvonnan_neuvottelukunta_ptk131009.pdf. Luettu 10.5.2014.

Suomen virallinen tilasto: Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin.

http://tilastokeskus.fi/til/jmete/2012/jmete_2012_2014-01-31_fi.pdf. Luettu 10.5.2014.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011. Tilastoraportti 5/2013, Suomen virallinen tilasto.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114910/Tr04_14_kokonaisraportti_korj.pdf?sequence=3. Luettu 10.5.2014.

Tieteen termipankki, parlamentarismien oikeustieteellinen käsite.

<http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:parlamentarismi>. Luettu 10.5.2014.

Tilastokeskuksen käsitteet ja määritelmät. <https://www.stat.fi/til/jyev/kas.html>. Luettu 10.5.2014.

Valtioneuvoston kehysneuvotteluiden päätös.

<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/kehysneuvottelut-2014/paatos/fi.pdf>. Luettu 10.5.2014.

Valtioneuvoston tiedote 123/2014.

<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=411987>. Luettu 10.5.2014.

Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus, syksy 2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Taloudelliset ja talouspoliittiset julkaisut 22 a/2013.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20130916Taloud/TKsyys2013_suomi_NETTI.pdf. Luettu 10.5.2014.

LYHENTEET

A	Asetus
HE	Hallituksen esitys
Kela	Kansaneläkelaitos
Kelalaki	Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001)
Keva	Kuntien eläkevakuutus
L	Laki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
SVT	Suomen virallinen tilasto
Talousarvioasetus	Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
Talousarviolaki	Laki valtion talousarviosta (423/1988)
Tarkastusvaliokunta	Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Tarkastusvirastolaki	Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000)
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VM	Valtiovarainministeriö
VNa	Valtioneuvoston asetus
vp	Valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1 JOHDANTO

1.1 Kansaneläkelaitos osana suomalaista sosiaaliturvaa

Suomalaisen sosiaalivakuutuksen perusta ajoittuu vuoteen 1893 ja silloin säädettyyn työväen vakuutukseen. Sitten sosiaalivakuutuksen henkilöllinen soveltamisala laajentui koko väestöä koskevaksi ja alkupisteenä kansanvakuutukselle pidetään kansaneläkelain (248/37) säätämistä vuonna 1937.¹ Kansaneläkelaki tuli voimaan 1.1.1939 ja sen toimeenpanon toteuttamiseksi tuli ryhtyä tarpeellisiin toimiin jo ennen lain varsinaista voimaantuloa. Kansaneläkelain toimeenpanemiseksi 16.12.1937 perustettiin Kansaneläkelaitos, jäljempänä *Kela*.² Kela on julkisoikeudellinen laitos, joka kuuluu välilliseen julkiseen hallintoon eikä siis näin ollen ole osa perinteistä valtionhallintoa. Suomalainen sosiaaliturva³ järjestelmänä muodostuu sosiaalivakuutuksesta, sosiaaliavustuksesta ja sosiaalihuollosta. Kela huolehtii kansanvakuutusperiaatetta noudattavan sosiaalivakuutukseen ja –avustukseen luettujen etuuksien toimeenpanosta sekä hallinnosta.⁴ Kela on merkittävä yhteiskunnallinen toimija ja euromääräisesti tarkasteltuna talouden volyyymi on suuri; vuonna 2012 kokonaiskulut olivat 13,5 miljardia euroa⁵.

Kansaneläkejärjestelmää luotaessa sitä pidettiin niin merkittävänä sosiaalisena uudistuksena, että sitä hoitavan laitoksen valvonnan saattaminen muusta hallinnosta erilleen katsottiin perustelluksi.⁶ Kelaa perustettaessa tarkoituksena oli saattaa järjestelmä vakuutettujen itsensä ylläpidettäväksi valtio- tai kuntataloutta rasittamatta. Kansaneläkelain toteutukseen kuului huomattavien varojen kerääminen, sijoittaminen ja jakaminen rahoituksen perustuessa rahastointiin. Rahastointia pidettiin perusteena sitä hoitavan organin itsenäiselle, valtionhallinnosta erilliselle asemalle, jonka katsottiin takaavan sen toiminnallinen ja taloudellinen itsenäisyys. Eduskunnalle, vakuutettujen erilaisia ryhmiä edustavana toimijana⁷, annettiin tehtäväksi Kelan hallintoelinten asettaminen. Tämän

¹ Tuori 2004, s. 16, 80.

² Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 31.

³ THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, laatuseloste: sosiaaliturvaan kuuluvat kaikki julkisten ja yksityisten organien toimenpiteet, joiden on tarkoitus turvata yksilön ja perheen toimeentulo tiettyjen riskien ja tarpeiden varalta. Sosiaaliturvaetuudet voivat olla luonteeltaan rahallisia etuuksia tai palveluja. Turva kattaa sairaudesta ja terveydestä, toimintarajoitteisuudesta ja työkyvyttömyydestä, vanhuudesta, perheenhuoltajan kuolemasta, perheestä ja lapsista, työttömyydestä, asumisesta sekä sosiaalisesta syrjäytymisestä johtuvia riskejä ja tarpeita pois lukien opiskelun tukemisen.

⁴ Tuori 2004, s. 14, 27.

⁵ Kelan toimintakertomus 2012, s. 7.

⁶ Myllymäki 2007, s. 355.

⁷ PL 2.1 §: ”Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Säännös ilmaisee kansansuvereenisuuden periaatteen ja osoittaa Suomen valtiojärjestyksen rakentuvan

katsottiin toteuttavan sekä ajalle ominaista kansanvaltaisuuden⁸ vaatimusta että mahdollistavan kansalaisten vaikuttamisen Kelan toimintaan. Kelan valtiosääntöoikeudellinen erityisasema luotiin säätämällä sitä koskeva laki kiireellisessä lainsäätämisyksityksessä.⁹ Kelan valtiosääntöoikeudellisen aseman perusta on perustuslain (731/1999), jäljempänä *PL*, 36.1 §, jonka mukaan ”eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”¹⁰. Kela ei valtiosääntöoikeudellisen asemansa perusteella kuulu valtion välittömän budjettivallan¹¹ eikä – talouden piiriin¹². Tarkemmin Kelan asemasta ja hallinnosta on säädetty laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001), jäljempänä *Kelalaki*.

Kelalla on hoidettavanaan julkisia tehtäviä¹³ ja sen etuustoimintaan kuuluu julkisen vallan¹⁴ käyttö. Valtionsääntöoikeudellisen aseman perusta on edellä mainittu *PL* 36.1 §, mutta asemaan voidaan katsoa liittyväksi myös säädökset *PL* 124 § ja 19.2 §, joilla on kiinteät yhteydet Kelan toimintaan sosiaaliturvan toimeenpanijana. *PL* 124 § luo velvoitteen koskien Kelan toimintaa todetessaan, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kela on julkisoikeudellisena laitoksena säännöksen tarkoittama muu viranomainen ja näin ollen velvollinen lain nojalla toimiessaan huolehtimaan yksilön oikeusasemaa ja – turvaa koskevista seikoista.

PL 19.2 §:n mukaan ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja

olennaisesti edustuksellisen demokratian varaan (HE 1/1998 vp. s. 73). Eduskunnan valvonta siis ilmentää osaltaan edustuksellista demokratiaa.

⁸ Eilavaara 1994, s. 33–34: Kansanvaltaisuus on periaatteena sekä oikeudellinen periaate että kansalaisten osallistumista kuvaava periaate. Kansanvaltaisuus on keskeinen ideologinen lähtökohta demokratia-käsitteessä. Demokratia-käsitteellä tarkoitetaan valtiollista hallitusjärjestelmää, jossa toimeenpanovalta eli hallitus nauttii kansanedustuslaitoksen luottamusta (Tieteen termipankki).

⁹ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 35–36, 38.

¹⁰ Perustuslakia edeltävän valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 83 a §:n mukaan ”Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan eduskunta asettaa kaksitoista valtuutettua sekä vahvistaa heille johtosäännön”.

¹¹ Eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa ilmentää *PL* 83.1 §: ”Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerhallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.”

¹² Myllymäki 2007, s. 343–344.

¹³ Husa ja Pohjolainen 2009, s. 74: Julkiseen tehtävään liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkiselle palvelulle ominaisia piirteitä. Jos tehtävään liittyy julkista valtaa, niin tehtävä on automaattisesti julkinen tehtävä.

¹⁴ *ibid*: Julkinen valta on oikeussubjekteja koskevien ratkaisujen tekeminen lakia soveltamalla. Valta on tällöin sopimukseen perustamatonta yksipuolista määräämistä yksityisen eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista.

huoltajan menetyksen perusteella”. PL 19.2 §:n toteamaa perustoimeentulon turvaa toteutetaan sosiaalivakuutuksen piiriin perinteisesti kuuluvien järjestelmien, esimerkiksi sairausvakuutus- ja kansaneläkelain koskettavilta osin¹⁵ eli kyseinen säännös liittyy kiinteästi Kelan toimeenpanemiin etuuksiin. Kyseisellä perustuslain säännöksellä on Kelan yhteiskunnallista, etuuslainsäädäntöä toteuttavaa asemaa vahvistava painoarvo, koska PL 19.2 § luo lainsäätäjälle velvoitteen yksilön perustoimeentulon turvan mahdollistavien etuusjärjestelmien luomisesta ja on itsessään merkittävä perusoikeus.

1.2 Kansaneläkelaitoksen taloudesta ja sen valvonnasta

Valtiontalouden voidaan ajatella jakautuvan karkeasti kahteen; valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan rajoihin vaikuttavaan lohkoon eli valtiontalouteen ja budjetin ulkopuoliseen talouteen¹⁶. Kelalain 12 d §:n 3 momentin mukaan Kelan rahoituksen perustan muodostavat rahastot. Kelalla on kolme etuusrahastoa, kansaneläke-, sairausvakuutus- ja sosiaaliturvan yleisrahasto, joista Kelan toimeenpanemat etuudet maksetaan ja joille toimintakulut kohdistetaan. Rahastot ovat eduskunnan päätösvallan ja budjetin ulkopuolisia varoja, jotka tekevät poikkeuksen täydellisyysperiaatteeseen¹⁷ talousarvion laadintaa ohjaavana periaatteena.¹⁸ Kelan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan kuuluu taloudellinen itsenäisyys ja vaikkakin Kelan varat ovat alusta alkaen olleet sosiaaliturvarahastoina eduskunnan hyväksymän budjetin ulkopuolisia, niin silti eduskunnan valvontaan valtuutettujen kautta kuuluvia.¹⁹

Kelan kulut korvataan valtion varoista tiettyjen etuuksien kohdalla kokonaisuudessaan sekä etuus- että toimintakulujen osalta ja joissain etuuksissa siltä osin kuin etuusrahastot eivät kuluja riittä kattamaan. Vuonna 2012 valtion osuus Kelan rahoituksesta oli 69 prosenttia, jäljelle jäävän rahoituksen muodosti vakuutettujen eli kansalaisten päiväraha- ja sairaanhoitomaksut sekä työnantajien maksamat sairausvakuutusmaksut, kuntien maksusuodet ja muut tuotot, esimerkiksi sijoitustuotot²⁰. Valtio eduskunnan budjettivallan turvin on siis päävastuussa Kelan rahoituksesta ja toimii sekä rahastojen rahoitusomaisuuden vähimmäismäärän että viime kädessä rahastojen maksuvalmiuden turvaajana. Valtioneuvoston on otettava talousarviovalmisteluissaan huomioon etuusjärjestelmän

¹⁵ Tuori 2004, s. 221.

¹⁶ Jyräki ja Husa 2012, s. 259.

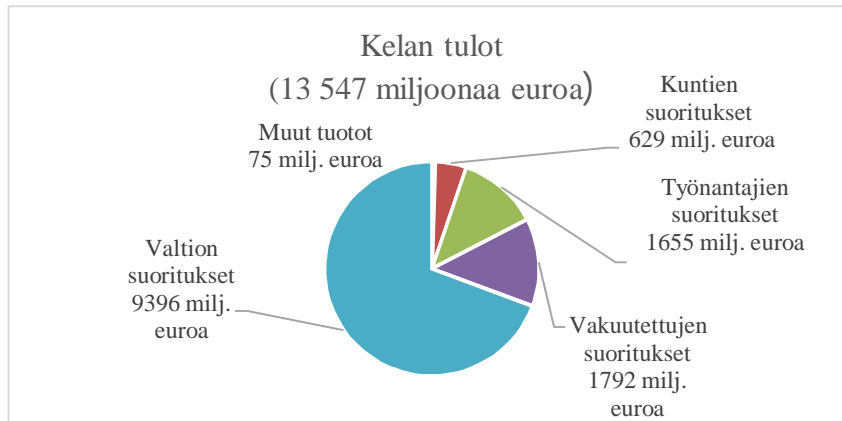
¹⁷ Myrsky 2010, s. 94: Täydellisyysperiaatteella talousarvioperiaatteena tarkoitetaan sitä, että talousarvion tulee sisältää kaikki ennakoitavissa olevat tulot ja menot kokonaisuudessaan.

¹⁸ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 125.

¹⁹ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 36.

²⁰ Kelan toimintakertomus 2012, s. 31.

rahoitustarpeet siltä osin kuin valtion varoista etuuksia ja toimintakuluja lainsäädännön nojalla rahoitetaan.²¹



Taulukko 1: Kelan tulot.²²

Kelalle osoitetut menot ovat talousarviossa siirtomenoina, jotka on merkitty arviomäärärahoina talousarvioon. Siirtomenoihin lukeutuu kunnille ja muille julkisille yhteisöille maksettavat valtionavut ja valtion välityksellä tapahtuvat varainsiirrot samoin kuin vastikkeetta tapahtuvat varainsiirrot talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin, Kelalle ja ulkomaille.²³ Menolajeista säädetään asetuksessa valtion talousarviosta (1243/1992), jäljempänä *talousarvioasetus*. Arviomäärärahaksi saadaan merkitä meno, jonka määräytymisperusteet perustuvat lakiin tai muuhun velvoittavaan sitoumukseen niin, ettei eduskunnalla talousarviopäätöstä tehdessä ole harkintavaltaa menon määrän tai maksatusajankohdan suhteen. Arviomääräraha on talousarvioon merkitty arviotsumma siitä, kuinka paljon varoja tiettyyn tarkoitukseen tulee varainhoitovuoden aikana kulumaan. Arviomäärärahan voi ylittää kyseisen hallinnonalan ministeriön luvalla.²⁴ Kelaan kohdistuvat arviomäärärahat ovat valtaosin sosiaali- terveysministeriön, jäljempänä *STM*, hallinnonalalla, mutta myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla opintoetuuksien osalta.²⁵

Kelalla on siis oma itsenäinen ja valtionhallinnon ulkopuolinen taloutensa, mutta rahoituksen suhteen itsenäisyys toteutuu lähinnä muodollisesti Kelan ollessa suuresti riippuvainen valtiolta saaduista varoista ja eduskunnan lainsäädäntövaltansa nojalla päättäessä

²¹ Myllymäki 2007, s. 357, 359.

²² Kelan toimintakertomus 2012, s. 26.

²³ HE 112/2013 vp. s. 27, 30; Myrsky 2010, s. 129.

²⁴ Myllymäki 2007, s. 75, 78.

²⁵ HE 112/2013 vp. s. 15, 22–23.

tulotalouden perusteista. Valtio kattaa valtaosan etuus- ja toimintakuluista ja on viimeisijaisessa vastuussa rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä ja jatkuvasta maksuvalmiudesta. Kelan itsenäisen talousaseman olemassaolon perusteita ei ole tarkistettu Kelan toimintakentän laajennuttua ajan saatossa pelkästä kansaneläkkeen toimeenpanosta laajemmin suomalaisen sosiaaliturvan toimeenpanijaksi ja tämän kehityksen myötä rahoituksen muututtua valtiolähtöiseksi.

Kelan talouden valvonta perustuu PL 36 §:n 1 momenttiin ja se on järjestetty siten, että eduskunta valitsee 12 valtuutettua, joiden tehtävänä on valvoa Kelan hallintoa. Kelalaki toteaa aiheesta tarkemmin; sen 4 ja 5 §:n mukaan valtuutetut valvovat Kelan toimintaa, määräävät Kelan hallituksen jäsenet ja valitsevat tilintarkastajat. Kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta Kelalain 16 ja 17 §:ssä on säädetty, että Kelan on noudatettava sekä kirjanpito- että tilintarkastuslakia soveltuvin osin. Valtuutettujen kautta eduskunnalla on välitön ja suora yhteys Kelaan. Valtuutetut eivät ole eduskunnan toimielin, vaan valtuutettujen kautta Kela on eduskunnan välittömässä valvonnassa. Eduskunnan kautta tapahtuvan valvonta ilmenee valtuutettujen nimeämisellä ja valtuutettujen eduskunnalle antaman kertomuksen kommentoinnilla, joten varsinainen valvonta on näin ollen välillistä, jälkikäteistä valvontaa. Valtioneuvostolla ei ole valtaa Kelan toimintaan talouden tai sen valvonnan osalta. Vaikka STM ja opetus- ja kulttuuriministeriö käsittelevät Kelaan koskevat asiat erikseen annetun valtuutussäännöksen turvin, Kela ei ole silti hierarkkisessa alaisuussuhteessa näihin tai muihinkaan ministeriöihin.²⁶

Talousarviosidonnaisesta rahoituksesta huolimatta valtion talouden valvonta sen valvontaorganien toimesta ei siis ulotu varsinaisesti Kelaan. PL 90 § toteaa, että eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista tarkastusvaliokuntansa ja riippumattoman valtiontalouden tarkastusviraston, jäljempänä VTV, avulla. Tarkastusvaliokunnalla ei ole juridista estettä Kelaan kohdistuvan talousvalvonnan suorittamiseksi, mutta siihen ryhtyessään valiokunnan on noudatettava suurta pidättyväisyyttä ottaen huomioon laitosta koskevat, perustuslain tasoiset erityisjärjestelyt.²⁷ Vuonna 2007 perustetun tarkastusvaliokunnan tehtäviin kuuluu eduskunnalle annettavan valtion tilin-

²⁶ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 38–39.

²⁷ Myllymäki 2007, s. 380.

päätöskertomuksen, tarkastusviraston toimintakertomuksen ja eduskunnan tilintarkastuskertomuksen käsittely.²⁸

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000), jäljempänä *tarkastusvirastolaki*, 1 §:n mukaan VTV:n tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuus, tarkoituksenmukaisuus ja talousarvion noudattaminen. Sen tehtäviin tai toimivallan alaan ei kuulu eduskunnan taloudenhoidon, Suomen Pankin eikä Kelan valvonta. VTV on organisatorisesti riippumaton eduskunnasta riippumaton, vaikka toimiikin sen yhteydessä. VTV:n toiminnan tarkoituksena on pyrkiä varmistamaan eduskunnan tahdon oikea välittyminen valtion varainkäyttöä koskien.²⁹

Valvontajärjestelmää ei ole uudistettu Kelaa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa tai sen toimintakentän laajennuttua. Valtuutettujen asema ja valtuutettuihin nojaava valvontajärjestelmä on pysynyt pääpiirteissään muuttumattomana perustuslakia uudistettaessa ja rahoituspohjan muututtua valtiolähtöiseksi. Näin ollen voidaankin todeta, että itsenäisen taloudellinen asema ja valtuutettujen rooli sen valvojana ovat saaneet itseisarvon aseman, johon puuttuminen ja mahdollinen uudelleenjärjestäminen koetaan problemaattiseksi³⁰.

1.3 Tutkielman rakenne

1.3.1 Tutkimuskysymykset ja –rajaukset

Pro gradu -tutkielmani arvioi Kelan valtiosääntöoikeudellisen, itsenäisen aseman normiperustaa sen taloutta ja talouden valvontaa tarkastelemalla. Kelan asemaa koskevan normiperustan arviointi siihen liittyvien rahoitus- ja valvontasuhteiden tarkastelun kautta tähtää tutkimuksessani vastaamaan pääkysymykseen: *Minkälainen on Kelan valtiosääntöoikeudellinen talous- ja toiminta-asema?* Kyseessä on siis Kelan aseman arviointi talouden ja toiminnan näkökulmasta. Tutkielmani näkökulma on talouteen painottunut, mutta koska taloudellisen itsenäisyyden perusteena on alun perin vuoden 1937 kansaneläkelakia luotaessa ollut Kelan tulojen uudelleenjakoa toteuttava toimintatapa, niin olen nostanut toiminnallisen aseman pääkysymyksen osaksi. Lisäksi, aseman arviointia ei voisi mielestäni tehdä talouden näkökulmasta ilman toiminnallista aspektia, kun kyse on suomalaista sosiaaliturvaa hoitavasta, merkittävässä yhteiskunnallisessa roolissa ole-

²⁸ Jyränki ja Husa 2012, s. 274–275.

²⁹ Jyränki ja Husa 2012, s. 274.

³⁰ Aiheesta mm. HE 10/2001 vp. s. 14–16, 24: Kelan hallinnon uudelleenjärjestämistä koskevia mietintöjä ja kariutuneita uudistamishankkeita esitetty vuosina 1966, 1987, 1988, 1989, 1997 ja 1998.

vasta toimijasta. Tarkoituksena ei ole käydä läpi Kelan toimintakenttää yksityiskohtaisesti etuuskien tasolla, vaan toiminnallinen ulottuvuus on käsittelyssä taloudellisen aseman arviointia palveleva tekijä.

Olen jakanut ongelman seuraaviin osakysymyksiin, jotka miellän tutkielmani pääkysymyksen osiksi:

- Miten Kelan rahoitus on oikeussäätelyllä järjestetty?
- Miten Kelan talouden valvonta on oikeussäätelyllä järjestetty?
- Onko Kelan talouden valvonnan uudelleenjärjestämiselle olemassa perusteita?

Tutkielmani kokonaisuuden palvelemiseksi olen tehnyt joitain rajauksia ja käsitteellisiä määrittelyjä. *Oikeussäätely*-termillä tarkoitan oikeussäädösten muodostamaa kokonaisuutta. Käsitteenä *Kelan talous* kattaa tutkimuksessani Kelan etuusrahastojen varat, jolloin tarkastelussa on sekä Kelan sijoitustoiminta että valtion talousarvion kautta Kelalle osoitettu etuus- ja toimintakuluihin tarkoitettu rahoitus. Rahastojen osalta olen rajannut käsittelyn koskemaan vain etuusrahastoja, en siis käsittele Kelan palvelu- tai eläkerahastoa kuin maininnanomaisesti. *Talouden valvonta* taas tarkoittaa Kelaan kohdistuvaa ulkoista ja sisäistä, etu- ja jälkikäteistä valvontaa, jonka osaksi olen katsonut kuuluvan *talouden tarkastuksen* valvonnan ollessa yläkäsite. Määritellyt käsitteet muodostavat valtiosääntöoikeudellisen aseman arvioinnin ja tarkastelun näkökulmat.

Tutkielmani rakentuu siten, että ensimmäisessä käsittelykappaleessa ”Kansaneläkelaitos itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena” taustoitetaan Kelan valtiosääntöoikeudellista perustaa, perustamista, toimintaa ja sen sijoittumista osaksi julkishallintoa. Ensimmäiseen ja toiseen osakysymykseen vastaan deskriptiivisellä ja oikeusdogmaattisella osiolla eli käsittelykappaleilla kaksi ja kolme, joissa kuvaan rahoitusperustaa, talouden valvontaa ja tarkastusta sekä näihin teemoihin liittyvien hallinnollisten suhteiden lainsäädäntöä. Tämän deskriptiivisen osion perusteella neljännessä käsittelykappaleessa arvioin Kelan valtiosääntöoikeudellisen aseman normiperustaa ja uudelleenjärjestämisen tarvetta rahoituksen, talouden valvonnan ja Kelan toiminnan näkökulmasta eli vastaan kolmanteen osakysymykseen talouden valvonnan uudelleenjärjestämistarpeesta. Pääkysymykseni rakentuu mainituista kolmesta osakysymyksestä ja näin ollen osakysymyksiin vastaamalla rakennan vaiheittain tutkimusta päätutkimuskysymykseen vastaamiseksi.

Tutkielmani lähdeaineistona olen käyttänyt oikeussäädöksiä, oikeuskirjallisuutta ja lainvalmisteluaineistoa. Näiden lisäksi olen käyttänyt oikeustieteellisiä artikkeleja ja valtion talousarviota vuodelle 2014. Tutkimusaiheeni rajoituksista johtuen lähdeaineistoiksi ei ole soveltunut oikeuskäytäntö tai kansainvälinen materiaali. Oikeuskäytäntö Kelaa koskien rajautuu lähinnä etuuksien väärinkäyttötilanteisiin, mikä ei ole relevanttia aineistoa tutkimusaiheeni huomioon ottaen. Kansainvälisen materiaalin hyödyntäminen ja esimerkiksi kansainvälisen vertailun tekeminen ei sekään ole tarkoituksenmukaista, koska kyseessä ei ole sosiaaliturvajärjestelmän arviointi sellaisenaan vaan Suomen valtiosäännöstä asemansa oikeutuksen saavan organin arviointi.

Aiempi Kelaa koskevaa tutkimusta on tehty mittavasti, mutta tutkimus on aihepiiriltään rajautunut käsittelemään lähinnä tietyn etuuden kustannusvaikutuksia ja toteutunutta yhdenmukaisuutta. Laajamittaisemmasta, Kelaa orgaanina käsittelevästä tutkimuksesta edustavin teos on lähdeaineistona käyttämäni Arvo Myllymäen, Juha Salomaan ja Virpi Poikkeuksen ”*Muuttumaton – muuttuva Kansaneläkelaitos*”. Lisäksi, Kelan talouden uudelleenjärjestämisen tarpeen arviointiin on kiinnitetty huomiota lainsäätäjän toimesta ja valvontajärjestelmän vaihtoehtoisia toteutustapoja on esitetty Kelan hallintoa uudelleen järjestettäessä.

1.3.2 Tutkimusnäkökulmat ja käytetyt metodit

Pro gradu- tutkielmani on tutkimuskohteensa puolesta luonnollisesti julkisoikeuden alaan kuuluva, luonteeltaan tarkemmin ottaen sekä valtiosääntöoikeudellinen että hallinto-, etenkin finanssihallinto-oikeudellinen. Vaikkakin kyseessä on sosiaalioikeutta hallinto-oikeuden erityislohkona sivuava tutkimus tutkittavan organin toiminnan valossa, niin tutkimukseni sosiaalioikeudellinen näkökulma on hyvin organisaatiokeskeinen. Tutkielmani rajoittuu sosiaalioikeudellisesti vain sosiaalioikeuden konstituoiiviin normeihin eli kompetenssi- ja organisaationormeihin ja on kiinnostunut vain tietyn, tässä tapauksessa Kelan, sosiaalivakuutuksen toimeenpanijan organisaation sääntelystä³¹. Kuten edellä on mainittu, niin Kelan toimeenpanemien etuuksien ja toimintakentän yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulee ilmi käsittelyssä taloudellista asemaa ja valvontaa arvioidessani.

³¹ Tuori 2004, s. 3, 10, 12.

Koska tutkimus arvioi perustuslain tasolla säädettyä julkisoikeudellisen laitoksen oikeudellista asemaa sen talouden ja talouden valvonnan näkökulmasta, on tutkielmani sekä valtiosääntö- että hallinto-oikeudellinen. Valtiosääntöoikeus on sellaisten oikeussäännösten kokonaisuus, jotka sääntelevät valtion rakennetta, toimivaltaa ja valtioelinten välisiä toimivaltasuhteita. Lisäksi valtiosääntöoikeus sääntelee sekä yksilöiden oikeusaseman ja julkisen vallan käyttämisen perusteet. Juuri perusoikeuksien perusteella valtiosääntöoikeus kytkeytyy kaikkiin oikeudenaloihin.³² Valtiosääntöoikeus nivoo yhteen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen³³. Hallinto-oikeus taas tutkii pääasiassa muiden kuin yleisestä oikeudenkäytöstä huolehtivien julkisten organien normatiivisesti määrittävää oikeussäännösjoukkoa.³⁴

Oikeustiede on tieteenä monimuotoinen sen kattaessa useita erityisaloja; oikeusdogmatiikan eli lainopin, oikeussosiologian, oikeushistorian, vertailevan oikeustieteen ja oikeusteorian. Tutkimukseni on metodologisesti lainopillinen, sillä tarkoitukseni on tutkia normeja selvittäen niiden konkreettinen sisältö. Lainoppi selvittää oikeussääntöjen sisältöä eli tulkitsee sekä systematisoi oikeussäännöstöä. Lainopilla on näin ollen praktinen eli käytännöllinen tulkintatehtävä ja teoreettinen eli analyttinen systematisointitehtävä. Lainopin käytännöllinen ja analyttinen tehtävä toimivat toisiaan palvelleen, sillä analyttinen lainoppi pyrkii hajottamaan perinteiset käsitteet alakäsitteisiin, jotta on mahdollista tehdä oikeussäännöksistä sellaisia tulkintoja, jotka ottavat huomioon kulloisenkin yhteiskunnan vaatimukset.³⁵ Nämä lainopin tehtävät näkyvät tutkimuksessani deskriptiivisen osion ja sen pohjalta tehtävän tulkinnan ja arvioinnin vuoropuheluna.

Lainopissa ei ole kyse puhtaasti oikeusnormilauseen taustalla olevan totuuden objektiivisesta kuvauksesta, sillä tehtyyn tulkintaan liittyy aina merkityssisällön antaminen ja subjektiivisuus.³⁶ Kuitenkin lainopin ihanteena olevan legalismin mukaan oikeus ja arvosidonnaiset asiat, muun muassa politiikka, pitäisi voida erottaa toisistaan³⁷. Perinteinen lainoppi edustaa kuitenkin tietynlaista oikeuspoliittista orientaatiota ja tarkkarajaista erottelua ei ole mahdollista tehdä. Laintulkinnallisen tehtävän vuoksi lainopilliseen tutkimukseen kuuluu myös arvo- ja poliittinen elementti sekä suosituksenluonteisuus. Näin

³² Husa ja Pohjolainen 2009, s. 45.

³³ Jyränki ja Husa 2012, s. 75.

³⁴ Husa 1995, s. 3.

³⁵ Aarnio 1997, s. 35–37, 44; Husa 1995, s. 144, 155–156.

³⁶ Hirvonen 2011, s. 36–37.

³⁷ Husa 1995, s. 137.

ollen se ei ole voimassaolevan säädetyin lain tutkimusta, *de lege lata*, puhtaimmillaan.³⁸ Tässä merkityksessä voidaan puhua kriittisestä lainopista, jonka lähtökohta on ajatus siitä, että lainoppi ei pelkästään objektiivisesti kuvaa voimassaolevaa oikeutta. Lainopin esittämät tulkinnat ja systematisoinnit ovat aina myös normatiivisia kannanottoja voimassaolevan oikeuden merkityssisällöstä. Siten lainopin menetelmänä ei voi olla analyysi, joka on yhteiskunnasta, vallasta ja arvoista vapaa. Lainoppi voi esittää kritiikkiä, mutta kritiikin mittapuiden on löydettävä positiivisen oikeuden sisällöstä käsin, sillä lainopin harjoittajalla on sisäinen näkökulma oikeuteen. Esimerkiksi perus- ja ihmisoi-keudet ovat sallittuja kritiikin mittapuita, joihin kritiikki voidaan perustaa.³⁹

Puhtaasti lainopillinen tutkimus tuottaa pintatason tietoa, joten ideologista tasoa ja ilmi-öiden taustaselityksiä tulee tutkia esimerkiksi sosiologian ja historian metodein.⁴⁰ Tutkimuksessani lähestymistapa on osittain oikeushistoriallinen ja – poliittinen, koska aiheeni on yhteiskunnallisesti merkittävää toimijaa koskeva. Kelan talouden normiperus-taa ja perustan syitä tutkittaessa ja arvioitaessa oikeudellista ainesta ei voi erottaa omak-seen ja tarkastella sitä ilman yhteiskunnallista aspektia. Tätä ajatusta tukee se, että poli- tiikka voidaan nähdä kaikeksi yhteiskunnalliseksi vallankäytöksi, joka tapahtuu arvo- pohjalta ja sen yhteys oikeuteen on nähtävissä jatkuvaksi, eri yhteyksissä ilmeneväksi vuorovaikutussuhteeksi⁴¹. Ajatusta vuorovaikutussuhteesta tukee myös oikeustieteen tohtorin Kaijus Ervastin Oikeus-lehden kirjoituksessaan (2007, s. 388) esittämä näke- mys siitä, että jos oikeus nähdään vain suljettuna autonomisena järjestelmänä, jonka tut- kimuksessa tai kehityksessä ei nähdä yhteiskunnallisia yhteyksiä, vaarana voi olla oi- keustieteilijöiden eristäytyminen yhteiskunnallisesta päätöksenteosta.

Oikeushistoriallinen lähestymistapa tutkii oikeusnormien ja – sääntöjen kehitystä pai- kalliset tekijät eli kulttuurin ja yhteiskunnalliset olot huomioiden⁴². Siinä on kyse oi- keudellisen muutoksen ja joissain, kuten minun tutkimuksessani, muuttumattomuuden analyysistä⁴³. Oikeushistoriallinen tutkimusote ilmenee tutkimukseni kantavana teema- na sikäli, että Kelan talous- ja toiminta-aseman tutkiminen peilautuu Kelan perustamis- ajankohtaan ja silloin esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen aseman perustaviin peruste-

³⁸ Laakso 2012, s. 86, 90.

³⁹ Hirvonen 2011, s. 26, 50.

⁴⁰ Husa 1995, s. 137.

⁴¹ Husa ja Pohjalainen 2009, s. 45–46.

⁴² Husa 1995, s.144.

⁴³ Kekkonen 1997, s. 131–132.

luihin. Tämä on perusteltua, koska Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema on pysynyt muuttumattomana valtiosääntöoikeudellisesti.

Oikeuspoliittinen näkökulma puolestaan edustaa näkemystä siitä, että oikeuden täytyy olla tavoitteellista yhteiskunnallista toimintaa⁴⁴. Käytännössä kaikki oikeuspoliittinen tutkimus on usein soveltavaa oikeussosiologista tutkimusta⁴⁵, jossa esiintyy oikeussosiologinen tavoite etsiä yhteiskunnallisia rakenteellisia tekijöitä oikeuden ilmiöiden selityksiksi⁴⁶ ja tuoda esiin uusia vaihtoehtoja eikä niinkään legitimoida vallitsevia ajatustottumuksia. Oikeuspoliittisella tutkimuksella ei tähdätä yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseen eikä tämä olisi mahdollistakaan, sillä yhteiskunnallinen ongelma on aina poliittinen, ei tutkimuksellinen asia.⁴⁷ Tämä ja aiheeni huomioon ottaen, oikeuspoliittiset vivahteet eivät ole tutkimuksessani vältettävissä. Kelan asemaa ja taloutta koskevan normiperustan ymmärtämiseksi ja merkityksen selvittämiseksi on tärkeä tuntea sääntelyn tausta ja sääntelyyn vaikuttaneet yhteiskunnalliset tekijät.

Oikeustieteilijä Aulis Aarnion määritelmän mukaan oikeuspoliittista on sellainen tutkimus, joka palvelee tai voi palvella yhteiskunnallisten asioiden suunnittelua ja päätöksentekoa. Merkitystä ei kuitenkaan ole sillä, konkretisoituuko tutkimuksen yhteiskunnallista suunnittelua ja päätöksentekoa palveleva funktio eli käytetäänkö tutkimusta todella hyväksi.⁴⁸ Tämä funktio siis voi jäädä konditionaalitasolle. Vastaavasti oikeustieteiden tohtorin, professori Tuula Linnan väitöskirjassa ”*Ulosottorealisoinnista de lege ferenda*⁴⁹” (1987, s. 7–9) oikeuspoliittisen tutkimuksen tehtäviksi luokitellaan lainsäädäntöprosessin kuvaaminen, joka tähtää mahdollisten puutteiden paljastamiseen ja prosessin selittäminen, jota voidaan hyödyntää lainsäätäjän oman toiminnan ymmärrystä lisäävänä tietona. Lisäksi tutkimuksella pyritään kuvaamaan ja selittämään lakitekstin vaikutuksia eli kuvaamaan muutostarpeen olemassaoloa ja selittämään lakien yhteiskunnallisia vaikutusmekanismeja. Tutkimuksessa tulee Linnan mukaan myös justifioida tarvittava lainsäädännös eli perustella ratkaisu ja pohtia ratkaisun edellytyksiä. Linnan määrittämiä oikeuspoliittisen tutkimuksen tehtäviä pidän soveltuvana runkona omalle tutkimukselleni, sillä tutkimukseni tulee noudattelemaan sen päävaiheita; lainsäädännön

⁴⁴ Husa 1995, s. 145.

⁴⁵ Ervasti 2007, s. 382.

⁴⁶ Husa 1995, s. 144.

⁴⁷ Aarnio 1975, s. 26–27.

⁴⁸ Aarnio 1975, s. 20–25.

⁴⁹ Linna 1987, s. 9: *de lege ferenda* on justifioivaa oikeuspoliittista tutkimusta, perusteltu kannanotto siitä, miten oikeussääntö tulisi tulevaisuudessa olla.

kuvailemista, muutostarpeen olemassaolon kuvailua, lakien yhteiskunnallisten vaikutusten kartoittamista sekä perustellun ratkaisun etsimistä ja sen edellytysten pohdintaa.

Linnan näkemystä ja tutkimukseni runkoa täydentää Aarnion näkemys oikeuspoliittisesta tutkimuksesta. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tekemiseksi Aarnion mukaan tulee olla tietoa ratkaisutilanteen alkuehdoista eli yhteiskunnallisesta kehityksestä ja oikeushistoriasta. Lisäksi tulee suorittaa oikeusdogmaattista tutkimusta eli tutkimusta normijärjestelmän sisällöstä ja on hahmotettava alkuehtojen asettamat toiminnan rajat. Tämän kokonaisuuden mahdollistamana voidaan tehdä muutoksen tarpeen arviointi normijärjestelmän sisällön perusteella ja tarjota yksilöity, konkreettinen tavoiteanalyysi ja esittää halutun lopputuloksen mahdollistavat keinovaihtoehdot samalla tehden myös eitarcoitettujen lopputulosten analyysi.⁵⁰

⁵⁰ Aarnio 1975, s. 20–24.

2 KANSANELÄKELAITOS ITSENÄISENÄ JULKISOIKEUDELLISENA LAITOKSENA

2.1 Kansaneläkelaitoksen perusta ja perustaminen

Lakisääteinen sosiaalivakuutus omaksuttiin Suomessa ensiksi tapaturmavakuutuksessa ja sitä ilmentävässä, vuonna 1893 säädetyssä työtapaturmalaisissa. Tapaturmavakuutus ei ollut täysin vakuutusperusteinen, sillä työnantaja sai valita korvaako se tapahtuneen vahingon itse vai vakuutuksen perusteella, mutta vakuutus joka tapauksessa perustui ajatukseen siitä, että on olemassa yhteiskunnallisiin syihin perustuvia sosiaalisia riskejä, joiden korvaaminen tuli järjestää yhteiskunnallisesti. 1920-luvulla sosiaalivakuutusta vahvistettiin tapaturmavakuutuksen henkilöllistä soveltamisalaa laajentamalla ja vuonna 1922 säädetyllä köyhäinholoilalla.⁵¹

1920–1930 -luvuilla sosiaalivakuutuksen kehittäminen ja suunnittelu jatkui. Poliittisia erimielisyyksiä oli siitä, omaksutaanko sosiaalivakuutuksessa työväen- vai kansanvakuutuksen ajatus.⁵² Valittu suunta oli ensisijaiseksi suhteessa sairausvakuutukseen nähty vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus eli kansanvakuutuksen ajatukseen perustuva sosiaalivakuuttaminen. Tämän katsottiin olevan tarkoituksenmukaista elinkeinorakenteen vuoksi, sillä Suomessa oli suuri määrä itsenäisiä pienviljelijöitä ja sairausvakuutus olisi koskenut vain palkkatyöntekijöitä.⁵³

Vuonna 1935 valtioneuvoston asettama sosiaalivakuutuskomitea tutki sosiaalivakuutuksen kehittämismahdollisuuksia ja laati lakiehdotuksen vanhuus- ja työkyvyttömyyslaiksi, jonka perusteella hallitus antoi eduskunnalle esityksensä kansanvakuutuslaiksi 1936.⁵⁴ Esitys oli taloudellisessa suhteessa varovainen ja sisälsi tavoitteen luoda järjestelmä, joka perustuisi pakolliseen ennakkosäästöperiaatteeseen eikä rasittaisi julkista taloutta.⁵⁵ Lakiesitys käsiteltiin eduskunnassa punamultahallituksen⁵⁶ aikana ja kansan-

⁵¹ Tuori 2004, s. 80–82. .

⁵² Myllymäki, Poikkeus, Salomaa 1997, s. 29–30; Tuori 2004, s. 87, 90: Sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus ajoi työväenvakuutusta sairaus- ja äitiysvakuutuksen muodossa ja hallituspuolue Maalaisliitto (puolue, joka oli Keskustan edeltäjä) kansanvakuutusta vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksena. Esitykset olivat vastakkaiset sekä vakuutettujen henkilöllisen joukon perusteella että taloudellisesti, sillä silloisessa taloustilanteessa molempia ei ollut mahdollista toteuttaa samanaikaisesti. 1920-luvulla nämä esitykset kuitenkin raukesivat ja sosiaaliturvan suunnittelu jatkui 1930-luvulla taloudellisen tilanteen parantua.

⁵³ Myllymäki, Poikkeus, Salomaa 1997, s. 30.

⁵⁴ *ibid*

⁵⁵ Häggman 1997, s. 21.

⁵⁶ Punamultahallituksessa hallituspuolueina SDP ja Keskusta.

eläkelaki (248/37) hyväksyttiin 27.4.1937 selkeällä enemmistöllä (169–19).⁵⁷ Kansaneläkelaki tuli voimaan 1939. Säädetty laki oli kompromissien tulos sekä eläkeiän, vakuutusmaksujen suuruuden että työkyvyttömyyden määrittelyn suhteen⁵⁸. Lain mukaisia etuuksia olivat työkyvyttömyys⁵⁹- ja vanhuuseläke⁶⁰ sekä vähävaraisille tarkoitetut edellä mainittujen eläkkeiden lisäeläkkeet.

Järjestelmä rakentui vakuutusperiaatteelle, joka tarkoitti pakkosäästämistä tulevan vakuutustapahtuman varalle ja näiden kertyneiden maksujen rahastointia. Rahastoivalle järjestelmälle on yleisesti ottaen tunnusomaista etuuden säästämisen korostaminen, jolloin maksujen ja etuuksien välillä on suuri vastaavuus. Järjestelmään liittyy sekä epävarmuus varojen säilymisestä että huomattava taloudellinen valta niille, jotka päättävät varojen sijoittamisesta. Eläkkeiden kertyminen oli sidottu työnantajien ja vakuutettujen suorittamiin vakuutusmaksuihin, jotka perustuivat vakuutetun vuosituloihin.⁶¹

Kansaneläkelain säätämisessä oli kyse suuresta sosiaalisesta reformista, koska siinä omaksuttiin kansanvakuutuksen periaate ja laki sisälsi pohjoismaisen hyvinvointivaltion perusidean kaikkien kansalaisten osallistumisesta ja hyötymisestä. Tarkoituksena oli luoda järjestelmä, jossa mahdollisimman pienillä vakuutusmaksuilla voitiin järjestää riittävät eläkkeet ilman että rasi tettäisiin valtion tulo- ja menoarvioita tai kuntataloutta.⁶² Lain toteuttamiseksi tarkoituksena oli kerätä vakuutetuilla huomattavat rahastot ja järjestelmän tuli suurelta osin olla vakuutettujen itsensä ylläpitämä. Varojen huomattavaa määrää pidettiin sekä itsenäisen aseman perusteena että perusteena saattaa Kelan toiminta valtuutettujen kautta eduskunnan valvontaan.⁶³ Lain toteuttamisen toimeenpanijaksi haluttiin luoda valtionhallinnosta erillinen, taloudellisesti itsenäinen orgaani, joka olisi toimintatapansa valinnan suhteen vapaa. Orgaanin tuli olla luonteeltaan enemmän yksityisen vakuutuslaitoksen tapainen kuin virastomainen. Lakia valmisteltaessa tulevan lain toimeenpanijan aseman vertailukohteena pidettiin Suomen Pankin asemaa; tulevan orgaanin haluttiin sijoittuvan suoraan eduskunnan valvontaan ja orgaanille haluttiin perustuslakiin nojaava erityisasema. Kelan hallintoelimiksi säädettiin valtioneuvoston ni-

⁵⁷ Häggman 1997, s. 23; Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 31.

⁵⁸ Häggman 1997, s. 22.

⁵⁹ Häggman 1997, s. 24: Työkyvyttömyyseläkkeeseen oli oikeutettu henkilö, jonka työkyky oli heikentynyt siinä määrin, että hän oli pysyvästi kykenemätön huolehtimaan itsestään toimintakykyään vastaavalla työllä.

⁶⁰ *ibid*: Vanhuuseläkkeeseen oli oikeus jokaisella yli 65-vuotiaalla.

⁶¹ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 105, 107.

⁶² Häggman 1997, s. 16, 21, 23, 24, 25, 29.

⁶³ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 37.

meämä hallitus ja lisätty hallitus⁶⁴ ja vakuutettujen puolesta valvonta uskottiin 12 valtuutetun hoidettavaksi. Näiden suuntaviivojen saattamana Kansaneläkelaitos perustettiin 16.12.1937, jolloin sen hallitus kokoontui ensimmäistä kertaa.⁶⁵

2.2 Kansaneläkelaitos osana julkishallintoa

2.2.1 Kansaneläkelaitoksen sijoittuminen julkishallinnon kokonaisuuteen

Kelalain 1 §:n mukaan Kela on julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa eduskunnan valitsevat valtuutetut valvovat. Julkisoikeudelliset laitokset ovat julkisoikeudellisten yhdistysten, julkisoikeudellista luonnetta omaavien osakeyhtiöiden ja julkista tehtäviä hoitavien yksityisen yhteisöjen ja henkilöiden ohessa välillisen julkisen hallinnon toimijoita. Kela sijoittuu siis toimijana välilliseen julkiseen hallintoon eli hallinnon lohkokon, joka on organisatorisesti perinteisen valtion-, kunnan ja muun itsehallinnon ulkopuolella, vaikkakin sen toimijat käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkisia tehtäviä. Välillisen julkisen hallinnon toimijat eivät kuulu julkisyhteisöjen ohjaus- ja valvontasuhteiden verkkoon eikä valtion tai kuntien budjettitalouden- ja vallan piiriin. Tämä irrallisuus on toteutettu lain tai perustuslain tasoisin säännöksin. Välillisen julkisen hallinnon kehitystä on vauhdittanut mahdollisuus rahoittaa julkisten tehtävien toteuttaminen muutoin kuin verovaroin ja taata erityistehtävien joustava, tehokas ja tuloksekas hoitaminen. Välillinen julkinen hallinto on julkisen hallinnon sektorina kasvanut voimallisesti, tarkastelee kasvua oikeusnormien sisällön, taloudellisten resurssien tai oikeushenkilöllisyyden valossa.⁶⁶

Tunnusomaista välillisen julkisen hallinnon toimijoille on niiden itsenäinen oikeussubjektius sekä taloudellinen ja hallinnollinen riippumattomuus.⁶⁷ Kelan valtiosääntöistä erityisasemaa määrittävät kaksi keskeistä sisällöllistä ja funktionaalista ominaispiirrettä; sekä erillisyyden valtion hallintokoneistosta että eduskunnan valvonnan alaisuus.⁶⁸ Erillisyyden valtion hallintokoneistossa ilmenee siten, että Kela on vapaa hierarkkiahallinnollisista ohjaussuhteista eli määräyksin tai ohjein toteutettavaa hallinnollista ohjausta ei voida kohdistaa Kelalle eduskunnan tai muunkaan orgaanin toimesta. Tällainen

⁶⁴ HE 10/2001 vp. s. 1; Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997 s. 44: Lisätty hallitus oli vuoteen 2001 toiminnassa ollut Kelan toimielin, joka käytti ylintä päätösvaltaa. Lisätystä hallituksesta luovuttiin ja sen tehtävät siirrettiin pääosin hallitukselle lakia Kansaneläkelaitoksesta uudistettaessa. Laki tuli voimaan 1.8.2002.

⁶⁵ Häggman 1997, s. 25.

⁶⁶ Myllymäki 2007 s. 343–345, 376.

⁶⁷ Huhtanen 2006, s. 1266.

⁶⁸ Mäenpää 1999, s. 1038.

hallinnollinen ohjaus on luonteeltaan ohjausta, joka määrittelee hallinnollisen toimijan toimintaa, tavoitteita ja niiden toteuttamisen puitteita.⁶⁹

Kelan aseman järjestämistapa juontaa juurensa kansaneläkkeestä säätämiseen ja Kelan perustamiseen. Valtiosääntöinen erityisasema luotiin Kelaa perustettaessa säätämällä sitä koskeva säädös kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä⁷⁰. Tällöin Kelalle toimeenpanevana organina haluttiin luoda itsenäinen asema, sillä vakuutetuilta kerättyjen varojen hoidon katsottiin vaativan tietynlaista taloudellista ja hallinnollista itsenäisyyttä sekä etäisyyttä perinteisestä valtionhallinnosta. Kansaneläkejärjestelmän hoidon ja kehittämisen uskottiin tapahtuvan joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin, kun siitä vastasi itsenäinen laitos. Vuonna 1958 Kelan itsenäistä asemaa selvitettiin⁷¹ ja itsenäisen aseman perusteeksi miellettiin se, että Kelan toimintaa valvoivat eduskunnan taakuilla valtuutetut sekä valtuutettujen valitsevat tilintarkastajat⁷². Lisäksi tätä perustaa katsottiin vahvistavan Kelan talousautonomia eli se, että laitoksen varat eivät pääsääntöisesti olleet valtiolta saatuja vaan Kelalle kuuluvia, vakuutusmaksutuotoin hankittuja eikä varoja voitu ilman lain muutosta ottaa valtion talousarvioon kuuluvaksi. Näin ollen valtiontalouden tarkastustoimintakaan ei ulottunut Kelan toimintaan.⁷³

2.2.2 Kansaneläkelaitoksen organisaatio ja hallinto

Kelan toimielimiä ovat Kelalain 3 §:n mukaan valtuutetut ja hallitus. PL 36.1 §:n mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valtuutetut ovat pääsääntöisesti puolueiden voimasuhteiden mukaan valittuja kansanedustajia, joiden on katsottu edustavan vakuutettuja Kelan hallinnon ja toiminnan valvonnassa⁷⁴. Valtuutettujen tehtäviä tarkennetaan Kelalaissa ja valtuutettujen johtosäännössä (638/2002), jonka eduskunta on

⁶⁹ Mäenpää 1999, s. 1044.

⁷⁰ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 36.

⁷¹ Häggman 1997, s. 124–133: Selvitystyö liittyi vuosina 1957–1968 käytyyn oikeusprosessiin koskien Kelan henkilökunnalleen rakennuttamia asuntoja ja niihin myöntämiään asuntolainoja. Oikeusprosessissa käsiteltiin sekä Kelan oikeutta sijoittaa varojaan tämänkaltaiseen asuntotuotantoon että sen toimintaa luotonantajana. Eri oikeusasteissa puitu asia johti johtajiston saamiin tuomioihin varomattomuudesta tehtyyn virkavelvollisuuden rikkomiseen ja asuntoasioista päättäneen hallituksen ja silloisen lisätyn hallituksen vahingonkorvaustuomioihin, joilla he joutuivat korvaamaan korkoineen laskennalliset tappiot, jotka laskeettiin vertaamalla asunto-osakeyhtiöihin sijoittamista laitoksen normaaliin sijoitustoimintaan.

⁷² Häggman 1997, s. 134–135: Perustamisajankohdasta lukien Kelan tilintarkastus on järjestetty valtuutettujen valitsemien tilintarkastajien toimesta ja se on näin ollen ollut valtion tilintarkastuksesta erillään.

⁷³ Häggman 1997, s. 134–135.

⁷⁴ HE 10/2001 vp. s. 4–5.

hyväksynyt PL 52.2 §:n⁷⁵ ja Kelalain 4 §:n mukaan. Valtuutettujen tehtävät ovat valvonnallisia ja rajoittuvat yksinomaan Kelan hallinnon ja toiminnan jälkivalvontaan. Valtuutetuille ei kuulu Kelaa koskevissa asioissa välitöntä ratkaisovaltaa.⁷⁶

Kelaa perustettaessa pidettiin tärkeänä, että vakuutetut tunsivat laitoksen omakseen ja sen takia Kelan oli saavutettava kansan luottamus. Kansalle haluttiin luoda vaikutusmahdollisuus laitoksen toimintaan ja tämä tahdottiin taata kansan valitseman valvontaelimen avulla. Yleiset vaalit hallintoelinten valitsemiseksi koettiin liian monimutkaiseksi ja kalliiksikin, joten hallintoelinten asettaminen uskottiin eduskunnalle, jonka voitiin katsoa edustavan vakuutettujen eri ryhmiä.⁷⁷ Valtuutettujen asemaa on verrattu osakeyhtiön yhtiökokoukseen, Suomen Pankin pankkivaltuutettuihin ja kunnanvaltuutettujen toimivaltaan.⁷⁸ Valtuutetut toimielimenä, niin Kelassa kuin Suomen Pankissakin, toimivat parhaimmillaan merkittävänä keskusteluforumina, joiden kautta eduskunta saa tietoja ohjattaviensa toiminnasta ja taloudesta.⁷⁹

Kelalain 6 § säättää Kelan hallitukseen kuuluvaksi enintään 10 valtuutettujen määräämää jäsentä kolmevuotiskaudelle. Valtuutetut valitsevat hallituksen jäsenistä sekä hallituksen puheenjohtajan⁸⁰ että varapuheenjohtajan.⁸¹ Hallituksen tehtävinä ovat Kelan toiminnan johtaminen ja kehittäminen, vuosittaisen toiminta- ja taloussuunnitelman vahvistaminen ja toimintakertomuksen sekä tilinpäätöksen laatiminen. Lisäksi hallitus vahvistaa työjärjestyksen, jolla annetaan tarkemmat määräykset hallinnosta ja asioiden käsittelystä. Talouden osalta hallitus päättää varojen sijoitustoiminnan periaatteista, kiinteän omaisuuden ostosta ja myynnistä sekä palkkausta koskevista asioista. Hallitus voi delegoida toimivaltaansa johtajistolle.⁸² Hallituksella on siis käytännössä merkittävää

⁷⁵ PL 52.2 §: ”Eduskunta voi antaa ohjesääntöjä eduskunnan sisäistä hallintoa, eduskunnan toimitettavia vaaleja ja muuta eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä varten. Lisäksi eduskunta voi hyväksyä valitsemilleen toimielimille johtosääntöjä.”

⁷⁶ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 47.

⁷⁷ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 36.

⁷⁸ Häggman 1997, s. 136; Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 36.

⁷⁹ Kankaanpää, Oulasvirta, Wacker 2011, s. 24.

⁸⁰ Kelalain 8.2 §:n mukaan hallituksen äänestäessä ja äänen mennessä tasan, hallituksen mielipiteeksi tulee puheenjohtajan mielipide.

⁸¹ Kelalaki 6 §: Jäseniä määrättäessä on otettava huomioon heidän sosiaaliturvan johtamisen, hallinnon ja talous- ja sijoitustoiminnan asiantuntemuksensa. Hallituksen jäsenistä yksi on STM:n, yksi työnantajakeskusjärjestön yksi palkansaajakeskusjärjestön ja yksi maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestön edustaja. Hallituksen jäsen ei voi olla Kelan palvelus- tai työsuhteessa oleva henkilö.

⁸² Kelalaki 7 §: ”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)

valtaa esimerkiksi nimitysten osalta. Hallituksella on Kelaa koskevissa asioissa yleistoimivalta, sillä se hoitaa tehtävät, joita ei ole lailla tai lakiin perustuvalla säännöksellä annettu muiden toimielinten tai toimihenkilöiden tehtäväksi.⁸³

Kelalain 9.1 §:n mukaan Kelassa on valtuutettujen esityksestä tasavallan presidentin nimittämät pääjohtaja ja enintään viisi johtajaa, joista yksi nimetään pääjohtajan sijaiseksi. Johtajiston kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella⁸⁴ (kelalaki 9.2 §). Pääjohtajan tehtävänä on lain 9.3 §:n mukaan Kelan strategisesta suunnittelusta sekä operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä vastaaminen, asioiden esittely hallitukselle, työjärjestyksen valmistelu hallituksen päätettäväksi ja hallituksen päätösten toimeenpano.

Kelan neuvottelukunnalla on sosiaaliturvan kehittämistä ja edistämistä koskevia tehtäviä. Kelalain 12 §:ssä todetaan, että neuvottelukunnan tehtävänä on edistää ja kehittää sosiaaliturvan toteuttamiseen osallistuvien tahojen yhteistyötä sekä palvelujen käyttäjänäkökulman huomioimista. Neuvottelukunta koostuu viranomaisten, yhteisöjen, etujärjestöjen ja Kelan henkilöstön edustajista (kelalaki 12 §). Neuvottelukunnalla on oikeus antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä hallitukselle periaatteellista laatua olevissa tai muuten tärkeissä sosiaaliturva-asioissa.⁸⁵ Neuvottelukuntia voi olla yhden lakisäateisen lisäksi muitakin siten kuin muissa laeissa säädetään tai Kela niin päättää.⁸⁶

2.3 Kansaneläkelaitoksen toiminnan muotoutuminen nykyiselle

2.3.1 Kansaneläkelaitoksen vastuu suomalaisesta sosiaaliturvasta

Kelan perustamisen lähtökohtana oli työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeen sekä niihin kuuluvien lisäeläkkeiden toimeenpano. Toimintansa alkuvuosikymmeninä Kelaa kritisoitiin sekä pankkimaisuudestaan että eläkkeiden matalasta tasosta, sillä vuoteen 1956

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, työaikaa, vuosilomia ja matkakulujen korvaamista koskevat perusteet; sekä 10) päättää muut periaatteellista laatua olevat tai muuten tärkeät asiat. Hallitus voi siirtää toimivaltaansa pääjohtajille, johtajille sekä toimihenkilöille.”

⁸³ HE 10/2001 vp. s. 4.

⁸⁴ Valtioneuvoston asetus Kansaneläkelaitoksesta (VNn 1137/2001) 1 §: Kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, sosiaaliturvan tuntemus ja käytännössä osoitettu johtamistaito ja – kokemus. Lisäksi johtajistolle on asetettu kielitaitovaatimuksia.

⁸⁵ HE 10/2001 vp. s. 20.

⁸⁶ Kelan neuvottelukunnat. Nykyisin Kelassa on lakisäateisen neuvottelukunnan lisäksi kuusi neuvottelukuntaa; sairausvakuutusasiain, eläkeasiain, kuntoutusasiain, työttömyysturva-asiain, sosiaalilääketieteellinen ja työterveyshuolto-neuvottelukunta.

saakka 90 prosenttia varoista rahastettiin ja vain 10 prosenttia käytettiin eläkkeisiin.⁸⁷ Vakuutusmaksujen keräämiseen eli eräänlaiseen pakkosäästämiseen ja näiden kerättyjen varojen rahastamiseen perustuva järjestelmä asetettiin kyseenalaiseksi eläkkeiden matalan tason ja inflaation vuoksi. Eläkkeet huomioivat vakuutetun tulotason, mutta jäivät summaltaan niin pieniksi, etteivät ne riittäneet takaamaan perustoimeentulon turvaa.⁸⁸ Ensimmäisen, vuoden 1937 kansaneläkelain voimassaollessa valtio ja kunnat osallistui-
vat eläkkeiden rahoitukseen maksamalla vähävaraisille eläkkeensaajille lisäeläkettä.⁸⁹ Vuonna 1956 toteutettu kansaneläkelain uudistus toi kansan toivoman muutoksen, sillä eläkkeiden taso nousi⁹⁰ ja lisäksi järjestelmä uusiutui perusteiltaan.

Uuden kansaneläkelain (347/1956, korvasi lain 248/1937) myötä rahastoinnin sijaan siirryttiin kerättyihin vakuutusmaksuihin perustuvaan jakojärjestelmään ja eläkkeiden ansiosidonnaisuudesta tasa-eläkkeisiin.⁹¹ Yleisesti ottaen jakojärjestelmässä keskeistä on edun tulonsiirtoluonne ja järjestelmä perustuu ajatukseen siitä, että kunkin vuoden menot rahoitetaan saman vuoden tuloilla.⁹² Tasa-eläkkeiden myötä vakuutusmaksuilla ei ollut enää suoraa yhteyttä maksettuihin etuuksiin⁹³, sillä muutoksen myötä eläkkeet rakentuivat jokaiselle samansuuruisesta peruseläkkeestä ja vähävaraisille peruseläkkeen lisäksi maksettavasta tuloharkintaisesta tukieläkkeestä. Eläkemaksut muuttuivat veron luonteisiksi ja ne määräytyivät kunnallisverotuksen mukaan. Lainmuutoksen myötä ajatus kaikkiin kansalaisiin ulottuvasta eläketurvasta toteutui, sillä eläkkeiden henkilöllinen soveltamisala laajeni lain ulottuessa myös henkilöihin, jotka eivät olleet aiemmin oikeutettuja eläkkeisiin tulojensa tai varallisuutensa puolesta.⁹⁴ Kyseessä oli siis merkittävä sosiaalipoliittinen uudistus.⁹⁵

Vuoden 1956 laki oli käännteentekevä Kelan toiminnassa siksi, että sen perusteella Kela otti vahvemmin paikkansa yhteiskunnassa ja sen myötä, lähinnä eläketurvan parantues-
sa, Kelan arvostus kansalaisten keskuudessa kasvoi. Lain oli kuitenkin tarkoitettu olemaan voimassa vain kolme vuotta, sillä uusi laki oli lakiteknisesti vaikeaselkoinen.⁹⁶

⁸⁷ Häggman 1997, s. 62.

⁸⁸ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 33.

⁸⁹ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 107.

⁹⁰ Häggman 1997, s. 83: Kokonaiseläketurva oli vuonna 1957 2,5-kertainen suhteessa vuoden 1956 eläketurvaan.

⁹¹ Häggman 1997, s. 90–91.

⁹² Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 107.

⁹³ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 108.

⁹⁴ Häggman 1997, s. 90–91.

⁹⁵ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 35.

⁹⁶ Häggman 1997, s. 91

Lain voimaantulosäädöksessä oli maininta, että lakia on sovellettava kyseisen määräajan jälkeenkin, jollei toisin säädetä ja sosiaaliturvan kehittyminen teki lain uudistamisen tarpeettomaksi.⁹⁷ Lakiin liitetty vaikeaselkoisuus selittyy lain säätämisen pitkäkestoisuudella ja sitä koskevan esityksen kokemalla periaatemuutoksella. Kelan toimesta ehdotettiin jo vuonna 1945, että se ryhtyisi toimenpiteisiin eläketurvan tehostamiseksi ja järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Tätä tarkoitusta varten perustettiin sosiaalivakuutuskomitea, jonka mietintö aiheesta valmistui maan taloudellisesta ja poliittisesta tilanteesta johtuen vasta vuonna 1954. Mietintö perustui ajatukseen vakuutusperiaatteesta, jonka oli tarkoitus korvata säästöperiaatteellinen malli. Vakuutustekninen osa eläkkeestä olisi perustunut ansaintaperiaatteelle. Mietinnön pohjalta hallitus antoi ansaintaperiaatteeseen perustuvan esityksensä. Kuitenkin eduskuntakäsittelyssä lakiin omaksuttiin esityksestä poiketen tasaeläkelinja. Periaatteellisen muutos tapahtui aikana, jolloin Suomessa oli yleislakko ja sen aiheuttama sisäpoliittinen epävarmuus.⁹⁸ Aiotusta huolimatta seuraavan kerran kansaneläkelakia uudistettiin kokonaisuutena vuonna 2007 (568/2007).

Vuonna 1963 säädettiin sairausvakuutuslaki (364/1963), jonka perusteella jokainen kansalainen vakuutettiin sairauden varalta. Lain piiriin kuului myös vakuuttaminen raskauden ja synnytyksen johdosta. Laki sisälsi siis sairaanhoito-, työtulo—ja äitiysvakuutuksen. Lain nojalla säädettyjen etuuskien maksujen toimeenpano alkoi Kelan toimesta vuonna 1964. Sairausvakuutuslaki monipuolisti Kelan toimintakenttää, sillä lain myötä Kelan toimintaan tuli kuntoutuksen, sairauksien ehkäisyn ja tutkimuksen näkökulma. Laki sisälsi säädöksen, jonka mukaan sairausvakuutusrahaston varoista tuli käyttää sairauksien ehkäisyyn ja kuntoutukseen rahamäärä, joka vastasi kahta prosenttia sairausvakuutusmaksuista. Tämän taustalla oli kyse sosiaalivakuutuksen kokonaiskustannuksiin vaikuttamisesta ehkäisyn ja kuntoutuksen keinoin. Kelan tutkimusosasto aloitti toimintansa vuonna 1964.⁹⁹

Säädettyjen etuuslakien myötä Kelan toimeenpanemien etuuskien kenttä monipuolistui 60–70-luvun vaihteessa, kun lait perhe-eläkkeestä, rintamasotilaseläkkeestä ja työttömyyseläkkeestä tulivat voimaan. Samoin säädettiin laki lapsen hoitotuesta ja asumis-

⁹⁷ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 35.

⁹⁸ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 33–35.

⁹⁹ Häggman 1997, s.142, 143, 161, 162, 167.

tuesta. 1970-luvulla eläkkeiden taso nousi indeksikorotuksin ja 1980-luvulla kansaneläkejärjestelmää uudistettiin ja järjestelmä yksinkertaistui.¹⁰⁰

1980-luvulla työttömyysturvaa uudistettiin ja vuonna 1985 Kelan maksettavaksi ja toimeenpanemaksi säädettiin työttömyyden perusteella maksettava peruspäiväraha, jonka aiemmin oli suorittanut työvoimatoimistot. Hallituksen vuodelle 1992 laatiman budjettiesityksen yhteydessä sosiaaliturvahallintoa esitettiin yksinkertaistettavaksi, palvelujen saatavuutta ja etuudensaajien oikeusturvaa parannettavaksi. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi Kelan hoidettavaksi säädettiin vuoden 1993 alusta lukien lasten kotihoidontuki, lapsilisät ja vuoden 1994 alusta lukien äitiysavustus, opintotuki, asumistukijärjestelmä kaikilta osin, sotilasavustus ja elatustuki. Valtion osuus rahoituksesta nousi entistä keskeisemmäksi¹⁰¹, sillä suurin osa näiden uusien etuuksien rahoituksesta tuli suoraan valtion maksettavaksi.¹⁰² Voimakkaan perusturvan ja sitä kautta hyvinvointivaltion rakentamisen aikakausi päättyi 1990-luvun puolivälissä taloudelliseen lamaan ja etuuksia alettiin entisestään poiketen leikata. Tämän myötä myös ideaali koko kansan vakuuttamisesta murentui, sillä etuuksien henkilöllistä soveltamisalaa alettiin kaventaa esimerkiksi tulojen perusteella¹⁰³. Lamakautena jatkuvan kasvupolitiikan varaan rakennettu sosiaaliturvajärjestelmä osoittautua kalliiksi ylläpitää¹⁰⁴. Lama-ajan jälkeen, vuosituhannen vaihteesta nykyhetkeen, Kelan toiminnassa ei ole tapahtunut suuria muutoksia etuusjärjestelmää tai toimintakenttää koskien. Etuuslainsäädäntöä on päivitetty ja hallintoa uudistettu, mutta muutokset eivät ole radikaalisti vaikuttaneet Kelan toimintaan. Kansaneläkemaksut ovat poistuneet vakuutetuilta ja työnantajilta, uusina etuuksina on lanseerattu sekä osa-sairauspäiväraha että isäkuukausi, lisäksi verkkoasiointia ja sähköistä asiakirjahallintoa on kehitetty ajan hengen mukaisesti.¹⁰⁵ Yleisesti ottaen suomalaisen sosiaaliturvan kehittymistä ja sitä kautta Kelan toimintaa on ohjannut sekä taloudellisen kasvun mahdollistama taloudellisten voimavarojen kohdentaminen sosiaaliturvaan että hyvinvointivaltiokäsityksen arvostuksen ohjaama poliittinen päätöksenteko tavalla, joka on mahdollistanut sosiaalisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Häggman 1997, s. 186–187, 188–189, 221–222.

¹⁰¹ Häggman 1997, s. 255: Vuonna 1988 valtion osuus rahoituksesta oli 18 prosenttia vuonna 1995 sen ollessa 43 prosenttia.

¹⁰² Häggman 1997, s. 233, 253.

¹⁰³ Häggman 1997, s. 258.

¹⁰⁴ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 103.

¹⁰⁵ Kelan historia.

¹⁰⁶ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 103–104.

Kelan toimintakenttä on laajentunut suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän laajentuessa. Taloudellinen kasvu on tuonut mukanaan suurempia ja monimutkaisempia ongelmia, jotka ovat vaikuttaneet toiminnan suunnittelun merkityksen kasvamiseen. Suunnittelun keinoilla on pyritty rakentamaan yhteiskunnan tarpeisiin vastaavia, tasapainoisia etuusjärjestelmiä.¹⁰⁷ Kelan toiminta on muotoutunut perustamistarkoitustaan huomattavaksi laajemmaksi ja monipuolisemmaksi. Kelan nykymuotoista toimintaa kuvaakin hyvin sen toiminta-ajatus ”Elämässä mukana – muutoksissa tukena” sen hoitaman sosiaaliturvan ulottuessa vakuutettujen elämän eri vaiheisiin. Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutuspalvelut ja -raha, työttömän perusturva, yleinen ja eläkkeensaajan asumistuki, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Kirjoitushetkellä ei ole vireillä hallituksen esityksiä koskien etuusjärjestelmän laajentumista Kelan jo ennestään toimeenpanemien etuuksien osalta. Kesäkuussa 2013 aloitettiin Kelan ja Vantaan kaupungin palveluyhteistyökokeilu, jossa pyrittiin toteuttamaan niin sanottua ”yhden luukun”-periaatetta siten, että sekä Kelan etuuteen oikeutettu toimeentuloetuuden tarpeessa oleva henkilö voi laittaa toimeentulotukiasiansa vireille Kelassa.¹⁰⁸ Kokeilu johti osaltaan siihen, että vuoden 2017 alusta perustoimeentulon laskenta ja maksatus siirtyvät Kelan tehtäväksi harkintaa edellyttävän täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen säilyessä kuntien tehtävänä. Järjestelyllä tähdätään kuntakohtaisten erojen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden parantamiseen entistä yhtenäisemmällä normitukella.¹⁰⁹ Toimeentulotuen maksatuksen ja laskennan siirto tulee alentamaan kuntien hallintokustannuksia, vastaavasti nostattaen Kelan hallintokuluja. Tästä huolimatta toimien siirtymisen kokonaisvaikutuksen on laskettu olevan julkisen talouden kuluja vähentävä.¹¹⁰

Kelan talouteen vaikuttavia etuuskulujen leikkauksia on sovittu tehtäväksi sairausvakuutuslain osalta.¹¹¹ Lisäksi Kelan toimintamenoja tullaan karsimaan vuoden 2015 alusta kymmenellä miljoonalla eurolla ja Kelan tekemään tutkimukseen osoitettuja varoja karsitaan 0,5 miljoonaa euroa. Kelan pääjohtajan Liisa Hyssälän mukaan jo ennestään

¹⁰⁷ Häggman 1997, s. 169–170.

¹⁰⁸ Kelan ja Vantaan palveluyhteistyökokeilu laajenee. Verkkotiedote 5.7.2013.

¹⁰⁹ Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa 25.3.2014 s. 6.

¹¹⁰ Valtioneuvoston kehysneuvotteluiden päätöksen liite 2, kohta 17: Kokonaisvaikutuksen on laskettu vähentävän julkisen talouden menoja 18 miljoonalla eurolla sen vaikuttaessa vähentävästi sekä kuntien menoihin että tuloihin ja valtion menoihin.

¹¹¹ Valtioneuvoston tiedote 123/2014: Valtion sairausvakuutuslaista johtuvia menoja vähennetään 25 miljoonalla eurolla, jonka lisäksi lääkekorvauksille asetetaan vuosittainen alkuomavastuu 18 vuotta täyttäneille, mikä tuo lisä säästöjä sairausvakuutuslaista johtuviin menoihin vuodesta 2016 alkaen.

suhteellisen pienestä taloushallinnosta tai jo kevennetystä hallinnosta ei voida karsia, kuten ei myöskään palveluverkosta, henkilöstöstä tai tukitoiminnoista. Hyssälä näkee ongelman ytimeksi sen, että etuudet ovat liian monimutkaisia ja säästöä syntyisi yksinkertaisemmalla lainsäädännöllä sen vaikuttaessa hallintokuluihin vähenevästi. Karsimistoimet ja niiden valmistelu Kelaa kuulematta on katsottu kertovan ”eduskunnan viimekätisestä vallasta Kelan rahoituksen suhteen”.¹¹²

2.3.2 Kansaneläkelaitoksen osuus sosiaalimenoista

Sosiaalimenoilla käsitetään sekä toimeentuloturva eli rahaetuudet että sosiaalipalvelut, eli joko suoraan palveluina saatavat tai niiden käytöstä maksettavat korvaukset. Sosiaalimenot kokonaisuutena muodostuvat hallinnon, asumisen, työttömyyden, vanhuuden, toimintarajoitteisuuden ja muun sosiaaliturvan kuluista sekä sosiaalikulusta, jotka liittyvät sairauteen ja terveyteen, perheisiin ja lapsiin sekä leskeytymiseen.¹¹³ Vuonna 2011 sosiaalimenot olivat 56,7 miljardia euroa ja sen suhde bruttokansantuotteeseen¹¹⁴ oli 29,9 prosenttia. Suurimmat menoerät olivat vanhuuteen liittyvät palvelut ja eläkkeet, joiden yhteenlaskettu arvo oli 20,4 miljardia euroa (36 % kaikista sosiaalimenoista), sekä sairauteen ja terveyteen liittyvät erät, jotka olivat arvoltaan 14,2 miljardia euroa (25 %).¹¹⁵

Sosiaalimenot rahoitetaan julkisyhteisön toimesta eli valtionhallinnon, paikallishallinnon ja sosiaaliturvarahastojen varoilla.¹¹⁶ Varat muodostuvat työnantajien ja työnantajien suorittamista sosiaalivakuutusmaksuista, muiden vakuutettujen suorittamista maksuista, valtion ja kuntien verovaroista suorittamista maksuosuuksista sekä työeläkelaitosten ja sosiaaliturvarahastojen omaisuustuloista eli korko- ja osinkotuotoista.¹¹⁷

Sosiaalimenojen rahoitussuhteet jakautuvat siten, että suurin rahoittaja on työnantaja-sektori maksaessaan vakuutusmaksuina lähinnä erilaisia eläkkeitä ja päivärahoja (35,4 % rahoituksesta), jonka ohella toinen merkittävä rahoittaja on luonnollisestikin valtio

¹¹² Helsingin Sanomien verkkouutinen 2.4.2014: Hallitus karsii Kelan toimintamenoja kymmenen miljoonaa.

¹¹³ THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, s. 1, 2.

¹¹⁴ Myllymäki 2007, s. 7; THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, s. 6: Bruttokansantuotteella tarkoitetaan kaikkien taloudessa jonakin vuonna tuotettujen hyödykkeiden ja palveluiden yhteenlaskettua arvoa. Sen kehitystä pidetään tärkeimpänä talouden kasvua kuvaavana indikaattorina.

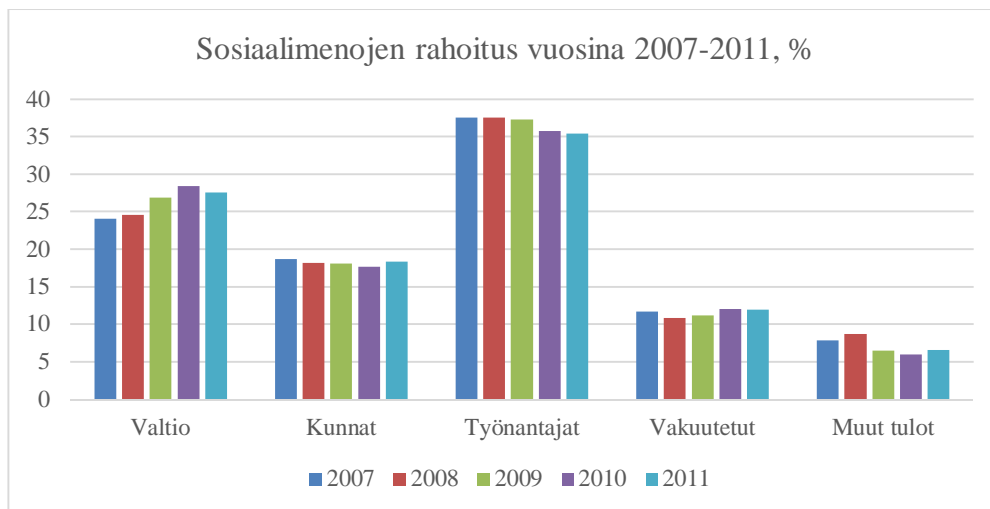
¹¹⁵ THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, s. 1, 2 ja liitetaulukko 2 ”Sosiaalimenojen pääryhmien prosenttiosuudet vuosina 1980–2011”.

¹¹⁶ SVT: Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin 2011, s. 4.

¹¹⁷ THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, s. 4–5.

rahoittaessaan vähimmäisturvaetuuksia, lapsilisiä ja kuntia sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksin (27,6 %). Kuntasektori rahoittaa sosiaali- ja terveystoimen menoista sen osan, jota valtionosuudet, asiakasmaksut ja sosiaalivakuutus eivät niitä kata (18,4 %). Edellä mainittujen lisäksi vakuutettujen maksuosuudet kattavat 12,0 % sosiaalimenoista. Sosiaalimenojen muu rahoitus muodostuu työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen omaisuustulosta eli korko- ja osinkotuotoista.¹¹⁸

Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan kulut olivat 12,47 miljardia euroa vuonna 2011.¹¹⁹ Tämän ei voida sanoa olevan Kelan osuus rahoituksesta, koska Kelan hoitaman sosiaaliturvan rahoitus muodostuu valtio- ja kuntarahoituksen sekä vakuutettujen vakuutusmaksujen kokonaisuudesta. Lisäksi Kelan kuluihin katsotaan etuuskuluja, jotka eivät lukeudu sosiaalimenoihin, esimerkiksi opintoetuudet. Kelan osuus sosiaalimenoista ei siis ole Kelan kattamat kustannukset sosiaalimenoista eikä toimeenpanemien etuuksien muodostama kokonaiskustannuskaan.



Taulukko 2: Sosiaalimenojen rahoitus vuosina 2007–2011, %.¹²⁰

¹¹⁸ THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, s. 2, 3, 4 ja liitetaulukko 6 ”Sosiaalimenojen rahoitus vuosina 1980–2011”.

¹¹⁹ Kelan hoitama sosiaaliturva 2012.

¹²⁰ THL: Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, liitetaulukko 6 ”Sosiaalimenojen rahoitus vuosina 1980–2011”.

3 KANSANELÄKELAITOKSEN TALOUDEN SÄÄNTELY

3.1 Finanssivalta ja valtiontalouden hallinta

Budjetti- ja finanssivallan käsite mielletään finanssihallinto- ja valtiosääntöoikeudessa perinteisesti eduskunnalle kuuluvaksi valtaoikeudeksi. Eduskunnan lisäksi myös valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle, jäljempänä *VM*, voidaan katsoa kuuluvan finanssivaltaa niiden käyttäessä merkittävää päätösvaltaa talousarvion valmistelussa ja sen toimeenpanossa. Ne eivät käytä muodollista päätösvaltaa itse talousarvion hyväksymisen suhteen, mutta talousarvion sisältöön vaikuttamisen kautta niiden nähdään käyttävän tosiasiallista finanssivaltaa.¹²¹

Valtiontalouden hallinta perustuu siihen, että valtion talousarvion laadinnan edellä asetetaan tiukat ja pitävät budjettikehykset, joihin kukin ministeriö on sidottu talousarvioehdotuksien laadinnassa. Kehysten raamit muodostuvat hallituksen vaalikauden alussa päättämästä, koko vaalikautta koskevasta budjetin menojen ylärajasta ja määrärahaajan vuosittaisesta tarkistamisesta. Kehysten raamit vahvistetaan valtiontalouden kehyspäättöksellä, josta valtioneuvosto päättää ja joka toimii seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohjeena kullakin hallinnonalalla. Käytännössä valtaosa budjetin määrärahoista on sijoitettu koko vaalikauden ajaksi sitovaksi tarkoitettuun kehykseen ja siihen on mahdutettu lisätalousarvioesityksetkin. Budjettikehysten ulkopuolelle sijoittuvat määrätyt menoerät, muun muassa valtion siirtomenot Kelalle. Näiden kehysten ulkopuolisten erien muutosten vaikutukset lasketaan kuitenkin mukaan sitovaan menokehykseen.¹²² Kehysmenettelyn tarkoituksena on finanssipolitiikan¹²³ kurinalaisuuden varmistaminen.¹²⁴

Valtion taloussuunnitelma on siis kolmiportainen; ensimmäisessä vaiheessa virastot ja laitokset toimittavat valmistelemansa taloussuunnitelman asianomaiselle ministeriölle, joka toisessa vaiheessa laatii oman hallinnonalansa suunnitelman valtioneuvoston hyväksymien kehysten asettamissa raameissa. Viimeinen taloussuunnitelman vaihe on valmis talousarvioesitys, joka hyväksyttäessään muodostaa talousarvion kyseiselle va-

¹²¹ Wacker 2009, s. 38.

¹²² Ahonen, Johanson, Oulasvirta, Tienhaara 2009, s. 166.

¹²³ Myllymäki 2007, s. 21–22: Finanssipolitiikaksi ymmärretään talouspolitiikka, jota harjoitetaan julkisten talouksien avulla. Julkisiin talouksiin lukeutuvat valtiontalous, kunnallistalous ja lakisääteiset sosiaalirahastot. Finanssipolitiikassa on kyse julkisyhteisöjen tulojen ja menojen sääntelystä.

¹²⁴ Myrsky 2010, s. 62.

rainhoitovuodelle.¹²⁵ Esityksen pohjana yhdessä budjettikehysten kanssa toimivien talousarvioehdotusten tulee sisältää ehdotukset kyseisen ministeriön toimialalle asetetuista tavoitteista valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle, toiminnalliselle tuloksellisuudelle¹²⁶ ja alustavasti asetetuista tulostavoitteista.¹²⁷

Talousarvioesitys on ensisijaisesti ehdotus valtion varojen kohdentamisesta eri käyttötarkoituksiin. Sen tulee antaa oikea ja riittävä kuva valtion varojen käytöstä ja sille asetettavista tavoitteista tavalla, joka palvelee eduskunnan ja hallituksen päätöksentekoa.¹²⁸ Talousarvioesitys toimitetaan VM:n käsittelyn jälkeen ministeriöille, joiden kanssa valtionvarainministeri käy neuvotteluja mahdollisten määrärahojen mitoitusta koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Tämän neuvottelukierroksen jälkeen hallitus käsittelee ja asiallisesti hyväksyy talousarvioesityksen. Talousarvioesitys esitellään sekä valtioneuvoston yleisistunnolle että tasavallan presidentille ja käsitellään eduskunnassa.¹²⁹ Eduskuntakäsittelyn yhteydessä käsitellään myös budjettilait eli hallituksen esitykset niistä laeista, joiden perusteella valtion tarkoituksena on tulevana varainhoitovuonna kantaa tuloja ja suorittaa menoja.¹³⁰ Valtion talousarvio ei ole laki, mutta tästä huolimatta talousarviossa on valtioneuvostoa ja sen alaista hallintokoneistoa oikeudellisesti sitovia sääntöjä.¹³¹ Valtiontaloutta jämäköittävät osaltaan monivuotiset toiminta- ja taloussuunnitelmat, jotka kukin ministeriö laatii hallinnonalalleen hallituskaudeksi.¹³² Valtion taloussuunnitteluun liittyvä perustavanlaatuinen normisto on PL 7 luku, laki valtion talousarviosta (423/1988), jäljempänä *talousarviolaki*, ja talousarvioasetuksessa.

Talousarviossa vahvistetaan siis valtion varojen käyttö. Menot jaetaan laadun mukaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin ja muihin menoihin. Siirtomenoihin lukeutuvat kunnille ja muille julkisille yhteisöille sekä yleishyödyllisille yhteisöille maksettavat valtionavut ja valtion välityksellä tapahtuvat varainsiirrot samoin kuin vastikkeetta tapahtuvat varainsiirrot talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin,

¹²⁵ Myllymäki 2007, s. 47.

¹²⁶ Myrsky 2010, s. 66: Toiminnallinen tuloksellisuus eritellään toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia, laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin.

¹²⁷ Myrsky 2010, s. 65–66.

¹²⁸ Myrsky 2010, s. 65–66.

¹²⁹ Myrsky 2010, s. 71.

¹³⁰ Ahonen, Johanson, Oulasvirta, Tienhaara 2009, s. 166.

¹³¹ Myllymäki 2007, s. 71.

¹³² Ahonen, Johanson, Oulasvirta, Tienhaara 2009, s. 166.

Kelalle ja ulkomaille. Siirtomenot ovat menoja, joista valtio ei saa välitöntä tai suoranaista vastiketta. Siirtomenot ovat valtion menomomenteilla 30–69.¹³³

Valtion varojen käyttö vahvistetaan osoittamalla määrätyille varoilla määrätty käyttötarkoitus eli määrärahat.¹³⁴ Kelalle osoitetut menot ovat siis siirtomenoja, jotka on merkitty arviomäärärahoina talousarvioon. Menolajeista säädetään talousarvioasetuksen 5 §:ssä. Arviomäärärahaksi saadaan merkitä sellainen meno, jonka määräytymisperusteet perustuvat lakiin tai muuhun velvoittavaan sitoumukseen siten, ettei eduskunnalla talousarviopäätöstä tehdessä ole harkintavaltaa menon yksityiskohtaisen määrän tai maksatusajankohdan suhteen.¹³⁵ Arviomääräraha on talousarvioon merkitty arviosumma siitä, kuinka paljon varoja tiettyyn tarkoitukseen tulee varainhoitovuoden aikana kulumaan. Arviomäärärahan käyttö on perusteltua silloin, kun menon lopullista määrää ei tiedetä riittävän tarkasti talousarviosta päätettäessä.¹³⁶ Arviomäärärahan voi ylittää kyseisen hallinnonalan ministeriön luvalla, mikä ilmentää osaltaan varainhoitovuoden käsitteen joustavuutta.¹³⁷ Kelaan kohdistuvat arviomäärärahat ovat valtaosin STM:n hallinnonalalla, mutta myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla opintoetuuksien osalta.¹³⁸

Valtion talousarviolaadintaa ohjaavista, budjettivallan suojaksi tarkoitetuista budjettiperiaatteista täydellisyysperiaatteeseen poikkeuksen muodostaa se, että liikelaitosten, valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen, yksityisoikeudellisten yhteisöjen sekä julkisoikeudellisten laitosten tulot ja menot jäävät talousarvion ulkopuolelle.¹³⁹ Täydellisyysperiaatteella budjettiperiaatteena tarkoitetaan sitä, että talousarvion tulee sisältää kaikki ennakoitavissa olevat tulot ja menot kokonaisuudessaan.¹⁴⁰ Täydellisyysperiaate korostaa kokonaisnäkömyksen muodostamista valtion budjettitaloudesta.¹⁴¹ Tuloarvioiden ja määrärahojen tulee vastata tulojen ja menojen todennäköistä määrää mahdollisimman realistisesti ja objektiivisesti. Täydellisyysperiaatteesta tekevät poikkeuksen edellä mainitun lisäksi myös lisätalousarviot, vaikkakin periaatteen mukaisesti lisätalousarvioissa tulisi hyväksyä vain sellaiset määrärahatarpeet, joita ei ole voitu ennakoida alkuperäi-

¹³³ HE 112/2013 vp. s. 27, 30; Myrsky 2010, s. 129.

¹³⁴ Myrsky 2010, s. 91.

¹³⁵ Myllymäki 2007, s. 75.

¹³⁶ Myrsky 2010, s. 130.

¹³⁷ Myllymäki 2007, s. 75, 78.

¹³⁸ HE 112/2013 vp. s. 15, 22–23.

¹³⁹ Myrsky 2010, s. 92, 98.

¹⁴⁰ Myrsky 2010, s. 94–95.

¹⁴¹ Myllymäki 2007, s. 59.

sestä talousarviosta päätettäessä. Samankaltainen poikkeus sisältyy arviomäärärahojen ylittämismahdollisuuteen.¹⁴² Arviomäärärahan ylittämismahdollisuudesta säädetään PL 85 §:ssä, talousarviolain 7 §:ssä ja yksityiskohtaisesta menettelystä talousarvioasetuksen 17 §:ssä. Arviomäärärahan ylityksen tulee perustua lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan, ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen tai arvioitua suurempaan kustannustason nousuun eikä määrärahatarvetta ole muutoin mahdollista toteuttaa (talousarviolaki 7.2 §). Luvan arviomäärärahan ylittämiseen antaa asianomainen ministeriö (talousarvioasetus 17.1 §). Arviomäärärahat ovat sinällään harmoniassa täydellisyysperiaatteen kanssa, koska niiden käytön lähtökohtana on menojen lopulliseen määrään liittyvä epävarmuus.

3.1.2 Valtionhallinnon toimijoiden roolit Kansaneläkelaitoksen taloutta koskien

Ministeriöiden vastuulla on suunnitella toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Kunkin ministeriön hallinnonalalle sijoittuvien virastojen ja laitosten tehtävänä on suunnitella toimintaansa näistä lähtökohdista käsin. Ministeriön alaiset virastot ja laitokset lähettävät talousarvioehdotuksensa eli suunnitelman tuloistaan ja menoistaan perusteluineen asiaomaiselle ministeriölle. Kunkin ministeriö laatii omalta osaltaan näiden perusteella talousarvioehdotuksen ja toimittaa sen VM:lle. Perustan ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnittelulle sekä talousarvioehdotuksen valmistelulle luo kehyspäättös. Suunnittelussa on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa tarvittavat tiedot. Valtioneuvostolla on tärkeä rooli suunnittelua koskevassa päätöksenteossa; valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valtiontalouden kehykset, niihin liittyvät kannanotot ja valtion talousarvion soveltamisesta annettavat yleiset määräykset.¹⁴³

Kelan toiminta on irrallaan valtioneuvostosta siten, ettei se ole minkään ministeriön tulosohjauksen piirissä.¹⁴⁴ Kelaa koskevat asiat ovat säädetty STM:n tehtäviin kuuluviksi valtioneuvoston asetuksella sosiaali- ja terveysministeriöstä (1 §). Kela ei kuitenkaan ole STM:n toimialaan kuuluviin virastoihin, laitoksiin, toimielimiin tai yhteisöihin lukeutuva eikä ministeriön ratkaisovalta näin ollen ulotu Kelaan (asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä 2 ja 4 §).

¹⁴² Myrsky 2010, s. 94–95.

¹⁴³ Myrsky 2010, s. 59–60, 62, 63, 66.

¹⁴⁴ HE 135/2007 vp. s. 5.

Talousarvion yhteydessä Kelan tulotalouden perusta tulee päätettäväksi STM:n omalle hallinnonalalleen tekemän talousarvioehdotuksen yhteydessä. Kelan taloutta koskien STM:n tehtävänä on välittää valtiolta tulevat varat Kelalle. Kela lähettää vuosittain 15.5 mennessä arviolaskelmansa koskien sekä kansaneläkerahaston että sairausvakuutusrahaston seuraavan vuoden ennakoituja kuluja (kansaneläkelaki 104 §, sairausvakuutuslaki 18 luvun 28 §). Laskelmassa huomioidaan kaikki kustannukset, Kelan saamat maksutulot, mahdolliset lainmuutokset ja Kelaan koskevat hallituksen esitykset. Laskelmien perusteella varataan määrärahat valtion talousarvioon. Näiden varojen määrään vaikuttavat päätökset vakuutusmaksuperusteista, joihin otetaan kantaa STM:n talousarvioehdotuksessa ja joista säädetään budjettilain. Vakuutusmaksuperusteiden pohjaksi Kela toimittaa laskelmansa talouttaan koskien.¹⁴⁵

3.2 Kansaneläkelaitoksen tulotalous ja rahastot

3.2.1 Kansaneläkelaitoksen tulotalouden perusta ja etuusrahastot

Valtiosääntöoikeudellisesti valtion budjetin ulkopuolisilla rahastoilla tarkoitetaan tiettyjen tulojen ja menojen siirtämistä pois eduskunnan ja hallituksen välittömästä päätöksenteosta tarkoituksena turvata tulojen ohjautuminen tiettyihin menoihin. Valtion budjetin ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta budjettiperiaatteista täydellisyysperiaatteen ja rajoittavat näin ollen eduskunnan budjettivaltaa.¹⁴⁶ Sosiaaliturvarahastot¹⁴⁷ ovat budjetin ulkopuolisia rahastoja, joihin valtio voi vaikuttaa lainsäädäntövaltansa turvin. Sosiaaliturvarahastoja ei lueta valtiontalouteen, johon määritelmällisesti katsotaan kuuluvaksi vain valtion talousarviotalous ja valtion rahastot¹⁴⁸ talousarvion ulkopuolisina varoina.¹⁴⁹ Vuoden 1937 kansaneläkelaki oli rahastoiva ja nämä Kelan talouden perustana olevat rahastot nähtiin Kelan toimintaa ja vakavaraisuutta turvaavana tekijänä. Vakuutusmaksujen rahastointia peruteltiin sillä, että kertyvien rahastojen korkotulojen turvin voitaisiin myöhemmin maksaa vakuutusmaksujen tason edellyttämää ta-

¹⁴⁵ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 131–132.

¹⁴⁶ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 125.

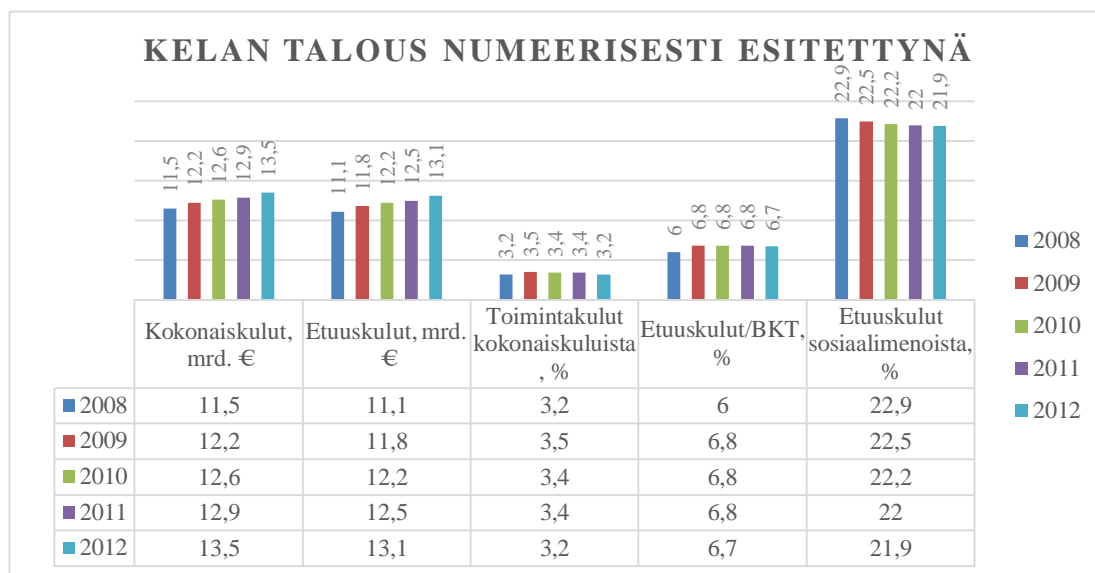
¹⁴⁷ Tilastokeskuksen käsitteet ja määritelmät: Sosiaaliturvarahastoihin luetaan julkisen vallan säätämää sosiaaliturvaa hoitavat yksiköt, joita ovat Kela, Työttömyysvakuutusrahasto, työttömyyskassat, sairauskassat, lakisääteistä työeläkevakuutusta hoitavat yhtiöt, eläkesäätiöt, eläkekassat ja julkiset laitokset.

¹⁴⁸ Talousarvioesitys vuodelle 2014, yleisperustelut Y100: Talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja ovat valtion asuntorahasto, valtion eläkerahasto, maatilatalouden kehittämisrahasto, valtion ydinjätehuoltorahasto, huoltovarmuusrahasto, valtioneuvoston rahasto, valtion vakuusrahasto, valtion televisio- ja radiorahasto, maatalouden interventiorahasto, palosuojelurahasto ja öljysuojelurahasto.

¹⁴⁹ HE 155/2012 vp. s. 6.

soa korkeampia eläkkeitä, mutta vakuutettujen kannalta rahastoihin liittyi inflaation mukanaan tuoma riski¹⁵⁰.

Kelan tulotalouden perustan muodostavat vakuutettujen, työntajien, kuntien ja valtion suorittamat maksut. Vakuutetut maksavat pakollista, veronluonteista sairausvakuutusmaksua, joka määräytyy verovuodelta kunnallisverotuksessa vahvistetun verotettavan tuloon perusteella ja laitetaan täytäntöön kunnallisverotuksen yhteydessä. Työnantajat, julkistyönantajat mukaan lukien, maksavat sosiaaliturvamaksua, joka on tietty prosenttiosuus työnantajan maksamista ennakonpidätyksen alaisista palkoista. Kunnat osallistuvat tiettyjen etuuskien kuluihin, mutta tämä tulomuoto on vähentynyt, sillä kuntien valtionosuusleikkauksia on kompensoitu vähentämällä niiden velvoitteita Kelaa kohtaan. Kunnilla on edelleen kuitenkin merkittävä rooli Kelan rahoituksessa sitä kautta, että se osallistuu työnantajaominaisuudessa laitoksen toiminnan rahoitukseen suurimpana julkisyhteisönä. Merkittävimmän vastuun rahoituksen pysyvyydestä kantaa valtio sen suorittaessa rahastoihin sellaisen määrän varoja, että rahastojen maksuvalmius on kunakin ajankohta riittävästi turvattu. Valtion osuus rahoituksesta on kasvanut samassa suhteessa kuin Kelan etuusjärjestelmä on kasvanut.¹⁵¹ Kelalla on siis itsenäinen taloutensa, joka on suuresti riippuvainen valtion talousarviossa Kelalle osoitetuista varoista.



Taulukko 3: Kelan talouden tunnusluvut.¹⁵²

¹⁵⁰ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 125–126.

¹⁵¹ Myllymäki 2007, s. 358–360.

¹⁵² Kelan toimintakertomus 2012, s. 7.

Kelan rahastoista säädetään Kelalain luvussa 3 a. Lain 12 a §:n mukaisesti Kelan etuusrahastoja ovat kansaneläkerahasto, sairausvakuutusrahasto ja sosiaaliturvan yleisrahasto. Lisäksi säädöksessä mainitaan Kelan muut rahastot, palvelu- ja eläkevastuurahasto.

Kansaneläkerahastosta säädetään Kelalain 12 b §:ssä, jonka mukaan rahastosta maksetaan kansaneläkelain 97 §:n mukaiset eläkkeet¹⁵³, takuueläkkeestä annetun lain (703/2010), vammaisetuksista annetun lain (270/2007), rintamasotilaseläkeläissa (119/1977), ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa (988/1988) säädettyt etuudet ja eläkkeensaajan asumistuki. Rahastosta maksetaan etuuksien lisäksi niiden toimeenpanosta aiheutuneet toimintakulut¹⁵⁴ ja muut kulut, kuten kansaneläkelain 97.3 §:ssä¹⁵⁵ säädetään. Yleisesti ottaen toimintakulut kohdennetaan kullekin rahastolla erikseen, sillä tämän on nähty palvelevan Kelan rahoituksen läpinäkyvyyttä.¹⁵⁶ Kansaneläkerahastosta maksettavat etuudet ja niiden kulut rahoittaa valtio kansaneläkelain 98 §:n mukaan. Toimintakulut valtio rahoittaa kyseisen säädöksen perusteella siltä osin kuin kansaneläkerahaston sijoitus- ja muut tuotot eivät niitä kata.

Sairausvakuutusrahastosta maksetaan Kelalain 12 b §:n mukaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 1 §:n mukaisia etuuksia ja korvauksia eli sairaanhoitokorvauksia ja niihin liittyviä matkakustannuksia, lääkekorvauksia, päivärahaetuksia sekä kuntoutus- ja kuntoutusrahaetuksia. Rahaston varoista maksetaan myös etuuksien toimeenpanosta aiheutuneet toimintakulut. Sairausvakuutus jakautuu sairaanhoito- ja työtulovakuutukseen. Sairaanhoitoetuksia ovat etuudet, joiden määrä ei ole palkka- tai muusta työtulosta riippuvainen sekä kuntoutusmenot tietyiltä osilta. Työtuloetuksina rahoitetaan sellaiset sairausvakuutus- ja kuntoutusetuudet, joiden suuruus määräytyy palkka- tai yrittäjän työtulon perusteella ja jotka kiinteästi liittyvät työsuhteeseen tai yrittäjyyteen. Sairaanhoito- ja työtulovakuutuksella on erilainen rahoituspohja ja maksun määrätymisen peruste.¹⁵⁷

¹⁵³ Kansaneläkelaki 97.1 §: ”Kansaneläkelaitoksen kansaneläkerahastosta maksetaan tämän lain mukaiset vanhuuseläkkeet, työkyvyttömyyseläkkeet, lapsikorotukset ja perhe-eläkkeet sekä kansaneläkelain voimaanpanosta annetun lain mukaiset työttömyyseläkkeet.”

¹⁵⁴ Kelan toimintakertomus 2012, s. 32: Toimintakuluihin luetaan palkka- ja palkkiokulut, henkilöstösivukulut sekä muut toimintakulut, joihin kuuluu muun muassa atk-käyttökulut ja ostopalvelut.

¹⁵⁵ Kansaneläkelaki 97.3 §: ”Lisäksi kansaneläkerahastosta maksetaan 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen etuuksien toimeenpanosta sekä Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 b §:ssä tarkoitettujen muiden kansaneläkerahastosta maksettavien etuuksien toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut ja muut kulut.”

¹⁵⁶ HE 73/2008 vp. s. 10.

¹⁵⁷ HE 68/2005 vp. s. 9–10.

Sairausvakuutuslain 18 luvun 2.1 §:ssä todetaan, että sairausvakuutusrahaston rahoitus koostuu vakuutetun ja työnantajan vakuutusmaksuista¹⁵⁸, valtion maksuosuuksista sekä muista sairausvakuutusrahastoon kertyvistä tuotoista. Rahoituksella katetaan etuus-, korvaus- ja toimintakulut siten, että niistä vähennetään ensin sairausvakuutusrahaston omaisuuden tuotot. Sairaanhoidovakuutuksen rahoitukseen osallistuvat valtio ja vakuutetut, työtulovakuutuksen rahoitukseen työnantajat, yrittäjät, palkansaajat sekä valtio talousarviossa osoitetuin varoin.¹⁵⁹

Sosiaaliturvan yleisrahastosta maksetaan Kelalain 12 d §:n nojalla muut kuin kansaneläkerahastosta ja sairausvakuutusrahastosta toimeenpantavat etuudet sekä niiden toimeenpanosta aiheutuneet toimintakulut. Lain 12 d §:n 3 momentissa säädetään, että toimintakulut korvataan valtion varoista siltä osin kuin rahaston sijoitustuotot eivät niitä kata. Sosiaaliturvan yleisrahastolle, toisin kuin kansaneläke- ja sairausvakuutusrahastoille, ei ole asetettu rahoitusomaisuuden vähimmäismäärään perustuvaa puskuria, koska yleisrahastosta maksettavat etuudet rahoitetaan pääosin valtion varoista.¹⁶⁰

Palvelurahastosta maksetaan Kelalain 12 e §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007) tarkoitettujen tehtävien hoidosta Kelalle aiheutuvat kustannukset sekä Väestörekisterikeskukselle sen edellä mainittujen lakien perusteella tuottamien varmennepalvelujen aiheuttamat kustannukset. Palvelurahaston rahoitus perustuu 12 e §:n 2 momentin mukaisesti terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjiltä perittäviin maksuihin sekä valtion suorittamiin palvelujen ylläpidon, suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämiin kustannuksiin osoitettuihin varoihin.

Eläkevastuurahastosta säädetään Kelalain 12 g §:ssä. Lain 12 g §:n 1 momentin mukaisesti rahaston varat ovat Kelan henkilöstön eläkelaitoksen palvelukseen perustuvan eläkevastuun katteena. Rahastolle on säädetty minimitaso¹⁶¹, jonka alittaminen on sallittu ainoastaan tilapäisesti. Eläkevastuu katetaan lain 12 h §:n nojalla siten, että etuusrahas-

¹⁵⁸ Sairausvakuutuslaki 18 luku 4 §: ”Tämän lain perusteella määrättäviä vakuutusmaksuja ovat vakuutetun sairausvakuutusmaksu ja työnantajan sairausvakuutusmaksu. Vakuutetun sairausvakuutusmaksun muodostavat sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksu.” Maksujen perusteista säädetään budjettilaein.

¹⁵⁹ HE 68/2005 vp. s. 9–10, 21.

¹⁶⁰ StVM 21/2008 vp. s. 3.

¹⁶¹ Kelalain 12 g §:n 2 momentin mukaan eläkevastuurahaston varojen on kunkin kalenterivuoden päättyessä oltava vähintään 41 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä.

tojen varoista maksetaan eläkevastuurahaston kannatusmaksua, joka katsotaan etuusrahastojen toimintakuluiksi.

Rahastoon jonkin etuuden maksamista varten tilitettyjä varoja voidaan tietyin edellytyksin tilapäisesti ristiinkäyttää jonkin toisen samaan rahastoon kuuluvan etuuden maksamiseen, mutta tilanne tulee oikaista mahdollisimman nopeasti, viimeistään kuitenkin maksuvuoden lopussa.¹⁶² Sosiaaliturvan yleisrahaston varoille ja sairausvakuutusrahaston sairaanhoito- ja työtulovakuutuksen menojen kesken (sairausvakuutuslaki 25 §) on mahdollista tehdä niin sanottuja sisäisiä siirtoja eli ristiinkäyttää varoja. Rahaston sisäisten siirtojen on nähty joustavoittavan toimintaa. Niiden on nähty vähentävän tarvetta tehdä määrärahan lisäyspyyntöjä tai vähintään vaikuttavan pyyntöjen suoritusajankohtaan. Määrärahojen lisäyspyyntöjen lykkääntyminen vuoden lopulle palvelee lisärahoitustarpeen eksaktimpaa hahmottamista, sillä tällöin määrärahan kokonaistarpeesta on käytettävissä tarkempaa tietoa.¹⁶³ Rahastojen väliset siirrot yleisesti on kuitenkin nähty myös rahoituksen läpinäkyvyyttä haittaavana tekijänä.¹⁶⁴

Kelan rahastot toimivat täysin itsenäisesti, mutta tästä huolimatta rahastojen maksuvalmiuden turvaamiseksi on mahdollista tehdä paitsi sisäisiä myös siirtoja rahastojen välillä rahastoille asetettujen vähimmäistasojen rajoissa. Näillä siirroilla pyritään vähentämään valtion budjettirahoituksen tarvetta.¹⁶⁵ Kelalain 12 a §:n 2 momentissa todetaan, että Kelan rahastoilla on oikeus erityisestä syystä rahastojen luotonannossa noudatetuin ehdoin lainata varoja toisilleen vakuutta vaatimatta. Lainoista maksetaan kuitenkin markkinakorkoa vastaavaa korkoa¹⁶⁶.

3.2.2 Rahastojen rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä vastaaminen

Valtion vastuulla on Kelan rahastojen rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä vastaaminen. Vastuu tarkoittaa käytännössä sitä, että valtion on vastattava siitä, ettei rahastojen varat alita laissa säädettyä vähimmäismäärää kalenterivuoden lopussa. Rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä vastaaminen koskee kansaneläke- ja sosiaalivakuutusrahastoa, sillä sosiaaliturvan yleisrahastolle ei ole asetettu rahoitusomaisuuden vähimmäismäärään perustuvaa puskuria valtion vastatessa pääosin yleisrahastosta maksetta-

¹⁶² HE 73/2008 vp. s. 1, 12.

¹⁶³ HE 73/2008 vp. s. 13.

¹⁶⁴ HE 68/2005 vp. s. 7-8.

¹⁶⁵ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 126.

¹⁶⁶ HE 147/2009 vp. s. 6

vien etuuskien rahoituksesta.¹⁶⁷ Tämän puskuri on olennaisin turva Kelan maksuvalmiuden kannalta. Sen on tarkoitus toimia maksuvalmiuden turvaajana talouden ja maksuliikenteen odottamattomien häiriöiden varalta.¹⁶⁸

Kansaneläkelain 101 §:ssä säädetään rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä kansaneläkerahastoa koskien. Säädöksen mukaan valtio vastaa siitä, että kansaneläkerahaston vieraalla pääomalla vähennetty rahoitusomaisuus on kalenterivuoden päättyessä vähintään 3,5 prosenttia 97 §:n¹⁶⁹ mukaisista kansaneläkevakuutuksen vuotuisista kokonaiskuluista. Rahoitusomaisuuden vähimmäismäärää laskettaessa vuotuisina kuluina huomioidaan kansaneläkelain mukaisten etuuskien eli kansaneläkkeen, perhe-eläkkeen ja lapsikorotusten kulut sekä kansaneläkerahaston toimintakulut. Huomiotta jätetään toimintakulujen osalta eläkevastuurahastoon siirrettävä osuus ja valtion kokonaan rahoittamat etuudet, esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuki.¹⁷⁰ Kansaneläkelain 104 §:n mukaan Kela toimittaa vuosilaskelman STM:lle kansaneläkerahaston etuuskien ja kulujen ennakoitusta määrästä ja valtion osuuden arvioidusta määrästä seuraavaa kalenterivuotta koskien. Tämä vuosilaskelma tulee tarkistaa, jos sen perusteet olennaisesti muuttuvat.

Sairausvakuutuslain 18 luvun 3§:n sairausvakuutusrahaston vähimmäismäärän on oltava kunkin vuoden päättyessä vähintään 8 prosenttia sairausvakuutuksen vuotuisista kokonaiskuluista. Vähimmäismäärä on säädöksessä määritelty rahoitusomaisuuden määrä, josta on vähennetty vieraan pääoman ja varausten osuudet. Sairausvakuutuslain 18 luvun 26 §:n mukaan sairausvakuutusrahaston rahoitusomaisuuden vajaus- ja ylijäämätilanteissa eli rahoitusomaisuuden ollessa alle 8 prosenttia tai sen ollessa yli 12 prosenttia sairausvakuutuksen vuotuisista kokonaiskuluista, tämä huomioidaan vakuutusmaksuja ja valtion rahoitusosuutta vahvistettaessa. Vakuutusmaksuihin ja valtion rahoitusosuuden määrään vaikuttaa myös rahaston sisäiset siirrot.

3.2.3 Rahastojen riittävän maksuvalmiuden turvaaminen

Rahastojen riittävän maksuvalmiuden turvaaminen, *maksuvalmiussuoritus*, tarkoittaa sitä, että valtion tulee budjettivaroistaan suorittaa rahastoihin sellainen määrä varoja, että rahastojen maksuvalmius on kunakin ajankohtana riittävästi turvattu.¹⁷¹ Kuten rahoitus-

¹⁶⁷ StVM 21/2008 vp. s. 3.

¹⁶⁸ HE 147/2009 vp. s. 8–9.

¹⁶⁹ Ks. alaviite 153.

¹⁷⁰ HE 147/2009 vp. s. 5–6.

¹⁷¹ Myllymäki 2007, s. 359.

omaisuudenkin kohdalla, maksuvalmiudenkaan osalta ei ole säädöstä sosiaaliturvan yleisrahastoa koskien. Maksuvalmiussuorituksesta kansaneläkerahastoa koskien säädetään kansaneläkelain 102 §:ssä ja sairausvakuutusrahastoa koskien sairausvakuutuslain 27 §:ssä. Maksuvalmiussuoritukseen liittyy palautusvelvollisuus eli valtion suorittama maksuvalmiussuoritus on palautettava, kun sitä ei enää tarvita rahastojen maksuvalmiuden turvaamiseen (kansaneläkelaki 102.1 §, sairausvakuutuslaki 27.1 §).

Kelan maksuvalmius turvataan siis kolmella tavalla: rahoitusomaisuuden vähimmäismäärän turvaamisella, mahdollisuudella lainata varoja toisesta Kelan rahastosta sekä maksuvalmiussuorituksella, joka on viimekätinen turvaamiskeino ja luonteeltaan laina. Tarkoituksena on, että suoritusta käytetään vain tilapäisten rahoitusvajausten kattamiseen ja se palautetaan valtiolle sen jälkeen, kun rahoitusvajausta on pystytty kattamaan muulla rahoituksella.¹⁷² Arvo Myllymäki toteaa teoksessaan ”Finanssihallinto-oikeus – valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta” (2007, s. 359) maksuvalmiussuorituksesta, että ”tämä merkitsee sitä, että eduskunta budjettivaltansa turvin viime kädessä vastaa Kansaneläkelaitoksen rahoituksesta”.

3.3 Kansaneläkelaitoksen harjoittama sijoitustoiminta

3.3.1 Sijoitustoiminnan nykytila ja sitä koskevat periaatteet Kansaneläkelaitoksen annetun lain mukaan

Kelalla on toimintansa alusta lukien ollut finanssisijoitusvaltaa, jota se on käyttänyt varojensa kartuttamistarkoituksessa. Kelalain 15.1 § mukaan Kelan rahastojen varoja sijoittaessa on huolehdittava sijoitusten varmuudesta, tuotosta, rahaksi muutettavuudesta sekä sijoitusten asianmukaisesta monipuolisuudesta ja hajauttamisesta. Lain 15.2 §:ssä säädetään velvollisuudesta laatia sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma, jossa huomioidaan erityisesti rahastojen luonne ja sijoitustoiminnan vaatimukset. Sijoitussuunnitelman laatiminen on säädetty 15.2 §:n mukaan Kelan hallituksen tehtäväksi. Sijoitussuunnitelman mukaisesta varojen sijoittamisesta vastaavat hallituksen tekemän delegointipäätöksen nojalla pääjohtaja yhdessä talousosaston osastopäällikön kanssa.¹⁷³

Sijoitussuunnitelmassa on aina huomioitava rahastojen luonteen lisäksi rahaston tarkoitus ja tästä tarkoituksesta sijoitustoiminnalle aiheutuvat vaatimukset Sijoitustoiminnan joustavoittamiseksi hallitus voi siirtää päätösvaltaansa laitoksen johtajille sekä muille

¹⁷² HE 73/2008 vp. s. 11, 16.

¹⁷³ Kelan tilinpäätös 2012 tiivistelmä, s. 39.

toimihenkilöille. Sijoitustoiminnan tehokkuuden ja neutraalisuuden ylläpitämiseksi sijoitustoiminta voitaisiin hoitaa myös ulkoistamisen ja kilpailuttamisen kautta. Jos näin toimittaisiin, niin tällaisia omaisuudenhoitopalvelujen käyttöä koskevat yleiset periaatteet tulisi käydä ilmi sijoitussuunnitelmasta, samoin kuin sijoitustoiminnan hajauttamisperiaatteidenkin.¹⁷⁴

Rahastojen sijoitustoiminnassa painopisteenä on kassavarojen sijoittamisessa.¹⁷⁵ Vuonna 2012 Kelan sijoitusten tuotot ja rahoitustuotot olivat yhteensä 28,8 miljoonaa euroa.¹⁷⁶ Kelan sijoitusomaisuudeksi kirjattu omaisuus muodostuu osakkeista, pitkäaikaisista lainoista ja kiinteistöistä sekä kassavarojen sijoittamisesta.¹⁷⁷ Sijoitusomaisuus ei vaikuta rahastojen vähimmäismäärän laskemiseen.¹⁷⁸

3.3.2 Sijoitustoiminta Kansaneläkelaitoksen toiminnan varhaisina vuosikymmeninä

Kelan alkuvuosina talous oli voimakkaasti rahastointipainotteista. Eläkejärjestelmä rakentui säästöperiaatteella ja näiden kerättyjen varojen rahastoinnilla ja sijoittamisella oli alkuvuosina suuri merkitys kansantaloudellisestikin, esimerkiksi sotien jälkeisessä jälleenrakentamisessa. Kelalla oli alkupääomaa 840 miljoonaa markkaa ja ensimmäisten vakuutusmaksujen keräämisen myötä sitä kertyi 85 miljoonaa markkaa lisää vuonna 1939. Vuoteen 1956 saakka 10 prosenttia kertyneistä varoista käytettiin maksettaviin eläkkeisiin ja 90 prosenttia rahastoitiin. Huomattava osa oli sijoitettuna valtion obligatioihin.¹⁷⁹ Ensimmäisessä kansaneläkelaiissa ei nimenomaisesti mainittu sijoitusten tuotosta tai varmuudesta, sijoitustoiminnan perustarkoituksena oli turvata varojen reaaliarvon säilyminen ja kattaa osa menoista sijoitustoiminnan tuotoilla.¹⁸⁰

1950-luvulle asti Kela oli merkittävämpi yleishyödyllisten hankkeiden rahoittaja kuin eläkkeiden maksaja. Kela oli huomattava luotonantaja, jonka osuus luotoista sodan jälkeisessä Suomessa oli yhtä suuri kuin kaikilla yksityisillä vakuutusyhtiöillä yhteensä. Alkuvuosikymmeninä Kela saikin kritiikkiä pankkimaisuudestaan, joka samanaikaisesti keräsi säästöjä pakolla ja maksoi eläkkeitä, joiden matalaa tasoa moitittiin. Jousta-

¹⁷⁴ HE 10/2001 vp. s. 13.

¹⁷⁵ Kelan toimintakertomus 2012, s. 31.

¹⁷⁶ Kelan tilinpäätös 2012 tiivistelmä, s. 21.

¹⁷⁷ HE 10/2001 vp. s. 8–9.

¹⁷⁸ HE 73/2008 vp. s. 10.

¹⁷⁹ Häggman 1997, s. 36, 46, 62–63.

¹⁸⁰ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 128.

van sijoitustoiminnan mahdollisti lain väljä määritelmä sijoitustoiminnan suuntaviivoista, sijoittaa tuli ”silmälläpitäen tuotannollisten tarkoitusten edistämistä” ja erilaiset yhteiskunnalliset intressit huomioon ottaen. Sijoittamisen tuli olla kuitenkin riskitöntä ja varat tuli sijoittaa tasaisesti eri toimijoiden kesken. Alusta alkaen lähtökohtana sijoitustoiminnalle oli pelko inflaation vaikutuksista mittaviin rahastoihin.¹⁸¹ Tuotannollisten tarkoitusten edistämisen vaatimuksella pyrittiin nimenomaisesti estämään inflaation vaikutusta.¹⁸²

Valtioneuvosto puuttui Kelan sijoitustoimintaan poikkeuslain turvin vuosina 1941 ja 1942. Valtioneuvosto suuntasi pääosan Kelan sijoituksista valtion ja kuntien obligaatioihin sekä valtionyhtiöiden osakkeisiin. Vuonna 1944 valtioneuvosto antoi määräyksen, jonka mukaan Kelan tuli neuvotella muista kuin valtion obligaatioita koskevista sijoituksista etukäteen VM:n kanssa. Näin rahastot siis otettiin valtiovallan hallintaan ja kansantalouden tarpeet nousivat kansaneläkeläisten välittömien tarpeiden edelle. Vuonna 1946 rahastot vapautettiin Kelan täysin vastattavaksi ja sijoitustoiminnan tärkeimmäksi elementiksi nostettiin vakuutettujen varojen turvaaminen inflaatiolta. Sekä Kelan että eduskunnan näkökulmasta sijoitustoiminnan tärkein tavoite oli mahdollisimman turvallinen ja hyvä tuotto sijoitetulle rahalle. Sijoitustoiminnassa perustavanlaatuisena ongelmana oli kuitenkin se, että rahastojen varat tuli sijoittaa koko kansantaloutta hyödyttäviin tuotannollisiin investointeihin tasapuolisesti ja samanaikaisesti rahastojen korkojen tuli taata turvallinen tuotto vakuutettujen varoille. Näistä samanaikaisista tavoitteista ristiriitaista teki voimakas inflaatio, joka esimerkiksi vuonna 1951 nakersi rahastojen varoista 47 prosenttia.¹⁸³ Kansaneläkelain muutoksen jälkeen vuodesta 1957 alkaen sijoitustoiminnan rooli ja volyyymi hiljalleen laski, sillä Kelalla oli käytettävissään uusiin sijoituksiin ainoastaan aiemmin myönnettyjen lainojen lyhennykset ja mahdolliset indeksikorotukset.¹⁸⁴ Sijoitustoimintaa koskeva, sota-aikana tapahtunut poikkeuksellinen valtion väliintulo ja varojen valjastaminen jälleenrakentamisen tukemiseen, on oiva esimerkki Kelan taloudellisen aseman tosiasiallisesta itsenäisyyden asteesta. Valtio puuttui välillisesti Kelan sijoitustoimintaan uudestaan 1990-luvun lopulla, jolloin säädettiin laki valtion vuonna 1999 Kansaneläkelaitokselle suorittaman takuusuorituksen

¹⁸¹ Häggman 1997, s. 62–63, 66.

¹⁸² Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 127.

¹⁸³ Häggman 1997, s. 64–65, 75, 78.

¹⁸⁴ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 129.

vähentämisestä (910/1998). Lailla valtion osuutta rahoituksesta, takuusuoritusta¹⁸⁵, alennettiin 500 miljoonalla markalla. Tämän rahoitusosuuden kattamisvastuu oli Kelalla ja kyseinen summa oli katettava Kelan omilla varoilla eli joko rahoitusomaisuudella tai viime kädessä sijoitusomaisuutta realisoimalla.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Takuusuorituksella tarkoitettiin Kelan maksuvalmiuden varmistamista vuositasolla valtion suorittamin varoin, jos rahastojen tuotot eivät riittäneet säädetyn vähimmäismäärän saavuttamiseen (HE 179/1998 vp. esityksen pääasiallinen sisältö). Takuusuoritus oli käytössä kansaneläkerahaston osalta vuoden 2009 alkuun asti (HE 147/2009 vp. s. 5) ja sairausvakuutusrahaston osalta 1.5.2006 saakka (HE 68/2005 vp. s. 11). Takuusuorituksen korvasi rahastojen vähimmäismäärää koskevat säädökset (HE 68/2005 vp. s. 11).

¹⁸⁶ HE 179/1998 vp. esityksen pääasiallinen sisältö. Aiheesta lisää jäljempänä luvussa 5.4.3 ”Eduskunnan toimivaltaa korostava näkökulma”.

4 KANSANELÄKELAITOKSEN TALOUDEN VALVONTA

4.1 Eduskunnan suorittama valvonta

4.1.1 Finanssivalvonnasta ja tuloksellisuudesta

Eduskunnan tärkeimmät tehtävät edustuksellisenä parlamenttina ovat lainsäädäntövallan ja valtiontaloudellisen vallan eli finanssivallan käyttö. Finanssivallan korkeimpana muotona pidetään budjettivaltaa.¹⁸⁷ Budjettivallan käsitteen sisälle tai rinnalle voidaan sijoittaa finanssivalvontavaltaa.¹⁸⁸ Finanssivalvontavallalla tarkoitetaan toimeenpanoval-
lan käyttäjiin ja toimiin kohdistuvaa valvontavaltaa.¹⁸⁹

Eduskunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta ja tarkastus muodostavat sekä valtiolliselle että poliittiselle prosessille lähtökohdat ja edellytykset niiden toimiessa välttämättöminä välineinä lainsäädäntö- ja taloudellisen vallan vaikutusten arvioimisessa ja legitimitetin luomisessa. Valvonnalla taataan valtiollisen järjestelmän toimivuus, demokratian legitimitetti ja valtiollisten elinten uskottavuus. Valvonta muodostaa yhdessä valtiollisen toiminnan, päätöksenteon julkisuuden ja avoimuuden kanssa käytännön edellytykset edustukselliselle demokratialle. Valvonnassa tulisi korostua erityisesti kansanvallan rooli eli se, että eduskunta edustaa kansaa valtiopäiville kokoontuneena, vaikakkaan parlamentaarinen valvonta ei ole organisoitu kansalaisten tarpeista tai lähtökohdistista käsin.¹⁹⁰

Eduskunnan parlamentaarinen valvonta on ensi sijassa hallituksen ja eduskunnan luottamuksen mittaamista ja siihen luettavia erilaisia menettelymuotoja ja keinoja. Parlamentaarinen valvonta on luonteeltaan poliittista ja tapahtumiin sitoutunutta. Kuten valvonta yleensä, parlamentaarinenkin valvonta on usein vain keino yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi. Sen kautta voi välillisesti ohjata suuria linjoja ja kiinnittää huomiota epäkohtiin. Viranomaistoiminnan välittömin valvonta on kuitenkin hallinnollista ja oikeudellista.¹⁹¹

Oikeustieteessä valtiovarainkäytön valvontaa kutsutaan finanssivalvonnaksi, jota harjoitetaan julkisten intressien suojaamistarkoituksessa. Finanssivalvontaa ohjaa yhteisöajattelun näkökulma, valvojat toimivat yleisen edun vaalijoina ja valvonta tapahtuu yleisten

¹⁸⁷ Eilavaara 1994, s. 56.

¹⁸⁸ Wacker 2009, s. 42.

¹⁸⁹ Eilavaara 1994, s. 3.

¹⁹⁰ Eilavaara 1994, s. 3, 4.

¹⁹¹ Eilavaara 1994, s. 3, 4–5, 38–39.

etujen suojaamiseksi edustuksellista kansanvaltaa toteuttaen. Finanssivalvonta toimivaltana perustuu PL 3.1¹⁹² ja PL 90 §:än¹⁹³ ja lain tasoisiin säännöksiin, jotka luovat oikeuden ja velvollisuuden valituille luottamushenkilöille tai nimetyille virkamiehille suorittaa valvontatehtävää. Valvonta on yläkäsite ja käsittää sekä kokonaisvaltaisuuden elementin että usein pitää sisällään myös tarkastuksen elementin.¹⁹⁴

Yllä esitetyn mukaisesti eduskunnan tai sen yhteydessä toimivien orgaanien suorittama valtiovarainkäytön valvonta on parlamentaarista finanssivalvontaa. Eduskunnan valvontavalta voi olla ennakkollista tai jälkikäteistä sen mukaan, missä vaiheessa valvontavalta kohdistuu päätöksentekoon. Parlamentaarinen ennakkovalvontavalta on perustuslakivaliokunnan harjoittamaa perustuslain noudattamisen valvontaa lakien säätämisvaiheessa. Parlamentaarinen jälkikäteinen valvonta on laaja-alaista pitäen sisällään muun muassa välikysymykset, kirjalliset ja suulliset kysymykset, aloitteet ja valtioneuvoston tiedonannot. Valvonnassa ei voida tehdä selkeää eroa eduskunnan lainsäädäntövallan ja valtionaloudellisen vallan välillä, sillä myös eduskunnan säätämät lait ovat valvonnan kohteina.¹⁹⁵

Parlamentaarinen tarkastustoiminnan tavoitteena on tiedon tuottaminen eduskunnan hyväksymän talousarvion ja hyväksymien lakien vaikutuksista ja noudattamisesta. Tarkastuksesta tehdyt johtopäätökset ovat ohjausvaikutuksiltaan hallinnollista ohjausta välillisempiä ja yleisempiä. Konkreettisesti tarkastustoiminnassa päähuomio on valtion talousarvion ja valtionaloudellisen lainsäädännön noudattamisen valvonnassa. Parlamentaarisen tarkastuksen riippumattomuutta on pidetty välttämättömänä, jotta tehdyt arviot ovat uskottavia. Parlamentaarinen tarkastus on yleensä vähemmän poliittista kuin parlamentaarinen valvonta, joka on ajankohtaisiin tapahtumiin sidottua, kun taas parlamentaarisella tarkastuksella on konkreettisia laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuustarkastuksen tehtäviä, jotka eivät ole poliittisia.¹⁹⁶ Näiden kahden alakäsitteen keskinäinen suhde ja yleisesti finanssivalvonnan lähtökohta on laillisuusvalvonnan ensisijaisuus edustuk-

¹⁹² PL 3.1 §: ”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.”

¹⁹³ PL 90 §: ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavainnot. Valtion taloudenhoitoon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tarkastusvaliokunnalla ja valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.”

¹⁹⁴ Myllymäki 2007, s. 129, 131.

¹⁹⁵ Eilavaara 1994 s. 3, 4-5, 38-39.

¹⁹⁶ Eilavaara 1994 s. 5, 38, 40, 42, 43.

sellisessa kansanvallassa, mikä perustuu sekä valtiontaloutta säänteleviin oikeusnormeihin että PL 2.3 §:n¹⁹⁷ toteamaan hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen.¹⁹⁸

Tilintarkastus kuuluu julkistaloudessa finanssivalvontaan valvonnan pitäessä sisällään myös tarkastuksen, joka konkretisoituu sisäisessä tarkastuksessa ja tilintarkastuksessa.¹⁹⁹ Laillisuusvalvonta, tarkastustoiminnalle asetettu minimivaatimus, on sisällöllisesti ollut perinteisesti tilintarkastusta. Tilintarkastus on kontrollitoimintaa, joka on tarpeen aina silloin, kun jokin orgaani on tilivelvollinen eli vastuunalainen toiselle. Tästä johtuen tilintarkastukseen liittyy aina raportointivelvollisuus. Lisäksi tilintarkastukseen liittyy vertailu tapahtuneen toiminnan ja toimintaa ohjaavien normien välillä. Keskeisintä julkisyhteisöjen tilintarkastuksessa on varmistua tilinpäätöksen oikeellisuudesta. Laillisuustarkastuksen tulee säännönmukaisesti kohdistua kaikkiin valtion virastoihin ja laitoksiin eikä sitä voida rajata koskemaan vain tilanteita, joissa sen suorittamiseen olisi jokin erityinen syy.²⁰⁰

Tarkoituksenmukaisuustarkastuksessa olennaista on julkisilla varoilla aikaansaadun tuloksen kokonaisarviointi ja edustuselinten asettamien tavoitteiden toteutumisvalvonta toiminnan kokonaisuuteen ulottuen. Tavoitteiden saavuttamisen valvonta vastaa sisällöllisesti vaikuttavuuden²⁰¹ arviointia. Tarkoituksenmukaisuustarkastuksessa tulee varmistua myös toiminnan ja taloudenhoidon tuloksellisuudesta. Tuloksellisuudessa on kysymys tavoitteiden saavuttamisen eli aikaansaannosten ja niihin tarvittavien taloudellisten ja henkisten voimavarojen mahdollisimman optimaalisesta kohtaamisesta. Tuloksellisuudella käsitetään yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden muodostama kokonaisuus. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta, kustannustehokkuutta – ja vaikuttavuutta eli politiikan ja sen toimeenpanon onnistumisen astetta ja kustannusvaikuttavuutta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on korostetusti valtioneuvoston ja ministeriön vastuulla.²⁰²

Toiminnallisessa tuloksellisuudessa on kyse tietyn yksittäisen organisaation tai toimintosektorin aikaansaannoksista ja toiminnan onnistuneisuudesta aiheutuneisiin kustan-

¹⁹⁷ PL 2.3 §: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

¹⁹⁸ Myllymäki 2007, s. 131, 137–138, 145.

¹⁹⁹ Myllymäki 2007, s. 129.

²⁰⁰ Myllymäki 2007, s. 131–132, 140.

²⁰¹ Myllymäki 2007, s. 145: Vaikuttavuudella sisällöllisesti tarkoitetaan tavoitteiden saavuttamisen astetta. Vaikuttavuuden arvioinnin tulee kohdistua niihin valintoihin ja toimenpiteisiin, joiden aikaansaamiseen kyseinen arvioitava orgaani on voinut toimenpiteillään vaikuttaa.

²⁰² HE 56/2003 vp. s. 42–43.

nuksiin suhteutettuna. Päävastuu toiminnallisesta tuloksellisuudesta on viraston tai laitoksen johdolla. Toiminnallinen tuloksellisuus jaetaan toiminnalliseen tehokkuuden²⁰³, laadunhallinnan²⁰⁴ ja henkisten voimavarojen hallinnan²⁰⁵ tietoihin.²⁰⁶ Tuloksellisuuden kriteeriksi voidaan lukea myös kustannusvaikuttavuus; mitkä ovat yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kustannukset?²⁰⁷ Tulosohjauksesta ja tuloksellisuudesta sen osana on säädetty talousarviolain 17²⁰⁸ ja talousarvioasetuksen 11 §:ssä²⁰⁹.

Tulosohjauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan toimii mahdollisimman tuloksellisesti eli toteuttaa eduskunnan ja valtioneuvoston tarkoitusperä.²¹⁰ Tulostavoitteet konkretisoidaan ministeriön ja viraston välisellä tulossopimuksella. Tulossopimukset on luokiteltu väljiksi hallintosopimuksiksi, jotka ovat oikeudelliselta sitovuudeltaan strategisia vuotuissuunnitelmia. Sopimukset tehostavat virastojen ja laitosten omatoimisuutta ja toisaalta antavat vahvan ohjausvallan ministeriöille.²¹¹

Eduskunta määrittää tulosohjauksen perustaksi erityisesti lainsäädännössä ja valtion talousarviossa yhteiskuntapolitiikan suuntaviivat, strategiset linjat ja tavoitteet painopisteineen sekä asettaa tavoitteet tärkeysjärjestykseen. Valtion talousarviossa osoitetaan tämän mukaisesti rahoitus varsin suuriin asiakokonaisuuksiin ilman hallinnon yksityiskohtiin puuttuvaa määrärahaohjausta.²¹² Tulosohjaukseen siis liittyy vapaampi voima-

²⁰³ Talousarvioasetus 65 §: Toiminnallinen tehokkuus koostuu toiminnan taloudellisuutta, tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta, kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevista tiedoista.

²⁰⁴ *ibid*: Laadunhallinnan tiedot koskevat palvelukykyä ja suoritteiden sekä julkishyödykkeiden laatua.

²⁰⁵ *ibid*: Henkisten voimavarojen hallintaa koskevat tiedot liittyvät työhyvinvointiin, henkilöstökuluihin ja aineettoman pääoman kehitykseen.

²⁰⁶ HE 56/2003 vp. s. 42–43.

²⁰⁷ Myrsky 2010, s. 55–56.

²⁰⁸ Talousarviolain 17 §: ”Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä tarkoitettuun hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuudesta.”

²⁰⁹ Talousarvioasetus 11.2 §: ”Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eritellyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitettuihin toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille.”

²¹⁰ Myrsky 2010, s. 52.

²¹¹ Myllymäki 2007, s. 106.

²¹² HE 56/2003 vp. s. 35.

varojen käyttö, esimerkiksi siirtomäärärahojen käyttö. Vastapainona tälle vapaudelle tulostavoitteen saavuttamisesta aiheutuu vuosittain tulostavoitteiden sopiminen asianomaisen ministeriön kanssa, tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi. Toimintayksiköiltä edellytetään informatiivisuutta toiminnan vaikutuksia, tuottavuutta, taloudellisuutta ja tavoitteiden saavuttamista koskien.²¹³

Julkisen sektorin toimijoiden talouden valvontaan ja tarkastukseen liittyy talousarvioasetuksen 69 §:ssä säädetty sisäinen valvonta. Asetuksen 69 §:n mukaan sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämien, taloutta ja toimintaa koskevien oikeiden ja riittävien tietojen saaminen. Sisäistä valvontaa suoritetaan varainhoitovuoden aikana, kun taas ulkoinen valvonta kohdistuu varainhoitovuoteen jälkikäteisesti.²¹⁴

Talousarvioasetuksen 70.1 §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta tarpeelliseksi katsottu sisäinen tarkastus järjestetään tehtävänä selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys. Tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja määräykset (talousarvioasetus 70.2 §). Talousarvioasetuksen 70.3 §:n mukaisesti valtionhallinnossa määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta organisaatioissa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka toimija laatii itse, mutta joka annetaan tiedoksi sekä kyseisen hallinnonalan ministeriölle että valtiontalouden tarkastusvirastolle.

4.1.2 Eduskunta talouden valvojana

Eduskunnan valvontarooli toteutuu Kelan kohdalla hallintoelinten nimittämisen kautta eli valtuutettujen valinnalla.²¹⁵ Valtuutetuilla ei siis ole varsinaista vaikutusmahdollisuutta Kelan konkreettiseen toimintaan, vaikkakin he valitsevat sekä hallituksen että tilintarkastajat. Kelan valtiosääntöoikeudellisesta asemasta johtuen eduskunnan vaikutus Kelan toimintaan valtuutettujen kautta ilmenee jälkikäteisenä valvontana lähinnä valtuutettujen antaman kertomuksen läpikäymisenä. Sen käsittelyn yhteydessä eduskunnalla on mahdollisuus esittää käsityksensä sekä Kelan toimintaa ja hallintoa kos-

²¹³ Myrsky 2010, s. 52–53.

²¹⁴ Myllymäki 2007, s. 136.

²¹⁵ Ahonen, Johanson, Oulasvirta, Tienhaara 2009, s. 171.

kien.²¹⁶ Eduskunnalla ei ole toimivaltaa puuttua yksittäistapauksissa valtuutettujen toimintaan eikä eduskunnan lausumilla mielipiteillä ole Kelan johtoa oikeudellisesti sitovaa merkitystä, vaikka tosiasiallinen merkitys olisikin. Lausumien vastainen toiminta ei esimerkiksi johda virkavirheeseen tai muuhunkaan toimenpiteeseen eikä eduskunnalla ole syytteenosto-oikeutta Kelan johtoa vastaan.²¹⁷

Valvontaa enemmän, eduskunta toteuttaa Kelan toiminnan ohjausta lainsäädäntövaltansa nojalla. Eduskunnan ainoa keino antaa Kelaa oikeudellisesti sitovia ohjeita, asiasisältöistä ohjausta, on Kelan toimeenpanemien lakien säätämisen kautta. Kelan erityisasema ei estä tämänkaltaista toimeenpanon sisällöllistä koordinoitua ja ohjausta, sillä tämä katsotaan kuuluvaksi lainsäädännön täytäntöönpanoon vakiintuneena ja hyväksyttävänä osana. Olennaista tässä on se, että asiasisältöisen ohjauksen kohteena oleva lainsäädäntöä toimeenpaneva elin säilyttää ohjauksesta huolimatta itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa toteuttavana ja toimeenpanevana toimijana.²¹⁸ Etuuslainsäädännön säätämisen yhteydessä eduskunta tulee säätäneeksi myös Kelan tulotalouden perusteista.

Kansanedustajilla on mahdollisuus esittää hallitukselle välikysymys Kelan toiminnasta, mikä antaa kansanedustajille mahdollisuuden vaikuttaa epäsuorasti Kelan hallintoon. Kansanedustajilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa suoranaisesti valtuutettuihin tai heidän toimikauteensa. Epäluottamuslauseen välttämiseksi Kelan on noudatettava eduskunnan enemmistön kannattamaa politiikkaa. Lähtökohtaisesti Kelan toimielinten ei tarvitse kuitenkaan nauttia eduskunnan luottamusta.²¹⁹

4.1.3 Valtuutetut talouden valvojina

Valtuutettujen valta perustuu suoraan perustuslain 36.1 §:än, jonka mukaan ”eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Valtuutettujen toimivalta on tämän säännöksen perusteella itsenäistä ja riippumatonta. Valtuutetuilla on yksinomainen valvontatehtävä koskien Kelan hallintoa ja toimintaa. Vaikka valtuutetut ovatkin eduskunnan valitsemia,

²¹⁶ Mäenpää 1999, s. 1041.

²¹⁷ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 49–50.

²¹⁸ Mäenpää 1999, s. 1041, 1043–1044.

²¹⁹ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 49–50, 142–144.

valtuutetut eivät ole eduskunnan toimielin. Valtuutetuilla, kuten muillakaan Kelan toimielimillä, ei ole itsenäistä aloiteoikeutta Kelaa koskevan lainsäädännön suhteen.²²⁰

Valtuutettuja koskeva perustuslain säännös on ilmaisultaan tiivis ja niukahko. Siihen kuitenkin sisältyy sekä positiivinen että rajoittava ulottuvuus, sillä toisaalta se luo valtuutetuille toimivallan puuttua Kelan toimintaan valvontatehtävän toteuttamiseksi, mutta toisaalta säännös aiheuttaa sen, että valtuutettujen valvontavalta rajoittaa tai sulkee pois muiden toimielinten puuttumisen laitoksen toimintaan.²²¹ Säännös ei määrittele sitä, minkälaista tai – laajuista toimivaltaa valtuutetut voivat valvontatehtävässään käyttää, tästä ja sisäisestä toimivaltajaosta yleisesti säädetään tavallisen lain, asetuksen ja johtosääntöjen tasolla. Tämän säädösmateriaalin tulkinnassa ja soveltamisessa tulee huomioida perustuslaillinen tausta.²²²

Kelalain 4 § toteaa, että eduskunta valitsee vaalikaudeksi eli neljäksi vuodeksi 12 valtuutettua varavaltuutettuineen ja hyväksyy valtuutettujen johtosäännön. Valtuutettujen lain mukaiset tehtävät ovat 5 §:n listauksen mukaan Kelan hallinnon ja toiminnan valvonta, hallituksen jäsenten määrääminen, tilintarkastajien valinta ja heidän johtosäännön vahvistaminen, hallituksen esityksen perusteella tilinpäätöksen perusteiden hyväksyminen ja tilinpäätöksen vahvistaminen, hallituksen vastuuvapauden myöntäminen ja vuosittaisen toimintakertomuksen antaminen. Valtuutetuilla on siis eräänlainen kaksoisrooli heidän valitessaan tilintarkastajat, vahvistaessaan tilinpäätöksen sekä myöntäessään vastuuvapauden hallitukselle.²²³

Valtuutettujen tehtävät on haluttu keskittää Kelan toiminnan valvontaan, jotta eduskunnan toimeksiannosta valtuutettujen suorittama valvontatehtävä täyttäisi hyvän hallinnon vaatimukset.²²⁴ Valtuutettujen valvontavalta on lähinnä jälkikäteistä ja laillisuuskysymyksiin keskittyvää. Lisäksi se on luonteeltaan reaktiivista eli mahdollisiin epäkohtiin niiden jo tapahduttua kohdistuvaa valvontaa. Valvonta ei siis käsitä aktiivista ohjaamista muihin toimielimiin nähden.²²⁵ On kuitenkin todettu, että valtuutettujen valvontatehtävien ei katsota rajoittuvan pelkästään ahtaasti ymmärrettyyn jälkikäteisvalvontaan.²²⁶ Valtuutettujen kohdalla valvonta tulee käsittää väljästi ja valvonta tulisi ymmärtää viit-

²²⁰ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 49.

²²¹ Mäenpää 1999, s. 1039.

²²² Mäenpää 1999, s. 1045.

²²³ Myllymäki 2007, s. 380.

²²⁴ HE 135/2007 vp. s. 5.

²²⁵ Mäenpää 1999, s. 1046.

²²⁶ HE 10/2001 vp. s. 24.

taavaan pyrkimykseen turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kelaa koskien.²²⁷ Valtuutettujen lailla muodostettavan tehtävä- ja toimivaltakokonaisuuden tulisi olla sellainen, joka turvaa mahdollisuuden tosiasiallisesti merkittävään valvontaan.²²⁸ Valtuutetuilla ei ole valtaa ottaa mitään asiaa päätettäväkseen eikä muut toimielimet tai toimihenkilöt voi alistaa mitään päätöstä valtuutettujen päätettäväksi.²²⁹

Eduskunnan työjärjestyksen (17.12.1999/40 v. 2000) 18 §:n mukaan eduskunta hyväksyy Kelan valtuutettujen johtosäännön²³⁰. Kelalaissa säädetyn lisäksi johtosäännössä (638/2002) valtuutettujen tehtäviksi on säädetty mahdollisuus tarpeen mukaan tarkastuttaa määräämillään valtuutetuilla tai tilintarkastajilla Kelan taloutta ja toimintaa, vaatia hallitukselta selvityksiä tilintarkastajien muistutusten johdosta ja tarpeen mukaan muista seikoista ja ryhtyä toimenpiteisiin Kelan johtajan tai hallituksen jäsenen virkavirheen johdosta.²³¹

Valtuutetut voivat vaatia selvityksiä muistakin kuin säädetyistä seikoista tarpeen mukaan. Tämä oikeus ei rajoitu pelkästään jo tehtyihin ratkaisuihin ja toimiin, selvityksiä voidaan pyytää myös vireillä olevista päätöksistä ja toimista. Tämä oikeus ei kuitenkaan muuta päätösvallan rajoja eikä selvityksen pyytämällä voi viivyttää päätöksen tekemistä. Valtuutetut voivat siis valvonnallisessa merkityksessä osallistua päätösten valmisteluunkin ja selvityksen pyytämällä ja lausumalla aiheesta voi olla ohjeellinen merkitys. Tästä johtumatta selvitysten pyytämällä ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä eli kyse on varsin suppeasta ja yleisluonteisesta etukäteisvalvonnasta.²³²

4.1.4 Tilintarkastajat talouden valvojina

Julkistaloudessa finanssivalvonta konkretisoituu sisäisessä tarkastuksessa ja tilintarkastuksessa.²³³ Kelalain 6 luvussa säädetään Kelan kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja tilin-

²²⁷ PeVL 22/2007 vp. s. 2.

²²⁸ PeVL 7/2001 vp. s. 2.

²²⁹ Mäenpää 1999, s. 1046.

²³⁰ Eduskunnan työjärjestyksen 18 §:ssä säädetään myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja pankkivaltuutettujen työjärjestyksen vahvistamisesta.

²³¹ Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosääntö 3 §: ”Valtuutettujen tehtävänä on sen lisäksi, mitä Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädetään: 1) tarpeen mukaan tarkastuttaa määräämillään valtuutetuilla tai tilintarkastajilla Kansaneläkelaitoksen taloutta ja toimintaa; 2) määrätä Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajien palkkio ja perusteet heidän matkakulujensa korvaamista varten; 3) vaatia Kansaneläkelaitoksen hallitukselta selvitys tilintarkastajien muistutusten johdosta ja tarpeen mukaan muistakin seikoista; sekä 4) ryhtyä toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi Kansaneläkelaitoksen johtajan tai hallituksen jäsenen virkavirheen johdosta.”

²³² Mäenpää 1999, s. 1047, 1048.

²³³ Myllymäki 2007, s. 129.

tarkastuksesta. Kelalain 15 §:n mukaan Kelan on noudatettava kirjanpidossaan soveltuvin osin, mitä kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään, ellei Kelasta säädettävästä laista muuta johdu. Tilintarkastus toimitetaan Kelalain 18.1 §:n mukaan noudattaen soveltuvin osin tilintarkastuslain säännöksiä.

Kelalain 5 §:n mukaan valtuutetut valitsevat tarpeellisen määrän tilintarkastajia²³⁴ ja varatilintarkastajia²³⁵. Valtuutetut vahvistavat tilintarkastajille johtosäännön. Tilintarkastajat toimivat valtuutettujen apuna valvonta- ja tarkastustoiminnassa, heidän tehtävänä on tarkastaa Kelan hallintoa, omaisuuden hoitoa ja toimintaa²³⁶. Tilintarkastajat valitsevat keskuudestaan yhden valvontatilintarkastajan, joka antaa tilintarkastajien käsiteltäväksi neljännesvuosittain valvontaraportin. Raportti annetaan tiedoksi myös valtuutetuille ja hallitukselle.²³⁷

Hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tilintarkastus suunnitellaan ja suoritetaan, jotta saataisiin kohtuullinen varmuus siitä, sisältyykö tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen olennaista virheellisyttä. Hallitus vastaa sekä tilinpäätöksen että toimintakertomuksen laatimisesta ja siitä, että nämä asiakirjat antavat oikeat ja riittävät tiedot voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaisesti eli tiedot kirjanpidon lainmukaisuudesta ja varainhoidon valvonnasta. Tilintarkastajat suorittavat tilintarkastuksen ja antavat sen perusteella lausuntonsa tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta. Suunnitellessaan asianmukaisia tilintarkastustoimenpiteitä tilintarkastajat arvioivat myös sisäistä valvontaa, mutta eivät suorita tätä arviointia arvioidakseen sisäisen valvonnan tehokkuutta vaan käyttävät tätä tilintarkastustoimenpiteiden valinnan välineenä. Tilintarkastuksen suorittamiseen kuuluu myös tilinpäätöksen laatimisperiaatteiden asianmukaisuuden, tehtyjen kirjanpidollisten arvioiden kohtuullisuuden sekä yleisesti esittämistavan arvioiminen.²³⁸

²³⁴ Valtuutettujen toimintakertomus 2012, s. 16: Tällä hetkellä tilintarkastajia on kahdeksan ja heille kullekin on nimetty varatilintarkastaja.

²³⁵ Kelalain 5 §:n mukaan vähintään kahden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan on oltava Keskuskaupakamarin hyväksymiä tilintarkastajia tai JHTT-tutkinnon suorittaneita. Kelpoisuusehtojen mainitseminen lain tasolla on nähty täyttävän PL 124 §:n vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla (HE 10/2001 vp.. s. 13).

²³⁶ Kelan tilinpäätös 2012, s. 39.

²³⁷ Kelan tilinpäätös 2012, s. 39.

²³⁸ Valtuutettujen toimintakertomus 2012, s. 19.

4.2 Valtiontalouden valvontaelinten toimivalta Kansaneläkelaitosta koskien

4.2.1 Eduskunnan tarkastusvaliokunta

PL 90.1 §:n nojalla eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa eli sellaiset havainnot, jotka ovat eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeitä ja jotka on siitä syystä tarpeen saattaa eduskunnan tietoon. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan, jäljempänä *tarkastusvaliokunta*, tehtävänä on huolehtia keskitetysti valtiontalouden parlamentaarisesta jälkikäteisestä valvonnasta. Tarkastusvaliokunta toimii riippumattomana, ulkoisena valtiontalouden tarkastajana. Tarkastusvaliokunnan toiminnassa korostuu oma-aloitteisuus, sillä valiokunta voi ottaa omasta aloitteestaan asioita käsiteltäväkseen varainhoitovuoden ulkopuolelta-kin ja toimittaa näistä merkittävät havaintonsa eduskunnan tietoon täysistunnossa käsiteltävässä valiokunnan mietinnössä.²³⁹ Tarkastusvaliokunnan riippumattomuuden osalta ongelmallista on se, että se valitaan poliittisin perustein. Jäsenistä osa kytkeytyy siis enemmistöhallitukseen, mutta tähän ei estä kansanedustajia suorittamasta valvontaa asiallisesti ja oman toimintavapautensa varmistuen. Parlamentaariseen finanssivalvontaan osallistuvat kuitenkin myös oppositiopuolueiden edustajat.²⁴⁰

Tarkastusvaliokunta keskittyy yleisellä tasolla valtiontalouden valvontaan sen luottamushenkiöiden vastatessa valtiontalouden kokonaisvalvonnasta.²⁴¹ Tarkastusvaliokunnan harjoittaman parlamentaarisen finanssivalvonnan pääpaino on siis valtiontalouden yleisessä tilassa ja hoidossa, jolloin keskeisenä nousee esiin kysymys siitä, toteutuvatko valtion taloudenhoidossa eduskunnan asettamat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet tämän kuitenkaan estämättä tarkastusvaliokunnan oikeutta puuttua laillisuuskysymyksiin.²⁴² Tarkastusvaliokunnalla on siis sekä vireillepano-oikeus²⁴³ että toimintavelvoite valvontahavaintojensa raportoinnista eduskunnalle.²⁴⁴ Kelaan liittyviä asioita ei ole rajattu pois tarkastusvaliokunnan toimialasta, mutta tarkastusvaliokunnan tulee ottaa toiminnassaan huomioon perustuslakiin pohjautuva sekä Suomen Pankin että Kelan valvontajärjestelmä ja näin ollen käyttää erityistä harkintaa kohdistaessaan toimenpiteitä tai kannanottoja

²³⁹ Myrsky 2010, s. 263–264.

²⁴⁰ Myllymäki 2007, s. 186.

²⁴¹ Myllymäki 2007, s. 140.

²⁴² Myllymäki 2007, s. 177.

²⁴³ Eduskunnan työjärjestys 31 a §: ”Tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.”

²⁴⁴ Myrsky 2010, s. 264, 266.

näihin tahoihin. Laajan, kaikkea valvontatehtävän hoitamisen kannalta tarvittavaa tietoa koskevan tiedonsaantioikeuden nojalla tarkastusvaliokunnalla on oikeus saada Kelalta tietoja sen valtiosääntöoikeudellisen aseman tätä estämättä.²⁴⁵

4.2.2 Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n asema perustuu PL 90.2 §:än, jossa todetaan, että valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. VTV siirrettiin perustuslakia uudistettaessa valtioneuvoston ja VM:n alaisuudesta eduskunnan yhteyteen.²⁴⁶ VTV:n riippumattomuus, tarkastustoiminnan perusedellytys, on siis kirjattu perustuslain tasolle. Riippumattomuus niin tarkastettavista kuin muistakin tekijöistä toimii takeena tarkastusfunktion toimivuudelle varmistuen tarkastustoiminnan luotettavuuden ja objektiivisuuden.²⁴⁷

Tarkastusvirastolain 1 §:ssä VTV:n tehtäväksi säädetään valtion taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden sekä valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisen nimenomaisesti rajaten tehtävien ulkopuolelle eduskunnan taloudenhoidon, eduskunnan vastattavina olevien rahastojen, Suomen Pankin ja Kelan taloudenhoidon tarkastamisen. Tarkastusvirastolain 4.4 §:n mukaan VTV:lla on kuitenkin oikeus saada toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot sekä Suomen Pankilta että Kelalta. VTV on tarkastusyksikkö, joka vastaa ammattitilintarkastuksesta.²⁴⁸

VTV tekee ammattimaisen tilintarkastuksen ohella laajempialaista toiminnantarkastusta, joka tähtää tuloksellisuuden arvioinnin keinoin tuottamaan toimijoille käyttökelpoista tietoa taloudenhoidosta²⁴⁹. VTV:n tarkastusoikeus ulottuu esimerkiksi yhteisöihin ja muihin oikeushenkilöihin, joiden hoidettavaksi on uskottu valtion varojen ja omaisuuden hoitoa koskevia tehtäviä.²⁵⁰ Tarkastusviraston toimivalta on eduskunnan budjettivaltaa laajempi, sillä tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa ja valvoa budjettitalouden lisäksi valtion liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja valtioenemmistöisiä osakeyhtiöitä.²⁵¹ VTV:n toiminnan eli vuositilintarkastuksen ydin on varmistaa talous-

²⁴⁵ HE 71/2006 vp. s. 21.

²⁴⁶ Myllymäki 2007, s. 160.

²⁴⁷ Oulasvirta 2009, s. 86.

²⁴⁸ Myllymäki 2007, s. 140.

²⁴⁹ Oulasvirta 2009, s. 84.

²⁵⁰ Myrsky 2010, s. 267.

²⁵¹ Myllymäki 2007, s. 159.

arvion noudattaminen ja taloudenhoidon laillisuus, mikä tapahtuu varmistamalla sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja toimivuus, tilintarkastusinformaation luotettavuus ja oikeellisuus.²⁵² Laaja tarkastusoikeus on tärkeä toiminnan edellytys, sillä valtion budjettitalouden ulkopuolinen toiminta on laajentunut ja valtion siirtomenojen osuus valtiontaloudessa on suuri.²⁵³

VTV:n tekemällä tarkastustyöllä varmistetaan siitä, että valtion varoja käytetään eduskunnan päättämiin kohteisiin lakeja noudattaen. VTV:n toimintakertomus annetaan eduskunnalle ja kustakin tarkastuksesta laadittu tarkastuskertomus annetaan tiedoksi tarkastetulle, tarkastetun toimialan ministeriölle ja VM:lle, jolloin valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tulokset tulevat valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle tiedoksi. Tarkastustoiminta palvelee myös eduskuntaa talousarvion päättäjänä ja lainsäätäjänä tuottamalla riittävästi ja oikea-aikaisesti eduskunnan budjettivallan tosiasiallisen käytön edellyttämää valvonta- ja tarkastustietoa taloutta koskien.²⁵⁴ VTV tukee eduskuntaa sen budjetti-, lainsäädäntö- ja valvontavallan käytössä ja sen perimmäisenä päämääränä on edistää sekä tuloksellisuuden että korkealaatuisen valtion talouden hoidon toteutumista.²⁵⁵ VTV:n toiminta ei tätä itsessään toteuta, sillä tilintarkastuksen huomiot ja toimenpide-ehdotukset muodostavat ainoastaan sen potentiaalin, jonka huomioiminen vasta lunnastaa tarkastuksen tuoman lisäarvon.²⁵⁶

4.2.3 Valtiovarain controller-toiminto

Vuonna 2004 toimintansa aloitti valtiovarain controller-toiminto, joka perustettiin valtion toiminnan ja talouden ohjauksjärjestelmän laadun parantamiseksi sekä tilivelvollisuuden varmistamiseksi ja kehittämiseksi.²⁵⁷ Talousarviolaissa säädetään valtiovarain controller-toiminnosta, tehtävistä ja valtuuksista sekä asemasta ja ratkaisuvallasta.

Talousarviolain 24 e §:n mukaan valtiovarain controller-toiminto toimii VM:n yhteydessä ja se koostuu valtioneuvoston nimittämistä valtioneuvoston controllerista ja tämän sijaisesta apulaiscontrollerista. Controller-toimintoon liittyy olennaisesti sekä toiminnallinen riippumattomuus ministeriöstä että toiminnan luotettavuuden vaatimus.²⁵⁸ Valtio-

²⁵² Myllymäki 2007, s. 163.

²⁵³ Oulasvirta 2009, s. 84.

²⁵⁴ Myrsky 2010, s. 267–273.

²⁵⁵ Myrsky 2010, s.281.

²⁵⁶ Oulasvirta 2009, s. 91.

²⁵⁷ Myllymäki 2007, s. 113.

²⁵⁸ HE 56/2003 vp. s. 66.

varain controller-toiminnon tehtävistä ja valtuuksista säädetään talousarviolain 24 f §:ssä, jonka mukaan controller-toiminnon tehtäviin kuuluu osana valtion tilinpäätöskertomuksen valmistelua varmistaa, että kertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot, ohjata ja sovittaa yhteen sekä kehittää valtion tilinpäätösraportointia ja muuta valtiontaloutta koskevaa raportointia sekä sisäisen valvonnan järjestämistä. Lisäksi sen tulee sovittaa yhteen valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen sisäistä ja hallinnollista valvontaa ja valmistella unionin varojen valvontaa ja tarkastusta.

Valtiovarain controller-toiminnolla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset valtion virastolta ja laitokselta, valtion liikelaitokselta sekä talousarvion ulkopuoliselta rahastolta talousarviolain 24 g §:n 1 momentin nojalla. Säädöksen 2 momentin mukaan salassapitosäännökset eivät voi estää tietojen luovuttamista. Talousarviolain 24 h §:ssä säädetään toiminnon asemasta ja ratkaisuvallasta. Sen mukaan controller-toiminto on osa VM:tä ja siihen sovelletaan, mitä VM:stä ja sen virkamiehistä säädetään, vaikkakin toiminto ratkaisee esittelystä itsenäisesti havaintojen esittämistä, tietojen pyytämistä ja antamista koskevat asiat. Lain esitöissä ei ole mainittu nimenomaisesti mitään Kelasta, sitä ei ole rajattu controller-toiminnon ulkopuolelle tai erityisesti mukaanluettu. Tästä huolimatta näkisin controller-toiminnon tiedonsaantioikeuden tarkastusviraston tiedonsaantioikeuksiin rinnastettavaksi eli controller-toiminnon tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot olisi sille luovutettava.

Valtiovarain controller-toiminnon valitut virkamiehet toimivat lisäksi valtioneuvoston asettamassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnassa puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana, kuten talousarvioasetuksessa säädetään (71 §). Talousarvioasetuksen 71 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja sen osana olevan riskienhallinnan järjestämisen tilaa ja toimivuutta, tehdä näihin liittyviä aloitteita ja sovittaa yhteen eri toimijoiden menettelyitä. Tämän toiminnan puitteissa Kelan toiminta sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan osalta on ollut tarkasteltavana.²⁵⁹

²⁵⁹ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 28.10.2009 s. 2: Pöytäkirjassa todetaan Kelan riskienhallinnan olevan hyvin kehittynyt muihin valtion viranomaisiin verrattuna. Neuvottelukunnan ja Kelan suhteesta todetaan, että neuvottelukunta on koordinoiva, mahdollisesti suosituksia antava elin.

4.3 Kansaneläkelaitoksen sisäinen valvonta ja tarkastus

Käsitteellisesti Kelan riskienhallinta jakautuu sisäisen valvonnan ja riskianalyysin alakäsitteisiin. Riskienhallinnalla osana sisäistä tarkastusta on Kelassa korostunut asema hajautetusta organisaatiosta, päätösten oikeellisuuden varmistamisen tärkeydestä ja suurista taloudellisista intresseistä johtuen. Riskienhallinta on kiinteä osa Kelan sisäistä tuulosohjausta ja suunnittelua.²⁶⁰ Hallitus vahvistaa riskienhallinnan periaatteet ja vastuut, jotka ohjaavat riskienhallinnan kokonaisuutta. Riskienhallinnan periaatteilla varmistetaan sekä Kelan perustehtävän että strategisten ja operatiivisten tavoitteiden toteutuminen.²⁶¹

Riskianalyysin alueeseen kuuluu riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta. Riskianalyysin keinoin pyritään hallitsemaan tavoitteiden saavuttamista. Sisäinen valvonta on tavoitteiden toteutumisen, laadun ja riskien hallintatoimien onnistumisen seuranta ja valvontaa.²⁶² Sisäisen valvonnan käsite on Kelassa ymmärretty jälkikäteisenä valvontana.²⁶³

Kelan hallituksen vahvistaman sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen 1 §:n mukaan sisäinen tarkastus on Kelan ohjaus- ja valvontajärjestelmän osa, jonka tehtävänä on avustaa laitoksen hallitusta, pääjohtajaa ja johtoryhmää²⁶⁴ heidän toteuttaessaan valvontavelvollisuuttaan²⁶⁵. Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan alakäsite. Tarkastus on käsitteenä valvontaa täsmällisempi, sillä valvonta pitää sisällään sekä tarkkailun että tarkastuksen. Tarkkailu on tosiasiallista toimintaa, joka on läsnä jokapäiväisissä toimissa ja joka edellyttää toimiakseen jatkuvaa seuranta. Tarkastus taas on aktiivista tarkastustoimintaa, joka palvelee organisaation johtoa.²⁶⁶ Sisäinen tarkastus tarkoittaa ennalta tai jälkikäteen tehtyä arviota tarkastuksen kohteen toiminnan moitteettomuudesta ja laillisuudesta. Sen avulla varmistetaan toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden toteutumisesta.²⁶⁷ Tarkastuksessa tarkastaja toimii pääosin organisaatiolta saadun informaation varassa ja pyrkii varmentamaan informaation oikeellisuuden ja riittävyyden. Tarkastus on siis tilintarkas-

²⁶⁰ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 28.10.2009 s. 2.

²⁶¹ Kuvaus Kelan hallinnointi-, johtamis- ja valvontajärjestelmistä 1.1.2009 lukien, s. 4.

²⁶² Kelan riskienhallinta.

²⁶³ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 28.10.2009 s. 2.

²⁶⁴ Kuvaus Kelan hallinnointi-, johtamis- ja valvontajärjestelmistä 1.1.2009 lukien, s. 3: Johtoryhmä koostuu pääjohtajasta ja johtajista.

²⁶⁵ Kuvaus Kelan hallinnointi-, johtamis- ja valvontajärjestelmistä 1.1.2009 lukien, s. 3.

²⁶⁶ Myllymäki 2007, s. 129, 151.

²⁶⁷ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 138.

tusta pidemmälle menevämpää ja se sisältää näin ollen laajempia vaatimuksia ja odotuksia.²⁶⁸

Sisäinen tarkastus on Kelan työjärjestyksen 10 §:n mukaan pääjohtajan alainen riippumaton tulosityksikkö. Sisäisellä tarkastuksella ei ole toimeenpanovaltaa, mutta raportointivelvollisuus pääjohtajalle ja neuvottelu-, tiedotus- ja laaja tiedonsaantioikeus muuhun organisaatioon nähden. Sisäinen tarkastus laatii toimintansa tuloksena raportteja, jotka annetaan tiedoksi pääjohtajalle ja keskeisiltä osin hallitukselle. Sisäinen tarkastus on velvollinen raportoimaan havainnoistaan myös hallituksen asettamalle tarkastustoimikunnalle. Tarkastustoimikunnan tehtävänä on valvoa, ohjata ja koordinoida sisäistä tarkastusta. Tarkastustoimikunta koordinoi myös tilintarkastusta.²⁶⁹

4.4 Kansaneläkelaitokseen muilta tahoilta kohdistuva valvonta

Ministeriöiden perustuslaillinen tehtävä²⁷⁰ on vastata oman hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta eli ministeriöt voivat ohjata sisällöllisesti lainsäädännön toimeenpanoa omalla toimialallaan.²⁷¹ Ministeriöt toteuttavat sisällöllistä ohjausta käytännössä hallituksen esityksin lakeja valmistellessaan. Lisäksi ministeriöt käyttävät ennakkollista finanssivaltaa toteuttaessaan täytäntöön pantavaa talousarviota koskevaa hallinnon sisäistä valvontaa²⁷².

STM:stä annetun asetuksen (VNA 90/2008) 1 §:n mukaan ministeriön tehtäviin kuuluu Kelaa koskevat asiat. Kela ei kuitenkaan tämän säädöksen nojalla ole STM:n tulohajauksen alaisena tai hierarkkisessa alaisuussuhteessa siihen tai muuhunkaan ministeriöön, jonka hallinnonalaan sosiaalivakuutuksen tai – avustuksen lohkot varsinaisessa valtion hallinto-organisaatiossa kuuluvat.²⁷³ Kelan ollessa eduskunnan valvonnan alainen laitos, eduskunnan ja valtioneuvoston rinnastamista toisiinsa Kelaa koskevissa asioissa ei ole pidetty asianmukaisena.²⁷⁴ STM:llä on edustaja Kelan hallituksessa.²⁷⁵

²⁶⁸ Meklin 2009, s. 56–57.

²⁶⁹ Kuvaus Kelan hallinnointi-, johtamis- ja valvontajärjestelmistä 1.1.2009 lukien, s. 2, 3, 4.

²⁷⁰ PL 68.1 §: ”Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.”

²⁷¹ Mäenpää 1999, s. 1044.

²⁷² Eilavaara 1994, s. 57.

²⁷³ Myllymäki 2007, s. 357.

²⁷⁴ PeVL 7/2001 vp. s. 2, HE 10/2001 vp. s. 14–15 liittyen eduskunnan ja valtioneuvoston nimitysvaltaan Kelaa koskien: STM:n vuonna 1981 asettama Kelan hallinnon kehittämistarpeita selvittänyt työryhmä teki v. 1982 ehdotuksen laitoksen ylimmän hallinnon muuttamisesta. Työryhmä ehdotti silloisen lisätyn hallituksen ja valtuutettujen yhdistämistä hallintoneuvostoksi jonka vakuutettuja edustavat jäsenet olisi nimittänyt eduskunta ja muut jäsenet valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunta totesi aiheeseen liittyen, että

Valtioneuvostolle kuuluu valmisteluvelvollisuus Kelan toimintaan vaikuttavan sosiaaliturvalainsäädännön kehittämisestä. Kelan valtiosääntöisestä asemasta johtuen valtioneuvoston valvontatoimivalta ja oikeus saada tietoja Kelasta vaatii tuekseen erikseen annettua säännöstä.²⁷⁶ Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n mukaan valtioneuvoston ratkaistavaksi laissa tai asetuksessa säädettyihin asioihin lukeutuu muun ohella myös Kelaan koskevat asiat. Valtioneuvostolla ei ole Kelaan, sen paremmin kuin muihinkaan julkisoikeudellisiin laitoksiin, alaisuussuhteisiin yleisesti liitettyä ohjaus- tai valvontakompetenssia. Julkinen valvonta perustuu lakiin otettuihin erityissäännöksiin.²⁷⁷ Eduskunnan organisaatioon ei kuulu erillistä valiokuntaa, joka valvoisi Kelan toimintaa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan tehtävänä on valmistella valtuutettujen kertomuksen pohjalta mietintö täysistuntoa varten, mutta valiokunnalla ei ole aloiteoikeutta laitosta koskevien säännösten osalta.²⁷⁸

Kelaan kohdistuvaa valvontaa voi toteuttaa myös yksittäinen kansalainen, vaikka toimet ovatkin vahvasti välillisiä talouden valvonnan näkökulmasta. Yksilö voi esimerkiksi virkavastuuta koskevan PL 118 §:n nojalla syyttää Kelan virkamiestä mahdollisesta lainvastaisesta menettelystä ja vaatia korvausta aiheutuneesta vahingosta. Yksilö voi myös omassa asiassaan hallintovalituksin vaatia oikeuksiaan tai puuttua epäkohtiin oikeusasiamiehen välityksellä.²⁷⁹ Yksilövalituksin tai – kanteluin tapahtuva valvonta on ensisijaisesti kyseisen yksilön perusoikeuksiin liittyvää valvontaa, joka saattaa sivuta Kelan taloutta, mutta jolla ei Kelan kokonaistalouden kannalta ole merkitystä.

eduskunnan aseman kannalta on arveluttavaa rinnastaa eduskuntaa ja valtioneuvostoa toisiinsa eduskunnan valvonnan alaisessa laitoksessa ja että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sen alaisessa laitoksessa olisivat edelleen riittämättömät (PeVL 4/1985 vp.). Työryhmän ehdotus kuitenkin johti hallituksen esityksiin laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 120/1984 vp.) ja laiksi kansaneläkelain muuttamisesta (HE 121/1984 vp.), joita ei eduskunnassa käsitelty loppuun ja jotka raukesivat v. 1987 päättyneisiin valtiopäiviin.

²⁷⁵ Myllymäki 2007, s. 378.

²⁷⁶ Myllymäki 2007, s. 357.

²⁷⁷ Huhtanen 2006, s. 1273.

²⁷⁸ Myllymäki 2007, s. 356.

²⁷⁹ Myllymäki 2007, s. 190–194.

5 KANSANELÄKELAITOKSEN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISEN ASEMAN ARVIOINTI

5.1. Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi tosiasiallisen toiminnan näkökulmasta

Kelan sijoittuminen osaksi julkista sektoria on kiistatonta, mutta sen oikeudellista asemaa tarkastellessa julkisen vallan käytön, valvonnan tai valtiosääntöoikeudellisen perustan näkökulmista Kelan asema näyttäytyy julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä eriävällä tavalla. Kelan oikeudellinen asema on sen tosiasiallisen toiminnan lähtökohdista tarkasteltuna nähtävissä viranomaisen määritelmää lähentyneeksi.

Julkisen sektorin julkiseksi yksiköksi katsotaan hallitusvaltaa ja hallintoa hoitavat elimet, lainkäyttöorganit, valtiontalouden hoitoon osallistuvat organit ja yksiköt, jotka osallistuvat lainsäädäntövallan käyttöön. Perustuslain nojalla julkisina yksiköinä ylimpien valtioelinten ohella voidaan pitää kuntia, Suomen Pankkia, valtiontalouden tarkastusvirastoa ja Kelaa²⁸⁰. Julkisen sektorin toimijoista julkistaloudessa käytetyllä julkisyhteisö-termillä tarkoitetaan ensisijaisesti orgaaneja, joiden julkinen vallankäyttö tapahtuu virkavastuulla. Näin ollen määritelmä pitää sisällään yleisesti ottaen julkisoikeudelliset laitokset.²⁸¹ Kelan kiinteämmin valtionhallintoon liittävä määrittely on mahdollinen valtiosyhteisö-termin kautta. Valtiosyhteisö ei ole lakisääteinen normi, mutta käytössä vakiintunut. Termissä olennaista on hallinta eli valtiosyhteisö on valtion harjoittaman hallinnan piirin muodostama kokonaisuus. Valtiosyhteisön kokonaisuuteen luetaan talousarviontalouden piiriin kuuluvat yksiköt, budjetin ulkopuoliset rahastot, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset yhteisöt. Lisäksi kokonaisuuteen luetaan kuuluvaksi Kela, Suomen Pankki, Oy Yleisradio Ab sekä valtioon kytköksissä olevat osakeyhtiöt. Kun asemaa tarkastellaan valtiosyhteisö-termin kautta, niin Kelan olisi asemaltaan kiinteämmin valtion johtovallan alaan kuuluva. Tässä yhteydessä Kelaa ei siis ole katsottu valtion harjoittaman hallinnan raja-alueille sijoittuvaksi yksiköksi, joihin on luettu mm. Eläketurvakeskus ja Raha-automaattiyhdistys.²⁸²

²⁸⁰ PL 119.1 §: ”Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia tai paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.”

²⁸¹ Myllymäki 2007, s. 11.

²⁸² Ahonen, Johanson, Oulasvirta, Tienhaara 2009, s. 168–170.

Itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ryhmä on hyvin heterogeeninen, mutta lakisääteisyys julkisen hallintotehtävän osalta on kaikille lähtökohta.²⁸³ Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten perinteinen määritelmä Kelankin kohdalla Kelalain 1 §:n²⁸⁴ nojalla kuuluu, ovat ominaispiirteiltään julkisten viranomaisten kaltaisia, sillä laitokset on perustettu lailla hoitamaan julkista hallintotehtävää ja niiden tehtävät on lueteltu yleensä tyhjentävästi laissa.²⁸⁵ Julkisenä viranomaisena voidaan pitää vain yksiköitä, joiden status on johdettavissa viime kädessä valtiosäännöstä.²⁸⁶ Kelan asema on kuitenkin nimenomaisesti nähty viranomaisen asemasta poikkeavana ja näin on ollut tarkoituskin Kelaa perustettaessa.²⁸⁷

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille. Säädöksen tarkoituksena on ollut perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tässä viranomaiskoneiston ulkopuolisessa toiminnassa tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Kun tällainen hallintotehtävä merkitsee julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.²⁸⁸ Etuusasioita käsitellessään Ke-

²⁸³ Huhtanen 2006, s. 1280.

²⁸⁴ Kelalaki 1 §: ”Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut.”

²⁸⁵ Huhtanen 2006, s. 1280.

²⁸⁶ Myllymäki 2007, s. 10–11.

²⁸⁷ Huhtanen 2006, s. 1280.

²⁸⁸ HE 1/1998 vp. s. 178–179.

lan toimihenkilöt käyttävät julkista valtaa ja näin ollen toimivat virkavastuulla, joka tarkoittaa rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta.²⁸⁹

Julkisen vallan käyttämisestä on kyse esimerkiksi silloin, kun yksikkö antaa oikeussääntöjä tai tekee päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttuu muuten yksilön perusoikeuksiin. Tällaista julkisen vallan käyttämistä on lisäksi pidettävä merkittävänä. Nykyisin tällaisia tehtäviä kuuluu esimerkiksi poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisille sekä vero- ja sosiaalihuollon yksiköille.²⁹⁰ PL 119.2 §²⁹¹ edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Asianmukainen säädöstaso määräytyy ilmaisun "julkinen valta" merkityksen mukaan ja edelleen sen perusteella, onko julkisen vallan käyttö merkittävää.²⁹² Valtiosääntöoikeudellinen asema ei kuitenkaan ole edellytys merkittävää julkista valtaa käyttäville toimijoille.

Välillisen julkisen hallinnon toimielimet ovat eri asemassa keskenään sen suhteen, milloin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa kyseiselle toimielimelle ja onko sille mahdollista antaa tavallisella lailla tehtävä, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Välillisen julkisen hallinnon laitokset käyttävät julkista valtaa tyyppillisesti silloin, kun ne päättävät konkreettisissa tapauksissa yksityisen oikeudesta etuuteen ja etuuden suuruudesta. Julkisen vallan käyttö on intensiivistä tilanteissa, joissa päätöksentekoon sisältyy jo maksetun etuuden takaisinperintää.²⁹³ Kelan etuusasioissa käyttämä julkinen valta on tietyissä tilanteissa siis edellä kuvatun mukaisesti intensiivistä, mutta yleisesti ottaen merkittävää julkisen vallan käyttöä, sillä sen hoitamat etuusasiat koskevat yksilön perusoikeuksia PL 19 §:n nojalla. Merkittävän julkisen vallan käytön ja PL 124 §:n kannalta tarkasteltuna Kelan oikeudellinen asema on lähentynyt viranomaiselle annettua määritelmää.

Julkisen vallan käyttöä kuitenkin lieventää osaltaan se, että Kelalla ei ole norminantovaltaan liittyvän täsmällisyysvaatimuksen nojalla toimivaltaa antaa oikeudellisesti vel-

²⁸⁹ Hallintolain soveltaminen etuusasioissa 2011, s. 2.

²⁹⁰ HE 1/1998 vp. s. 74, 174.

²⁹¹ PL 119.2 §: ”Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.”

²⁹² HE 1/1998 vp. s. 174.

²⁹³ Huhtanen 2006, s. 1267, 1270–1271.

voittavia normeja, jotka vaikuttaisivat yksilöllisten etuuspäätösten sisältöön. Tästä johtumatta, menettelyä koskien Kela voi antaa oman organisaationsa sisällä oikeudellisesti sitovia määräyksiä.²⁹⁴ Ohjeistuksen tarkoituksena on yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistaminen (Kelalaki 20 §). Viranomaisen määritelmään ja norminantovaltaan liittyen on tarkasteltava PL 80.2 §:ä. PL 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Sen 2 momentti toteaa, että ”myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.” Suomen Pankkia koskien on katsottu, että se olisi perustuslain tarkoittama ”muu viranomainen”, koska se on lailla erikseen säännelty itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja koska sillä on julkisina pidettäviä tehtäviä. Tässä yhteydessä on todettu, että arvioon ei vaikuta Suomen Pankin erityisasema säännönmukaisesta valtionhallinnosta erillisenä yksikkönä. Näiden, myös Kelaan soveltuvien piirteiden perusteella, on katsottu, että Suomen Pankille voitaisiin antaa norminantovaltaa ja se saisi viranomaisen määritelmän.²⁹⁵ Parlamentaarista ennakkovalvontavaltaa käyttävä perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kuitenkin todennut, että Suomen Pankki jää niiden hallintoviranomaisten piirin ulkopuolelle, jolle voidaan taata aineellista lainsäädäntövaltaa eli toimivaltaa antaa sellaisia yleisesti sitovia sääntöjä, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja.²⁹⁶ Näiden perustelujen soveltuessa sekä Kelaan että Suomen Pankkiin, voidaan edellä esitetyn selvittävän myös Kelan mahdollista norminanto-oikeutta ja viranomaisasemaa.

5.2 Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi talouden näkökulmasta

Kelan toimintakenttä on ajan kuluessa monipuolistunut voimakkaasti; kansaneläkejärjestelmän hoito ei ole enää laitoksen keskeinen tehtävä, keskeiseksi on muodostunut vastuu muusta sosiaaliturvasta²⁹⁷. Tällä muutoksella ei ole ollut suoranaista vaikutusta Kelan valtiosääntöiseen asemaan, toiminnan ohjaukseen, valvontaan tai Kelan oikeudelliseen asemaan osana valtionhallintoa. Kelan suurvastuu kansalaisten perusturvasta ja Kelan tiukasti lakeihin sidotut tehtävät edellyttäisivät muun ohella kokonaisarviointia

²⁹⁴ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 139.

²⁹⁵ VVM:n työryhmämuistio 11/2003, s. 79–80.

²⁹⁶ Ks. aiheesta PeVL 12/1996 vp., Pevl 7/1998 vp., PeVL 11/1993 vp.

²⁹⁷ Myllymäki 2007, s. 355.

laitoksen toimenpiteiden vaikutuksesta annettuihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin Kelan ollessa näiden tavoitteiden merkittävä toteuttaja.²⁹⁸ Kelan toimintakentän laajentumisella on suora yhteys Kelan yhteiskunnallisen roolin kasvuun, minkä voi nähdä aiheuttavan korostetun vastuun rahoituksen kestävydestä. Kelan yhteiskunnallisen vastuullisuuden yhteydessä todetaan, että Kela huolehtii osaltaan rahoituksen kestävydestä.²⁹⁹ Tämä toteamus osittaisesta vastuunkannosta on lainsäädännön kanssa yhtenevä valtion vastatessa viimekädessä Kelan rahoituksesta ja tulotalouden perustasta. Toteamuksen voi nähdä eräänlaisena Kelan ja valtion yhdessä jakaman vastuun ilmentymänä.

Julkisoikeudellisten laitosten yhteydessä itsenäinen talous merkitsee riippumattomuutta valtion talousarviosta. Kelan riippumattomuus ei ole tässä suhteessa ehdotonta, koska huomattava osa sen toimeenpanemista etuuksista rahoitetaan valtion talousarvion kautta määrärahoihin.³⁰⁰ Rahoitus on vaikuttanut Kelan itsenäiseen asemaan siten, että mitä enemmän Kelalla on ollut vakuutusmaksuihin perustuvaa rahaa, sen itsenäisempi asema on ollut suhteessa valtiovaltaan. Mitä suurempi osa rahoista tulee valtion vuosittaisista budjettivaroista, sen rajoitetumpaa Kelan tosiasiallinen liikkumavara on ollut.³⁰¹ Kelan talousautonomiaa ei ole voitu pitää ehdottomana missään sen toiminnan vaiheessa sen vuoksi, ettei sillä ole ollut itsenäisiä mahdollisuuksia päättää tulotalouden perusteista tämän tehtävän ollessa lainsäätäjällä.³⁰²

Valtion rahoitusosuuksien kasvuun ja valtion vastuuseen viimesijaisena rahoittajana on pyritty kiinnittämään huomiota ja korostettu sitä, että merkittävien etuusmuutosten ja taksorotusten yhteydessä myös rahoitusta koskevia säännöksiä on tarkistettava.³⁰³ Kelan talouden saattamista vakaalle ja kestäväälle pohjalle on siis peräänkuulutettu, mutta käytännössä osan Kelan tulotalouden perustasta muodostamat sosiaaliturvamaksut on tavattu säätää yksivuotisilla laeilla. Kansantaloutta elvytettäessä sosiaaliturvamaksujen alennuksilla, Kelan vastuulla olevia tehtäviä ei ole riittävästi huomioitu.³⁰⁴ Vastaavasti jul-

²⁹⁸ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 144.

²⁹⁹ Kelan toimintakertomus 2012, s. 37.

³⁰⁰ Huhtanen 2006, s. 1272.

³⁰¹ Häggman 1997, s. 229.

³⁰² Myllymäki 2007, s. 358.

³⁰³ Aiheesta todettu kansaneläkettä koskien HE 73/2008 vp. s. 10 ja StVM 21/2008 vp. s. 2: Valiokunnan kannanotossa on todettu, että jottei lisärahoitusosuus eli eduskunnan vastuu rahoitusomaisuuden vähimmäismäärästä kasva hallitsemattomasti kuten takuusuorituksen ollessa käytössä tapahtui, niin rahoitusosuuksia koskevia säännöksiä tarkistetaan merkittäviä kustannusmuutoksia aiheuttavien etuusmuutosten yhteydessä. Näin ollen rahoituksen kestävydestä vastaaminen on lopulta lainsäätäjän toteutettavissa.

³⁰⁴ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 187.

kisen talouden sopeutustoimena sosiaaliturvamaksuja on tavattu nostaa valtiontalouden rakenteellisen alijäämän kompensoimiseksi.³⁰⁵ Vakuutettujen osuus tulotalouden perusteista on joka tapauksessa vähentynyt senkin vuoksi, että Kelan toiminta on muuttunut sosiaalivakuutuksista yhä enemmän sosiaaliavustuksista päättäväksi organiksi.³⁰⁶

Kelan rahoituksen valtiolähtöisyydellä on aina myös laajempi kansantaloudellinen merkitys. Esimerkiksi kansaneläkemaksun poistuessa ja valtion rahoitusosuuden kasvaessa, valtio rahoitti nämä aiheutuneet lisääntyneet kustannukset sekä lainanotolla että tiettyjä valmisteveroja korottamalla.³⁰⁷ Kelan rahoitusvajetta on ajan saatossa kompensoitu valtion toimesta tulouttamalla arvonlisäverotuottoja Kelalle.³⁰⁸ Näin ollen rahoituksen järjestäminen ilmentää pareto-optimaalista logiikkaa, sillä kenenkään etuja ei voida parantaa ilman toisten etujen heikentämistä. Rahoitus on aina kytköksissä myös sosiaalipoliittikaan, sillä Kelan hoitamat etuudet ilmentävät yhteiskunnan kulloisiakin sosiaalipoliittisia tavoitteita ja sosiaalipoliittisia painotuksia.

Kelaa perustettaessa tarkoituksena oli luoda valtionhallinnosta taloudellisestikin erillinen orgaani, jonka tehtävien hoitaminen ei rasittaisi valtion sen paremmin kuin kuntienkaan taloutta. Verrattuna perustamisajankohtaan, Kelan toiminta on muotoutunut eläkelaitosmaisesta orgaanista sosiaaliturvaa yleisesti toimeenpanevaksi laitokseksi, minkä myötä sen rahoituskin on muotoutunut enenevässä määrin valtiolähtöisemmäksi. Tästä johtuen Kelan taloutta tulisi tarkastella ja valvoa kiinteämmin osana valtionhallintoa muun muassa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmista.

5.3 Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman arviointi talouden valvonnan näkökulmasta

Itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten kohdalla huomattavin ero suhteessa viranomaisen määritelmään on valvonnassa, sen järjestämisessä ja finanssivalvonnan oikeudellisten rajojen asettamisessa. Perinteisesti johto ja valvonta on liitetty alaisuussuhteisiin ja

³⁰⁵ VM:n taloudellinen katsaus syyskuu 2013, s. 70, 74: Sosiaalivakuutusmaksut olivat vuonna 2014 yhteensä 27,1 miljardia euroa ja vuonna 2015 ne tulevat olemaan 28,4 miljardia euroa. Sopeutustoimena sosiaaliturvamaksuja tullaan korottamaan nettomääräisesti vuonna 2016 kaikkiaan 2 miljardilla eurolla ja 2,2 miljardilla eurolla vuonna 2017.

³⁰⁶ Myllymäki 2007, s. 358.

³⁰⁷ HE 147/2009 vp. s. 10.

³⁰⁸ Arvonlisäveron tuloutuksesta mm. HE 68/2005 vp. s. 8 sekä hallituksen esityksissä Kansaneläkelaitoksen rahoituksen väliaikaisesta muuttamisesta vuosia 1994–2005 koskien (HE 161/1993 vp., HE 161/1994 vp., HE 67/1995 vp., HE 135/1996 vp., HE 103/1997 vp., HE 119/1998 vp., HE 53/1999 vp., HE 107/2000 vp., HE 118/2001 vp., HE 124/2002 vp., HE 54/2003 vp., HE 148/2004 vp.).

aseman itsenäisyyteen³⁰⁹. Julkisoikeudellisten laitosten valvonta onkin väljää, jos sitä verrataan valtion tai kuntien viranomaisiin kohdistuvaan ohjaukseen ja valvontaan³¹⁰. Viranomaiset ovat hierarkkisesti jonkin ministeriön alaisuudessa, mutta itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten kohdalla tämän alaisuusaseman on katsottu olevan itsenäisyyden este ja tällä perusteella poissuljettu.

Kelan talouden valvontajärjestelmä on pysynyt perusteiltaan muuttumattomana Kelaa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa, toimintakentän laajentuessa ja rahoitussuhteiden muuttuessa enenevässä määrin valtiolähtöisemmäksi. Valtuutettujen rooli talouden valvojina onkin saanut itseisarvon aseman³¹¹. Valvonnan järjestämistä valtionhallinnosta erilleen perusteltiin Kelaa perustettaessa sillä, että kansaneläkejärjestelmän luomisessa oli kyse suuresta sosiaalisesta uudistuksesta ja että tehtävien hoitaminen edellytti erillisyyden aikaansaamaa toiminnan joustavuutta. Voimakkaasti rahastointiin perustuvaa tulotaloutta pidettiin perusteena toiminnalliselle ja taloudelliselle itsenäisyydelle, myös siis talouden valvonnalle, mitä ilmennettiin valtionhallinnosta erillisellä asemalla. Kelan hallintoelinten asettaminen eduskunnan toimesta ja sen välittömään yhteyteen nähtiin mahdollistavan kansalaisten vaikuttamisen Kelan toimintaan edustuksellisen demokrati-an nojalla.³¹² Nykyisin Kelan toimiessa suomalaista perusturvaa pääasiallisesti toimeenpanevana orgaanina, voidaan perustamisajankohtana esitetty suuren sosiaalisen uudistuksen kääntää toisin sen sijaan, että sosiaalioikeuden toimeenpanoa pidettäisiin erillisyyden perusteena. Voidaankin siis kysyä, että eikö suomalaisen sosiaaliturvan pääasiallisen toimeenpanijan, merkittävän yhteiskunnallisen toimijan ja yhteiskuntapoliittisten arvojen ilmentäjän tulisi olla nimenomaisesti tiukemmin valtiontalouden valvonnan piirissä?

Kelan toiminta on yhteiskunnallisesti merkittävää ja sen tulee toiminnassaan huomioida yhteiskunnallisen vastuullisuuden velvoite, jonka osana on huomioitava taloudelliset näkökohdat. Näiden näkökohtien huomioimisessa valvonta on avainasemassa. Yhteiskunnallista vastuullisuutta ja rahoituksen kestävydestä huolehtimista korostaa se, että Kelan tulotalous nojaa perustaltaan valtaosin valtiolta saatavaan rahoitukseen. Tältä osin Kelan tilivelvollisuutta pääasiallista tulonlähdettä eli valtiota kohtaan voitaisiin lisätä valvontajärjestelmää uudelleen organisoimalla. Kelan tulotalous ei nykyisellään ole pe-

³⁰⁹ Myllymäki 2007, s. 129.

³¹⁰ Huhtanen 2006, s. 1273.

³¹¹ HE 10/2001 vp. s. 15, 24.

³¹² Myllymäki 2007, s. 355, Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 35–36, 38.

rustamisajankohdan kaltaisesti rahastointiin perustuvaa, joten siltä osin taloudellisen ja toiminnallisen itsenäisyyden perusteet eivät vastaa nykytilaa.

Muodostaisiko valvonnan kiinteämpi yhteys perinteisiin valtiontalouden valvonta- ja ohjaussuhteisiin toiminnallisen itsenäisyyden ja toiminnan joustavuuden toteutumiselle tosiasiallisen esteen? Voivatko etuusjärjestelmät olla joustavia, vaikka valvontaa valtion valvontaelinten toimesta tehostettaisiin tai Kelan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan puututtaisiin? Toiminnan joustavuutta ja itsenäisyyttä tarkasteltaessa on huomioitava, että se, mitä käsitetään talouteen liittyen perinteisellä valtion ohjauksella ja valvonnalla on muuttanut muotoaan Kelan perustamisajankohdasta lukien. Valtion taloudenhoidolle oli 1990-luvulle asti tyypillistä kameralistiset periaatteet; rahankäytön yksityiskohtainen ohjailu ja kontrolli, tarkka ja sitova budjetointi sekä varojen käytön kontrollointi etu- ja jälkikäteen. Kameralismissa talous ja toiminta nähtiin toisistaan erillisinä ja huomio kiinnittyi enemmän siihen, miten rahoja käytettiin kuin siihen, mitä niillä saatiin aikaan. Taloudenhoidossa on siirrytty kameralismista tulokulttuuriin, jossa on tyypillistä toimijoiden valta päättää toiminnastaan, taloudestaan ja niiden vastuu aikaansaannoksis- taan.³¹³ Nykyisin valvonnassa huomioidaan valvottavan toimijan toiminnan luonne ja sen valta vaikuttaa toiminnan järjestämiseen, joten valvonnan näkeminen toimintaa hi- dastavana tai haittaavana tekijänä ei ole nykyisenkaltaisen valvonta-termin sisältöä vas- taava. Kelan toimintaa koskien joustavuuden raamit muodostuvat ennen muuta Kelan hallintoa ja toiminnan järjestämistä säätelevien lakien ja asetusten antamissa puitteissa. Toiminta on tiukasti säädeltyä ja toiminnan on tapahduttava asetettujen normien rajois- sa. Enemmän kuin valvonta, toiminnan joustavuutta estävänä tekijänä voidaan nähdä olevan Kelan toimeenpanemien etuuksien monimuotoinen kokonaisuus ja sitä koskeva hajanainen lainsäädäntö.

5.4 Talouden valvonnan vaihtoehtoiset toteuttamistavat valtiosääntöoikeudellisen aseman puitteissa

5.4.1 Valtuutettujen toimivaltaa itsenäisenä toimielimenä korostava näkökulma

Kelan talouden valvontaa määrittävä valtuutettuja koskeva perustuslain säännös on niu- kahko. Säännös ei sellaisenaan näyttäisi perustavan Kelalle kovinkaan erityislaatuista valtiosääntöoikeudellista asemaa. Se kuitenkin osoittautuu sisällölliseksi ja periaattee- liseksi valtiosääntönormiksi, sillä siihen sisältyy sekä positiivinen että rajoittava ulottu-

³¹³ Myrsky 2010, s. 50–51.

vuus sen toisaalta luodessa valtuutetuille toimivallan puuttua Kelan toimintaan valvontatehtävän toteuttamiseksi, mutta toisaalta aiheuttaen sen, että valtuutettujen valvontavalta sulkee pois muiden toimielinten puuttumisen Kelan toimintaan.³¹⁴

Valtuutettujen valvontavalta on lähinnä jälkikäteistä ja reaktiivista laillisuusvalvontaa, vaikka onkin todettu, että valtuutettujen valvontatehtävää ei tulisi rajata vain ahtaasti ymmärrettyä jälkikäteisvalvontaa koskevaksi.³¹⁵ Valtuutettujen valvonnan pyrkimyksenä on eduskunnan riittävien, Kelaa koskevien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen.³¹⁶ Enemmän kuin aktiivisen ohjaamisen osalta, valtuutettujen toimivaltaa tulisi laajentaa ja yleisemmin valvontajärjestelmää uudistaa tarkoituksenmukaisuustarkistuksen suuntaan. Tarkoituksenmukaisuustarkistus antaisi arvokasta tietoa Kelan toiminnasta yleisesti ja edesauttaisi toiminnan läpinäkyvyyttä. Valtuutettujen toimivaltaa voisi laajentaa tällaista toiminnan arviointia ja sen raportoimista koskevaksi, jolloin eduskunnalle välittyisi tärkeää informaatiota tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja tuloksellisuudesta sekä yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden asettajana että Kelan talouden viimekätisenä rahoittajana.

5.4.2 Valvonta eduskunnan tarkastusvaliokunnan näkökulmasta

Valtionhallinnon laaja-alaisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi kuuluu ensisijaisesti tarkastusvaliokunnalle ja tässä, kuten yleisesti ottaen valtiontalouden tarkastustyössä, on keskeistä edustuksellisen kansanvallan elinten asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi. Näin ollen tuloksellisuuden arvioinnin osana kritiikille alttiiksi asetuvat myös poliittiset arvot.³¹⁷ Tarkastusvaliokunnalla riippumattomana tarkastajana on oikeus antaa Kelaa koskevia kannanottoja ja kohdistaa toimenpiteitä Kelaan, mutta näihin toimiin ryhtyessään tarkastusvaliokunnan on huomioitava Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema ja valvontajärjestelmä.³¹⁸ Tästä lähtökohdasta tarkastellen Kelan tuloksellisuuden arviointi voitaisiin suorittaa ulkoisena tarkastuksena tarkastusvaliokunnan toimesta eli valtionhallinnon yhteiskunnallisuuden vaikuttavuuden arvioinnin osana erityistä huolellisuutta noudattaen ilman että valtiosääntöoikeudellinen asema vaarantuisi tai sitä loukattaisiin.

³¹⁴ Mäenpää 1999, s. 1038–1039.

³¹⁵ HE 10/2001 vp. s. 24.

³¹⁶ PeVL 22/2007 vp. s. 2.

³¹⁷ Myllymäki 2007, s. 186

³¹⁸ HE 71/2006 vp. s. 21.

5.4.3 Eduskunnan toimivaltaa korostava näkökulma

Eduskunnan toimivaltaa korostavassa tulkinnassa lähtökohtia on kolme; valtuutettujen laaja valvontavalta ja valvoa-termille annettu sisältö, eduskunnan harjoittama valvonta lainsäädännöllisin keinoin sekä eduskunnan valvontavaltaa muilta osin laajentavat vaihtoehdot.

Yleisesti ottaen johdon ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan ohjaukseksi.³¹⁹ Tällä perusteella ohjaus olisi yläkäsite pitäen sisällään valvonnan. Julkishallinnon valvonnan perustana olevan parlamentaarisen valvonnan³²⁰ keskeiseksi tarkoitukseksi on nähty huolehtiminen siitä, että hallintokoneisto noudattaa eduskunnan tekemiä yhteiskunnallisia perusratkaisuja, jolloin valvonta siis välillisesti ulottuu myös valtioneuvoston alaisen hallintokoneiston toimintaan.³²¹

Valvoa-termille ei ole annettu lainvalmisteluasiakirjoissa tarkkarajaista määritelmää. Eduskunnan valvontavaltaa korostavassa tulkinnassa valvoa-termin sisältö on ymmärretty laajasti siten, että siihen saattaisi kuulua myös Kelan ohjaus. Näin ollen Kela toimisi eduskunnan ohjauksessa ja alaisuudessa valtuutettujen toiminnan kautta. Eduskunnan välitön ja aktiivinen ohjaus laajentaisi valvoa-termille annetun sisällön laajaksi ja aktiiviseksi. Tällöin tarkastettavaksi tulisi sekä valtuutettujen toimivaltaa että eduskunnan toimivaltaa koskevan säädöspohjan tarkistaminen. Eduskunnalle lainsäädäntövaltaa käyttävänä valtioelimenä ei normaalisti kuulu osallistuminen toimeenpanovallan käyttöön, joten eduskunnan ohjaus toimintaohjein tai konkreettisin päätöksin edellyttäisi perustuslain tasoista säädöstä.³²²

Vaikka oltaisiin yksimielisiä siitä, että ohjaus kuuluisi osaksi valvontatehtävää, niin parlamentaarisen valvonnan ulottaminen Kelaa koskevaksi ei ole mahdollista sen tarkoituksen ollessa eduskunnan tekemien yhteiskunnallisten ratkaisujen noudattamisen valvonta myös valtioneuvoston alaisen hallintokoneiston toiminnan osalta. Esteenä parlamentaarisen valvonnan ulottamiseen Kelaa koskevaksi olisi näin ollen se, että Kela ei ole alaisuussuhteessa valtioneuvostoon.

³¹⁹ Myllymäki 2007, s. 129.

³²⁰ PL 3 §: ”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomio-istuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.”

³²¹ Myllymäki 2007, s. 136.

³²² Mäenpää 1999, s. 1040–1041, 1043.

Eduskunta voi konkreettisesti lainsäädäntövaltansa turvin puuttua Kelan talouteen ja toimia näin talouden valvojana³²³. Merkittävänä valvonnallisena väliintulona Kelan rahoitusta koskien voidaan pitää lakia valtion vuonna 1999 kansaneläkelaitokselle suorittaman takuusuorituksen vähentämisestä (910/1998). Lain mukaan valtio suoritti vuonna 1999 takuusuoritusta kansan- ja sairausvakuutusrahastoon yhteensä 500 miljoonaa markkaa (muunnettuna euroiksi 84,1 miljoonaa euroa³²⁴) vähemmän kuin rahastojen lakisääteisten rahoitusomaisuuden vähimmäismäärien saavuttamiseksi tarvitaan. Samalla säädettiin, että Kansaneläkelaitos vastaa mainitun määrän rahoittamisesta omilla varoillaan vuoden 2001 loppuun mennessä. Rahoituksesta vastaaminen edellytti viime kädessä laitoksen sijoitusomaisuuden realisointia, jollei Kelan rahoitusomaisuus muuten riittänyt maksuvelvollisuutta hoitamaan. Rahoitus voitiin järjestää myös siten, että eläkevastuurahasto ostaisi varojensa tuotoilla sijoitus- tai käyttöomaisuutta kansaneläke- ja sairausvakuutusrahastosta. Kela rahoitti maksuvelvollisuuttaan eläkevastuurahaston varoilla etuusrahastoista sijoituksia ostamalla eli sisäisinä kauppoina, myymällä osakkeita ja kassavaroillaan. Järjestelyillä oli negatiivinen vaikutus maksuvalmiuteen ja Kela joutui pyytämään vuosina 1999–2000 valtiolta maksuvalmiusrahaa useana kuukautena maksuvalmiutensa turvaamiseksi.³²⁵ Laki ei muuttanut valtion vastuuta viimekätisenä rahastojen maksuvalmiuden turvaajana.³²⁶

Lain tarkoituksena oli rahastojen varallisuuden parempi käytettävyys rahastojen maksuvalmiuden turvaamiseen. Tämän tarkoituksen suuntaisesti pääperiaatteena oli se, ettei sijoitusomaisuutta hankittaisi rahastoihin lisää. Kelan tuli vastata mainitun summan rahoittamisesta omilla varoillaan vuoden 2001 loppuun mennessä, joten tämän takuusuorituksen säästövaikutus oli tarkoitus jäädä pysyväksi.³²⁷ Rahoitusvajeen kattamisen määräaika jatkettiin alkuperäisestä vuoden 2001 lopusta kolmeen kertaan; ensin vuoden 2003 loppuun (laki valtion vuonna 1999 kansaneläkelaitokselle suorittaman takuusuorituksen vähentämisestä annetun lain muuttamisesta 1208/2001), sitten vuoden 2005 loppuun (laki valtion vuonna 1999 kansaneläkelaitokselle suorittaman takuusuorituksen vähentämisestä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta 958/2003) ja lopuksi vuoden 2007 loppuun (laki valtion vuonna 1999 kansaneläkelaitokselle suorittaman takuusuorituksen

³²³ Ks. tähän liittyen aiemmin esitetty sijoitusomaisuuteen liittyvä väliintulo luvussa 3.3.2 ”Sijoitustoiminta Kansaneläkelaitoksen toiminnan varhaisina vuosikymmeninä”.

³²⁴ HE 125/2005 vp. s. 4.

³²⁵ Valtuutettujen kertomus 2001, s. 9–10.

³²⁶ HE 179/1998 vp. yleisperustelut, ehdotetut muutokset, Kansaneläkerahasto ja sairausvakuutusrahasto.

³²⁷ HE 179/1998 vp. esityksen pääasiallinen sisältö.

vähentämisestä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta 999/2005). Lain perimmäisenä tarkoituksena oli Kelan rahoitustilanteen tervehdyttäminen laitoksen omaa rahoitusta käyttäen.³²⁸ Takuusuorituksen ollessa käytössä, se toteutettiin yksivuotisilla erityislaeilla ja näiden lakien yhteydessä valtiovarainvaliokunta toistuvasti arvosteli mietinnössään ajan saatossa lähes pysyväisluonteiseksi muodostunutta tilapäislainsäädäntöä ja katsoi, että Kelan rahoitus tulisi saattaa erityislakeja vakaammalle ja suunnitelmalliselle pohjalle.³²⁹

Eduskunnan on siis tarvittaessa mahdollista edellä kuvatun väliintulon kuvaamalla tavalla säätää Kelan rahoituksen järjestämistapaan puuttuvista keinoista lainsäädäntövaltansa keinoin etuuksien tasoa heikentämättä. Esitetyn kaltaisen väliintulon todennäköisyys ei ole kovin suuri, koska Kelan sijoitusomaisuus on nykyisellään vähäinen suhteessa esimerkiksi etuuskuluihin³³⁰. Jos nykyisen lainsäädännön puitteissa suoritettaisiin tällainen väliintulo eli valjastettaisiin sijoitusomaisuus rahastojen vähimmäismäärään kattamistarkoituksiin, niin saavutetut hyödyt eivät olisi suuria myöskään siksi, että toimenpiteellä olisi Kelan maksuvalmiutta heikentävä vaikutus.

Valtiosääntöoikeudellisen itsenäisyyden puitteissa nykyiselle talouden valvonnan järjestämistavalle voi etsiä vaihtoehtoja tapaa eduskunnan roolista Suomen Pankin valvonnan järjestämisessä. Sekä Kelan että Suomen Pankin asema valtionhallinnossa perustuu valtiosääntöön. Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Valtiosääntöoikeudellisesti Suomen Pankin ja eduskunnan välisessä suhteessa on kaksi merkityksellistä osaa; sekä eduskunnan takuulla että hoidossa toimiminen ja pankkivaltuutettujen valvomana toimiminen.³³¹ Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Eduskunnan asianomaisella valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla on oikeus saada Suomen Pankin valvontaa varten tarvitsemansa tiedot (PL 91 §). Ilmaisun "eduskunnan takuulla" on tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista. Ilmaisun "eduskunnan hoidossa" on puolestaan katsottu merkitsevän Suomen Pankin riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja erillisyyttä säännönmukaisesta valtionhallinnosta sekä viittaavan eduskunnan valitsemiin tilintarkastajiin ja pankkivaltuutettuihin

³²⁸ HE 125/2005 vp. s. 5–6.

³²⁹ VaVM 118/2004 vp. s. 1–2.

³³⁰ Kelan tilinpäätös 2012, s. 21–23: Etuuskulut kokonaisuudessaan 13,1 miljardia euroa sijoitustuottojen ollessa yhteensä 28,8 miljoonaa euroa.

³³¹ PeVL 5/1997 vp. valiokunnan kannanotot, pankkivaltuuston asema.

sekä heidän harjoittamaansa päätöksentekoon. Eduskunnan hoidossa toimimisen selkeä muodollinen merkitys on siinä, että Suomen Pankin tulee toimia eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään säännönmukaisesta valtionhallinnosta.³³² Sanaparia ”takuulla ja hoidossa” ei ole Kelan kohdalla otettu lakiin, mutta se vastaa Kelan tosiasiallista asemaa. Kuten Suomen Pankkikin, Kela toimii eduskunnan takuulla eduskunnan vastatessa Kelan taloudellisista velvoitteista ja on eduskunnan hoidossa muodollisesti riippumattoman asemansa nojalla ja valtuutettujen kautta.

Toiminnan eroavaisuuksissa olennaisinta on se, että Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellisen aseman estämättä on ollut mahdollista järjestää valvonta kiinteämmin eduskunnan yhteyteen kuin mitä Kelan kohdalla on menetelty. Näin ollen olisi siis mahdollista tehostaa eduskunnan harjoittamaa valvontaa Suomen Pankin osoittamalla tavalla esimerkiksi erillisen valiokunnan kautta. Toisin kuin Suomen Pankki, Kela ei ole juridisesti asemaltaan tai organisaatiojärjestelyinkään kytketty kiinteästi eduskunnan alaiseksi laitokseksi kuten Suomen Pankki eduskunnan erillisen, Suomen Pankin toiminnan valvomiseen keskittyneen pankkivaliokunnan kautta. Kelaan kohdistuva eduskunnan harjoittama talouden valvonta on Suomen Pankkiin kohdistuvaa valvontaa välillisempää. Lisäksi Suomen Pankin tilintarkastuksessa korostuu eduskunnan merkitys jo tilintarkastajien valinnasta alkaen ja eduskunta suorittaa pankkivaltuutettujen antaman kertomuksen käsittelyn yhteydessä Suomen Pankin kokonaistaloudellista valvontaa. Suomen Pankkiin ulottuu myös ylikansallinen tilintarkastusoikeus, kuten keskuspankkeihin yleisesti.³³³ Toimijoiden välillä on merkittävä ohjaukseen ja valvontaan liittyvä eroavaisuus niiden toimialasta johtuen, sillä Suomen Pankki on velvollinen toimimaan Euroopan keskuspankin suuntaviivojen mukaisesti hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä.³³⁴

Eduskunnan valvontavaltaa laajentavana vaihtoehtona voidaan nähdä Suomen Pankkiin kohdistuvan valvonnan mukaisesti eduskunnalle kuuluvan hallintoelinten nimittämisen ulottaminen Kelan tilintarkastajia koskevaksi. Tilintarkastajat toimivat valtuutettujen apuna valvonta- ja tarkastustoiminnassa tarkastaen Kelan hallintoa, omaisuuden

³³² HE 1/1998 vp. s. 142; PeVL 5/1997 vp. valiokunnan kannanotot, pankkivaltuuston asema.

³³³ Myllymäki 2007, s. 356, 380.

³³⁴ Mäenpää 1999, s. 1042.

hoitoa ja toimintaa.³³⁵ Hallitus vastaa kirjanpidon lainmukaisuudesta ja varainhoidon valvonnasta.³³⁶

Eduskunnan nimeämismääräyksen ulottaminen tilintarkastajia koskeviksi vahvistaisi tilintarkastustoiminnon valvonnallista roolia ja eduskunnan merkitystä. Tarkastukselle pitäisi olla korostuneempi asema Kelan toiminnan julkistaloudellisen merkityksen takia. Nimeämismääräyksen lisääminen ei sinällään ole valtiosääntöoikeudellisen aseman loukkaus, sillä Suomen Pankin kohdalla tilintarkastajien valinta on toteutettu eduskunnan toimista tavallisella lailla ilman perustuslain nimenomaista säädöstä. Suomen Pankkia koskien PL 91.1 §:ssä todetaan eduskunnan valitsevan pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Tilintarkastajien valinta on säädetty eduskunnan tehtäväksi Suomen Pankista annetun lain (241/1998) 18.1 §:ssä. Vaikka siis PL 36.1 §:ssä todetaan vain valtuutettujen valinnasta, eduskunnan nimeämismääräyksen laajentaminen tilintarkastajien valintaa koskeviksi voitaisiin edellisestä johtuen toteuttaa tavallisen lain säädöksellä³³⁷. Tilintarkastajien valinnan ohella tilintarkastajien raportointivelvollisuutta eduskunnalle voisi lisätä, jolloin tilintarkastajat voisivat olla välittömämmässä raportointivastuussa eduskunnalle. Muutos edellyttäisi Kelan tarkistusta valtuutettujen tilintarkastajien valintaa koskevien tehtävien (5 §), hallituksen tehtävien (7 §) ja tilintarkastuskertomuksen antamisen (18.2 §) osalta. Kelan tilivelvollisuuden parantamiseksi samassa yhteydessä voisi harkita valtiovarain controller-toiminnon ulottamista Kelan valvonnan osaksi, sillä sen tehtäviin kuuluu valtion tilinpäätös- ja muuta valtiontaloutta koskevaa raportointia koskeva ohjaus, yhteensovitus ja kehittäminen sekä sisäinen valvonta (talousarviolaki 24 e §). Valtiovarain controller-toiminto kuuluu organisatorisesti VM:n yhteyteen, mutta toiminnon toimivallan ulottaminen Kelaa koskeviksi ei olisi ongelmallista controller-toiminnon ollessa toiminnallisesti riippumaton ministeriöstä.³³⁸

5.4.4 Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaa laajentava näkökulma

Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema huomioon ottaen ja sen estämättä, talouden valvonnan uudelleenjärjestämistä voisi harkita VTV:n toimivallan osalta. VTV:n toimivaltaa laajentamalla Kelaakin koskeviksi, Kelan talouden valvontaan ja tarkastukseen olisi mahdollista saada valtion taloudenhoitoon laajemmin liittyvä näkökulma laillisuuden ja

³³⁵ Kelan tilinpäätös 2012, s. 39.

³³⁶ Valtuutettujen toimintakertomus 2012, s. 19.

³³⁷ Tätä ajatusta tukee PL 36.2 §: ”Eduskunta valitsee muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.”

³³⁸ HE 56/2003 vp. s. 66.

tarkoituksenmukaisuuden osalta. Nykyisellään VTV:n tarkastusoikeus ulottuu muun muassa yhteisöihin ja muihin oikeushenkilöihin, joiden hoidettavaksi on uskottu valtion varojen ja omaisuuden hoitoa koskevia tehtäviä.³³⁹ VTV:lla on oikeus tarkastaa valtion liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja valtioenemmistöisiä osakeyhtiöitä.³⁴⁰ Laajaa tarkastusoikeutta on perusteltu toiminnan edellytyksillä, valtion budjettitalouden ulkopuolisen toiminnan laajentumisella ja valtion siirtomenojen kasvaneella osuudella.³⁴¹ Tästä lähtökohdasta asiaa arvioiden Kelan talouden tarkastaminen tulisi saattaa VTV:n tarkastusoikeuden alaan Kelan ollessa euromääräisestikin tarkasteltuna suurin valtionhallinnosta erillinen yhteiskunnallinen toimija. VTV:n ollessa eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton orgaani, tämän järjestelyn ei sinällään voisi katsoa loukkaavan Kelan valtiosääntöistä asemaa, koska kyseessä on perinteisestä valtioneuvoston ohjaus- ja valvontajärjestelmästä riippumaton orgaani eikä VTV:n suorittama tarkastus aiheuta alaisuussuhdetta³⁴². Tätä erillisyyttä valtionhallinnosta ja ajatusta tarkastettavan orgaanin aseman loukkaamattomuudesta korostaa VTV:a koskevan riippumattomuuden ollessa säädetty perustuslain tasolla (PL 90.2 §). Kelan aseman loukkaamattomuutta korostaisi sekin, että VTV:n tarkastustoiminnan tulokset, tilintarkastuksen huomiot ja toimenpide-ehdotukset, eivät ole sinällään oikeudellisesti velvoittavia.³⁴³

VTV tekee toiminnantarkastusta, joka tähtää tuloksellisuuden arvioinnin keinoin tuottamaan toimijoille käyttökelpoista tietoa taloudenhoidosta.³⁴⁴ Toiminnan perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellisuutta.³⁴⁵ Julkisorgaaneita koskeva tuloksellisuusvaatimus, Kelan vastuu suomalaisesta sosiaaliturvasta ja laitoksen lakeihin sidotut tehtävät vaatisivat kokonaisarviointia laitoksen toimenpiteiden vaikutuksista asetettuihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Kelalle ei kuitenkaan ole itsenäisiä mahdollisuuksia päättää tulotalouden perusteista, joka lieventää osaltaan tuloksellisuusvaatimusta.³⁴⁶

5.4.5 Talousarvion laatimisvelvoite

Lainsäädännössä ei ole olemassa normia, joka edellyttäisi Kelaa laatimaan tai jonkin toimielimen hyväksymään sen vuosittaisen budjetin. Talousarviolla olisi laitoksen ta-

³³⁹ Myrsky 2010, s. 267.

³⁴⁰ Myllymäki 2007, s. 159.

³⁴¹ Oulasvirta 2009, s. 84.

³⁴² Oulasvirta 2009, s. 86.

³⁴³ Oulasvirta 2009, s. 91.

³⁴⁴ Oulasvirta 2009, s. 84.

³⁴⁵ Myrsky 2010, s. 281.

³⁴⁶ Myllymäki 2007 s. 358.

lousautonomiata korostava merkitys ja samalla se merkitsisi korostettua vastuunalaisuutta johdolle ja hallitukselle. Talousarvion laatimisvelvoite myös lisäisi taloussuunnittelun ja päätöksenteon yhteenkuuluvuutta.³⁴⁷ Suunnittelun kytkeminen budjetin päätöksentekoprosessiin jännevöittäisi laitoksen ylintä päätöksentekoa.³⁴⁸ Perustuslakivaliokunta on nostanut esiin tarpeen talousarvion laatimisvelvollisuuden kartoittamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi aiheellista selvittää, saavutettaisiinko talousarvion laatimisvelvollisuudella selviä etuja esimerkiksi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta tarkasteltuna (PeVL 7/2001 vp. s. 4). Kelan toimeenpanemien etuuksien perusteet säädetään laeilla ja tarkennetaan asetuksilla, joten lainvalmistelun yhteydessä taloudelliset vaikutukset tulevat huomioitavaksi. Velvoite talousarvion laatimiseen saattaisi kuitenkin omalta osaltaan palvella kauaskantoisempaa ja kestävämpää sosiaalipoliittikkaa. Talousarvion laatimisvelvoite voitaisiin kytkeä esimerkiksi hallituksen tehtäviin kuuluvaan toiminta- ja taloussuunnitelmaprosessiin, josta säädetään Kelalain 7 §:ssä.

5.5 Valtiosääntöoikeudellista asemaa uudelleenmäärittävät valvonnan vaihtoehtoiset toteuttamistavat

5.5.1 Tulosohejaus

Hallinnollisen ohjauksen ytimen muodostavat hallinnolliset ohjaus- ja valvontasuhteet. Hallinnollista ohjausta pidetään tyypillisenä ohjauksen muotona hierarkkisin suhtein järjestetyssä viranomaiskoneistossa. Ohjaus ei välittömästi kohdistu lainsäädännön täytäntöönpanoon vaan määrittelee toimintaa, tavoitteita ja niiden toteutumista sekä puitteita. Sen keskeisenä menetelmänä valtioneuvoston alaisessa valtion viranomaiskoneistossa käytetään nykyisin tulosohejausta, mutta myös muunlaisten yleisten hallinnonsisäisten määräysten ja ohjeiden antaminen kuuluu hallinnollisen ohjauksen piiriin.³⁴⁹

Valtioneuvoston toimivaltaa korostavassa tulkinnassa pidetään mahdollisena integroida laitos osaksi valtionhallinnon hierarkkista ohjaus- ja valvontajärjestelmää, jolloin Kelaa voitaisiin ohjata hallinnollisen viraston tapaan kiinteänä osana valtioyhteisöä. Valtuutettujen toimivalta rajautuisi näin ollen jälkikäteiseen valvontaan. Tämän tulkinnan konkretisoituminen vaatisi perustuslain muutoksen, sillä nykyisellään valtiosääntöoikeudellinen asema estää alaisuussuhteen Kelan ja valtioneuvoston tai sen ministeriöiden välillä.

³⁴⁷ *ibid*

³⁴⁸ Myllymäki, Salomaa, Poikkeus 1997, s. 144.

³⁴⁹ Mäenpää 1999, s. 1044.

Tällaiselle uudentyyppiselle järjestämistavalle ei ole saatavissa tukea lainsäädännön säätämistäustasta, sillä jos olisi ollut tarkoitus muodostaa hallinnollinen virasto, erityistä parlamentaarista valvontaa tai erityistä valvontasuhdetta ei olisi ollut perusteltua alun perin järjestää, riippumatta valvontasuhteen laajuuden täsmällisestä ymmärryksestä. Juuri valvontaelementti perustaa erityisaseman suhteessa viranomaisiin ja erottaa Kelan niistä.³⁵⁰

Kelassa tulohajaus on käytössä organisaation sisäisesti. Toiminta- ja taloussuunnitelman pohjalta hallitus tekee tulossopimuksen pääjohtajan sekä pääjohtajan esittelystä johtajien kanssa. Pääjohtaja tekee tulossopimukset aluejohtajien kanssa. Aluehallintoa koskevat tulossopimusneuvottelut pääjohtaja käy yhteistyössä johtajien kanssa.³⁵¹ Tulohajauksesta säädetään Kelan työjärjestyksen 3 §:ssä.

Vaikkakin hallinnollisen ohjauksen ulottaminen Kelaan esimerkiksi yksityiskohtaisen tulohajauksen muodossa voisi johtaa ristiriitaan laitoksen valtiosääntöoikeudesta johtuvan aseman kanssa, niin yleisluonteisista tulostavoitteista sopimista tämä näkökohta ei kuitenkaan sellaisenaan estä.³⁵² Kelan siirtämistä valtioneuvoston tulohajauksen piiriin on esitetty, mutta se ei saanut kannatusta.³⁵³ Tulohajauksen soveltumista Kelan ulkoisen valvonnan osaksi tulisi arvioida uudelleen siitä syystä, että valtionhallinnon perinteisiin ohjaus- ja valvontasuhteisiin ja esimerkiksi virastojen osalta ministeriöiden vastuulle kuuluvaan tulohajaukseen on liitetty tuloksellisuuden arviointi kokonaisuutena. Tulohajaus ja tuloksellisuuden arviointi palvelisi Kelan toiminnan suunnittelua, läpinäkyvyyttä, palvelulähtöisyyttä sekä laajemmin sosiaalipolitiikan kauaskantoisempaa suunnittelua, sillä tulohajauksessa organisi sitoutuu täyttämään ministeriön sille asettamat tavoitteet toiminnan tuottavuuden, taloudellisuuden ja palvelutason osalta.³⁵⁴

³⁵⁰ Mäenpää 1999, s. 1040–1041.

³⁵¹ HE 135/2007 vp. s. 4.

³⁵² Mäenpää 1999, s. 1044.

³⁵³ HE 10/2001 vp. s. 15: Osana laajempaa valtioyhteisön hallintopolitiikka-hanketta VM asetti vuonna 1997 työryhmän, joka esitti erilaisia malleja Kelan aseman ja ylimmän hallinnon järjestämiseksi. Päävaihtoehdot olivat lisätyn hallituksen tehtävien siirtäminen valtuutetuille ja/tai hallitukselle, lisätyn hallituksen lakkauttaminen ja yleistöimivallan luovuttaminen ulkopuolisista koostuvalle hallitukselle ja Kelan siirtäminen valtioneuvoston tulohajauksen piiriin. Jälkimmäinen sai vaihtoehtoista vähiten kannatusta. Kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa ovat sittemmin toteutuneet.

³⁵⁴ Myrsky 2010, s. 54.

5.5.2 Valvonnan hajauttaminen yleistä kompetenssia loukkaamatta

Vaihtoehtoisen lähestymistavan Kelan valvontaa koskien tarjoaa Kuntien eläkevakuutuksen, jäljempänä *Keva*, talouden ja valvonnan järjestäminen. Kunnallisesta eläketurvasta säädetään kunnallisessa eläkelaisissa (549/2003). Kunnallisesta eläketurvasta vastaa julkisoikeudellinen eläkelaitos Keva (kunnallinen eläkelaki 1.2 §), joka on VM:n yleisen valvonnan alainen (kunnallinen eläkelaki 137.1 §) ja jonka sijoitustoimintaa valvoo Finanssivalvonta (kunnallinen eläkelaki 137 a §), josta säädetään laissa Finanssivalvonnasta (878/2008). Kevan jäseninä ovat jäsenyhteisöt, joita ovat kunnat ja kuntayhtymät, yhdistykset ja kuntaomisteiset osakeyhtiöt.³⁵⁵

Valtuuskunnassa on kuntien, kuntayhtymien ja eri kuntamuotojen sekä maan eri osien tasapuolinen edustus. Kevan valtuuskunnalla on ylin päätösvalta ja yleinen kompetenssi. VM asettaa valtuuskunnan kuntaliiton ja kuntien viranhaltijain ja työntekijäpuolen edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä.³⁵⁶ Valtuuskunnan tehtäviin kuuluvat kunnallisen eläkelain 138 §:n mukaan hallituksen vaalin toimittaminen, ylimpien virkojen täyttäminen, talousarvion hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen hallitukselle. Lisäksi valtuuskunnan tehtävänä on hyväksyä talousarvio sekä toiminta- ja taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Kevan hallintoa johtaa valtuuskunnan valitsema hallitus, jonka tehtäviin kuuluu eläkkeitä koskevien laajakantoisten ja periaatteellisten asioiden käsittely (kunnallinen eläkelaki 139 §). Organisaatioon kuuluu myös sijoitusneuvottelukunta, joka vastaa eläkevastuurahaston hoidon yleissuunnitelmasta (kuntien eläkelaki 143 §). Eläkevastuurahasto toimii puskurirahastona tulevien eläkemenojen tasoittamiseksi.³⁵⁷

Kevan menot jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattavaksi. Kevan talousautonomia perustuu lain taseeseen säännökseen ja sen välitön talousvalvonta nojautuu ohje- ja tilisääntöön. Valtion merkitys valtionosuuksien muodossa korostuu sekä kuntasektorin eläkkeissä että niiden pohjana olevissa palkoissa. Kuten muillakin julkisoikeudellisilla laitoksilla, myös Kevan kohdalla tulotalouden perusteet ovat pitkäl-

³⁵⁵ Myllymäki 2007, s. 361.

³⁵⁶ Myllymäki 2007, s. 362–363.

³⁵⁷ Myllymäki 2007, s. 364–365.

ti sidottuja eduskunnan, peruskuntien ja kuntien keskusjärjestöjen toimivaltuuksiin, joten itsenäisestä budjettivallasta sanan laajassa merkityksessä ei voida puhua.³⁵⁸

Kevan sisäinen valvonta ja tarkastus on uskottu toimitusjohtajan vastuulle, tosin keskeisimmistä sijoitusriskejä koskevista rajoitteista päättää eläkelaitoksen hallitus.³⁵⁹ Yleisesti Kevan sijoitustoimintaa valvoo Finanssivalvonta, joka toimii Suomen Pankin yhteydessä ja jota koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluu VM:n hallinnonalaan. Sen suorittama valvonta merkitsee oikeutta ja velvollisuutta seurata Kevan rahoitustoiminnan suunnittelua ja eläkelaitoksen varojen sijoittamista (kunnallinen eläkelaki 137 a §). Valvonnan toteuttamiseksi valvottavan tulee toimittaa valvonnan kannalta tarpeelliset toiminta- ja tilinpäätöstiedot Finanssivalvonnalle tiedoksi. Ulkoinen talousvalvonta on järjestetty peruskunnan tavoin ammattitilintarkastuksen varaan (kunnallinen eläkelaki 137.3 §). Kevalla, samoin kuin Kelalla, on lainsäädännön nojalla säännös kirjjanpitoa koskien toisin kuin muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla. Tarkastuksen merkitystä korostaa Kevan vaikutus kuntien taloudelliseen päätösvaltaan ja budjettivaltaan, sillä Kevan toiminta aiheuttaa kuntien budjettiin liittyvän päätösvallan siirtymistä kunnan ulkopuolelle. Kevan toiminnan julkistaloudellinen merkitys on kasvanut eläkemenojen kasvaessa.³⁶⁰

Kevalla ja Kelalla on yhtymäkohtia tilintarkastuksen järjestämisen, hallituksen toimivallan ja perustamistarkoituksen, eläkkeiden hoidon, osalta. Kevalla, kuten Kelallakin, on muodollinen talousautonomia. Kevan kohdalla autonomia perustuu lain tasoiseen sääntökseen ja sen välitön talousvalvonta nojautuu ohje- ja tilisääntöön. Itsenäisen budjettivallan osaltakin toimijoiden roolit ovat samankaltaiset, koska molempien tulotalouden perusteet ovat pitkälti sidottuja esimerkiksi eduskunnan toimivaltuuksiin, jolloin talousautonomiasta ei varsinaisesti voida puhua.³⁶¹

Vaikkakaan Kevalla ei ole valtiosääntöoikeudellista asemaa ja se on VM:n alaisuudessa, se luo juuri tästä syystä hyvän vertailukohdan talouden ja sen valvonnan järjestämisen osalta. Sen estämättä, että VM asettaa valtuuskunnan, on valtuuskunnalla ylin päätösvalta ja yleinen kompetenssi Kevan toiminnan osalta. Jonkin ministeriön hallinnonalalle ohjaus- ja alaisuussuhtein liittyminen ei siis välttämättä vaikuta toimijan itsensä tosiasii-

³⁵⁸ Myllymäki 2007, s. 362, 379, 380.

³⁵⁹ Myllymäki 2007, s. 364.

³⁶⁰ Myllymäki 2007, s. 362, 364, 365, 379, 381.

³⁶¹ Myllymäki 2007, s. 379.

alliseen päätösvaltaan tai toimintaan sitä rajoittavasti. Näin ollen siis Kelan tosiasiallisen toiminnan järjestämistä koskevan päätösvallan ja sitä koskevan itsenäisyyden ei voida katsoa edellyttävän valtiosääntöoikeudellista asemaa. Kelan valvonta voitaisiin järjestää hajautetusti samaan tapaan kuin Kevassa ilman, että se tarkoittaisi varsinaista toimintaa koskevan päätösvallan hajauttamista eri toimijoille.

Kevaan peilaten, Kelan asema voitaisiin järjestää siten, että tietty ministeriö tai eduskunta asettaisi Kelan hallituksen intressipiirejä kuultuaan³⁶², hallituksen tehtävien pysyessä Kelalain 7 §:n mukaisina. Finanssivalvonnan tehtäväksi voitaisiin säätää rahoitustoiminnan suunnittelu ja sen valvonta yleisesti. Finanssivalvonnan ollessa VM:n alainen, tulisi rahoitustoiminta siltä osin valvotuksi kyseisen ministeriön toimesta, jolloin talouden valvonta tulisi ainakin välillisesti VM:n valvottavaksi. Koska tämä vaihtoehtoinen tapa määrittäisi uudelleen Kelan asemaa suhteessa perinteiseen valtionhallinnon ohjaukseen ja valvontaan, niin lainsäädäntömuutoksia edellytettäisiin.

³⁶² HE 10/2001 vp. s. 15 Valtioneuvoston nimittämisvaltaa koskien: STM:ssä laadittiin v. 1988 luonnos hallituksen esitykseksi, jossa esitettiin Kelan uudeksi hallintoelimeksi valtuutettujen, vakuutettujen, STM:n, VM:n ja keskeisten työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen edustajista koostuvaa hallintoneuvostoa, jonka olisi nimittänyt valtioneuvosto. Uudistushanke raukesi eikä sitä esitystä annettu eduskunnalle.

6 LOPPUPÄÄTELMÄT

Tutkielmassani olen pyrkinyt kuvaamaan asettamieni tutkimuskysymysten mukaisesti Kelan talouden ja sen valvonnan taustalla olevan oikeussäätelyn, arvioimaan Kelan talouden valvonnan uudelleenjärjestämisen tarvetta sekä sen mahdollisia perusteita ja näin luomaan perustellun kuvan Kelan talous- ja toiminta-asemasta. Tekemäni arviointi on palvellut sekä talous- ja toiminta-aseman kokonaiskuvan hahmottamista ja perusteltujen, vaihtoehtoisten järjestämistapojen kartoittamista muihin toimijoihin vertaamalla ja lakia tosiasialliseen tilanteeseen peilaamalla.

Kuten tutkimuskysymykseni kuuluu, minkälainen siis on Kelan valtiosääntöoikeudellinen talous- ja toiminta-asema? Valtiosääntöoikeudellisesti Kela on talouden ja sen valvonnan sekä toimintansa osalta itsenäinen, valtionhallinnosta erillinen toimija, joka on eduskunnan valvonnassa valtuutettujen kautta. Näin ilmaistuna Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema on muihin julkisen hallinnon toimijoihin verrattuna täysin omanlaisensa, mutta silti melko yksiselitteisesti ilmaistavissa ja ymmärrettävissä. Tutkielmassani valtiosääntöoikeudellisen aseman kuvailu onkin toiminut lähtökohtana tekemälleni arvioinnille siitä, onko Kelan talouden valvonnan uudelleenjärjestämiselle olemassa perusteita? Uudelleenjärjestämisen tarpeen arviointi on siis arviointia siitä, kohtaavatko lainsäädäntöperusta ja Kelan tosiasiallinen nykytila toiminnan, rahoituksen ja valvonnan osalta.

Kun Kelaa tarkastellaan sen toiminnan näkökulmasta, sen voidaan todeta muuttuneen historiansa aikana vakuutuslaitosmaisesta, yhden etuuden orgaanista sosiaaliturvaa laajasti hoitavaksi orgaaniksi. Nykyisellään Kelalla on päävastuu suomalaisen sosiaaliturvan toimeenpanosta. Kelalle kuuluvat sosiaaliturvatehtävät ovat tarkoin säänneltyjä paitsi etuuksien koskettaessa henkilöiden perusoikeuksia, mutta myös niiden toimeenpanoon liittyvän julkisen vallan käytön takia. Tavallisen lain tasolla säädettyjen etuuksien toimeenpano itsessään ei edellytä orgaanin valtiosääntöoikeudellista asemaa. Etuuslainsäädännön toimeenpanossa käytetty julkinen valta saa perustansa PL 124 §:stä. Kelan toimeenpanossa etuuslainsäädäntöä ja näin toteuttaessaan lainsäätäjän tarkoitusta, voidaan todeta, että toimintakenttä itsessään ei luo tarvetta itsenäiselle, valtionhallinnosta erilliselle asemalle. Kelan toimintakentässä tapahtuneen monimuotoistumisen ja laajenemisen seurauksena Kelan tulotalous nojaa nykyisellään valtaosin valtiolähtöiseen rahoitukseen eikä taloudellisesta itsenäisyydestä sen tosiasiallisessa merkityksessä voida

puhua. Kelassa organisaationa, Kelan toiminnassa ja siihen liittyvässä yhteiskunnallisessa vastuussa ja tulotaloudessa on siis tapahtunut muutoksia.

Tutkielmani valossa uskallan todeta, että Kelan valtiosääntöoikeudellinen talous- ja toiminta-asema näyttäytyy lainsäädännön valossa toisenlaisena kuin Kelan tosiasiallisen toiminnan ja sen rahoituksen valossa. Talouden valvonta on pysynyt perusteiltaan ja toteutustavaltaan ennallaan tosiasiallisten valvottavien olosuhteiden muututtua. Asymmetriaa on siis lainsäädännön ja tosiasiallisen tilan sekä tulotalouden perusteiden ja valvonnan suhteessa. Jo asymmetria itsessään on ongelmallinen, mutta ongelmallisemmaksi tilanteen tekee Arvo Myllymäen, Juha Salomaan ja Virpi Poikkeuksen kirjassa ”Muuttuva – muuttumaton Kansaneläkelaitos” (1997, s.7) todettu seikka siitä, että ”kansaneläkelaitoksen valtiosääntöinen asema ja sen muuttumattomuus ovat muodostuneet itseisarvoksi”. Näin ei kuitenkaan tulisi olla. Etenkin Kelan hallinnon järjestämistapaa koskien on ajan saatossa esitetty vaihtoehtoisia toteuttamistapoja³⁶³, mutta valtiosääntöoikeudellista asemaa, itsenäistä talousasemaa ja valtuutettujen asemaa uudelleenmäärittäviä vaihtoehtoja ei ole laajamittaisesti kartoitettu, vaikka lainsäädännöstä johdettu itsenäinen, valtionhallinnosta erillinen asema ei vastaa Kelan tosiasiallista tilaa. Perustuslakia voidaan muuttaa vaikeutetussa lainsäätämisyksessä, mutta muuttumaton se ei ole. Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema kuitenkin voidaan niin halutessa nähdä vaihtoehtoisten valvonnan toteuttamistapojen esteenä, vaikka se on enemmänkin hidaste, joissain tapauksissa ei sitäkään. Muutosta ei tulisi tehdä muutoksen itsensä takia vaan tosiasiallisen toiminnan ja järjestämistapojen paremman keskinäisen vastaavuuden aikaansaamiseksi sekä toiminnan palvelemiseksi. Näihin tavoitteisiin voisi päästä esimerkiksi ohjauksellisin keinoin eli esimerkiksi ministeriölähtöisen tulosohjauksen tai budjetin laatimisvelvoitteen keinoin.

Nykyinen, tosiasiallinen rahoituksen järjestämistapa ja rahoituksen valtiolähtöisyys herättää kysymyksen siitä, tulisiko käytäntö muuttaa lakia vastaavaksi vai laki käytäntöä vastaavaksi? Jos tosiasiallinen rahoitustapa määrittäisi lain, tällöin Kelalle ei voitaisi perustellusti säätää itsenäistä, valtionhallinnosta erillistä asemaa. Tosiasiallinen rahoitustapa ei sinällään ole kritiikin kohde, sillä Kelan toiminnassahan on pohjimmiltaan kyse perusoikeuksien ja suomalaisen sosiaalipolitiikan toteuttamisesta, joten voidaan ajatella, että valtion tuleekin olla viimesijaisessa vastuussa Kelan toiminnan rahoituksesta sen

³⁶³ Ks. HE 10/2001 vp. s. 14–16, 24: Kelan hallinnon uudelleenjärjestämistä koskevia mietintöjä ja kariutuneita uudistamishankkeita esitetty vuosina 1966, 1987, 1988, 1989, 1997 ja 1998.

hoitaessa suomalaisen hyvinvointivaltion perustavanlaatuisia sosiaaioikeudellisia tehtäviä. Hyvinvointi on ennen kaikkea yhteiskuntapoliittinen tavoite, joten viimesijainen vastuu kansalaisten hyvinvoinnista tulisikin olla valtiovallalla, vaikka sen tosiasialliseen toimeenpanoon liittyvät tehtävät ovat eduskunnasta erillisen orgaanin vastuulla. Tällaisen tilanteen vallitessa erillisuus ja itsenäisyys eivät talouden osalta toteudu, toiminnallisen itsenäisyyden perusteiden ollessa ennallaan.

Jos taas käytäntö muutettaisiin lakia vastaavaksi, tällöin olisi kysymys siitä, että Kela olisi valtiosääntöoikeudellisesta, itsenäisestä ja valtionhallinnosta erillisestä asemastaan johtuen vastuussa rahoituksestaan. Kelan vastatessa pääasiallisesti suomalaiseen sosiaaliturvaan luettavien etuuksien toimeenpanosta, käytännön muuttaminen lakia vastaavaksi ei ole realistinen vaihtoehto eikä edellä esitetyn tehtävän yhteiskunnallisen luonteen vuoksi edes aiheellinen. Tästä huolimatta, vaikkakaan nykyinen lainsäädäntö ei toteudu tosiasiallisena rahoituksellisenä itsenäisyytenä, niin valtiosääntöoikeudellisen aseman voisi katsoa perustavan Kelalle korostetun velvollisuuden talouden osalta niin sisäisen kuin ulkoisenkin valvonnan järjestämiseksi samoin kuin yhteiskunnallisen vastuullisuuden että hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamiseksi.

Kelan valtiosääntöoikeudellisen aseman muuttaminen ei vaikuttaisi Kelan tosiasialliseen toimintaan tai loppukäyttäjään kohdistuviin, etuuslainsäädännön aiheuttamiin vaatimuksiin. Onkin syytä kysyä, onko rahoituksen järjestämistavalla tai järjestämistavan läpinäkyvyydellä vaikutusta yksittäiseen kansalaiseen? Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta sosiaaliturvajärjestelmän toimiessa moitteettomasti rahoituslähteellä ei ole välttämättä merkitystä. Etuusrahastojen tuloperusta ei ole esimerkiksi ristiinkäyttömahdollisuuden vuoksi läpinäkyvä, minkä vuoksi järjestelmän arviointi ei välttämättä ole mahdollista kansalaisillekaan.

Kelan rahoituksen valtiolähtöisyys vaikuttaa suuresti talouden valvonnan arviointiin. Koska rahoitus on valtaosin valtiolähtöistä, niin voidaanko valtionhallinnosta erillisen, valtuutettujen muodostaman valvontajärjestelmän katsoa olevan perusteltu? Valtuutetut eivät ole eduskunnan alainen toimielin, mutta koska Kelan rahoitus perustuu eduskunnan päätöksiin, niin talouden valvonnan voisi ajatella olevan rahoituslähde huomioiden kiinteämmin eduskunnan toimivaltaan kytketty. Nykyisen valvontajärjestelmän puitteissa eduskunnalla on nähty olevan valtuutettujen kautta välitön vaikutuskanava Kelaan,

mutta tämä suora vaikutuskanava jää kuitenkin kovin muodolliseksi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien rajautuessa lähinnä valtuutettujen kertomusten kommentointiin.

Kelan toimeenpanemien etuuksien yhteiskunnallisen merkittävyyden takia taas saattaisi olla perusteltua saattaa Kelan valvonta julkisen talouden valvonnan osaksi esimerkiksi VTV:n toimivaltaa laajentamalla. Yhteiskunnallinen merkittävyys, samoin kuin talouden volyyymi, tuo valvontajärjestelmän arviointiin oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Mitä suurempi merkitys toimijalla on suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden kannalta ja mitä suuremmalla volyymilla tätä toimintaa euromääräisesti tarkasteltuna ylläpidetään, sitä korostetumpaa valvonnan tulisi olla.

Valtuutettujen muodostaessa merkittävän elementin Kelan valtiosääntöoikeudellisesta asemasta, edellä esitetty itseisarvoksi muotoutuminen ja muuttumattomuuden ilmapiiri on valtuutettujen kohdalla voimakkaasti läsnä. Valtuutettujen asema on säilynyt perusteiltaan muuttumattomana Kelan historian ajan. Tähän muuttumattomuuteen ja puuttumattomuuteen liittyen pohdin tutkielmaa tehdessäni sitä, onko Kelan näkökulmasta valvonnan tiukempi liittäminen perinteisiin valtionhallinnon johto- ja alaisuussuhteisiin uhka Kelan tosiasialliselle toiminnalle ja toiminta-asemalle? Valvonnan vaihtoehtoisia tapoja läpikäydessäni toiminnallisen itsenäisyyden osalta lopputulema oli kuitenkin se, että valvontajärjestelmän uudelleenorganisointi ei aiheuttaisi välittömiä rajoitteita itsenäiselle, tosiasialliselle toiminnalle. Lisäksi, hallituksen kehysriihessä Kelaan kohdistettujen säästöpainneidenkin takia tulisi kartoittaa se, olisiko valvontajärjestelmän uudistuksella ja keskittämisellä valtionhallinnon olemassa olevien valvontaorganisaatioiden yhteyteen saatavissa taloudellista hyötyä. Ottaen huomioon esimerkiksi VTV:n toimesta toteutetun tuloksellisuusarvioinnin, Kelan saattaminen valtionhallinnon valvontakoneiston piiriin saattaisi tuottaa arvokasta ja muihin toimijoihin nähden vertailukelpoista informaatiota toiminnan järjestämistavasta ja sen mahdollisista parannuskohteista. Tekeväni tutkielman jatkoksi olisi mielenkiintoista myös selvittää tarkemmin valvonnan vaihtoehtoisten tapojen toteuttamiseen liittyen niiden aiheuttamat mahdolliset kustannusvaikutukset.

Sekä Kelan rahoituksen pääasiallinen lähde että toiminnan yhteiskunnallinen merkittävyys huomioon ottaen Kelan talouden valvonnan lähtökohtana pitäisi olla oikeustieteessä finanssivalvontaan liitetty pyrkimys julkisten intressien suojaamistarkoituksesta ja yhteisöajattelun näkökulmasta. Valvojien tulisi toimia yleisen edun vaalijoina ja val-

vonnan tulisi tapahtua yleisten etujen suojaamiseksi edustuksellista kansanvaltaa toteuttaen. Ottaen huomioon nykyisen, eduskunnan lähinnä muodollisena toteutuvan tosiasiallisen valvontamahdollisuuden valtuutettujen kautta, talouden valvonnan kokonaisuuden palvelemiseksi nämä finanssivalvontaan liitetyt suuntaviivat toteutuisivat tehokkaammin, jos valvonta olisi liitetty kiinteämmin perinteiseen valtionalouden valvontakoneistoon. Valvonnasta välittömin on hallinnollista, minkä ulottaminen Kelaa koskevaksi aiheuttaisi valtiosääntöoikeudellisen aseman tarkistamisen tarpeen kiinteiden ohjaus- ja valvontasuhteiden vuoksi.