

KIRJALLINEN KYSYMYS 190/2004 vp

Kansaneläkelaitoksen toiminnallinen vastuu

Eduskunnan puhemiehelle

Kokonaisvastuu sosiaaliturvaetuuksista, niiden kehittämisestä, ohjauksesta, seurannasta ja rahoittamisesta on valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä. Etuuksien maksaminen on etupäässä jaettu välilliseen julkishallintoon kuuluvien laitosten vastuulle. Toimialtaan laajin ja suurin näistä on Kansaneläkelaitos.

Tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta lisäämällä yritetään vahvistaa ministeriöiden asemaa hallinnonalojensa ohjaajina. Kelan itsenäisen aseman vuoksi valtioneuvoston ja ministeriöiden valvonta- ja ohjausmahdollisuudet ovat kuitenkin puutteelliset verrattuna varsinaiseen valtionhallintoon, jossa ministeriöiden rooli toimialojensa ohjauksessa, toiminnan raportoinnissa ja tulosvastuun toteuttamisessa korostuu tulevaisuudessa entisestään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesikin äskettäin tarkastuskertomuksessaan (65/2003), että kaikkien tarkastuksen kohteina olleiden ministeriöiden toiminnassa suhteessa Kansaneläkelaitokseen oli puutteita. Toimintaa ja taloutta kuvaavia tietoja ei kerätä ja seurata systemaattisesti. Tarkastuskertomuksessa todetaan lisäksi, että "etuusjärjestelmälle ei ole asetettu tavoitteita eikä toiminnan raportointi hallinnonalakertomusten yhteydessä ole kattavaa ja analyttistä."

Tarkastusviraston havaitsemat puutteet olivat pitkälti seurausta Kansaneläkelaitoksen itsenäisestä asemasta. Tämä on johtanut siihen, ettei ministeriöissä uskalleta puuttua Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan ministeriöiden tulisivatkin selkeyttää ja tarkentaa, mitä ministeriön vastuulle annettun so-

siaaliturvaetuuden toimeenpanon ohjauksen ja seurannan osalta tarkoittaa yhtäältä Kansaneläkelaitoksen itsenäisyys ja toisaalta ministeriöiden toimialavastuu.

Nykyinen systeemi, jossa vastuu on lähinnä Kelan omilla toimielimillä, jättää liikaa tilaa omavaltaisuudelle ja tahattomille virheille. Ministeriöt eivät nykyisellään voi vaikuttaa Kansaneläkelaitoksen toimintaan muuten kuin lainsäädännön kautta. Tämä tuskin vastaa laissa tarkoitettua kokonaisvastuullista seurantaa ja ohjausta.

Ministeriöt ovat laiminlyöneet Kelan seurantavastuunsa erityisesti etuuksien käsittelyaikaisten, eri tahoille tehtyjen valitusten ja kantelujen määrän osalta. Käytännön esimerkit ovat osoittaneet, että asiakkaan hakiessa Kansaneläkelaitoksen tekemästä päätöksestä muutosta ovat käsitellyt useissa tapauksissa jopa vuosia eikä Kansaneläkelaitoksen asiasta antama päätös ole läheskään aina sama kuin tuomioistuimen, mikäli kansalainen on asiansa niin pitkälle vienyt. Esimerkkeinä mainittakoon opintotuen takaisinperintää koskevat riidat: vuonna 2003 ratkaistuissa tapauksissa lähes joka viides (18,5 %) Kansaneläkelaitoksen antamista päätöksistä on katsottu vakuutusosoikeudessa joko kohtuuttomaksi tai muutoin väärin perustein annetuksi. Mainittakoon, että vakuutusosoikeudessa käsitellään parhaillaan pääasiassa vuonna 1999 maksettujen opintotukien etuuskiistoja. Niinkin vanhoja kuin vuotta 1995 koskevia riitoja on yhä ratkaisematta.

KK 190/2004 vp — Eero Akaan-Penttilä /kok ym.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää nykyistä järjestelmää, jossa työttömyysturvan, opintotuen ja asumistuen hallintomenot maksetaan Kelan sairaus- ja kansaneläkevakuutusrahastoista, epäselvänä ja ministeriöiden toimialavastuun kannalta läpinäkymättömänä.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitämme valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä, että ministeriöt voivat jatkossa toteuttaa ny-

kyistä paremmin niille säädettyä toimialavastuuta Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien työttömyysturvan, opintotuen ja yleisen asumistuen ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä ja

aikooko hallitus noudattaa Valtiontalouden tarkastusviraston suositusta ryhtymällä lainsäädäntötoimiin parantaakseen nykyistä järjestelmää, jossa työttömyysturvan, opintotuen ja asumistuen hallintomenot maksetaan Kelan sairaus- ja kansaneläkevakuutusrahastoista?

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2004

Eero Akaan-Penttilä /kok
Paula Risikko /kok

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimit-
tanut valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vas-
tattavaksi kansanedustaja Eero Akaan-Penttilän
/kok ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen
KK 190/2004 vp:

*Mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä, että
ministeriöt voivat jatkossa toteuttaa ny-
kyistä paremmin niille säädettyä toimi-
alavastuuta Kansaneläkelaitoksen toi-
meenpanemien työttömyysturvan, opin-
totuen ja yleisen asumistuen ohjaukses-
ta, seurannasta ja kehittämisestä ja*

*aikooko hallitus noudattaa Valtionta-
louden tarkastusviraston suositusta ryh-
tymällä lainsäädäntötoimiin parantaak-
seen nykyistä järjestelmää, jossa työttö-
myysturvan, opintotuen ja asumistuen
hallintomenot maksetaan Kelan sai-
raus- ja kansaneläkevakuutusrahastois-
ta?*

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudelli-
nen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat
eduskunnan valitsemat valtuutetut. Kansaneläke-
laitoksen suhdetta valtioneuvostoon selvennet-
tiin vuoden 2002 alusta voimaan tulleella Kan-
saneläkelaitoksesta annetulla lailla. Lain mu-
kaan Kansaneläkelaitoksen toimintaa johtaa ja
kehittää laitoksen hallitus, jonka Kansaneläkelai-
toksen valtuutetut nimittävät. Ministeriöt vastaa-
vat kukin osaltaan toimivaltaansa kuuluvien
Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuk-
sien lainsäädännön valmistelusta ja kehittämisestä,
mutta suoraa valvontaoikeutta Kansaneläke-
laitokseen niillä ei ole.

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti so-
siaali- ja terveysministeriön, työministeriön,
opetusministeriön ja ympäristöministeriön toi-
mintaa työttömyysturvaan, opintotukeen ja yleis-
seen asumistukeen liittyvien etuuksien vastuumi-
nisteriöinä. Tarkastuskertomuksessa (65/2003)
kiinnitettiin huomiota muun muassa systemaattis-
en seurannan järjestämiseen etuuksien toimeen-
panossa.

Ministeriöt seuraavat toimivaltaansa kuulu-
vien etuasasioiden käsittelyä ja käsittelyaikoja
Kansaneläkelaitoksessa. Seurannan muodot ja
dokumentointi ovat vaihdelleet eri etuuksissa ja
eri ministeriöissä. Sosiaali- ja terveysministeriö
on yhdessä muiden edellä kerrottujen ministe-
riöiden kanssa käynnistänyt hankkeen, jossa py-
ritään selkeyttämään sosiaaliturvaetuksien toi-
meenpanon seurantaa ja siihen liittyvää ohjausta
ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen itsenäi-
nen asema. Tässä työssä on mukana myös Kan-
saneläkelaitos. Käytännön toimen sosiaali- ja
terveysministeriö on sopinut Kansaneläkelaitok-
sen kanssa kerran vuodessa järjestettävästä ar-
viointikokouksesta.

Kysymyksen perusteluissa on viitattu myös
Kansaneläkelaitoksen tekemien päätösten pit-
kiin käsittelyaikoihin muutoksenhakuelimissä.
Ministeriöt seuraavat jatkuvasti muutoksenha-
kuelinten käsittelyaikoja. Sosiaali- ja terveysmi-
nisteriössä on käynnissä laaja-alainen sosiaaliva-
kuutuksen muutoksenhakujärjestelmän koko-
naisuudistus, jonka tavoitteena on saattaa vakuu-
tusoikeus kaikkien Kansaneläkelaitoksen toi-
meenpanemien etuuksien viimeiseksi muutok-
senhakuasteeksi. Tarkoituksena on, että uudis-
tukset tulisivat kokonaisuudessaan voimaan vuo-
den 2007 alusta.

Opetusministeriöstä saadun tiedon mukaan
esimerkiksi opintotuen muutoksenhakulautakun-

nassa keskimääräinen käsittelyaika on hieman yli kuusi kuukautta. Opintotuen osalta on kuitenkin otettava huomioon, että tulovalvonta tehdään vasta verotuksen valmistuttua eli kaksi vuotta tuen maksamisen jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2000 maksetun opintotuen tulovalvonta on tehty vuonna 2002, minkä jälkeen päätöksestä on voinut valittaa. Myös opintotuen muutoksenhakulautakunnan asema tulee esille muutoksenhaun kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Eduskunnan hyväksymä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien takaisinperintää ja vanhentumista koskeva lainsäädäntö tulee osaltaan poistamaan etuuksien takaisinperintään liittyviä ongelmia.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaikki Kansaneläkelaitoksen toimintamenot katetaan kansaneläke- ja sairausvakuutusrahaston varoista. Kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitusta vuonna 2003 selvittäneen työryhmän ehdotusten (STM 2003:14) pohjalta valmistellaan kolmi-kantaisesti Kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaa uutta lainsäädäntöä. Siinä yhteydessä on tarkoitus ottaa kantaa muun muassa Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen rahoittamiseen. Samalla selvitetään myös Kansaneläkelaitoksen parantuneiden seurantajärjestelmien antamat mahdollisuudet laitoksen toimintamenojen tarkempaan kohdentamiseen.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2004

Sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäre

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 190/2004 rd undertecknat av riksdagsledamot Eero Akaan-Penttilä /saml m.fl.:

Vilka åtgärder ämnar regeringen vidta för att ministerierna i fortsättningen inom sina respektive förvaltningsområden bättre skall kunna ta sitt lagstadgade ansvar för styrningen, uppföljningen och utvecklingen av utkomstskyddet för arbetslösa, studiestödet och det allmänna bostadsbidraget, som verkställs av Folkpensionsanstalten och

har regeringen för avsikt att följa Statens revisionsverks rekommendation att vidta lagstiftningsåtgärder för att förbättra det nuvarande systemet där förvaltningskostnaderna för utkomstskyddet för arbetslösa, studiestödet och bostadsbidraget betalas ur FPA:s sjuk- och pensionsförsäkringsfonder?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Folkpensionsanstalten är en självständig offentligrättslig inrättning, vars förvaltning och verksamhet övervakas av fullmäktige som väljs av riksdagen. Folkpensionsanstaltens förhållande till statsrådet klarades i och med lagen om Folkpensionsanstalten, som trädde i kraft i början av år 2002. Enligt lagen leds och utvecklas Folkpensionsanstaltens verksamhet av anstaltens styrelse, som utses av Folkpensionsanstaltens fullmäktige. Varje ministerium svarar för beredningen och utvecklingen av lagstiftningen om de förmåner inom dess behörighet som verkställs av Folkpensionsanstalten. Direkt tillsynsrätt över Folkpensionsanstalten har ministerierna dock inte.

Statens revisionsverk undersökte social- och hälsovårdsministeriets, arbetsministeriets, undervisningsministeriets och miljöministeriets verksamhet i egenskap av ansvarigt ministerium för förmåner i anslutning till utkomstskyddet för arbetslösa, studiestödet och det allmänna bostadsbidraget. I revisionsberättelsen (65/2003) togs bl.a. upp organiseringen av systematisk uppföljning av verkställigheten av förmånerna.

Ministerierna följer Folkpensionsanstaltens behandling av och behandlingstider för förmånsärendena inom ministeriernas behörighet. Sättet på vilket uppföljningen och dokumentationen görs varierar i fråga om olika förmåner och olika ministerier. Social- och hälsovårdsministeriet har tillsammans med de andra ovannämnda ministerierna startat ett projekt med syftet att göra uppföljningen och därmed sammanhängande styrning av verkställigheten av socialskyddsförmåner klarare, dock med beaktande av Folkpensionsanstaltens självständiga ställning. Också Folkpensionsanstalten deltar i projektet. Som en praktisk åtgärd har social- och hälsovårdsministeriet och Folkpensionsanstalten kommit överens om att ordna utvärderingsmöten en gång om året.

I motiveringen till spörsmålet hänvisas också till den långa tid behandlingen av Folkpensionsanstaltens beslut tar i besvärsorganen. Ministerierna följer kontinuerligt besvärsorganens behandlingstider. På social- och hälsovårdsministeriet pågår en övergripande totalreform av besvärssystemet inom socialförsäkringen. Avsikten med reformen är att göra försäkringsdomstolen till sista besvärsinstans för alla förmåner som Folkpensionsanstalten verkställer. Meningen är att reformen skall träda i kraft i sin helhet i början av 2007.

Enligt uppgift från undervisningsministeriet är den genomsnittliga behandlingstiden i t.ex. be-

svärnsämnden för studiestöd drygt sex månader. För studiestödets del bör dock beaktas att inkomstkontrollen verkställs först efter det att beskattningen är klar, dvs. två år efter att stödet betalats ut. T.ex. inkomstkontrollen för det studiestöd som betalades ut år 2000 verkställdes först år 2002, varefter beslutet kunde överklagas. Också ställningen för besvärnsämnden för studiestöd tas upp i samband med totalreformen av besvärssystemet.

Den av riksdagen godkända lagstiftningen om återkrav och preskription av förmåner verkställda av Folkpensionsanstalten kommer att bidra till att problemen kring återkrav av förmånerna avhjälpas.

Enligt gällande lagstiftning täcks alla Folkpensionsanstaltens verksamhetsutgifter med medel ur folkpensions- och sjukförsäkringsfonden. Utifrån förslag från en arbetsgrupp som år 2003 utredde folkpensions- och sjukförsäkringens finansiering (SHM 2003:14) bereds på trepartsbasis ny lagstiftning om finansiering av Folkpensionsanstalten. I samband därmed är det meningen att ställning skall tas till bl.a. finansieringen av Folkpensionsanstaltens verksamhetsutgifter. Samtidigt utreds också möjligheterna att tack vare Folkpensionsanstaltens förbättrade uppföljningssystem noggrannare följa anstaltens styrning av sina verksamhetsutgifter.

Helsingfors den 31 mars 2004

Social- och hälsovårdsminister Sinikka Mönkäre