

SOSIAALITURVAN MUUTOKSEN- HAKULAUTAKUNTAAN SAAPUVIEN VALITUSTEN VÄHENTÄMISTÄ POHTIVAN TYÖRYHMÄN MUISTIO

Julkaisija	Julkaisun päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	22.2.2011
Tekijät	Julkaisun laji
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtiva työryhmä	Selvitys
Puheenjohtaja Outi Antila, osastopäällikkö, STM	Toimeksiantaja
Sihteeri Niina Kiviaho, ylitarkastaja, STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
	22.10.2010 STM102:00/2010

Julkaisun nimi
 Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtivan työryhmän muistio

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeri Juha Rehula asetti 22.10.2010 työryhmän selvittämään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan (Somla) ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimintaa sosiaaliturvan muutoksenhaun näkökulmasta. Työryhmän tehtävänä oli käydä läpi Kansaneläkelaitoksen ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa sellaiset kohdat, joissa voitaisiin vähentää valitusten syntymistä ja tehostaa valitusprosessia. Työryhmän toimikausi oli 22.10.–31.12.2010.

Työryhmän asettaminen ja tehtävät liittyvät Somlan asioiden käsittelyn ruuhkautuneeseen tilanteeseen ja käsittelyaikojen kohtuuttomaan pituuteen. Vuonna 2009 ja muutamana sitä edeltävänä vuonna keskimääräinen käsittelyaika on ollut noin 16–17 kuukautta, kun keskipitkän aikavälin tavoitteena on päästä kohtuulliseen kuuden kuukauden käsittelyaikaan.

Vuonna 2010 sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa monin eri toimin tarttunut asiaan ja ruuhkaa on jo saatu purettua siten, että joulukuussa 2010 käsittelyaika oli 14,7 kuukautta. Somla sai ministeriön ehdotuksesta vuoden 2010 III talousarviossa 371 000 euroa ja tämän lisäksi IV lisätalousarviossa 700 000 euroa lisämäärärahaa ruuhkan purkamiseen.

Työryhmän muistio vastaa hallituksen vuoden 2010 IV lisätalousarvioneuvotteluiden pöytäkirjamerkinnässä edellytettyyn valmistelutyöhön sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyruuhkien purkamiseksi. Työryhmä ehdottaa uudistuksia erityisesti koskien muutoksenhaun oikaisumenettelyn keventämistä. Työryhmä ehdottaa myös etuuskohtaisia muutoksia. Osa työryhmän ehdotuksista vaatii lakimuutoksia ja jatkovalmistelua. Osa muutoksista voidaan toteuttaa Kelan sisäisellä ohjeistuksella ja työryhmä ehdottaa että ne voidaan toimeenpanna heti. Muutosehdotuksilla voitaisiin vähentää lautakuntaan saapuvien valitusten määrää arviolta 1 450–1 600 valituksella vuodessa.

Asiasanat: muutoksenhaku, Kela

Bibliografiset tiedot	Muut tiedot
Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:7	www.stm.fi/julkaisut
ISBN 978-952-00-3137-4 (PDF)	Kokonaissivumäärä
	24
	Kieli
	suomi
ISSN-L 1236-2115	Luottamuksellisuus
ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu)	Julkinen
URN:ISBN: 978-952-00-3137-4	Kustantaja
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3137-4	
www.stm.fi	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Utgivningsdatum
Social- och hälsovårdsministeriet	22.2.2011
Författare	Typ av publikation
Arbetsgruppen för minskning av besvär till besvärsnämnden för social trygghet	Rapport
Ordförande: Outi Antila, avdelningschef, SHM	Uppdragsgivare
Sekreterare: Niina Kiviaho, överinspektör, SHM	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	22.10.2010 STMI02:00/2010

Publikationens titel Promemoria av arbetsgruppen för minskning av besvär till besvärsnämnden för social trygghet

Referat

■ Social- och hälsovårdsminister Juha Rehula tillsatte 22.10.2010 en arbetsgrupp för att utreda besvärsnämnden för social trygghets (Somla) och Folkpensionsanstaltens verksamhet ur perspektivet för ändringssökande i fråga om social trygghet. Arbetsgruppen hade till uppgift att gå igenom sådana element i Folkpensionsanstaltens och besvärsnämndens verksamhet i vilka man kunde minska uppkomsten av besvär och intensifiera besvärprocessen. Arbetsgruppens mandat var 22.10–31.12.2010.

Behovet att tillsätta arbetsgruppen och dess uppgifter anknyter till anhopningen av ärenden hos besvärsnämnden och de oskäligt långa behandlingstiderna. År 2009 och under ett par föregående år var den genomsnittliga behandlingstiden 16–17 månader, medan målet på medellång sikt är att nå en behandlingstid på sex månader, vilket kan anses skäligt.

År 2010 vidtog social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med besvärsnämnden för social trygghet flera åtgärder för att råda bot på situationen, och man har redan lyckats minska anhopningen så att den genomsnittliga behandlingstiden i december 2010 var 14,7 månader. Besvärsnämnden erhöll på ministeriets förslag 371 000 euro i III budgeten för 2010 och därtill ett tilläggsanslag på 700 000 euro i IV tilläggsbudgeten.

Arbetsgruppens promemoria är ett svar på kravet att inleda beredningsarbete för att minska anhopningen av ärenden vid besvärsnämnden, som ingår i protokollanteckningen för förhandlingarna om IV tilläggsbudgeten. Arbetsgruppen föreslår ändringar i synnerhet för att lätta på rättelseförfarandet som hänför sig till ändringssökandet. Arbetsgruppen föreslår också förmånsspecifika ändringar. En del av förslagen kräver lagändringar och fortsatt beredning. En del kan däremot genomföras med Folkpensionsanstaltens interna anvisningar, och arbetsgruppen föreslår att dessa ska kunna verkställas omedelbart. Förslagen går ut på att minska antalet besvär som inkommer till besvärsnämnden med uppskattningsvis 1 450 – 1 600 stycken per år.

Nyckel ord: Folkpensionsanstalten, ändringssökande

Bibliografiska data	Ovriga uppgifter	
Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2011:7	www.stm.fi	
ISBN 978-952-00-3137-4 (PDF)	Sidoantal	Språk
	24	Finska
ISSN-L 1236-2115	Sekretessgrad	
ISSN 1797-9897 (online)	Offentlig	
URN:ISBN: 978-952-00- 3137-4	Förlag	
http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-00-3137-4		
www.stm.fi		



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

DOCUMENTATION PAGE

Publisher	Date
Ministry of Social Affairs and Health, Finland	22.2.2011
Authors	Type of publication
Working Group to discuss ways to reduce the number of appeals to the Social Security Appeal Board	Report
Chair: Outi Antila, Director-General, Ministry of Social Affairs and Health (MSAH)	Commissioned by
Secretary: Niina Kiviaho, Senior Officer, MSAH	Ministry of Social Affairs and Health
	Date of appointing the organ
	22.10.2010 STMI02:00/2010
Title of publication Memorandum of the Working Group to discuss ways to reduce the number of appeals to the Social Security Appeal Board	

Summary

■ The Minister of Social Affairs and Health, Juha Rehula, appointed on 22 October 2010 a Working Group to examine the operations of the Social Security Appeal Board (Finnish abbreviation: Somla) and the Social Insurance Institution from the perspective of appeals regarding social security. The Working Group had to go through such elements in the operations of the Social Security Appeal Board and the Social Insurance Institution in regard to which the lodging of appeals could be reduced and the appeal process made more efficient. The Working Group's term was from 22 October to 31 December 2010.

The setting up of the Working Group and its tasks are associated with the backlog in processing appeal matters in the Social Security Appeal Board and the unreasonable lengths of processing. In 2009 and in some previous years the average time of processing was about 16–17 months, while the medium-term objective is to achieve a processing time of six months, which is deemed reasonable.

In 2010 the Ministry of Social Affairs and Health tackled the situation together with the Social Security Appeal Board in many ways and the backlog could be reduced so that in December 2010 the average processing time was 14.7 months. The Appeal Board received at the Ministry's proposal EUR 371,000 from the budget III for 2010. In addition, the supplementary budget IV includes a supplementary appropriation of 700,000 for reducing the backlog.

The memorandum of the Working Group is a response to the requirement recorded in the protocol on the negotiations on the supplementary budget IV according to which the backlog in processing matters at the Appeal Board should be reduced. The Working Group proposes changes in particular to ease the rectification process regarding appeals. It also proposes benefit-specific changes. Some of the proposals require amendments to the relevant legislation and further work on them. Others can be implemented by internal instructions issued by the Social Insurance Institution, and the Working Group proposes their immediate implementation. Once implemented the proposed measures are expected to reduce the number of appeals to the Appeal Board by 1,450–1,600 per year..

Key words: appeal, Social Insurance Institution

Bibliographic data	Other information	
Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2011:7	www.stm.fi	
ISBN 978-952-00-3137-4 (PDF)	Number of pages	Language
	24	Finnish
ISSN-L 1236-2115	Publicity	
ISSN 1797-9897 (online)	Public	
URN:ISBN: 978-952-00- 3137-4	Financier	
http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-00-3137-4		
www.stm.fi		



MINISTRY OF
SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 22 päivänä lokakuuta 2010 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtivan työryhmän.

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tuli selvittää keinoja vähentää Kansaneläkelaitoksesta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan siirtyvien valitusten määrää. Työryhmä tarkasteli Kansaneläkelaitoksen mahdollisuuksia parantaa asiakaspalvelua ja itseoikaisprosesseja. Samalla työryhmä kartoitti lautakunnan toiminnan tehostamiseksi jo tehtyjä ja tehtäviä toimenpiteitä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Outi Antila sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseninä toimivat osastopäällikkö Elise Kivimäki ja osastopäällikkö Anne Neimala Kansaneläkelaitoksesta ja ylitarkastaja Niina Kiviaho sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja Silja Romoa ja varapuheenjohtaja Jukka Lillebergiä. Työryhmän sihteerinä toimi Niina Kiviaho. Työryhmä kokoontui työnsä aikana yhteensä neljä kertaa.

Saatuana tehtävänsä päätökseen, työryhmä jättää kunnioittavasti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 22 päivänä helmikuuta 2011

Outi Antila

Elise Kivimäki

Niina Kiviaho

Jukka Lilleberg

Anne Neimala

Silja Romo

SISÄLLYS

1	Johdanto.....	9
2	Sosiaaliturvan muutoksenhakulauta-kunnan toiminta ja tilanteen taustoitus.....	11
3	Tehdyt toimenpiteet ja yleisiä kehittämisehdotuksia	13
3.1	Oikaisumenettelyn uudistaminen 1.7.2011 alkaen	13
3.1.1	Oikaisumenettelyn uudistamisen jatko	13
3.2	Itseoikaisun muuttaminen	13
3.2.1	Itseoikaisupäätös ennen valituksen eteenpäin toimittamista	13
3.2.2	Valituksen raukeaminen oikaisupäätösten yhteydessä.....	14
3.3	Yhden tuomarin kokoonpanon laajentaminen	14
3.4	Sähköisten menettelytapojen kehittäminen	15
3.4.1	Sähköinen kysely kelasta	15
4	Valitusmääriin vaikuttavia etuusryhmittäisiä ehdotuksia	16
4.1	Asumistukeen liittyvät valitukset ja niiden vähentäminen	16
4.1.1	Tarvittavien tietojen toimittaminen Kelaan.....	16
4.1.2	Takaisinperinnän kohtuullistaminen asumistuessa	16
4.1.3	Asumistukipäätösten uudistaminen takaisinperinnässä	16
4.2	Sairaus- ja kuntoutuspäivärahat	17
4.2.1	Sairauspäivärahopäätösten antamisen uusi menettelytapa.....	17
4.2.2	Hylkääminen takautuvasti	17
4.3	Sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset	18
4.4	Elatustukipäätökset	18
5	Somlan toimenpiteet tehokkaampaan käsittelyyn	19
6	Kelan sisäisiä toimenpiteitä muutoksenhakuasioiden vähentämiseksi	20
6.1	asiakaspalvelu ja -viestintä.....	20
6.2	Päätöksen perustelut.....	20
6.3	Koulutus	20
6.4	Etuusohjeistus.....	20
6.5	Laadunvarmistus.....	20
6.6	Prosessien kehittäminen.....	21
7	Taloudelliset vaikutukset.....	22
8	Yhteenveto	23

I JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeri Juha Rehula asetti 22.10.2010 työryhmän selvittämään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan (Somla) ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimintaa sosiaaliturvan muutoksenhaun näkökulmasta. Työryhmän tehtävänä oli käydä läpi Kansaneläkelaitoksen ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa sellaiset kohdat, joissa voitaisiin vähentää valitusten syntymistä ja tehostaa valitusprosessia. Nimettyinä jäseninä työryhmässä toimivat osastopäällikkö Outi Antila (pj) ja ylitarkastaja Niina Kiviaho (siht.) STM:n vakuutusosastolta ja osastopäälliköt Elise Kivimäki ja Anne Neimala Kansaneläkelaitoksesta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja Silja Romo ja varapuheenjohtaja Jukka Lilleberg osallistuivat työryhmän kokouksiin asiantuntijoina. Työryhmän toimikausi oli 22.10.–31.12.2010 ja se kokoontui neljä kertaa.

Työryhmän asettaminen ja tehtävät liittyvät valitusten käsittelyn ruuhkautuneeseen tilanteeseen ja käsittelyaikojen kohtuuttomaan pituuteen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Vuonna 2009 ja muutamana sitä edeltävänä vuonna keskimääräinen käsittelyaika on ollut noin 16–17 kuukautta, kun keskipitkän aikavälin tavoitteena on päästä kohtuulliseen kuuden kuukauden käsittelyaikaan.

Vuonna 2010 sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa monin eri toimin tarttunut asiaan ja valitusruuhkaa on jo saatu purettua siten, että joulukuussa 2010 käsittelyaika oli 14,7 kuukautta. Somla sai ministeriön ehdotuksesta vuoden 2010 III talousarviossa 371 000 euroa ja tämän lisäksi IV lisätalousarviossa 700 000 euroa lisämäärärahaa ruuhkan purkamiseen.

Hallituksen vuoden 2010 IV lisätalousarvioneuvotteluiden pöytäkirjaan on kirjattu seuraava kirjaus koskien sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa: ”Hallitus käynnistää pikaisen valmistelun sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyruuhkien helpottamiseksi jo toteutettujen ja valmistelujen lisäksi sellaisin uusin toimenpitein, joilla pyritään 1) tehostamaan lautakunnan toimintaa ja 2) vähentämään sen käsiteltäväksi tulevien juttujen määrää. Toimenpiteet voivat kohdistua 3) ratkaisuvallan siirtämisiin lautakunnan sisällä ja lautakunnan tarkistamisvastuiden keventämiseen, 4) valitusten peruutusmenettelyiden yksinkertaistamiseen itseoikaisutilanteissa ja 5) oikaisuvaatimusten edellyttämiseen ennen valittamista. Lisäksi on tarpeen tarkastella, 6) voidaanko joiltakin osin etuuslainsäädännössä olevia samaa edunsaajaa ja asiaa koskevia (esim. kuukausittain) toistuvia päätöksiä ajallisesti harventaa. Osa esityksistä pyritään antamaan niin että eduskunta voisi ne hyväksyä jo tällä vaalikaudella. Loput annetaan vuoden 2011 kuluessa.” (kohtien numerointi työryhmän).

Muistiossa on käsitelty kaikkia näitä lisätalousarvion neuvottelupöytäkirjaan kirjattuja kohtia. Ensiksi vastataan tiiviisti pöytäkirjan kirjauksen kohtiin. Ehdotukset on selostettu tarkemmin muistiossa

- 1) Toiminnan tehostaminen: lautakunnan työprosessit on auditoitu vuonna 2010. Auditoinnista on laadittu erillinen raportti, jonka huomioita on hyödynnetty työryhmän ehdotuksissa. Auditoinnista ilmeni, että käsittelyaikojen pituus selittyy pääosin ruuhkautumisella eli sillä, että valitukset odottavat jonossa käsittelyyn pääsemistä (ks. kohta 5). Muun ohessa raportissa on kiinnitetty huomiota siihen, että sähköisien menettelytapojen luomisella voidaan tehostaa toimintaa (ks. kohta 3.4).
- 2) Käsiteltäväksi tulevien valitusten vähentäminen: työryhmän ehdotukset muun muassa asumistuen, sairauspäivärahan ja sairauskorvausten osalta vähentäisivät saapuvia valituksia lautakuntaan.

- 3) Ratkaisutoimivallan siirtäminen lautakunnan sisällä ja lautakunnan tarkistamisvastuiden keventäminen: hallituksen esitys (HE 218/2010, L 1319/2010, voimaan 1.1.2011) tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta sisältää muutosesityksen koskien myös Somlaa. Esitys lisää yhden tuomarin kokoonpanolla ratkaistavia valituksia. Somlassa on ollut käytössä yhden tuomarin kokoonpano jo 1.8.2008 alkaen, joten uudistus lisää asiaryhmiä ko. päätösmenettelyssä.
- 4) Valitusten peruutusmenettelyiden yksinkertaistaminen itseoikaisutilanteissa: valituksen rauettaminen ks. 3.2.2
- 5) Oikaisuvaatimuksen edellyttäminen ennen valittamista: työryhmä ehdottaa oikaisu-menettelyn laajentamista, ks. kohta 3.2
- 6) Toistuvat päätökset: ks. kohta 4.4.

Työryhmän muistio ja ehdotukset on jäsenetty sen mukaan, että ensin käydään läpi yleiset kehittämisideat, toiseksi etuuskohtaiset kehittämisideat, kolmanneksi lautakunnan toiminnan kehittämiseen liittyvät asiat ja lopuksi Kelan muut toimenpiteet valitusten vähentämiseksi. Lopuksi ehdotetuista toimenpiteistä on laadittu yhteenveto, jossa toimenpiteet on jaoteltu sen mukaan tarvitaanko niiden toteuttamiseen lakimuutoksia vai Kelan sisäisiä uudelleen järjestelyitä ja kehittämistä. Muistiossa on huomioitu työryhmän toimikauden aikana annetut esitykset.

2 SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNAN TOIMINTA JA TILANTEEN TAUSTOITUS

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on itsenäinen muutoksenhakulautakunta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Ministeriön vakuutusosasto vastaa tulosohtauksesta, jonka keskeisin asiakirja on vuosittain sovittava ministeriön ja lautakunnan välinen tulossopimus. Muutoksenhakulautakunta vastaa sille myönnettyjen määrärahojen käytöstä, tulossopimuksen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja yleis- ja henkilöstöhallinnostaan. Ministeriöllä on seuranta- ja valvontavastuu.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena valitettaessa Kansaneläkelaitoksen ja työpaikkakassan päätöksestä, joka koskee seuraavia etuuksia:

- kansaneläke, joka sisältää
 - vanhuuseläkkeet
 - työkyvyttömyyseläkkeet
 - perhe-eläkkeet
 - lapsikorotukset ja
 - työttömyyseläkkeet (poistuva etuus)
- vammaistuki, joka sisältää
 - alle 16-vuotiaan vammaistuen,
 - 16 vuotta täyttäneen vammaistuen ja
 - ruokavaliokorvauksen
- vammaisten tulkkaukspalvelu
- eläkettä saavan hoitotuki
- kuntoutuksen ja kuntoutusrahan osalta
 - vajaakuntoisten ammatillinen kuntoutuksen
 - vaikeavammaisten lääkinällinen kuntoutuksen ja
 - nuoren kuntoutusrahan
 - kuntouttava psykoterapia
- eläkkeensaajan asumistuki
- yleinen asumistuki
- sairausvakuutuslain mukainen etuus ja korvaus
 - hoito- ja tutkimuskorvauksista
 - matkakustannusten korvauksista
 - lääkekorvauksista
 - sairauspäiväraha ja osasairauspäiväraha
 - vanhempainraha
 - isyysraha
 - äitiysraha
 - erityisäitiysraha
 - erityishoitoraha
 - työterveyshuollon korvaus
 - vuosilomakustannuskorvaus

- lapsilisä
- lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki
- sotilasavustus
- äitiysavustus ja adoptiotuki
- maahanmuuttajan erityistuki (poistuva etuus)
- pitkäaikaistyöttömien eläketuki (poistuva etuus)
- rintamalisät
- elatustuki
- muu sosiaaliturvan soveltaminen.

Kaikkiin Kelan toimeenpanemiin lakeihin sisältyy mahdollisuus valittaa Kelan antamasta päätöksestä. Kelan tekemien päätösten määrä, joista muutoksenhaku on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, oli yli 12 miljoonaa vuonna 2010. Lautakuntaan saapui vuonna 2010 valituksia noin 21 700 kappaletta ja täten valitusprosentti Kelan päätöksistä oli vain noin 0,17 prosenttia.

Valitusherimpiä asiaryhmiä ovat työkyvyttömyyseläkkeet, vammaisetuudet, elatustuki, sairauspäivärahat ja yleinen asumistuki. Nämä asiaryhmät ovat myös valitusmääriltään merkittäviä. Vuonna 2010 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tuli valituksia yhteensä noin 21 700 kpl, joista noin 75 prosenttia kohdistuivat alla lueteltuihin seitsemään eri etuuteen:

– työkyvyttömyyseläkkeet	2 500 kpl
– yleinen asumistuki	3 000 kpl
– eläkkeen saajan hoitotuki	1 750 kpl
– muut KEL asiat	1 300 kpl
– sairauspäiväraha	3 700 kpl
– lääke-, matka- ja sairaanhoitokorvaukset	2 400 kpl
– elatustuki	1 200 kpl

Voidaan arvioida, että näihin asiaryhmiin kohdistuvilla toimenpiteillä saadaan tehokkaimmin vähennettyä valitusmääriä. Sairauspäivärahassa ja työkyvyttömyyseläkkeissä valitukset koskevat pääosin lääketieteellistä harkintaa ja päätöksen ajallista kohdentumista ja yleisessä asumistuessa tuloharkintaa, hyväksyttäviä asumismenoja sekä takaisinperintää.

Valitusten vähentämistoimenpiteiden lisäksi on huomioitava, että Kelan etuudet muuttuvat ja päätösmäärän volyyymi vaihtelee toimintaympäristöstä johtuvista syistä. Kelan toimenpantaviksi siirrettävät palvelut ja etuudet kasvattavat päätösmääriä ja potentiaalisia valituksia. Vuoden 2011 alusta on tullut voimaan lakisääteinen kuntouttava psykoterapia, josta arvioidaan tulevan kohtalaisen paljon valituksia. Takuueläke (voimaan 1.3.2011) saattaa olla myös sellainen etuus, josta syntyy ensimmäisinä vuosina valituksia kohtalaisen runsaasti. Karkea arvio on, että ensimmäisenä vuonna siitä tulisi 1 200–1 500 ja jatkossa arviolta 600 valitusta lisää vuosittain.

3 TEHDYT TOIMENPITEET JA YLEISIÄ KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

3.1 OIKAISUMENETTELYN UUDISTAMINEN 1.7.2011 ALKAEN

Oikaisumenettelyä uudistetaan STM:n antaman hallituksen esityksen mukaisesti 1.7.2011 alkaen siten, että takautuvien päätösten poistomenettelyä kevennetään.

(274/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle asian uudelleen käsittelyä koskevien säännösten muuttamiseksi sosiaaliturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä)

Uudistuksen myötä sosiaalietuuslainsäädäntöön lisätään yhtenäisempi menettelytapasäännös tilanteisiin, jossa hakijalle myönnetään takautuvasti etuus, joka vaikuttaa muihin maksussa oleviin etuuksiin suoraan lain nojalla. Uudistus antaa tietyissä tilanteissa vakuutuslaitokselle oikeuden tehdä uuden päätöksen ilman, että on haettava aikaisemman päätöksen poistoa muutoksenhakulautakunnasta. Uudistus koskee ainoastaan tilanteita, joissa hakijalle on myönnetty takautuvasti toinen etuus, joka vaikuttaa maksussa olevaan etuuteen ja etuuden liikamaksu saadaan lain nojalla periä suoraan takautuvasti myönnetystä etuudesta.

Esitys vähentänee Somlaan tulevia poistohakemuksia arviolta 500 kappaletta vuodessa.

3.1.1 Oikaisumenettelyn uudistamisen jatko

Sen lisäksi miten kohdassa 3.1 oikaisumenettelyä kevennetään, tulisi harkita, voitaisiinko oikaisusäännöksiä muuttaa myös siten, että asiakkaalta saatavan suostumuksen tai poiston sijaan, oikaisupäätös voitaisiin antaa asiakkaan kuulemisen jälkeen.

Toisin sanoen aina, kun jokin etuuden määräytymisperuste muuttuu aiheuttaen jo annetun päätöksen oikaisemisen, oikaisu voitaisiin tehdä asiakkaan kuulemisen jälkeen hakematta ensin aiemman päätöksen poistoa muutoksenhakulautakunnasta. Asiakas voisi aina valittaa oikaisupäätöksestä. Tällöin valituselin tutkii oikaisupäätöksen prosessuaaliset ja materiaaliset edellytykset (sisältö). Valituselimen ratkaisu lienee oikaisupäätöksestä tehdyn valituksen hylkääminen kokonaan tai osittain taikka valituksen hyväksyminen kokonaan tain osittain. Tapauksissa, joissa valitus hyväksytään osittain tai kokonaan, asia palautetaan Kelalle uudelleen käsiteltäväksi.

Vuonna 2010 poistohakemuksia tuli vireille 1370 kpl, joista 500 vähenee kohdan 3.1 muutoksella ja loput, noin 900 kpl, menettelyn laajenuksella. Kun oikaisupäätöksistä kuitenkin on edelleen oikeus valittaa, arvioidaan oikaisumenettelyyn liittyvien kaikkien uudistusten nettovähennyksen olevan 700–800 asiaa.

Oikaisumenettelyn laajentaminen vaatii lakimuutoksen.

3.2 ITSEOIKAISUN MUUTTAMINEN

3.2.1 Itseoikaisupäätös ennen valituksen eteenpäin toimittamista

Itseoikaisumenettely on käytössä kaikissa Kelan etuusasioissa. Vuonna 2010 valitusmenettelyn yhteydessä tehtiin itseoikaisupäätöksiä eri etuuksissa yhteensä 11 339 kappaletta. Tämän hetkisen lainsäädännön mukaan itseoikaisuna annettu päätös voidaan antaa vain silloin, kun valitusta ei vielä ole lähetetty Kelasta muutoksenhakulautakuntaan ja kaikki valittajan esittämät vaatimukset voidaan hyväksyä.

Jos Kela on valmis muuttamaan päätöstä osaksi, mutta ei kokonaan, se antaa väliaikaisen päätöksen, jolla ratkaistaan kiistanalainen etuus myönnettäviltä osin. Muutoksenhakuprosessia voitaisiin muuttaa siten, että Kelassa voitaisiin tehdä valituskelpoinen (itse)oikaisupäätös myös silloin, kun kaikkiin vaatimuksiin ei suostuta.

Kelan väliaikaisella päätöksellä tekemiä osittaisen oikaisun sisältäviä ratkaisuja on summattaisen arvion mukaan vuosittain noin 2 000 asiassa. Työryhmä ehdottaa, että tässä tilanteessa muutoksenhakija saisi uuden päätöksen, josta hänellä olisi oikeus valittaa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Voidaan arvioida, että vajaa puolet oikaisupäätöksen saaneista tyytyisi ratkaisuun. Uudistus ja sen vaikutus liittyvät muihin oikaisumenettelyyn ehdotettuihin uudistuksiin. Tämän uudistuksen vaikutus vähentäisi 100–200 valitusta sen lisäksi että 3.1.1 kohdan toimenpiteellä vähenee 700–800 valitusta. Yhteensä vaikutusta olisi 800–900.

Jos Kela ei olisi valmis muuttamaan päätöstään miltään osin muutoksenhakuvaiheessa, valitus etenisi suoraan muutoksenhakulautakuntaan. Uudistus edellyttää lainsäädäntömuutosta.

3.2.2 Valituksen raukeaminen oikaisupäätösten yhteydessä

Nykytilanteessa jos oikaisupäätös tehdään lisäselvityksen perusteella vasta sen jälkeen, kun valitus on jo määräajassa mennyt muutoksenhakuasteelle, päätös annetaan aina väliaikaisena ja asia käsitellään muutoksenhakuasteessa. Valittaja voi perua valituksensa jolloin se raukeaa. Muutoksenhakijat eivät kuitenkaan ole kovin aktiivisia peruutusten tekemisessä ja näissäkin tapauksessa asia käsitellään muutoksenhakuasteessa, vaikka itse oikaisupäätös olisi valituksen mukainen.

Valituksen raukeamista voitaisiin keventää tilanteissa, joissa Kelaan toimitetaan lisäselvityksiä alkuperäiseen hakemukseen ja hakemus voidaan ratkaista tai oikaisuvaatimus hyväksyä. Hakijan valitus voisi raueta Kelan uuden päätöksen myötä muutoksenhakulautakunnassa. Hakijalla säilyisi kuitenkin oikeus valittaa oikaisupäätöksestä.

Tämä uudistus merkitsisi sitä, että valitusprosessin aikana tehty oikaisupäätös annettaisiin lopullisena ja se rauettaisiin muutoksenhakuasteessa olevan valituksen ilman että hakija peruisi valitustaan. Raukeamispäätökset voidaan käsitellä Somlassa yhden tuomarin kokoonpanossa notaarin esittelystä, joten menettely on normaalikäsitteilyä keveämpää ja joutuisampaa. Uudistus lyhentäisi näiden asioiden käsittelyä noin 1–2 kuukaudella mutta sen vaikutus kokonaiskäsitteilyaikaan olisi vähäisempi. Myös Kelan toiminnassa syntyisi hallinnollista säästöä kun asiakkaalle ei enää annettaisi erikseen väliaikaista ja lopullista päätöstä.

Vielä merkittävämpi muutos olisi, jos Kelan antama oikaisupäätös automaattisesti lain nojalla rauettaisiin vireillä olevan valituksen. Tällöin kuitenkin tulee huolehtia siitä, että asiakas tietää, onko hänellä vireillä valitus vai ei. Uudistus edellyttää joka tapauksessa lainmuutosta.

3.3 YHDEN TUOMARIN KOKOONPANON LAAJENTAMINEN

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on ollut käytössä yhden tuomarin kokoonpano jo 1.8.2008 lähtien tietyissä valitusasioissa. Hallituksen antama esitys, joka on tullut voimaan 1.1.2011, laajentaa yhden tuomarin kokoonpanon käyttö Somlassa seuraaviin päätöstyyppeihin

- poistohakemuksen peruutus
- uuden selvityksen vuoksi Kelaan palautettavat ja siirrettävät asiat
- tietojen ja asiakirjojen tiedoksisaanti
- täytäntöönpanon keskeyttäminen ja
- ulosmittaus.

Uudistus nopeuttaa ja yksinkertaistaa kyseisten valitusten käsittelyä ja siirtää ne raskaammasta jaostokäsittelystä yhden tuomarin päätettäväksi. Esitys koskee arviolta 100 valitusta vuodessa. Näiden valitusten osalta käsittelyaika lyhenee 1–2 kuukautta ja vähentää resurssien käyttöä näiden valitusten osalta. Vaikutus on vähäinen kokonaiskäsitteilyaikaan.

3.4 SÄHKÖISTEN MENETTELYTAPOJEN KEHITTÄMINEN

Sähköisten menettelytapojen kehittämällä voidaan tehostaa lautakunnan toimintaa. Käytännössä sähköiseen käsittelyyn siirtyminen säästäisi resursseja (paperin kulutus, kuljetuskustannus muutoksenhakuasiakirjojen kuljettamisesta jäsensivulle luettavaksi, mahdolliset htv-vähennykset kun automaatio huolehtisi osan nykyisin käsityönä tehtävistä töistä), vaikuttaisi resurssien kohdentumiseen (toimiston henkilökuntaa tarvittaisiin todennäköisesti nykyistä vähemmän) ja jäsenkäsittely prosessi voisi hieman nopeutua (jäsenet lukisivat sähköisessä muodossa olevat asiakirjat). Tässä on huomioitava se, että myös sähköiset käsittelyjärjestelmäpalvelut maksavat, joten saatava kustannushyöty voidaan arvioida vasta kun tiedetään sähköisen palvelun hinta.

Sähköisten menettelytapojen uudistaminen muodostaa suuren kokonaisuuden jota voidaan toteuttaa osissa. Somlalle on myönnetty yhdessä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa määrärahaa sähköisen asioinnin kehittämiseen vuonna 2012. Vuonna 2011 lautakuntien tulee laatia suunnitelma siitä, mistä sähköisen asioinnin kehittäminen aloitetaan. Kyseessä on useamman vuoden projekti, jonka tuomat hyödyt toteutuvat vasta kehitystyön loppuvaiheessa ja ruuhkan purkamiseen ei aiotuilla uudistuksilla ole suoranaista vaikutusta.

Osaprosesseja sähköisen toiminnan kehittämisessä:

- Sähköinen postitus, jolloin päätöksiä ei postiteta Somlassa käsin vaan ne siirretään sähköisesti postituspalvelun tuottajalle postitettavaksi
- Sähköinen postitus valittajan sähköiseen postilaatikkoon (tälle tavalla sähköisten postiosoitteiden lisääntyessä on kysyntää, etenkin asiakaskunnan nuorentumisen myötä)
- Sähköinen seuranta järjestelmä valitusprosessiin (auditointiprojektin ehdotus) voidaan toteuttaa varsin keveällä järjestelmällä nopealla aikataululla. Menetelmä edesauttaisi käsittelyaikojen ja työnsuunnittelun hallintaa.
- Sähköinen asianhallinta; Kelassa on käytössä sähköinen asianhallinta ja se olisi mallinnettavissa Somlaan. Kela pystyisi toimittamaan asiakirjat sähköisesti, mutta Somlassa ei ole valmiuksia käsitellä niitä sähköisesti. Ei ole tarkoituksenmukaista, että asiakirjojen tulostaminen siirtyisi lautakunnan tehtäväksi. Sähköinen asianhallinta vaatisi myös sähköisen arkistoinnin. Sähköistä asianhallintaa voisi suunnitella kokeiltavan ensin tietyssä asiaryhmässä.

3.4.1 Sähköinen kysely kelasta

Hallitus on antanut esityksen (HE 305/2010) teknisestä liittymästä Kansaneläkelaitoksen ja muutoksenhakulautakuntien välille. Laki mahdollistaa web-pohjaisen kyselyn Kelan tiedoista. Menettely nopeuttaa tietojen saamista Kelasta ja vähentää käsin tehtävää tiedonsiirtoa ja säästää näin resursseja ja nopeuttaa käsittelyä pitkällä aikavälillä. Kysely säästää resursseja, kustannuksia ja aikaa sekä muutoksenhakulautakunnassa että Kelassa. Laki tulee voimaan 1.1.2012.

4 VALITUSMÄÄRIIN VAIKUTTAVIA ETUUSRYHMITTÄISIÄ EHDOTUKSIA

Etuusryhmittäiset ehdotukset ovat nousseet Kelan ja Somlan näkemyksistä ja kehittämisehdotuksia kuvataan esimerkkitapausten avulla.

4.1 ASUMISTUKEEN LIITTYVÄT VALITUKSET JA NIIDEN VÄHENTÄMINEN

Asumistukipäätöksistä tehdyt valitukset koskevat yleensä joko tuloharkintaa tai johtuvat puutteellisista liitteistä. Asumistuen hakua ja valituksia voitaisiin vähentää seuraavilla menettelyillä:

4.1.1 Tarvittavien tietojen toimittaminen Kelaan

Kela suunnittelee parhaillaan toimintatapaa, jossa vuokranantaja lähettää tiedot suoraan Kelaan. Tiedot saadaan nopeasti ja oikea-aikaisesti, mikä nopeuttaa ajantasaisten päätösten tekoa ja vähentää muutospäätöksistä aiheutuvia takaisinperintäpäätöksiä. Vuokranantajilla on halutessaan mahdollisuus liittyä tähän tiedonsiirron järjestelmään. On oletettavaa, että suuret vuokranantajat liittyvät tähän järjestelmään useammin kuin esimerkiksi pienet yksityiset.

Kelan etuuksia haetaan sähköisellä hakujärjestelmällä. Kelan sisäiseen sähköiseen hakujärjestelmään on tulossa muistutustoiminto, joka muistuttaa, jos hakemuksesta puuttuu tarvittavia liitteitä. Tämä uudistus on tulossa käyttöön asumistuessa vuoden 2011 toukokuussa. Menettelyä tullaan laajentamaan jatkossa muihin etuusryhmiin.

Kela valmistelee asumistuen sähköiseen hakujärjestelmään mahdollisuutta toimittaa liitteet sähköisessä muodossa. Tarkoituksena on laajentaa tämäkin menettely jatkossa muihin etuusryhmiin.

Nämä uudistukset parantavat ja sujuvoittavat hakemusprosessia. Se johtaa puutteellisten liitteiden takia tehtävien asumistuen hylkäämispäätösten ja niistä tehtyjen valitusten väheneeseen. Myös takaisinperintäpäätösten määrä vähenee, kun päätökset voidaan tehdä ajallaan eikä asumistukea ehditä maksaa liikaa.

4.1.2 Takaisinperinnän kohtuullistaminen asumistuessa

Takaisinperintäasioista valitetaan usein. Nykykäytäntönä Kela luopuu takaisinperinnästä, jos perittävä määrä on pieni ja siitä aiheutuvat hallintomenot olisivat suuremmat kuin perittävä määrä.

SATA-komitean ehdotuksen mukaan asumistuki voitaisiin tulojen muuttuessa tarkistaa sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jolta muuttuneita tuloja ansaitaan koko kuukaudelta. Muutos vähentäisi takaisin perittävien asumistukien määrää, koska tarkistus ehdittäisiin tehdä ajoissa. Nykytilanteessa liikamaksun syntyessä heti, voi käydä niin, että hakija ei ole varautunut asumistukensa pienenemiseen. Siirtämällä liikamaksun synnyn alkamista sen vaikutus ei tulisi yllätyksenä ja hakija ehtisi varautua siihen. Muutos kohtuullistaisi takaisinperintäprosessia ja vähentäisi valitushalukkuutta. Liikamaksun ja takaisinperinnän myöhentäminen edellä esitetyllä tavalla voisi koskea myös muita etuuksia.

4.1.3 Asumistukipäätösten uudistaminen takaisinperinnässä

Nykyisenä käytäntönä on tehdä ensin niin sanottu perustepäätös ja vasta, kun se on tullut lainvoimaiseksi, tehdään takaisinperintäpäätös erillisenä päätöksenä. Perustepäätökseen on jo kuitenkin kirjattuna informaatio takaisinperinnästä euromäärineen. Tämä menettely

erehdyttää usein hakijan valittamaan sekä tästä etukäteisinformaatiosta perustepäätöksessä että vielä uudelleen varsinaisesta takaisinperintäpäätöksestä. Työryhmä ehdottaa, että mikäli kahden päätöksen yhdistäminen ei ole teknisesti mahdollista, niin molemmat päätökset pyrittäisiin lähettämään samanaikaisesti, jolloin hakija voi valittaa molemmista päätöksistä yhtä aikaa. Vastaavia tilanteita voi esiintyä myös muissa etuuksissa, joissa menettelyä tulisi muuttaa vastaavasti.

Asumistuen hakemiseen liittyvien muutosehdotusten arvioidaan vähentävän Somlaan tulevia valituksia yhteensä arviolta noin 500 kappaletta vuodessa.

4.2 SAIRAUS- JA KUNTOUTUSPÄIVÄRAHAT

Sairauspäivärahan hylkäyskäytäntöä voitaisiin muuttaa valitusten vähentämiseksi seuraavilla tavoilla:

4.2.1 Sairauspäivärahapäätösten antamisen uusi menettelytapa

Työryhmätyön työskentelyn ideoimana Kela on jo ottanut käyttöön uuden menettelytavan sairauspäivärahapäätösten antamisessa. Aiemmin Kela saattoi lääketieteellisesti riittämättömän selvityksen vuoksi antaa kolmen kuukauden sairauspäiväraha hakemuksesta päätöksen, jossa päiväraha myönnetään kahdeksi ensimmäiseksi kuukaudeksi ja hylätään valituskelpoisella päätöksellä yhdeltä kuukaudesta. Tämän jälkeen hakija pystyi hakemaan päivärahaa viimeisenkin kuukauden osalta uudella, tarkemmalla lääkärinlausunnolla, mutta hakijalla oli myös mahdollisuus valittaa tässä vaiheessa hylkypäätöksestä.

Tämä käytäntö johti joissakin tilanteissa siihen, että hakija valitti hylätyistä kuukausista etukäteen, vaikka hänellä oli vielä mahdollisuus hakea ja saada sairauspäivärahaa kyseiselle ajalle esim. uudella lääkärinlausunnolla. Tilanteen muuttamiseksi työryhmässä keskusteltiin käytännön muuttamisesta. Siitä ajasta, jota ei saatavilla olevilla selvityksillä voida ratkaista, ei tehdä päätöstä, vaan hakijalle ilmoitetaan, että sen osalta hänen pitää hakea päivärahaa uudelleen uusilla selvityksillä. Näin ei tehdä valituskelpoista (hylkäys)päätöstä ajalta, jolta hakija voi vielä saada päivärahaa.

Uudistus ei edellyttänyt lainsäädännön muutoksia ja näin ollen Kela on jo muuttanut toimintatapaansa. Kela seuraa järjestelmästänsä päivärahan hakemista ja lähettää muistutuskirjeen hakijalle päivärahan jatkohakemisesta. Mikäli hakija ei hae etuutta, tehdään kyseiseltä ajalta valituskelpoinen hylkypäätös.

Esitys vähentänee Somlaan tulevia valituksia arviolta 100 kappaletta vuodessa.

4.2.2 Hylkääminen takautuvasti

Päivärahoja hylätään takautuvasti tilanteissa joissa hakemus toimitetaan myöhäisessä vaiheessa mutta hakuajan ajan puitteissa. Takautuvat hylkäyspäätökset ovat valitusherkkiä, sillä kyseessä on usein tilanne, jossa henkilö on arvioinut olevansa oikeutettu päivärahaan ja saavansa etuudet takautuvasti hyvinkin pitkältä ajalta. Hän on ollut poissa työstä ja toimeentulon ainoa lähde on ajateltu olevan sairauspäiväraha.

Takautuvia hylkypäätöksiä voitaisiin vähentää lyhentämällä hakuaikaa nykyisestä neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen. Tällöin hakija ei ehtisi olemaan niin pitkään sairauslomalla ilman tietoa oikeudestaan sairauspäivärahaan. Uudistuksen avulla hakijalle selviäisi nopeammin oikeus sairauspäivärahaan eikä hän ehtisi olla niin pitkään tuettomasti sairauslomalla (poissa töistä tms.). Tämä vaatii lakimuutosta. Asia on harkittavana myös sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työhyvinvointi-ryhmässä, jossa on todettu pitkän sairauspäivärahan hakuajan viivästyttävän (ammattillisen) kuntoutuksen selvittelyjen aloittamista.

Ongelmana on myös se, että työnantajat toimittavat hakemuksia myöhäisessä vaiheessa tai myöhässä. Vuonna 2011 Kelan järjestelmissä mahdollistuu suurten työnantajien osalta sairauspäivärahan sähköinen hakeminen. Tämä nopeuttaa hakemista, vähentää takautuvia hylkypäätöksiä ja vähentänee täten myös valituksia arviolta 100 vuodessa.

Myös yhteistyöllä terveydenhoidon kanssa voidaan pyrkiä ehkäisemään turhia hylkypäätöksiä ja vähentää niiden määrää. Pitkällä aikavälillä sosiaali- ja terveysministeriön KanTa-hankkeessa kehiteltävä sähköinen lääkärinlausunto sujuvoittaa hakemista ja nopeuttaa päätöksentekomenettelyä.

Sairaus- ja kuntoutuspäivärahan muutosesitykset vähentänevät valituksia yhteensä arviolta noin 200 vuodessa.

4.3 SAIRAUSVAKUUTUSLAIN MUKAISET KORVAUKSET

Sairausvakuutuslain mukaisista korvauksista tehdyt valitukset kohdistuvat usein taksoihin ja niiden alhaiseen tasoon. Asiaryhmässä valituksia voitaisiin kuitenkin vähentää esimerkiksi siltä osin, että oikeus lääkkeen erityiskorvattavuuteen voitaisiin katsoa alkaneen lääkärinlausunnon päiväyksestä. Nykykäytäntö on, että korvattavuus alkaa siitä, kun hakija toimittaa lausunnon Kelaan. Tästä aiheutuu lukumääräisesti vähäinen, mutta täysin turha valitusjoukko. Asian korjaaminen vaatii pienen lakimuutoksen ja vähentänee Somlaan tulevia valituksia arviolta 50–100 vuodessa.

4.4 ELATUSTUKIPÄÄTÖKSET

Elatustukilain toimeenpanossa ongelmana ovat erityisesti elatusapuperinnän maksuvapautuspäätökset, joita haetaan paljon. Kun elatustuki myönnetään elatusavun laiminlyönnin perusteella, siirtyy elatusavun perintä Kelalle. Jos elatusvelvollisen tulot ovat pienet, ei elatusapua peritä häneltä takaisin. Tällöin hänelle annetaan kuukausikohtainen maksuvapautuspäätös. Usein asiakkaat hakevat vapautuksia kuukausittain, jolloin päätöksiä ja niihin liittyviä valituksia tulee paljon. Työryhmä esittää harkittavaksi, että tulojen huomioimisen tarkastelukautta pidennettäisiin yhdestä kuukaudesta muutamaan kuukauteen.

Tämä vähentää myös Kelan antamien päätösten määrä ja toisaalta johtaa tasaisempaan tulojen tarkasteluun. Muutos edellyttää lakimuutosta, mutta vähentäisi valituksia.

5 SOMLAN TOIMENPITEET TEHOKKAAMPAAN KÄSITTELYYN

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminta on keskittynyt ruuhkan purkamiseen jo vuodesta 2008 lähtien, jolloin lautakunnan organisointia ja päätöksentekomenettelyä kevennettiin ja myönnettiin lisäresursseja. Lisämäärärahojen puitteissa Somlaan on palkattu määräaikaista lisähenkilöstöä ja teetetty ratkaisuja ns. lisätöinä. Sekä tuottavuus että taloudellisuus ovat parantuneet selvästi ja ovat tällä hetkellä hyvää tasoa. Käsittelyaikojen pituus on yhä suuri ongelma.

Vuonna 2010 lautakunnan työskentelyprosessit auditoitiin Lappeenrannan teknillisen yliopiston suorittamassa logistiikkaselvityksessä. Selvityksen loppuraportissa esitetään lautakunnan toimintaan kehittämisehdotuksia, jotka jaotellaan ruuhkan purkamiseen, seurannan kehittämiseen ja työn suunnitteluun. Ruuhkan purkaminen on lyhyen aikavälin tavoite, johon on saatu lisätalousarvioiden avulla resursseja ja henkilöitä.

Prosessien seurannan sähköisen mallin kehittäminen liittyy käsittelyaikojen hallitsemiseen pitkällä aikavälillä. Tavoitteena on seurata lautakuntaan käsiteltäväksi tulleiden valitusten ikää ja ehkäistä käsittelyaikojen pitkittyminen. Seurantamenetelmä on toteutettavissa excel-pohjaisella ohjelmalla. Ehdotettua seurantamenetelmää on kokeiltu vakuutusosoikeudessa puolitoista vuotta ja se on todettu siellä erittäin toimivaksi tavaksi hallita valitusvirtoja.

Työn suunnittelu on lautakunnan johtamisen haaste. Sisäisesti tehtäviä muutoksia voisivat olla muun muassa osittainen erikoistuminen jutturyhmiin tai esittelijöiden töiden jakaminen kahteen tasoon (perus- ja vaativiin). Nykyinen henkilöstön koko mahdollistaa erikoistumisen ja kierrättämällä erikoistumisaloja estettäisiin liiallinen työn yksipuolistuminen.

Työn seurannassa yksi mahdollisuus olisi siirtyä viikkojätöstä esimerkiksi kahden tai neljän viikon jaksoihin. Tämä antaisi esittelijälle suuremman mahdollisuuden vaikuttaa omaan työhönsä ja työnsuunnitteluun, mutta edellyttää vastuullisuutta esittelijöiltä ja entistä huolellisempaa seurantaesimiehiltä.

6 KELAN SISÄISIÄ TOIMENPITEITÄ MUUTOKSENHAKUASIOIDEN VÄHENTÄMISEKSI

6.1 ASIAKASPALVELU JA -VIESTINTÄ

Kelan asiakaspalvelua ja -viestintää kehitetään koko ajan. Asiakkaille suunnattu viestintä tehdään tavallisella kielellä eikä hallinto- tai lakikielellä. Viestinnässä on muun muassa otettu käyttöön selkokiehiset esitteet. Viestintää on myös muutettu siten, että asiakkaiden tiedontarpeen kannalta tärkeimmät asiat esitetään ensin. Esimerkiksi asumistuessa tukeen oikeuttavat tulorajat on nostettu viestinnässä hyvin korkealle sen korostamiseksi onko tiedon hakijalla oikeutta tukeen vai ei. Näin voidaan vähentää aiheettomia hakemuksia ja valituksia. Eri etuuksia varten Kelan verkkosivuilla on asiakkaiden käytössä helppokäyttöisiä laskureita, joiden avulla on mahdollista tarkistaa oikeus kyseiseen etuuteen. Viestinnän sisältöä ja toteutustapoja arvioidaan muun muassa elämäntilannekohtaisissa asiakasraadeissa, joissa asiakkaat tuovat omat näkemyksensä asiaan. Asiakaspalvelun edelleen kehittäminen on yksi Kelan toiminnan painopistealueista.

6.2 PÄÄTÖKSEN PERUSTELUT

Lainsäädännön monimutkaisuus on haaste etuus päätösten perustelemiselle. Kelan päätösten selkeyttä kehitetään jatkuvasti. Kela tulee vuosina 2011–2012 käymään läpi ja kehittämään kaikkia etuuksien päätöspohjia viestinnän asiantuntijan avulla, jotta päätösten ymmärrettävyyttä voitaisiin edelleen parantaa. Kela perustelee kaikki hylkäys päätökset yksilöllisesti, jotta asiakkaat ymmärtäisivät miksi heidän hakemuksensa on hylätty.

6.3 KOULUTUS

Kela huolehtii toimihenkilöidensä etuusosaamisesta uudenaikaisella ja oikea-aikaisella koulutuksella. Käytössä on luokahuonemuotoisten koulutusten lisäksi ohjattuja verkkokoulutuksia sekä jatkuvasti avoimia verkkokursseja.

Kela on lisännyt koulutusta myös muutoksenhakuasioista. Vuonna 2010 järjestettiin kolme koulutusta, joissa käytiin läpi muun muassa itseoikaisumenettelyä ja muita muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä. Muutoksenhakuasiat otetaan jatkossa osaksi kaikkea etuuskoulutusta, jolloin on mahdollisuus saada koulutukseen mukaan etuuksiin liittyviä erityispiirteitä.

6.4 ETUUSOHJEISTUS

Yhtenäisen ratkaisukäytännön takaamiseksi Kelalla on toimihenkilöitä varten ajantasaiset etuusohjeet verkossa. Kaikki ohjeet on käyty läpi ja uusittu vuonna 2009. Ohjeita päivitetään jatkuvasti lainsäädännön muutosten, oikeuskäytännön ja todettujen tarpeiden perusteella.

6.5 LAADUNVARMISTUS

Etusratkaisujen ja menettelytapojen oikeellisuuden varmistamiseksi Kelalla on käytössä otospohjainen laadunvarmistusjärjestelmä, jonka avulla löydetään mahdolliset poikkeamat ratkaisukäytännössä ja niihin voidaan puuttua nopeasti. Otospohjaista laadunvarmistusta täydentää riskikohdennettu valvontajärjestelmä.

6.6 PROSESSIEN KEHITTÄMINEN

Yhdenmukaisten menettelyjen ja ratkaisukäytännön varmistamiseksi kaikki Kelan etuusprosessit on kuvattu ja yhtenäiset prosessit on otettu käyttöön. Prosesseja kehitetään jatkuvasti. Prosessien kehittämisessä on käytetty myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoimintaa koskeva työntutkimus valmistui alkusyksystä. Vuonna 2010 valmistuivat työntutkimukset työttömyysturvan ja yleisen asumistuen ratkaisutoiminnasta.

7 TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Ehdotettujen toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä ja pääosin hallintokuluja sekä Kelassa että Somlassa säästäviä. Yksittäiselle muutoksenhakijalle ei aiheudu kustannuksia, koska menettely on postikuluja lukuun ottamatta maksutonta.

Asumistuen tarkistaminen kuukauden viiveellä aiheuttaa vähäisiä tukea lisääviä että tukea pienentäviä ratkaisuja. Samoin elatustuen tarkastelujakso pidentäminen muutamaaan kuukauden tuo vähäisiä määriä sekä etuutta lisääviä että vähentäviä päätöksiä.

Työryhmällä ei ollut annetun määräajan puitteissa mahdollisuutta arvioida aiheutuvia kustannuksia tai säästöjä tarkemmin. Niihin tulee palata mahdollisten lainsäädäntöhankkeiden selvittelyn yhteydessä.

8 YHTEENVETO

Edellä kuvatuilla sekä Kelan että Somlan toimintoihin liittyvillä lainsäädännön ja ohjeistuksen muutosehdotuksilla voidaan vähentää Somlaan tulevia valituksia karkeasti arvioiden 1450–1600 valituksella. Kaikki työryhmän ehdottamat uudistukset eivät suoranaisesti vähennä lautakuntaan saapuvien valitusten määrää. Osalla uudistuksista pyritään nopeuttamaan ja keventämään valitusprosessia muutoksenhakijoiden, lautakunnan ja Kelan kannalta. Uudistukset, jotka nopeuttavat päätöksentekoa Kelassa, parantavat toiminnan laatua ja vaikuttavat valitusherkyyteen. Osa uudistuksista nopeuttaa ja keventää käsittelyä muutoksenhakulautakunnassa, mikä vähentää osaltaan resurssitarvetta.

Oheisesta taulukosta ilmenee ehdotusten vaikutus asiaryhmittäin. Ehdotuksilla ei ole vaikutusta jo Somlassa sisällä oleviin valitusmääriin, vaan vaikutukset tulevat esiin tulevina vuosina kun valitusmäärät alkavat vähentyä. Osa ehdotuksista nopeuttaa tiettyjen asiaryhmien tai päätöstyyppien käsittelyä. Vaikka näillä toimenpiteillä ei ole valituksia vähentävää vaikutusta, ne tehostavat prosessia lautakunnassa; esimerkiksi keveämpää käsittelyyn tarvitaan vähemmän resursseja.

Kelan hoitaman sosiaaliturvan piiriin on tulossa uusia asiaryhmiä muun muassa takuueläke ja kuntouttava psykoterapia. Tämän työryhmän esittämien ehdotusten perusteella valitusmäärät jäisivät kuitenkin aiempaa pienemmiksi, mikä osaltaan edistää Somlan ruuhkien purkautumista ja työmäärien parempaa hallittavuutta myös jatkossa.

Työryhmä ehdottaa, että ohjeistuksella toteutettavat toimenpiteet voidaan laittaa heti täytäntöön. Lainsäädännön muutoksia vaativia toimenpiteitä tulee sosiaali- ja terveystieteissä valmistella esiteltäväksi mahdollisimman pikaisella aikataululla.

Yhteenvedotaulukko toimenpiteistä

Toimenpide	Kuvaus	Vaikutus valitusmäärään	Vaikutus käsittelyaikaan /Somlan toimintaan
Annetut lainsäädäntömuutokset			
Oikaisumenettelyn uudistaminen - voimaan 1.7.2011	Hakijan saatua päätös takautuvasta etuudesta voidaan tehdä uusi päätös toisista etuuksista ilman poistohakemusta	Vähentää arviolta 500 valitusta vuositasolla	- Noin 1 kk vuositasolla
Yhden tuomarin kokoonpano - voimaan 1.1.2011	Laajentaa yhden tuomarin kokoonpanoa - poistohakemuksen peruutus -uuden selvityksen vuoksi Kelaan palautettavat ja siirrettävät asiat - tietojen ja asiakirjojen tiedoksisaanti -täytäntöönpanon keskeyttäminen - ulosmittaus	Ei vaikutusta valitusmäärään	Nopeuttaa kyseisten juttujen käsittelyä 1-2 kk, vaikutus keskimääräiseen käsittelyaikaan vähäinen
Sähköinen menettely - voimaan 1.1.2012	Sähköinen yhteys Kelaan mahdollinen	Ei vaikutusta valitusmääriin	Nopeuttaa, sujuvoittaa ja tehostaa käsittelyä pitkällä aikavälillä
Lainsäädäntömuutoksen vaativat toimenpiteet			
Oikaisumenettelyn uudistamisen jatko	- Oikaisupäätöksen antaminen asiakkaan kuulemisen jälkeen - Itseoikaisupäätös: Kela tekisi kaikkiin valituksiin oikaisupäätöksen, josta valitusoikeus Somlaan	-Vähentäisi arviolta 600–700 valitusta vuositasolla Poistohakemukset vähenisivät tällä toimenpiteellä merkittävästi -Vähentäisi arviolta 100–200 valitusta vuositasolla sen lisäksi mitä yllä oleva uudistus vähentäisi	- Noin 1-1,5 kk vuositasolla -Vähäinen vaikutus käsittelyaikaan
Oikaisupäätös valituksen ollessa vireillä ja valituksen raukeaminen	- Lisää raukeamisia Raukeamispäätökset käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa		- Nopeuttaa ko. asioiden käsittelyä 1 kk, -Lyhentäisi käsittelyaikaa vähäisessä määrin
- vaativat lakimuutoksia		Yhteensä vähentäisivät 800-900 valitusta	Yhteensä lyhentäisi käsittelyaikaa 2 kk
Takautuvien päätösten vähentäminen hakuaikaa lyhentämällä - vaatii lakimuutoksen	Sairauspäivärahan hakuaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 4 kuukaudesta kahteen kuukauteen	Vähentänee valituksia arviolta 100 vuodessa	Vaikutus vähäinen
Sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset -vaatii pienen lakimuutoksen	Lääkkeen erityiskorvattavuuden katsottaisiin alkavan lääkärinlausunnosta (ei hakemuksen toimittamisesta Kelaan)	Vähentäisi valituksia 50–100	Vaikutus vähäinen
Elatustukipäätökset - vaatii lakimuutoksen	- Elatustukipäätöksen tekeminen ja tulojen huomioiminen pidemmälle tarkastelukaudelle	Vähentää valituskelpoisia päätöksiä	Vaikutus vähäinen
Kelan sisäisin järjestelyin hoidettavat toimenpiteet			
Asumistukipäätösten menettelyt - toimintatavat voidaan muuttaa Kelan sisäisesti	- Uudistuksilla tavoitteena parantaa tarvittavien liitteiden toimittamista	Sujuvoittaa ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä ja vähentää hylkypäätöksiä -Vähentää valituksia Somlaan ks. alla	ks. alla
Asumistuen takaisinperintä - toimintatavat voidaan muuttaa Kelan sisäisesti	- Perustepäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen tekeminen tai lähettäminen samanaikaisesti - SATA-komitean mukainen takaisinperinnän aloittaminen yhden kk:n viiveellä	Vähentää valitushalukkuutta Asumistukitoimenpiteiden vaikutukset yhteensä: vähentänee 500 valitusta	Lyhentänee käsittelyaikaa noin 1 kk
Sairaus- ja kuntoutuspäivärahat	Päätöksenteon muuttaminen siten, että päivärahaa ei hylätä siltä ajalta jolta ei voida tehdä päätöstä vaan päivärahaa haetaan uudelleen uusilla selvityksillä	Vähentää valituskelpoisia päätöksiä arviolta 100 vuodessa	Vaikutus vähäinen
Kaikki esitetyt toimenpiteet		2000 valitusta vähemmän	
Uusien toimenpiteiden vaikutukset		1450-1600 valitusta vähemmän	Vaikutukset ruuhkan purkuun arviolta vuoden 2011 loppuun mennessä 1–2 kk keskimääräisestä käsittelyajasta - vuoden 2012 loppuun mennessä 3 kk keskimääräisestä käsittelyajasta