

29.9.2005

2585/2/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

ETUUSHAKEMUSTEN KÄSITTELYAJAT KANSANELÄKELAITOKSEN HELSINGIN VAKUUTUSPIIRISSÄ

1
ASIA

Etuushakemusten käsittelyaikojen pituus Kansaneläkelaitoksessa on ollut jo usean vuoden ajan esillä julkisessa keskustelussa. Selvitin syksyllä 2003 Kansaneläkelaitoksen käsittelyaikoja valtakunnallisesti. Kansaneläkelaitoksen etuuskien käsittelylle asettamat tavoitteet ja niiden toteutuminen eivät antaneet tuolloin aihetta toimenpiteisiin (ratkaisu 30.1.2004, dnro 2017/2/03).

Käsittelyaikojen pituus tuli kuitenkin sen jälkeen yhä voimakkaammin esille suurten kasvukeskusten ja erityisesti Helsingin vakuutuspiirin ongelmana. Tämän vuoksi aloitin maaliskuussa 2004 Kansaneläkelaitoksen toimistoihin kohdistuvat tarkastukset. Kävin aluksi Helsingin vakuutuspiirin Töölön ja Malmin toimistoissa. Hakemusten käsittelyajat olivat tarkastuksilla keskeisesti esillä. Myös Kansaneläkelaitosta koskevissa kanteluissa Helsingin vakuutuspiirin alueen käsittelyajat olivat tuolloin esillä. Tarkastuksilla ja kanteluasioista saamieni selvitysten mukaan Helsingin vakuutuspiirin työtilanne oli huono ja sen myötä hakemusten käsittelyajat piirissä pidentyivät tavalla, joka nähdäkseni saattoi ajoittain vaarantaa etuuskien hakijoiden oikeusturvan toteutumista.

Tämän johdosta otin syksyllä 2004 etuushakemusten käsittelyajat Helsingin vakuutuspiirissä omana aloitteenani tutkittavaksi. Pyysin 5.10.2004 Kansaneläkelaitokselta selvitystä ja lausuntoa Helsingin vakuutuspiirin hakemusmäärien ja käsittelyaikojen kehityksestä vuodesta 2000 alkaen. Lisäksi pyysin selvitystä niistä konkreettisista toimenpiteistä, joita Helsingin vakuutuspiirin työtilanteen helpottamiseksi oli tehty tai suunnitteilla.

2
SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi 11.2.2005 lausunnon, jonka liitteenä olivat Etelä-Suomen aluekeskuksen, eläke- ja toimeentuloturvaosaston, terveys- ja toimeentuloturvaosaston sekä Helsingin vakuutuspiirin antamat selvitykset.

Lausunnon liitteenä oli tilastotietoja etuushakemusten määrästä ja käsittelyajoista tammikuuhun 2005 saakka. Tämän jälkeen olen tutustunut vielä vastaaviin tietoihin tammi- heinäkuulta 2005.

Osana edellä kertomaani tarkastuskierrosta kävin maaliskuussa 2005 Helsingin Kampin toimistossa. Hakemusten käsittelyajat olivat tuolloinkin eräs tarkastuksen painopisteistä. Tarkastuksella tutustuin myös Helsingin vakuutuspiirin tuloskorttiin, joka sisälsi muun muassa piirille vuosille 2005- 2008 asetettuja käsittelyaikatavoitteita.

3 RATKAISU

3.1 Hakemusten käsittelyaikojen kehittyminen Helsingin vakuutuspiirissä

Vuosina 2000- 2004

Kansaneläkelaitoksen antamasta selvityksestä käy ilmi, että etuushakemusten keskimääräiset käsittelyajat Helsingin vakuutuspiirissä pidentyivät vuosina 2000- 2004. Pidentymistä tapahtui pääsääntöisesti kaikissa etuusasioissa. Seuraavassa muutamia poimintoja hakemusten keskimääräisten käsittelyaikojen kehityksestä:

Etuus / vuosi 2000 / vuosi 2004

Sairauspäiväraha / 16,3 pv / 22,5
Opintotuki / 18,6 / 21,8
Työttömyysturva / 10,3 / 12,7
Yleinen asumistuki / 30,1 / 38,1

Helsingin vakuutuspiirin mukaan syinä käsittelyaikojen pidentymiseen olivat muun muassa etuus- ja muun työmäärän kasvu useana vuonna peräkkäin, suuret toiminnalliset ja tekniset muutokset, erityisesti sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän (SAHA) käyttöönotto syys- lokakuussa 2002 sekä pula asiantuntijalääkäreistä.

Kansaneläkelaitoksen mukaan käsittelyaikojen pidentyminen Helsingin vakuutuspiirissä jatkui alkuvuoteen 2004 saakka. Tuolloin Kansaneläkelaitos käynnisti SAHA-järjestelmän myötä niin sanottujen massaetuuksien (yleinen asumistuki, opintotuki, sairauspäiväraha ja työttömyysturva) sähköisen työntasauksen Helsingin vakuutuspiirissä. Työntasaus tarkoittaa sitä, että Kansaneläkelaitoksen sisällä siirretään hakemuksia ratkaistavaksi ruuhkaisista vakuutuspiireistä sellaisiin vakuutuspiireihin, joiden työtilanne on parempi. SAHA-järjestelmässä hakemusten siirto tapahtuu edellä kerrottujen etuuksien osalta sähköisesti. Työn tasaamista Helsingin vakuutuspiiristä muualle oli tehty aikaisemminkin. Etelä-Suomen aluekeskuksen mukaan jo 15 vuotta sitten vakuutusyhtiöiden tilitysasioita ryhdyttiin jakamaan muualle ratkaistavaksi. Myös Etelä-Suomen alueen sisäistä työn tasaamista oli tehty jo ennen SAHA-järjestelmän käyttöönottoa.

Kansaneläkelaitos lisäsi työntasauksena Helsingin vakuutuspiiristä muualle Suomeen siirrettävien hakemusten määrää vielä loppuvuodesta 2004. Helsingin vakuutuspiirin mukaan useiden keskeisten etuushakemusten käsittelyajat kehittyivätkin myönteiseen suuntaan kesälomakauden 2004 jälkeen. Vakuutuspiirin koko vuotta koskevista tilastoista tämä kehitys ei piirin mukaan kuitenkaan vielä ilmene, kun piiristä siirrettiin työntasauksena pois uusia hakemuksia, jolloin piiriin vastaavasti jäi ratkaistavaksi suhteellisesti enemmän ns. vanhoja hakemuksia.

Sairaanhoito- ja lääkekorvausasioiden käsittely on Kansaneläkelaitoksessa edelleen manuaalista, eikä niistä ole saatavissa samanlaista tilastomateriaalia kuin SAHA-järjestelmään kuuluvista etuuksista. Kansaneläkelaitoksen valtakunnallisena tavoitteena on ratkaista nämä hakemukset kolmen viikon kuluessa. Helsingin vakuutuspiirissä tilanne näiden hakemusten käsittelyaikojen osalta kehittyi huonoon suuntaan alkuvuodesta 2004. Pahimmillaan keskimääräinen käsittelyaika oli vakuutuspiirin oheistaman tilaston mukaan 52 päivää huhtikuussa 2004. Kansaneläkelaitos käynnistikin toukokuussa 2004 toimenpiteet syntyneen hakemusruuhkan purkamiseksi. Hakemuksia siirrettiin muualle Suomeen käsiteltäviksi. Lisäksi Helsingin vakuutuspiirissä tehtiin ylitöitä. Hakemusruuhka purkautui nopeasti ja jo kesäkuussa keskimääräinen käsittelyaika oli 21 päivää. Loppuvuotta kohden käsittelyaika lyheni 16- 17 päivään.

Kehityssuunta vuonna 2005

Vuoden 2005 alusta Helsingin vakuutuspiiristä muualle Suomeen käsiteltäväksi SAHA-järjestelmässä siirrettävien hakemusten määrää on lisätty entisestään. Helsingin vakuutuspiirin mukaan vuoden 2005 alusta siirrot tulevat vastaamaan jo useiden kymmenien henkilötyövuosien kokonaismääriä.

Käytettävissäni on ollut SAHA-järjestelmän tuottama tilasto eri etuusryhmien hakemusten keskimääräisistä käsittelyajoista tammi-heinäkuussa 2005 verrattuna vuoden takaiseen tilastoon. Se osoittaa vuoden 2004 loppupuolella alkaneen käsittelyaikojen lyhentymisen jatkuneen.

Seuraavassa taulukossa on esitelty hakemusten keskimääräisten käsittelyaikojen kehitystä Helsingin vakuutuspiirissä eräissä keskeisissä etuusasioissa. Olen lisännyt taulukkoon vertailukohdaksi myös ne käsittelyaikatavoitteet, joita vakuutuspiirille on asetettu vuodelle 2005. Kansaneläkelaitos on lausunnossaan todennut, että se on ottanut vuoden 2005 tulossopimuksissa tavoitteeksi käsittelyaikojen yhtenäistämisen. Tämän mukaisesti kaikilla vakuutusalueilla ja vakuutuspiireissä on tavoitteena samat kolmen päivän vaihteluvälin sisältävät käsittelyajat. Taulukon mukaiset käsittelyaikatavoitteet ovat siis valtakunnalliset.

Helsingin vakuutuspiirin keskimääräisten käsittelyaikojen vertailu:

Etuus / 1-7/2004 / 1-7/2005 / Tavoite

yleinen asumistuki / 42,7 pv / 24,8 / 21- 23
työttömyysturva / 13,5 / 8,9 / 6-8
sairauspäiväraha / 24,9 / 15,3 / 12- 14
opintotuki / 22,5 / 17,0 / 14- 16
kuntoutus / 64,0 / 42,0 / 30- 32
vammaisetuudet / 90,2 / 53,3 / 43- 45

Sairaanhoido- ja lääkekorvaushakemusten osalta käytössäni ei ole vastaavia tilastotietoja myöskään vuodelta 2005. Helsingin vakuutuspiirin johtajalta Ritva Männynoksalta elokuussa 2005 saadun tiedon mukaan tilanne näiden hakemusten osalta on kuitenkin parempi kuin vuosiin. Piiri on itse laatinut viikoittain tilastoja näiden hakemusten käsittelystä ja tämän tilastoinnin mukaan keskimääräinen yksityisasiakkaiden sairaanhoitokorvaushakemusten käsittelyaika kesäkuussa 2005 oli 20,1 päivää ja heinäkuussa 15,8 päivää. Vakuutuspiiri on siis pystynyt ratkaisemaan hakemukset ainakin kesällä 2005 keskimäärin tavoitteena olevan kolmen viikon kuluessa. Myös näitä hakemuksia siirretään Helsingin vakuutuspiiristä jatkuvasti muualle Suomeen käsiteltäviksi.

Johtopäätös

Edellä olevan taulukon luvut osoittavat käsittelyaikojen lyhentyneen Helsingin vakuutuspiirissä selvästi. Suurimpana yksittäisenä tekijänä tässä myönteisessä kehityksessä on käsitykseni mukaan ollut työn tasaamisen lisääntyminen. SAHA-järjestelmän myötä töiden tasaaminen on voinut tapahtua sähköisesti ilman asiakirjojen siirtämistä.

Helsingin vakuutuspiiri on selvityksessään tuonut esiin myös omia toimenpiteitä uudenlaisten toimintamallien ja menettelyjen kehittämiseksi, joihin SAHA-järjestelmä on tarjonnut tekniset mahdollisuudet. Uusi järjestelmä on mahdollistanut muun muassa aiempaa tehokkaamman töiden keskittämisen ja myös työmäärän siirtämisen vakuutuspiirin sisäisesti. Piirin mukaan myös näillä sen luomilla uusilla toimintamalleilla on ollut vaikutusta käsittelyaikojen lyhentymiseen. Lisäksi piirissä on tehty runsaasti ylitöitä.

Saadun selvityksen perusteella Kansaneläkelaitos on siis onnistunut lyhentämään käsittelyaikoja Helsingin vakuutuspiirissä merkittävästi.

Kansaneläkelaitoksen asema sosiaaliturvan toimeenpanijana on merkittävä ja pidän tärkeänä, että sen etuuskäsittely sujuu viivytyksettä. Sen vuoksi käsittelen seuraavaksi niitä syitä, jotka johtivat hakemusten ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen vakuutuspiirissä sekä arvioin siinä yhteydessä myös niitä toimenpiteitä, joita Helsingin vakuutuspiiri ja Kansaneläkelaitos tekivät hakemusten ruuhkautumisen ja käsittelyaikojen pidentymisen estämiseksi.

3.2

Hakemusten ruuhkautumisen syyt

Kansaneläkelaitoksen mukaan vuoden 2004 alkupuolelle jatkuneeseen hakemusten käsittelyn ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen Helsingin vakuutuspiirissä vaikuttivat työmäärän kasvu, suuret tekniset ja toiminnalliset muutokset ja pula asiantuntijalääkäreistä. Helsingin vakuutuspiiri on selvityksessään tuonut lisäksi esiin myös Helsingin erityisolosuhteita ja niiden vaatimaa, varsinaiseen ratkaisutoimintaan kuulumatonta työmäärää. Vakuutuspiirin mukaan ongelmaksi on muodostunut se, että Kansaneläkelaitoksen tapa tilastoida ja arvioida vakuutuspiirien työmääriä ei kykene ottamaan näitä erityisolosuhteita ja niiden vaatimaa työmäärää riittävällä tavalla huomioon.

3.2.1

Työmäärän kasvu

Helsingin vakuutuspiiri on liittänyt selvitykseensä liitteen hakemusmäärien kehityksestä vuodesta 2000 alkaen marraskuulle 2004. Hakemusten määrät ovat vaihdelleet, mutta kokonaisuudessaan niiden määrä on ollut noususuunnassa.

Kansaneläkelaitos pyrkii ennustamaan hakemusmäärien kehitystä ja ottamaan sen huomioon työtehtäviä suunniteltaessa. Helsingin vakuutuspiirin mukaan 2000-luvulla on kuitenkin useana vuonna käynyt niin, että vaikka tehty työmäärä on ylittänyt ennustetun jo hyvissä ajoin ennen vuoden päättymistä, hakemusmäärien kasvu on aiheuttanut sen, että tekemätöntä työtä on vuoden päätyessä pääsääntöisesti ollut liikaa.

Helsingin vakuutuspiiri on selvityksessään tuonut lisäksi esiin muita työtehtäviä, joilla on vaikutusta käsittelyaikoihin, mutta jotka puuttuvat hakemus- ja muita työmääriä kuvaavista ennusteista. Piirin mukaan lainsäädäntö- ja atk-muutokset aiheuttavat usein toimistoissa muutostarpeita, jotka on tehtävä manuaalisesti. Lisäksi muita ennakoimattomia töitä ilmaantuu vuosittain, tuoreimpana esimerkkinä vuoden 2005 alussa tapahtunut vuokranantajarekisterien päivittäminen, joka johtui siitä, että yleishyödylliset vuokranantajat kilpailuttivat ja vaihtoivat rahalaitoksia. Helsingin vakuutuspiirille tämä merkitsi useiden tuhansien tili- ja viitenumeroiden päivytstarvetta.

3.2.2

Tekniset ja toiminnalliset muutokset

Kuten olen edellä todennut, SAHA-järjestelmän tarjoama mahdollisuus sähköisesti tapahtuvaan työntasaamiseen on ollut eräs keskeinen tekijä käsittelyaikojen lyhentymisessä. Siihen siirtyminen on kuitenkin Kansaneläkelaitoksen mukaan vaatinut koulutusta ja perehdyttämistä, mikä on aiheuttanut käsittelyn hidastumista.

Helsingin vakuutuspiiri siirtyi SAHA-järjestelmään vuodesta 2002 alkaen. Aluekeskuksen mukaan Helsingin vakuutuspiirissä käynnistettiin heti uusien toimintamallien luominen järjestelmän optimaaliseksi hyödyntämiseksi. SAHA-järjestelmä oli keskuksen mukaan atk-teknisistä syistä pakko ottaa Helsingin vakuutuspiirissä käyttöön toimistokohtaisesti, minkä vuoksi piirissä päästiin vasta vuoden 2003 lopulta alkaen työskentelemään koko vakuutuspiirin käsittävistä työjonosta. Aluekeskuksen mukaan hakemusmääriltään suurten työjonojen hallinta ja uuden toimintamallin sisäänajo vaativat työpanostusta, joka osaltaan myötävaikutti etuuksien käsittelyn ruuhkautumiseen.

3.2.3

Asiantuntijalääkäreiden tarve ja työtilanne

Helsingin vakuutuspiiri on selvityksessään todennut, että ennen SAHA-järjestelmää Kansaneläkelaitoksella ei ollut keinoa arvioida asiantuntijalääkäreiden tarvetta tai seurata heidän työmääriään. Piiri on pyrkinyt arvioimaan tilannetta ratkaisijoilta ja lääkäreiltä saadun palautteen perusteella tarkastelemalla samalla ratkaisutoiminnan sujuvuutta. Piirin mukaan sillä on ollut pula asiantuntijalääkäreistä koko 2000-luvun. Piiri kertoi esittäneensä budjettiehdotuksessaan esimerkiksi vuodelle 2003 tarvitsevansa yhteensä 5,5 henkilötyövuotta asiantuntijalääkäreiden työpanosta, mutta saaneensa vain 3,6 henkilötyövuotta vastaavan työpanoksen. Piirin mukaan myös asiantuntijalääkäreiden vaihtuvuus on ollut suuri.

Helsingin vakuutuspiirin selvityksen mukaan Etelä-Suomen vakuutusalueella on sen aloitteesta asteittain siirrytty menettelyyn, jossa kaikki alueen asiantuntijalääkärit ovat alueen yhteisessä käytössä. Tarkoitus on, että vuoden 2005 alusta kaikki alueen asiantuntijalääkärit ovat alueen yhteisessä käytössä, mikä mahdollistaa aiempaa paremmin asiantuntijalääkäreiden työmäärien tasaamisen alueella.

Etelä-Suomen aluekeskuksen mukaan vakuutusalueen ylläkäri on vuoden 2004 helmikuusta alkaen SAHA:n avulla seurannut alueen kaikkien vakuutuspiirien asiantuntijalääkäreiden työtilannetta ja ohjannut yhteistä lääkäryövoimaa erojen tasoittamiseksi. Helsingin vakuutuspiirin asiantuntijalääkäreiden työjonoissa olevien asioiden absoluuttinen määrä oli suurimmillaan vuoden 2004 huhtikuussa, jolloin asiantuntijalääkäriin lausuntoa odotti työjonoissa lähes 4 700 etuusasiaa. Jo toukokuussa asioiden määrä oli pudonnut 1 500:lla ja vuoden 2004 loppuun mennessä asiantuntijalääkäreiden työjonoissa olevien asioiden määrä oli vähentynyt kolmannekseen korkeimmasta määrästä ja vastasi Helsingin väestöosuutta koko alueen väestöstä. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet myös erilaiset työntasaustoimet, mutta merkittävä tekijä kehityksessä on ollut alueen yhteisessä käytössä olleen lääkäryövoiman ohjaaminen Helsingin vakuutuspiiriin käyttöön.

3.2.4

Helsingin vakuutuspiiriin erityisolosuhteet

Helsingin vakuutuspiiri on tuonut selvityksessään esiin niitä erityisolosuhteita, joita sillä ja sen toimistoilla on sijaintinsa vuoksi. Nämä erityisolosuhteet merkitsevät lisätyötä verrattuna moniin muihin vakuutuspiireihin ja sen toimistoihin. Piirin mukaan tätä lisätyötä ei kuitenkaan oteta riittävästi huomioon vakuutuspiirien työmäärää ja työvoiman tarvetta arvioitaessa.

Piirin mukaan sen toimistot palvelevat ensinnäkin toiminta-alueensa asukkaiden lisäksi runsaasti myös niitä ympäristökuntien asukkaita, jotka käyvät esimerkiksi työssä Helsingissä. Lisäksi yliopisto-opiskelijat asioivat usein Kansaneläkelaitoksen toimistoissa hakemassa neuvontaa opintososiaalisissa asioissaan. Lisäksi piirin toimistoissa asioi runsaasti maahanmuuttajia ja muita ulkomaalaisia, joiden palveleminen vaatii kielellisistäkin syistä enemmän aikaa kuin suomen- tai ruotsinkielisten asiakkaiden palvelu. Myös muu välitön asiakaspalvelu, kuten esimerkiksi puhelin- ja sähköpostipalvelu on piirin toimistoissa laajaa ja työvoimaa sitovaa. Lisäksi postin käsittely ja hakemusten kuvaaminen (skannaus) työllistävät päivittäin runsaasti työvoimaa.

Helsingin vakuutuspiirin mukaan toimistojen on hoidettava nämä työtehtävät ja ne myös vaativat henkilökuntaa saman verran joka päivä. Tämä johtaa piirin mukaan siihen, että mitä pienempi työssä olevan henkilöstön määrä on (esimerkiksi lomakausina), sitä suuremman suhteellisen osuuden nämä välttämättömät päivittäiset työt vaativat ja sitä pienempi suhteellinen osuus työntekijöistä voi osallistua varsinaiseen etuuskäsittelyyn. Vakuutuspiirin mukaan esimerkiksi asiakaskontaktien määrä tulisi saada mukaan Kansaneläkelaitoksen käyttämiin tunnuslukuihin ja resurssimitoituksiin tuottavana työnä.

Myös Kansaneläkelaitoksen toimintastrategiaksi valitsemaan työntasaukseen liittyy Helsingin vakuutuspiirin mukaan vielä eräitä ongelmia työtä luovuttavien vakuutuspiirien kannalta. Vakuutuspiirin mukaan työntasauksella tulisi tasata tosiasiallista työmäärää eikä pelkästään Kansaneläkelaitoksen tilastoinnin tuottamissa tunnusluvuissa näkyvää etuusratkaisutyötä. Lisäksi vakuutuspiiri on esittänyt huolensa kehityssuunnasta, jossa työtä luovuttavien vakuutuspiirien henkilöstö- ja budjettikehyksiä pienennetään lähes työnsiirtoja vastaavalla määrällä. Helsingin vakuutuspiirin mukaan uhkana onkin kehitys, että työtä luovuttava vakuutuspiiri joutuu vastaisuudessa suoriutumaan tehtävistään entistä pienemmällä työntekijämäärällä, jolloin varsinaiseen etuuskäsittelyyn jää suhteellisesti vähemmän työvoimaa, kun piirin on joka tapauksessa hoidettava edellä kerrotut muut välttämättömät päivittäiset työtehtävät.

Helsingin väestömäärä on kasvanut 2000-luvulla voimakkaasti ja Helsinki on vakuutuspiirin mukaan viranomaiselle muutoinkin toimintaympäristönä haasteellinen ja monissa suhteissa työteliäämpi kuin esimerkiksi pienet maaseutupaikkakunnat. Tämä näkyy piirin mukaan Kansaneläkelaitoksen toiminnassa myös välillisesti sen yhteistyökumppaneiden toiminnan kautta. Esimerkiksi työvoimahallinnon, sosiaali- ja terveystoimen sekä ulkomaalaishallinnon palvelujen toimivuudella on vaikutusta

Kansaneläkelaitoksen etuusratkaisutoimintaan. Helsingin vakuutuspiirin mukaan erityisesti julkisen terveydenhuollon palveluissa kuntakohtaiset erot ovat suuria.

Kansaneläkelaitoksen toimistojen etuusratkaisutoimintaan osallistuvan henkilökunnan vaihtuvuudella ja uuden henkilöstön kouluttamistarpeella on myös välitöntä vaikutusta ratkaisutoiminnan sujuvuuteen. Helsingin vakuutuspiirin mukaan käynnissä oleva sukupolvenvaihdos, Kansaneläkelaitoksen sisäinen urakierto sekä pääkaupunkiseudun työmarkkinoiden kilpailukyky ovat merkinneet henkilöstön suurta vaihtuvuutta. Kansaneläkelaitoksen keskushallinto rekrytoi Helsingin vakuutuspiirin työntekijöitä usein palvelukseensa. Lisäksi piirin työntekijöiden osuus keskushallinnon järjestämässä projekteissa on ollut suuri jo vuosia. Vakuutuspiirin mukaan tämä yhteistyö on piirin kannalta hyödyllistä, mutta se on hoidettava etuustyöhön osoitetuilla voimavaroilla.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Kansaneläkelaitos sosiaalisten oikeuksien turvaajana

Sosiaalisissa oikeuksissa on kyse sosiaalisia etuuksia koskevista oikeuksista. Sosiaalisia etuuksia ovat rahamääräiset toimeentuloturvan etuudet sekä sosiaali- ja terveystalvet. Suomen perustuslain 19 §:ään on koottu säännökset niistä sosiaalisista oikeuksista, jotka on turvattu perusoikeuksina. Lainkohta kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Perustuslaki 19 §:

"Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (1 mom.)

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. (2 mom.)

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. (3 mom.)

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. (4 mom.) "

Säännös on oikeudellisesti velvoittava, mutta sillä ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole välitöntä sovellettavuutta, jonka perusteella ihmiset voisivat perustaa jonkin subjektiivisen oikeutensa suoraan perusoikeussäännökseen. Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostaa oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty myös yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet (yleinen turvaamisvelvollisuus). Kyse on perusoikeuksien aineellisesta turvaamisesta, jota julkinen valta voi toteuttaa esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmäntävää lainsäädäntöä sekä kohdentamalla taloudellisia voimavarojaan.

Tätä julkisen vallan yleistä turvaamisvelvollisuutta täydentävät perustuslain 19 §:n 2-4 momenttien mukaiset nimenomaiset toimeksiantosäännöt, jotka luovat julkiselle vallalle velvollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin oikeuksien toteuttamiseksi. Lainkohdan toisen momentin mukaan julkisen vallan on taattava lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan tiettyjen sosiaalisten riskitilanteiden varalta. Kolmas momentti edellyttää puolestaan, että julkinen valta turvaa, sen mukaan kuin lailla säädetään, riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Neljäs momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää jokaisen oikeutta asuntoon.

Keskeisimmät julkista valtaa käyttävät tahot, joita perustuslain 19 § velvoittaa, ovat valtio ja kunnat. Perusoikeuksia koskevat säännökset voivat kuitenkin ulottaa vaikutuksensa myös valtion ja kuntien ulkopuolisen välillisen julkishallinnon yksiköihin silloin, kun niille on annettu tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä (Kaarlo Tuori, teoksessa Perusoikeudet (1999), ss. 593- 603).

Kansaneläkelaitoksella on merkittävä asema perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttajana. Erityisen korostunut laitoksen asema on lainkohdan toisen momentin mukaisen perustoimeentulon turvan toteuttajana.

Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on nimittäin huolehtia esimerkiksi työttömyysturva-, sairausvakuutus- ja kansaneläkelain mukaisen turvan toimeenpanosta.

Kansaneläkelaitoksella on myös tehtäviä lainkohdan 3 ja 4 momenttien mukaisten sosiaalisten oikeuksien toimeenpanijana. Esimerkiksi kuntoutuksessa voi olla kyse rahamääräisen etuuden lisäksi myös palveluina annettavasta kuntoutuksesta. Perustuslakivaliokunta on kannanotossaan (PeVL 15/1995 vp) katsonut, että kuntoutujaan soveltuva riskitilanne ei ole työkyvyttömyys, vaan sairaus, ja että palveluna annettava kuntoutus saa suojaa perustuslain 19 §:n 3 momentista. Kansaneläkelaitoksen niin ikään toimeenpanema asumistuki kuuluu puolestaan perustuslain 19 §:n 4 momentin asumista koskevan säännöksen alaisuuteen (Tuori, s. 614-615).

3.3.2

Käsittely ilman aiheetonta viivästystä

Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut sen käsittelyyn vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa (Matti Niemivuo - Marietta Keravuori, Hallintolaki (2003) s. 200- 201). Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeus viivytyksettömään käsittelyyn saatettiin voimaan myös perusoikeutena osana hyvää hallintoa (Suomen hallitusmuodon 16 §). Nykyisin asiasta säädetään perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevassa säännöksessä.

Perustuslaki 21 §:

"Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (1 mom.)

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (2 mom.) "

Säännöksen ensimmäinen momentti esittää kolme hallintotoimintaa ohjaavaa periaatetta, joista ensimmäinen liittyy menettelyn kaikkinaiseen asianmukaisuuteen, toinen oikeuteen saada asiansa käsiteltäväksi ja kolmas menettelyn joutuisuuteen. Joutuisuutta voidaan luonnehtia ohjelmalliseksi periaatevelvoitteeksi, joka viittaa kaikkia olosuhteita koskevaan velvoitteeseen pyrkiä mahdollisimman joutuisaan asian käsittelyyn (Husa, LM 3/2002 s. 359 ja viittaukset siinä).

Vaatus asian viivytyksettömästä käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan ollut ennen vuonna 2004 voimaan tullutta hallintolakia yleisiä säännöksiä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Perustuslain näkökulmasta oikeustilaa voitiin pitää puutteellisena. Hallintolakia edeltänyt hallintomenettelylaki sisälsi nimittäin lähinnä yksittäisiä menettelytapavaatimuksia (Niemi-Keravuori, s. 201).

Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004 ja sitä sovelletaan myös Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelyyn. Hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä säädetään lain 23 §:n 1 momentissa seuraavasti:

Hallintolaki 23 §:

"Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. (1 mom.)

Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. (2. mom.)"

Perustuslaissa näkökulma on siis yksilön eli jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, kun taas hallintolaissa periaate on muotoiltu viranomaisten yleiseksi velvollisuudeksi.

Käsitteinä *viivytyksettömyys* ja *aiheeton viivytys* ovat joustavia. Niiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelyvaiheista. Oikeuskirjallisuudessa Olli Mäenpää on todennut, että positiivisesti muotoiltuna viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta

käsittelyn kohtuullista joutuisuutta niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Asian käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (2003) s. 150).

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp, s.73- 75) on todettu hallintolain 23 §:n 1 momentin sisältävän ajallisen tehosteen, joka koskee lähinnä sellaisia asioita, joissa on asianosainen. Tarkoituksena on estää asioiden käsittelyn tarpeetonta pitkittymistä. Se edellyttää puolestaan asian ratkaisussa tarvittavien selvitysten ja lausuntojen hankkimista riittävän varhain ja yksinkertaisin keinoin.

Lainkohdan sisältämä ajallinen tehoste voidaan myös nähdä lähinnä julkisen vallan käyttäjän toimintaa koskevaksi tavoitteeksi, koska hallinnossa käsiteltävien asioiden käsittelyajoissa voi jo asioiden laadusta johtuen esiintyä huomattavaa vaihtelua (Veli-Pekka Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen (2004) s. 88). Niemivuon ja Keravuoren mukaan viivytyksettömyysvaatimus korostuu etenkin oikeusturvan kannalta merkittävässä asiassa. Heidän mukaansa yleisesti voidaan lähteä siitä, että mitä suurempi vaikutus asiassa annettavalla ratkaisulla saattaa olla asianosaisen oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (Niemivuo-Keravuori, s. 211).

Asian käsittelyn viivästymiselle voi joissakin tapauksissa olla perusteltu syy, esimerkiksi asian vaatima lisäselvitys. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että hakemusten ruuhkautuminen tai viittaus yleiseen työtilanteeseen ei ole riittävä selitys kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi. Samoin on suhtauduttu pidättyvästi asioiden käsittelyn viivästymiseen puutteellisten voimavarojen vuoksi. Perustuslain 21 § sisältää nimittäin julkiselle vallalle turvaamisveloitteen, sillä lainkohdan toisen momentin mukaan "hyvän hallinnon takeet turvataan lailla". Perustuslain 19 §:n sosiaalisia oikeuksia koskevat säännökset sisältävät puolestaan viranomaisiin kohdistettuja toimintavelvoitteita huolehtia siitä, että säännöksen mukaiset oikeudet toteutuvat. Etuuden hakijan kannalta sillä, minkä vuoksi hänen asiansa käsittely viivästyy, ei usein olekaan ratkaisevaa merkitystä.

3.3.3

Etuushakemusten viivytyksetön käsittely Kansaneläkelaitoksessa ja erityisesti Helsingin vakuutuspiirissä

Laillisuusvalvojana tarkastelen Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelyn sujuvuutta nimenomaan etuuden hakijoiden näkökulmasta. Kansaneläkelaitoksen etuushakemuksiin antamalla ratkaisulla on heidän kannaltaan suuri merkitys. Asiassa on nimittäin usein kyse etuuden myöntämisestä joko terveydentilaa alentavan sairauden, vian tai vamman taikka muun erityisolosuhteen perusteella. Etuuden hakijan kannalta jo se, että hän joutuu tilanteeseen, jossa hänen on haettava jotakin edellä tarkoitettua etuutta, saattaa merkitä heikennystä hänen taloudelliseen asemaansa. Etuuden hakijan taloudellinen tilanne on joka

tapauksessa vaarassa heikentyä häntä kohdanneessa sosiaalisessa riskitilanteessa. Kansaneläkelaitoksen antamalla päätöksillä onkin usein suuri, joskus ratkaiseva merkitys hakijoiden taloudelliselle tilanteelle. Esimerkiksi asumistuen ja Kansaneläkelaitoksen maksaman työttömyysturvan varassa elävien taloudellinen tilanne on pääsääntöisesti heikko.

Kansaneläkelaitoksen on siis käsiteltävä etuushakemukset perustuslaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivästystä. Etuuden maksun viivästyminen saattaa nimittäin johtaa siihen, että hakija joutuu elantonsa turvaamiseksi hakemaan esimerkiksi toimeentulotukea. Lisäksi esimerkiksi kuntoutusasioiden kaltaisissa etuusasioissa hakemuksen viivytyksetön käsittely on välttämätöntä senkin vuoksi, että hakijan kuntoutuksen tarve on usein välitön ja sen häiriötön jatkuminen kuntoutumisen kannalta tärkeää.

Kansaneläkelaitoksen hoitamia etuuksia koskevassa lainsäädännössä ei ole asetettu nimenomaisia määräaikoja, minkä kuluessa Kansaneläkelaitoksen olisi ratkaistava etuushakemukset. Kansaneläkelaitos on itse asettanut tavoitteita hakemusten käsittelyajalle. Käsittelin näitä käsittelyaikavoitteita edellisen oman aloitteeni yhteydessä. Vuoteen 2004 saakka jokaisella Kansaneläkelaitoksen vakuutusalueella oli omat käsittelyaikavoitteensa. Erot näissä tavoitteissa eivät olleet suuria (enimmillään kuusi päivää). Pisimpiä käsittelyaikavoitteet olivat Etelä-Suomen vakuutusalueella, jossa hakemusten ruuhkautuminenkin on siis ollut pahinta.

Ongelmaksi kehittyi kuitenkin Etelä-Suomen vakuutusalueella ja erityisesti Helsingin vakuutuspiirissä se, että Kansaneläkelaitos ei päässyt tavoittelemiinsa keskimääräisiin käsittelyaikoihin, vaan hakemusten käsittelyajat pidentyivät vuoteen 2004 mennessä voimakkaasti. Asia on tullut ilmi myös tutkittavakseni osoitetuissa kantelussa. Asioissa ei ole useinkaan ollut mitään muuta pitkää käsittelyaikaa selittävää tekijää kuin hakemusten ruuhkautuminen Helsingin vakuutuspiirissä. Kyse ei siis ole enää siitä, että hakemuksen käsittelyssä olisi osoitettavissa jotakin normaalista poikkeavaa (esimerkiksi menettelyvirhettä), jolla hakemuksen pitkä käsittelyaika selittyisi. Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiiri on voinut käsitellä hakemuksen normaalissa järjestyksessä ja keskimääräisen käsittelyaikansa puitteissa. Ongelmana on ollut se, että hakemusten ruuhkautumisen vuoksi myös tuo keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt selvästi yli asetettujen tavoitteiden.

Esimerkiksi sairauspäiväraha-asioissa käsittelyaikavoite Etelä-Suomen vakuutusalueella vuosina 2003- 2004 oli 17 päivää. Vuoden 2004 huhtikuussa niiden keskimääräinen käsittelyaika Helsingin vakuutuspiirissä oli kuitenkin 29,9 päivää. Yleisessä asumistuessa käsittelyaikavoite oli 25 päivää ja keskimääräinen käsittelyaika toukokuussa 2004 oli 47,5 päivää. Lisäksi esimerkiksi kuntoutusasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2004 alkupuolella selvästi yli 60 päivää ja lapsen hoitotukiasioissa keskimääräinen käsittelyaika kohosi jo lähes sataan päivään alkuvuodesta 2004.

Käsitykseni mukaan hakemusten käsittely Helsingin vakuutuspiirissä ruuhkautui ja käsittelyajat sitä myötä pidentyivät vuoden 2004 alkupuolella osittain siten, että voidaan katsoa Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen käsitellä etuushakemuksia ilman aiheutonta viivytystä. Edellä kerrotun mukaiset kasvut keskimääräisissä käsittelyajoissa ovat nähdäkseni merkinneet sitä, että yksittäistapauksissa hakemusten käsittely on voinut viivästyä tavalla, jossa perustoimeentulon asianmukainen toteutuminen on vaarantunut.

3.3.4

Käsittelyaikojen pidentymisen syiden ja Kansaneläkelaitoksen toimenpiteiden tarkastelua

Sanottu etuushakemusten käsittelyaikojen pidentyminen on Kansaneläkelaitoksen mukaan johtunut siis usean tekijän yhteisvaikutuksesta. Kansaneläkelaitoksen antamissa selvityksissä on tuotu esiin myös niitä toimia, joilla se on pyrkinyt torjumaan käsittelyaikojen pidentymistä.

3.3.4.1

Hakemusmäärien ja muun työmäärän kasvu

Kansaneläkelaitoksen on pidettävä huoli siitä, että sen toimistoilla on käytössään riittävästi henkilökuntaa etuusratkaisutoimintaan. Tämä edellyttää sitä, että Kansaneläkelaitos seuraa sekä hakemusmäärien että annettujen ratkaisujen kehitystä. Tätä seuranta tulee tehdä toimistoissa, vakuutuspiireissä, vakuutusalueilla ja myös Kansaneläkelaitoksen keskushallinnossa. Etuushakemusten käsittelyn sujuvuus edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että sekä hakemusmäärien että annettujen ratkaisujen muutoksiin reagoidaan nopeasti. Tämän vuoksi toimistojen tulee informoida vakuutuspiiriä etuuskäsittelyssä havaitsemistaan häiriöistä. Vakuutuspiirin on puolestaan käännyttävä aluekeskuksen puoleen, jos se havaitsee seikkoja, jotka vaarantavat etuuskäsittelyn sujuvuutta. Kansaneläkelaitoksen keskushallinnolla on viimesijainen vastuu ilman aiheutonta viivytystä tapahtuvasta etuuskäsittelystä ja siitä, että aluekeskuksilla, vakuutuspiireillä ja toimistoilla on käytössään riittävästi työvoimaa.

Hakemusmäärien tarkka ennustaminen on vaikeaa. Hakemusten määrään vaikuttavat muun muassa lainsäädäntömuutokset sekä myös yhteiskunnan yleinen taloudellinen kehitys (esimerkiksi työttömyysturva ja asumistuki). Luonnollisesti Kansaneläkelaitoksen tulee reagoida nopeasti, jos jonkin etuuden hakemusmäärä poikkeaa huomattavasti ennustetusta.

Käytettävissäni on ollut selvitystä sekä eri etuushakemusten määristä Helsingin vakuutuspiirissä että vakuutuspiirin työssäolovahvuudesta. Työssäolovahvuus tarkoittaa sitä laskennallista henkilöstömäärää, mikä on tosiasiallisesti ollut piirin käytössä.

Helsingin vakuutuspiiriin saapuneiden hakemusten määrä on vaihdellut suuresti vuosina 2000- 2004. Esimerkiksi eläkehakemuksia saapui vuonna 2002 runsaat

34 000 kappaletta, kun määrä oli kaksi vuotta aiemmin ollut alle 30 000. Myös sairauspäiväraha-asioissa hakemusten määrä kasvoi samanaikaisesti noin 52 500 hakemuksesta runsaaseen 57 000 hakemukseen. Näiden etuusryhmien osalta hakemusmäärät pienuivät jonkin verran vuonna 2003, mutta esimerkiksi työttömyysturva- ja asumistukihakemusten määrät jatkoivat kasvuaan. Vuonna 2003 piiriin saapui noin 67 500 työttömyysturvahakemusta ja 45 200 asumistukihakemusta. Lisäystä vuoden 2000 hakemusmääriin oli useita tuhansia molempien etuushakemusten osalta. Kokonaisuudessaan hakemusten määrä onkin Helsingin vakuutuspiirissä kasvanut vuosina 2000–2004.

Myös Helsingin vakuutuspiirin työssäolovahvuudessa on ollut vaihteluita, kuten seuraava taulukko osoittaa:

Vuosi / Työssäolovahvuus

2000 / 301 htv (henkilötyövuosi)
2001 / 305
2002 / 319
2003 / 313
1- 11/2004 / 310

Helsingin vakuutuspiirin työssäolovahvuus on siis käsitykseni mukaan seurannut hakemusmäärien kehitystä siten, että vuonna 2002, jolloin hakemusmäärien kasvu oli suurta, piiri sai käyttöönsä myös selvästi edellisvuotta enemmän työvoimaa. Piiriin mukaan edellä mainituissa luvuissa on mukana Etelä-Suomen aluekeskuksen sille osoittama lisätyövoima, jonka aluekeskuksen oma tulossopimus on mahdollistanut.

Helsingin vakuutuspiiri on selvityksensä mukaan seurannut saapuvien, vireillä olevien ja ratkaistujen asioiden kehitystä aktiivisesti ja myös raportoinut merkittävimmistä poikkeamista ennusteisiin. Kansaneläkelaitos on myös osoittanut Helsingin vakuutuspiiriin tarpeisiin lisätyövoimaa. Pääasiallinen keino Helsingin vakuutuspiiriin auttamiseksi on kuitenkin ollut hakemusten siirtäminen muualle ratkaistavaksi. Etelä-Suomen aluekeskuksen mukaan tämä työn tasaaminen on alkanut jo ennen SAHA-järjestelmän käyttöönottoa. Piiristä on siirretty muualle muun muassa työterveyshuollon hakemuksia ja sairaanhoidon korvausasioita sekä ohjattu asiakaspuheluja muihin vakuutuspiireihin.

Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirille osoittama lisätyövoima ja toteutetut työnsiirrot eivät ole kuitenkaan olleet riittäviä estämään käsittelyaikojen pidentymistä Helsingin vakuutuspiirissä. Kansaneläkelaitos ei ole pystynyt ennen sähköisesti tapahtuvan työntasauksen merkittävää lisääntymistä osoittamaan Helsingin vakuutuspiirille riittävästi etuuskäsittelijöitä selviytyä etuusratkaisutyöstä kaikilta osin vakuutuspiirille asetettujen käsittelyaikatavoitteiden puitteissa tai muutoin kohtuullisin käsittelyajoin.

Etuuskäsittelijöiden määrän lisäksi asiantuntijalääkäreiden määrällä ja työpanoksella on merkittävä vaikutus etuushakemusten ratkaisun sujuvuuteen.

Käsittelen Helsingin vakuutuspiirin asiantuntijalääkäritilannetta jäljempänä omassa jaksossaan.

Etuuskäsittelijöiden määrään liittyen huomioni kiinnittyi erityisesti vielä siihen, miten Kansaneläkelaitoksessa käytössä oleva työmäärien ja tulokellisuuden tilastointitapa ottaa huomioon niitä erityisolosuhteita, joita Helsingin vakuutuspiirin kaltaisilla kasvukeskuksilla on. Esimerkiksi asiakaspalvelu, asiakirjojen postittaminen ja sähköinen kuvaaminen (skannaus) sekä kassamaksutoiminnot vaativat Helsingin vakuutuspiirissä päivittäin suuren työpanoksen. Helsingin vakuutuspiirin on osoitettava näitä välttämättömiä päivittäisiä toimintoja varten tietty varsin vakiona säilyvä työntekijämäärä siitä riippumatta, mikä on sen toimintaansa varten käytettävissä oleva työntekijöiden kulloinkin kokonaismäärä. Näihin työtehtäviin osallistuvat toimihenkilöt työllistyvät Helsingin vakuutuspiirissä tehtävissään kokoaikaisesti eivät siis kykene osallistumaan samanaikaisesti varsinaiseen etuusratkaisutoimintaan. Edellä kerrotusta on nähdäkseni seurauksena se, että esimerkiksi loma-aikoina piirissä on suhteellisesti huomattavankin paljon vähemmän henkilökuntaa käytettävissä varsinaiseen etuusratkaisutyöhön.

Kansaneläkelaitoksen on ratkaisutoiminnan viivytyksettömyyden lisäksi noudatettava toiminnassaan muitakin hyvän hallinnon periaatteita. Sen tulee muun muassa antaa asiakkailleen asianmukaista palvelua ja hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Eräs keskeinen Kansaneläkelaitoksen etuusratkaisutoimintaan kohdistuva vaatimus on päätösten oikeellisuus. Kansaneläkelaitoksen antamien päätösten on oltava lainmukaisia. Laitoksen on lisäksi perusteltava päätöksensä asianmukaisesti.

Laillisuusvalvonnan kannalta tarkasteltuna nämä kaikki vaatimukset ovat tärkeitä. Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden näkökulmasta on tärkeää, että Kansaneläkelaitos pystyy hoitamaan etuusratkaisutoimintaansa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä sekä muutoinkin palvelemaan asiakkaitaan asianmukaisesti. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on nähdäkseni tärkeää, että Kansaneläkelaitoksen työmääriä ja tuloksia arvioivat mittarit ottavat mahdollisimman kattavasti huomioon kaikki ne tehtävät, joita toimistoissa ja vakuutuspiireissä tehdään.

Tältä osin niissä Kansaneläkelaitoksen käytössä olevissa työmäärien mittaustavoissa, joiden perusteella henkilöstötarpeet asetetaan, on saamani selvityksen perusteella arvioiden kehittämisen varaa. Helsingin vakuutuspiiri on ilmoituksensa mukaan pyrkinyt luomaan myös näihin varsinaiseen ratkaisutoimintaan kuulumattomiin työtehtäviin uusia tehokkaampia työskentelytapoja. Lisäksi esimerkiksi puhelinpalvelun osalta Kansaneläkelaitoksessa on vireillä kokonaisuudistus, jonka on tarkoitus toteutua vuoden 2006 loppuun mennessä. Näin ollen esimerkiksi asiakaspalvelutoimintaan on odotettavissa suuria työmääriä vaikuttavia muutoksia, jotka vaikuttavat myös henkilöstötarpeen mitoittamiseen.

3.3.4.2

Asiantuntijalääkäreiden määrä

Kansaneläkelaitoksen ratkaisut perustuvat pääsääntöisesti asiantuntijalääkäriin antamaan lausuntoon niissä etuusasioissa, joissa on kyse henkilön terveydentilan arvioinnista. Näissä etuusasioissa on yleensä kyse perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta. Sen vuoksi ratkaisutoiminnan sujuvuuden ja hakemusten viivytyksettömän käsittelyn kannalta on erittäin tärkeää, että toimistoilla on käytössään riittävästi asiantuntijalääkäreitä.

Helsingin vakuutuspiirin ja sen toimistojen asiantuntijalääkärien tarve on ollut myös esillä aiemmin mainitsemillani tarkastuskäynneillä. Kevään 2004 tarkastuksilla Helsingin vakuutuspiiri toi esiin ongelmiaan asiantuntijalääkäriin lausuntojen saatavuudessa. Tutustuin tuolloin myös lähemmin SAHA-järjestelmään ja sen tuomaan mahdollisuuteen seurata asiantuntijalääkäreiden työmääriä. Etelä-Suomen vakuutusalueen jaksossa 3.2.3 mainitsemat asiantuntijalääkärien uudelleenjärjestelyt tulivat puolestaan esille syksyllä 2004 Espoon vakuutuspiiriin tekemilläni tarkastuksilla. Maaliskuussa 2005 Helsingin vakuutuspiirin tilanne oli jo parantunut selvästi vuoden takaisesta tilanteesta.

Asiantuntijalääkäreiden lausuntojen joutuisuuden merkitys sairauspohjaisten etuusasioiden käsittelyaikoihin on välitön. Siksi myös Kansaneläkelaitoksen tulee reagoida nopeasti, mikäli asiantuntijalääkäreille osoitetut lausuntopyynnöt ruuhkautuvat tai asiantuntijalääkäreiden toiminnassa ilmenee muutoin etuushakemusten käsittelyaikoja pidentäviä tekijöitä. Asiantuntijalääkäreiden vaihtuvuus on luonnollisesti seikka, johon Kansaneläkelaitoksella on vain rajoitettu mahdollisuus vaikuttaa. Uuden lääkärin kouluttaminen sosiaalivakuutuksen asiantuntijalääkäriksi vie aikaa. Sairauspohjaisten etuusasioiden käsittely viivytyksettömyys edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että vakuutuspiirit ja aluekeskukset voivat toimia mahdollisimman nopeasti uuden asiantuntijalääkäriin palkkaamiseksi.

Vasta SAHA-järjestelmän käyttöönoton myötä Kansaneläkelaitos on siis saanut käyttöönsä välineen asiantuntijalääkäreiden työmäärien seuraamiseen. Helsingin vakuutuspiiri on kuitenkin saamani selvityksen perusteella seurannut koko ajan asiantuntijalääkäreidensä työskentelyä ja myös informoinut aluekeskusta lääkäri työvoiman lisätarpeestaan.

Hakemusten määrien lisääntyessä myös Helsingin vakuutuspiiriin asiantuntijalääkäreiden työmäärä on vastaavasti kasvanut 2000-luvulla. Piiri olikin esittänyt jo vuoden 2003 budjettia laadittaessa Kansaneläkelaitokselle merkittävää lisäystä asiantuntijalääkäreiden henkilötövuosiin. Käsitykseni mukaan tilanne etuushakemusten käsittelyaikojen osalta Helsingin vakuutuspiirissä oli tuohon mennessä kehittynyt niin huonoksi, että Kansaneläkelaitoksen olisi tullut pyrkiä vastaamaan piiriin asiantuntijalääkäritarpeeseen toteutunutta paremmin. Helsingin vakuutuspiiriin työtilanne pääsi kehittymään siinä määrin huonoksi, että se vaaransi ajoittain muun muassa etuuden hakijoiden perustoimeentulon turvan toteutumista.

Etelä-Suomen aluekeskus on selvityksessään todennut, että "usean vuoden ajan eri piireissä on koettu pulaa asiantuntijalääkäreistä". Tämä on luonnollisesti rajoittanut aluekeskuksen mahdollisuuksia osoittaa asiantuntijalääkärivoimavaroja yksinomaan Helsingin vakuutuspiirin käyttöön. Aluekeskuksen mukaan se on kuitenkin ohjannut merkittävän osan käytössään olleesta asiantuntijalääkärityövoimasta Helsingin vakuutuspiirin käyttöön. Tällä ja erityisesti työntasauksen avulla aluekeskus onkin saanut alueensa asiantuntijalääkäreiden saatavuuden parantumaan, eikä se ole enää saamani selvityksen mukaan ongelmana.

3.3.4.3

Siirtyminen sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään

Sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän luominen on siis ollut keskeisesti vaikuttamassa siihen, että Kansaneläkelaitos on kyennyt lyhentämään hakemusten käsittelyaikoja. Samalla se on kuitenkin vaatinut laajamittaista laitoksen henkilökunnan kouluttamista uusiin työtapoihin ja uuteen työskentelytapaan. Tämä on puolestaan merkinnyt sitä, että alkuvaiheessa järjestelmän käyttöönotto on yleensä aiheuttanut hakemuskäsittelyn hidastumista ja käsittelyaikojen pidentymistä. Seikka on tullut ilmi myös laitokseen kohdistamillani tarkastuksilla. Esimerkiksi Lounais-Suomen aluekeskus ilmoitti tarkastuksella (3.11.2004) arvionaan oman alueensa vakuutuspiirien osalta, että nämä siirtymävaiheen ongelmat olivat kestäneet enimmillään noin puoli vuotta, minkä jälkeen toimintatavat olivat vakiintuneet ja järjestelmän antamia mahdollisuuksia tehostaa työskentelyä on pystytty hyödyntämään täysipainoisesti. Kokonaisuudessaan Kansaneläkelaitoksen työntekijät ovat olleet tyytyväisiä järjestelmään. Erityisesti sähköistä työntasausmahdollisuutta on kiitetty sekä työtä luovuttavien että työtä vastaanottavien vakuutuspiirien ja toimistojen taholta.

Helsingin vakuutuspiiristä työntasauksena siirrettyjen juttujen määrää on siis lisätty vuonna 2005. Helsingin vakuutuspiirin mukaan sen henkilöstö- ja budjettikehitystä pienennetään vastaavalla määrällä, jolloin jäljellä oleva henkilöstö joutuu suurien haasteiden eteen selviytyäkseen etuuskäsittelystä asetettujen käsittelyaikataivoitteiden puitteissa ja kyetäkseen samanaikaisesti hoitamaan asianmukaisesti muut varsinaiseen etuusratkaisutoimintaan kuuluvattomat tehtävät.

Vakuutuspiirin esittämä näkökohta on nähdäkseni varteenotettava. Käsitykseni mukaan Helsingin vakuutuspiiristä työntasauksena pois siirrettävien etuushakemusten vakuutuspiirille tuoma hyöty pienenee merkittävästi, jos samanaikaisesti piirin henkilöstömäärää vastaavasti vähennetään. Helsingin vakuutuspiiri joutuu tällöin sijoittamaan suhteellisesti suuremman henkilöstömäärän asiakaspalveluun ja muihin etuusratkaisutoiminnan ulkopuolisiin tehtäviin. Kyse on nähdäkseni jälleen siitä, millä tavalla Kansaneläkelaitos mittaa vakuutuspiirien työmääriä ja osoittaa niille voimavaroja

sekä erityisesti siitä, miten Kansaneläkelaitos pystyy näissä mitoituksissa ottamaan huomioon ne työvaiheet, jotka eivät sisälly etuusratkaisutoimintaan.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Etuushakemusten käsittelyn ruuhkautuminen Helsingin vakuutuspiirissä jatkui siis vuoden 2004 alkupuolelle saakka. Tuolloin hakemusten käsittelyajat olivat pidentyneet näkemykseni mukaan osittain kohtuuttomiksi. Käsittelyaikojen pidentymiseen vaikuttivat hakemus- ja muun työmäärän kasvu sekä siirtyminen samanaikaisesti sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään. Ne johtivat hakemuskäsittelyn ruuhkautumiseen. Kansaneläkelaitos ei käsitykseni mukaan kyennyt riittävän ajoissa osoittamaan Helsingin vakuutuspiirille lisätyövoimaa tai työnsiirron auttamaan piiriä estämään hakemusten ruuhkautumista. Helsingin vakuutuspiirillä ei käsitykseni mukaan ollut käytössään olleella etuuskäsittelijä- ja asiantuntijalääkäri työvoimalla mahdollisuuksia noissa olosuhteissa estää alkuvuoteen 2004 jatkunutta käsittelyaikojen pidentymistä.

Kansaneläkelaitos ja Helsingin vakuutuspiiri ovat siis kuitenkin pääasiassa työntasausten avulla onnistuneet lyhentämään etuushakemusten käsittelyaikoja selvästi vuoden 2005 aikana. Sähköinen asiakirjahallintajärjestelmä on osoittautunut tässä suhteessa onnistuneeksi uudistukseksi. Järjestelmän luominen Kansaneläkelaitoksen kokoisessa yksikössä ei luonnollisestikaan ole ollut kivutonta, mutta käsitykseni mukaan siinä on onnistuttu hyvin.

Helsingin vakuutuspiiri ei ole vielä heinäkuuhun 2005 mennessä yltänyt käsittelyaikatavoitteisiinsa, mutta ylitykset ovat enää muutaman päivän pituisia. Eniten matkaa tavoitekäsittelyaikaan on kuntoutus- ja vammaisuuksissa. Alkuvuonna käsittelyajoissa ovat käsitykseni mukaan olleet kuitenkin vielä näkyvissä aiempina vuosina syntyneiden etuushakemusjonojen purkamisen. Helsingin vakuutuspiirin käsittelyaikoja koskevien oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden määrä on pienentynyt viime vuodesta, mikä sekin kertoo osaltaan nähdäkseni tilanteen parantumisesta.

Sähköisen asiakirjahallinnon mahdollistama työntasaus ja sitä myötä koko maahan asetetut yhtenäiset käsittelyaikatavoitteet merkitsevät sitä, että hakemusten käsittelyajat ovat saattaneet vuoden 2005 aikana joissakin pienemmissä vakuutuspiireissä pidentyä edellisvuoteen verrattuna. Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta on nähdäkseni kuitenkin perusteltua, että asiakkaat saavat asiansa käsitellyksi yhtä nopeasti riippumatta siitä, missä päin Suomea he asuvat. Kansaneläkelaitoksen tulee luonnollisesti huolehtia siitä, ettei minkään etuusryhmän valtakunnallinen keskimääräinen käsittelyaika muodostu pitkäksi ja mahdollisuuksien mukaan yrittää lyhentää asettamia tavoitekäsittelyaikoja. Käsitykseni mukaan SAHA-järjestelmän myötä Kansaneläkelaitoksella on tulevaisuudessa hyvät edellytykset osittain jopa lyhentää etuuksien tavoitekäsittelyaikoja.

Edellä kerrotun myönteisen kehityksen vuoksi asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin että saatan jaksoissa 3.3.3 ja 3.3.4 etuuskäsittelijöiden ja asiantuntijalääkäreiden määrästä sekä työmäärän tilastoinnista esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän ratkaisuni Kansaneläkelaitokselle sekä sen Etelä-Suomen aluekeskukselle ja Helsingin vakuutuspiirille tiedoksi.

Lisäksi pyydän, että Kansaneläkelaitos toimittaa minulle käsittelyaikojen kehityksen seurantaan varten vuoden 2006 alussa koko vuotta 2005 koskevat SAHA-järjestelmän mukaiset tilastotiedot etuushakemusten keskimääräisistä käsittelyajoista Helsingin vakuutuspiirissä sekä vastaavat saatavissa olevat tiedot järjestelmän ulkopuolella olevien hakemusten (mm. sairaanhoito- ja lääkekorvausasiat) osalta.