



Kansaneläkelaitos

Kelan varautuminen asiamäärien kasvuun koronapandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi

ASIAN VIREILLETULO

Koronapandemian alettua maaliskuussa 2020 tiedotusvälineissä esitetyistä tiedoista ja hallituksen suunnittelemista toimenpiteistä oli pääteltävissä ja Kelan 25.3.2020 muun muassa oikeuskanslerille toimittamasta kirjeestä ilmeni, että Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) käsiteltävät asiamäärät tulisivat lähiaikoina lisääntymään merkittävästi.

Suuri lisäys koskisi useita etuuksia kuten esimerkiksi työttömyysetuuksia, perustoimeentulotukea, asumistukea sekä sairaus- ja tartuntatautipäivärahoja. Kela oli todennut tarvitsevansa kii-reellisesti lisäresursointia, eikä asioiden käsittelyä säädetyissä määräaajoissa välttämättä voitu turvata.

Edellä mainituissa etuuksissa on kysymys perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenteissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta. Säännösten mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, ja lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Etuuksia koskevat hakemukset tulisi käsitellä ilman aiheetonta viivytystä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella otin omana aloitteena tutkittavaksi Kelan varautumisen asiamäärien huomattavaan kasvuun koronapandemian ja poikkeusolojen vuoksi.

Pyysin Kelalta selvitystä niistä toimenpiteistä, joita se on jo tehnyt varautuakseen asiamäärien huomattavaan kasvuun sekä mahdollisista suunnitelluista toimenpiteistä mukaan lukien lisäresursoinnin tarve, jotta edellä mainittujen perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen voidaan turvata.

SELVITYS

Kela on antanut 15.4.2020 päivätyn selvityksen.

Selvityksen mukaan koronapandemiasta johtuvat poikkeusolot vaikuttivat Kelan toimintaan monin tavoin. Kela oli pyrkinyt varautumaan muuttuvaan tilanteeseen etukäteen mahdollisimman hyvin ja oli varautunut edelleen reagoimaan tilanteen vaatimalla tavalla nopeasti.

Kelan johtoryhmä johti poikkeusolojen aikaista valmistautumista ja toimintaa. Sen lisäksi Kelassa oli eri alojen asiantuntijoista koottu varautumisryhmä, joka suunnitteli, miten Kelan eri toiminnot turvataan mahdollisessa laajassa epidemiatilanteessa ja vastasi viestinnästä yhteistyökumppaneille, sidosryhmille ja asiakkaille. Kelalla on yleinen varautumissuunnitelma pandemiaa varten sekä lisäksi erillinen jatkuvasti päivitettävä tarkempi suunnitelma etuustyön turvaamiseksi poikkeusoloissa.

Kelan johtoryhmä kokoontui tarvittaessa päivittäin päättämään tarvittavista toimenpiteistä. Varautumisen tasoa on nostettu kaikissa kriittisissä toiminnoissa. Kelan omat järjestelmät tuottavat päätöksenteon tueksi päivätason tietoa asiakkaiden asioinneista sekä etuuskohtaisia hakemus- ja ratkaisutietoja. Kelan hallitus ja valtuutetut ovat omissa rooleissaan mukana varautumisessa.

Kelan toimihenkilöt työskentelivät sairastumisriskin vähentämiseksi pääosin kotona etätyössä. Normaalityötilanteessa etäyhteyksiä oli aikaisemmin käyttänyt päivittäin keskimäärin 1500 kelaista. Selvitystä annettaessa etäyhteydellä työskenteli päivittäin noin 5 300 kelaista. Tämä oli mahdollistettu lisäämällä verkko- ja puhelinkapasiteettia.

Kelan tehtävien oli poikkeusolojen aikana arvioitu lisääntyvän erityisesti työttömyysturvassa, perustoimeentulotuessa ja asumistuessa. Epidemia tulisi lisäämään myös sairauspäiväraha- ja tartuntatautipäivärahojen määrää. Kela oli vahvistanut toimintakykyään erityisesti näissä tehtävissä.

Kelaan oli poikkeusolojen vuoksi tullut uutena tehtävänä yrittäjien työmarkkinatuki ja väliaikainen epidemiatuki, jota koskeva hallituksen esitys oli annettu 16.4.2020. Yrittäjien työmarkkina-

tuen saajia oli arvioitu olevan noin 70 000. Osa työmarkkinatuen saajista hakee myös asumistukea ja perustoimeentulotukea. Epidemiatuen kohderyhmänä olivat poikkeusolojen vuoksi lasta kotona hoitavat vanhemmat sekä karanteenimaisissa olosuhteissa olevat henkilöt, jotka eivät voi työskennellä karanteenin aikana. Uuden tuen saajien määräksi oli arvioitu noin 60 000 saajaa.

Kelan johtoryhmä oli tarpeen mukaan tehnyt koko Kelan osalta henkilöstöä koskevia linjauksia. Johtoryhmä oli muun muassa päättänyt, että toimihenkilöiden lomien pitämistä kesälomakaudella 1.6.–30.9. rajoitetaan 20 päivään. Odotettavissa olevien hakemusruuhiin takia lomaa painotettaisiin lomakauden loppupuolelle ja tarvittaessa lomaa jaettaisiin useampaan osaan.

Selvitystä annettaessa Kelan etuuskäsittely oli ajan tasalla, vaikka työttömyysturvan, asumistuen ja perustoimeentulotuen hakemuskäärät olivat lähteneet kasvuun. Poikkeusoloissa Kela keskittyi turvaamaan asiakaspalvelun ja etuustyön sekä niitä välittömästi turvaavat tehtävät. Kehittämistoimet oli käytännössä siirretty myöhempään ajankohtaan.

Asiakaspalvelu

Asiakkaiden ja henkilöstön turvallisuudesta huolehdittiin valtioneuvoston linjausten sekä voimassa olevan lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

Asiakasohjaus palvelupisteiden odotustiloissa oli lopetettu koko maassa tartuntariskin takia. Koronaviruksen takia asiakkaille suositeltiin asiointia palvelupisteen sijaan verkossa tai puhelimitse. Jos käynti palvelupisteessä oli välttämätöntä, asiakkaita pyydettiin noudattamaan hyvää käsihygieniaa, pitämään etäisyyttä muihin ja välttämään lähikontaktia. Koronatilanteen takia osa palvelupisteistä oli suljettu. Pääkaupunkiseudun suuren tartuntavaaran vuoksi pääkaupunkiseudun palvelupisteet palvelivat vain ajanvarauksella ja puhelimitse. Tarvittaessa ajan sai jo samalle päivälle ja puhelittomia varten oli oma järjestely. Ohjeet olivat palvelupisteiden ovissa. Toimeentulotuen osalta erityistarpeet oli pyritty huomioimaan. Lähes kaikki asiat voitiin hoitaa puhelimesta. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia palveltiin laajennetusti puhelinpalvelussa. Puhelinpalvelu arabiaksi, somaliksi ja venäjäksi oli avattu poikkeustilanteen ajaksi.

Palvelujen ja hakemusten käsittelyn turvaaminen sekä ohjeistus

Kelassa oli priorisoitu tehtäviä ja varauduttu siihen, että käsittelyn ruuhkautuessa käytettävissä olevat resurssit suunnataan välittömästi toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ja niiden maksamisen varmistamiseen. Kela oli varautunut mm. sairauspäiväraha- ja tartuntatautipäiväraha hakemusten kasvuun siirtämällä henkilökuntaa niiden käsittelyyn. Työttömyysturvan hakemuksissa näkyi jo voimakasta kasvua. Uusia hakemuksia arvioitiin tulevan seuraavina viikkoina noin 130 000. Arviossa oli varauduttu myös uusiin tehtäviin kuten yrittäjien työmarkkinatuen myöntämiseen.

Yleisen asumistuen ja perustoimeentuloturvan hakemusmäärien odotettiin kasvavan myös merkittävästi.

Kelan toimintakykyä oli varmistettu muun muassa seuraavilla tavoilla:

- Kela koulutti omasta henkilökunnasta noin 450 henkilöä ruuhkautuviin tehtäviin. Koulutukset oli osin toteutettu ja osin vielä käynnissä.
- Kela rekrytoi lähes 400 henkilöä lisääntyviin tehtäviin. Lisäksi Kela oli jo aiemmin samana vuonna rekrytoinut perustoimeentulotuen käsittelyyn 100 etuuskäsittelijää.
- Vuosilomasijaisten työhön tuloa oli aikaistettu. Kela huomioi työtilanteen vuosilomasuunnittelussa. Tarvittaessa vuosilomia voitiin myöhentää.
- Kevään aikana tehtäisiin noin 130 henkilön työpanoksen verran ylitöitä eri etuuksien käsittelyssä.
- Ulkoministeriöstä siirtyi väliaikaisesti Kelaan työskentelemään noin 50 viisumikäsittelijää.
- Kelan henkilökunta työskenteli pääosin etätöyssä kotona, mikä suojaa henkilökuntaa sairastumiselta ja varmistaa näin Kelan toimintakykyä.

Kelan asiakkaina on paljon haavoittuvassa tilanteessa olevia henkilöryhmiä, joiden osalta oli poikkeusoloissa tehty erityisjärjestelyjä. Asiakkaiden palveluista oli huolehdittu ottamalla huomioon pandemian aiheuttama uhka riskiryhmille. Erityisiä järjestelyjä oli tehty muun muassa seuraavasti:

- Kuntoutuspalvelujen toteuttamisesta oli annettu suositukset kuntoutuksen palveluntuottajille ja asiakkaille. Kela suositteli etäkuntoutusta sellaisissa palveluissa, joissa se on mahdollista. Ryhmä- ja laituskuntoutus oli suositeltu keskeytettäväksi.
- Vammaisten tulkkauspalveluissa Kela oli turvannut asiakkaiden terveyttä järjestämällä asiakkaille laajan mahdollisuuden etätulkkaukseen läsnätulkkauksen sijaan.
- Kela oli järjestänyt asiakkaille mahdollisuuden matkustaa terveydenhuoltoon ja kuntoutukseen taksilla ilman veloitetta matkojen yhdistelyyn.
- Kela oli potilaiden hoidon, kuntoutuksen, lääkekorvausten ja ansionmenetysetuuksien katkeamattomuutta edistääkseen ohjeistanut terveydenhuoltoa lääkärinlausuntoihin liittyvillä poikkeuskäytännöillä.

Viestintä, IT-palvelut ja tietopalvelut

Viestintä oli ollut alusta saakka mukana Kelan varautumisryhmässä sekä kuuluu Kelan johtoryhmään. Lisäksi Kela koordinoi viestintäänsä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan koronaviestinnän ryhmässä viikoittain. Kelassa toteutettiin koronaviestintää keskitetysti. Koronaviestinnästä oli laadittu erillinen viestintäsuunnitelma ja sen toteutumista seurattiin koronaviestinnän lokin avulla. Koronaepidemiassa toteutettiin tehostettua viestintää kaikille Kelan

kohderyhmille eri kanavia hyödyntäen. Työttömyysturvan muutoksista ja väliaikaisesta epidemiatuesta oli tehty omat viestintäsuunnitelmat.

Kela julkaisi ensimmäiset korona-sivut 13.3.2020 suomeksi, ruotsiksi, englanniksi ja saamenkielillä (pohjoissaami, koltansaami, inarinsaami). Lisäksi Kela julkaisi tietoa selkosuomeksi 24.3.2020. Kela oli 13.3. jälkeen julkaissut henkilöasiakkaille yhteensä 26 tiedotetta (etuus- ja palvelukohtaisesti mm. tartuntatautipäivärahasta, Kelan kuntoutuspalveluista, vammaisten tulkkauspalveluista, Kelan korvaamista taksimatkoista, uudesta väliaikaisesta epidemiatuesta. Tiedotteet oli jaeltu laajalla jakelulla medialle (maakuntalehdet, paikallismediat, uutistoimistot) ja sidosryhmille (esim. järjestöjen lehdet).

Kelan viestinnän on tavoitettava myös ne asiakkaat, jotka eivät käytä verkkoa. Pääkaupunkiseudun sanomalehdissä ja ilmaisjakelulehdissä julkaistiin viikolla 14 ilmoitukset Kelan palveluista poikkeustilanteessa. Postin asiakaslehdessä Postisessa julkaistiin 29.4. takasivun kokoinen ilmoitus suomeksi ja ruotsiksi Kelan palveluista. Postinen tavoittaa 3,5 miljoonaa lukijaa.

Kela oli viestinyt koronaepidemian vaikutuksista tukiin ja palveluihin aktiivisesti sosiaalisessa mediassa (Twitter, Facebook, Instagram). Lisäksi Kela oli vastannut asiakkaiden kysymyksiin Jodelissa, jonka käyttäjät toivoivat Kelaa kanavaan.

Myös sisäiseen viestintään oli kiinnitetty huomiota Kelan omassa intranetissä.

Kela on kuvannut selvityksen liitteessä tietojärjestelmiin, tietoturvallisuuteen ja IT-varautumiseen liittyviä toimenpiteitä.

Selvityksen mukaan Kelaan oli tullut eri viranomaisilta Covid-19 pandemiaan suoraan tai välillisesti liittyviä sekä tilastotietopyyntöjä että yksilötason aineistopyyntöjä. Tietoaineistoja tuotetaan kertaluonteisina, mutta on myös säännöllisesti päivittäin tuotettavia aineistoja. Kelan tietoja hyväksikäyttäen ennustettiin muun muassa lääkkeiden riittävyyttä ja pandemian vaikutusta kansalaisten taloudelliseen tilanteeseen ja saatiin tietoa epidemian vaikutusten tilannekuvaan. Selvitystä annettaessa tilattuja tietoaineistopyyntöjä oli muun valtionvarainministeriöltä, Fimealta, THL:ltä ja medialta.

KELAN LISÄSELVITYS

Pyysin 1.12.2021 Kelaa antamaan lisäselvityksen edellä kuvattujen toimenpiteiden toteuttamisesta ja vaikutuksista. Selvityksessä tuli kiinnittää erityisesti huomiota asiakaspalveluun, etuushakemusten käsittelyyn ja käsittelyaikoihin sekä palvelujen toteuttamiseen ja turvaamiseen. Li-

säselvitykseen tuli sisältyä tilastotiedot Kelan käsittelemien eri etuuksien määristä ja käsittelyajoista huhtikuusta 2020 alkaen. Lisäksi pyysin arvioimaan asiakaspalvelun toteuttamista ja saatavuutta eri asiointikanavilla.

Kelan 4.2.2022 antaman lisäselvityksen mukaan Kelassa oli tehty sisäinen selvitys Kelan toimintakyvystä ja varautumisesta aikavälillä 1-9/2020 Koronaepidemian vaikutukset Kelassa. Selvityksen yhteenvedon mukaan (s. 70-72) Kela on kokonaisuutena tähän mennessä onnistunut poikkeustilanteen hallinnassa hyvin. Se on onnistunut varmistamaan perustehtävänsä ja tarjoamaan asiakkailleen riittävät palvelut ja näin osaltaan tukenut yhteiskunnan toimintaa poikkeusaikana. Onnistuminen on edellyttänyt hyvää johtajuutta, varautumista kasvavaan työmäärään, yhteen hiileen puhaltamista ja henkilöstön venymistä.

Selvityksen jälkeinen varautuminen ja toiminta oli edennyt alkuvaiheen oppeja hyödyntäen ja ottaen huomioon alati muuttuva koronatilanne. Muutoksia oli tehty sekä etuuksiin että palvelutoimintaan. Yhteistyö mm. sosiaali- ja terveysministeriön sekä THL:n kanssa oli ollut tiivistä koko koronaepidemian ajan.

Asiakaspalvelu

Asiakaspalvelussa oli pyritty monin tavoin varmistamaan asiakaspalvelun saatavuus tarkoituksenmukaisilla asiointikanavilla pandemiatilanne huomioon ottaen.

Asiakaspalvelussa oli kiinnitetty huomiota erityisesti puhelinpalveluun. Puhelinpalvelun palvelutasoa ei ollut pystytty pitämään vuoden 2020 tasolla, mutta se oli kuitenkin ollut paremmalla tasolla kuin ennen pandemiaa. Palvelupisteasiointi oli mahdollistettu läpi pandemiatilanteen. Lisäksi oli lisätty ja vahvistettu muita palveluja ja viestitty niistä aktiivisesti.

Yhteiskunnallisia päätöksiä seurataan tiiviisti ja toimintaa sopeutetaan niiden mukaisesti. Pandemia-ajalta Kela kokoaa järjestelmällisesti kokemuksia ja palautteita. Niiden perusteella tullaan kehittämään toimintaa pidemmälläkin aikavälillä.

Palvelujen ja hakemusten käsittelyn turvaaminen sekä ohjeistus

Koronavirusepidemian vaikutukset Kelalle keskeisenä sosiaalietuuksien toimeenpanijana olivat etuuspalveluiden näkökulmasta olleet huomattavat.

Kelalle oli tullut toimeenpantavaksi uusia etuuksia ja etuusmuutoksia erittäin haastavilla aikatauluilla. Ne olivat työllistäneet Kelaa sekä lainsäädännön kehittämisvaiheessa että toimeenpa-

non suunnittelussa ja toteutuksessa. Valmistelua, ohjeistusta, tiedottamista ja asiakkaiden neuvontaa oli joissain tapauksissa jouduttu tekemään aktiivisesti jo ennen kuin lakiesityksen tarkka sisältö oli ollut tiedossa.

Kokonaan uusi etuus oli väliaikainen epidemiatuki, jota voitiin maksaa tietyin ehdoin koronavirusepidemian vuoksi palkatta pois työstä oleville ajalla 16.3.2020 – 15.6.2020. Yrittäjien työttömyysturvaa uudistettiin koronatilanteen vuoksi ja se aiheutti selvän lisäyksen työttömyysturvan hakemusmääriin. Hakemusten määrä oli kasvanut erityisesti merkittävimmissä toimeentuloa tukevissa etuuksissa kuten työttömyysturvassa ja toimeentulotuessa.

Koronatoimenpiteet olivat vaikuttaneet myös Kelan kansainvälisessä toimintaympäristössä. Asiakkaiden sosiaaliturva-asioissa oli jouduttu huomioimaan esimerkiksi tilanteet, joissa he eivät ole päässeet palaamaan Suomeen tai kotimaahansa lentorajoitusten tai vastaavien toimenpiteiden vuoksi. Korona-poikkeuslakien kohdalla oli pohdittu esimerkiksi, missä tilanteissa poikkeuslait koskevat myös rajan yli työskenteleviä tai kausityöntekijöitä. Myös postin kulkemisessa ja muussa tietojen siirrossa eri maiden laitosten kesken oli ollut vaikeuksia.

Työ määrä lisääntyi, mutta ei kaikilta osin niin paljon kuin odotettiin. Epidemiatilanteen pysyminen hallinnassa ja hallituksen erilaiset tukitoimet olivat loiventaneet oletettuja vaikutuksia. Tilanne oli syyskuun 2020 alussa ns. koronaetuuksien osalta seuraava:

Työttömyysturva

- Työttömyysturvahakemuksia oli saapunut tammi-elokuussa 54 % enemmän kuin vastaavana aikana viime vuonna.
- Yrittäjien työmarkkinatukihakemuksia oli saapunut noin 35 000 kpl elokuun alkuun mennessä.
- Vuoden 2020 toisen puoliskon ennusteessa oli noin 20 %:n kasvuoletus vuoteen 2019 verrattuna.

Yleinen asumistuki

- Yleisen asumistuen hakemuksia oli saapunut tammi-elokuussa 12 % enemmän kuin vastaavana aikana 2019, lisäys yhteensä noin 50 000 kpl
- Toisella vuosineljänneksellä ratkaisujen määrä kasvoi lähes 40 % vuoteen 2019 verrattuna
- Vuoden 2020 toisen vuosipuoliskon ennusteessa on noin 10 %:n kasvuoletus

Sairauspäiväraha

- Toisella vuosineljänneksellä ratkaisujen määrä kasvoi 11 % vuoteen 2019 verrattuna.
- Vuoden 2020 toisen vuosipuoliskon ennusteessa on 10 %:n kasvuoletus.

Perustoimeentulotuki

- Ratkaisujen määrä kasvoi toisella vuosineljänneksellä vain 2 % vuoteen 2019 verrattuna.
- Vuoden 2020 toisen vuosipuoliskon ennusteessa on noin 10 %:n kasvuoletus.

Tartuntatautipäiväraha

- Hakemuksia oli saapunut elokuun loppuun mennessä noin 16 000 kpl (selvästi odotettua enemmän).

Väliaikainen epidemiatuki

- Epidemiatukea on hakenut 3 123 henkilöä 23.8.2020 mennessä (odotettua vähemmän).

Kesän jälkeen hakemusmäärät tasaantuivat.

Lisähenkilöstön tarve toteutettiin seuraavasti:

- Rekrytoitiin 410 uutta työntekijää.
- Siirrettiin muista etuuksista 374 työntekijää tukemaan koronakriittisiä etuuksia.
- Koulutettiin muista tehtävistä 271 henkilöä.
- Saatiin ulkoministeriön viisumivirkailijoista väliaikaista lisäapua 57 henkilöä, jotka työskentelivät Kelassa lopulta koko vuoden.
- Ylitöitä tehtiin kevään ja alkukesän aikana 110 henkilön työpanoksen verran.
- Henkilökunnan lomat painottuivat kesälomakauden loppuun, jolla varmistettiin riittävä henkilöstömäärä alkukesään, jolloin työmäärät olivat suuremmat.

Henkilötyövuosiksi muutettuna epidemian edellä kerrottu vaikutus työmäärään olisi vuositasolla noin 205 henkilötyövuotta. Lisärekrytoinnista aiheutuneet kustannukset olivat 13 miljoonaa euroa ja ylityökustannukset olivat 2,5 miljoonaa euroa.

Epidemian ennakoitiin lisäävän työmääriä myös vuonna 2021 ja tästä syystä henkilöstömäärä pidettiin lähes 2020 tasolla. Erityisesti tartuntatautipäivärahan käsittely oli vaatinut lisähenkilöstöä ja määräaikaista henkilökuntaa rekrytoitiin lisää kevään aikana. Vuoden 2021 aikana tartuntatautipäiväraha ratkaisuja tehtiin yhteensä 174 000 kappaletta. Määräaikaista henkilökuntaa oli ollut töissä yhteensä noin 130 htv:ta. Lisärekrytoinneista aiheutuneet kustannukset ovat olleet noin 8,5 miljoonaa euroa. Ulkoministeriön työntekijöitä oli ollut alkuvuoden ajan Kelassa 20 henkilöä ja loppuvuonna vielä 13 henkilöä.

Etuusmäärien kasvusta ja vaihtelusta huolimatta etuuksien maksatus oli kyetty turvaamaan koko ajan. Käsittelyajat olivat pysyneet tavoitteissa ja jopa lyhentyneet sekä ns. korona-etuuksissa että useissa muissa etuuksissa. Poikkeuksen muodostivat sairauspäiväraha hakemusten käsittelyajat ajalla 1/2021 - 8/2021. Perustoimeentulotukihakemukset oli pystytty ratkaisemaan

nopeasti. Lakisääteiset käsittelyajat oli kyetty säilyttämään koko koronatilanteen keston ajan. Ensisijaisten etuuksien ratkaisutyö ei ollut toistaiseksi ruuhkautunut eikä aiheuttanut lisääntyntä toimeentulotuen tarvetta. Tilannetta oli auttanut myös lisääntynyt pitkien toimeentulotukipäätösten tekeminen. Perustoimeentulotuen hyvä käsittelytilanne oli heijastunut muun muassa asiakaspalveluun kyselyjen vähenemisenä.

Viestintä, IT-palvelut ja tietopalvelut

Lisäselvityksen mukaan Kela oli jatkanut tehostettua viestintää koko koronapandemian ajan.

Koronaviestinnän painopisteet 2020 ja 2021 olivat:

- turvallinen asiointi Kelassa koronatilanteessa
- koronatilanteen vaikutus eri etuuksiin ja Kelan palveluihin
- sisäinen koronaviestintä ja varautuminen epidemian eri vaiheisiin
- EU:n koronatodistuksen viestintä kansalaisille yhteistyössä STM:n ja THL:n kanssa helmikuusta 2021 alkaen
- Koronapassin viestintä kansalaisille Omakannan käytön näkökulmasta lokakuusta 2021 alkaen yhteistyössä STM:n, THL:n ja aluehallintovirastojen kanssa.

Etuus- ja asiakaspalveluviestinnässä 1.1.-30.6.2021 Kela teki korona-ajan etuusmuutoksia ja palvelukanavia koskevaa mainontaa ja viestintää monikanavaisesti laajan näkyvyyden ja kansalaisten tavoitettavuuden varmistamiseksi. Päättävöitteena oli asiakkaiden ohjaaminen terveysturvalliseen asiointiin OmaKelassa ja puhelinpalvelussa. Somekanavissa mainontaa näytettiin useille eri kieliryhmille. Muun muassa tartuntatautipäivärahaa koskevaa viestintää tehtiin suomen ja ruotsin lisäksi seuraavilla kielillä: englanti, venäjä, viro, arabia, albania, liettua, latvia, romania ja kurdi. Lisäksi esimerkiksi maaliskuussa printtimainonnan nettokontaktit olivat 1,9 miljoonaa. Asiointi verkossa ja puhelinasiointi olivat lisääntyneet korona-aikana huomattavasti.

Kelan verkkosivuilla oli koronatilanteeseen liittyviä jatkuvasti päivitettäviä ajankohtaissisältöjä.

Lisäselvityksessä on selostettu myös IT-palveluiden toimintaa etätöön yhteyksien turvaamisessa sekä Jyväskylässä sijaitsevien konesali- ja tulostustoimintojen turvaamista.

Tietopalvelusta on lisäselvityksessä todettu, että Kelan oli sekä oman etuus- ja asiakaspalvelutoiminnan turvaamiseksi että muiden viranomaisten toiminnan tueksi tuottanut jatkuvasti päivitettävää seuranta- ja raportointitietoa. Lisäselvityksen mukaan Kela oli osallistunut myös THL:n omistaman Koronavilkku-sovelluksen toteuttamiseen sekä vastannut koronatodistuksiin ja -passiin liittyvästä kansalaisviestinnästä ja asiakaspalvelusta.

RATKAISU

Kelan oma arvio ja selvityksissä esitetyt yhteenvedot

Kelan koronapandemian alussa 15.4.2020 antamassa selvityksessä on todettu, että koronaviruspandemia haastoi Kelan ennen kokemattomalla tavalla. Kelan varautumistoimenpiteet olivat kaikkeen aikaisempaan verrattuna vastaavasti eri tasolla. Toimenpiteet eivät olleet vain priorisointia ja lisäresurssien hankkimista, vaan varautumiseen kuului selvityksessä esitetysti tiedolla johtamiseen ja riskien hallintaan perustuva erittäin laaja keinovalikoima.

Laaja yhteistyö, aktiivinen viestintä, lainsäädännön muutosesitykset, uusien etuuksien lainvalmisteluyhteistyö ja nopea toimeenpano, uudet etäpalvelut, toimivat IT-palvelut, ohjeistuksen ja prosessien muutokset, henkilökunnan työ- ja loma-aikamuutokset olivat yksittäisiä esimerkkejä varautumisesta. Pandemia vaikutti kaikkien Kelan toimihenkilöiden arkeen. Varautumista oli tehty ennakoivasti, jotta yhä kasvavaan asiamäärien kasvuun voitaisiin vastata mahdollisimman hyvin. Tavoitteena oli turvata asiakkaiden oikeuksien toteutuminen, mahdollisimman hyvä asiakaspalvelu ja hakemusten viivytyksetön käsittely.

Pandemian varsinaisen hoitovaiheen jälkeen vaikutukset talouteen ja työllisyyteen jatkuisivat pitempään. Oli oletettavaa, että osa vaikutuksista ja osa asiakkaista jäisi Kelan etuuksien saajaksi myös pidempiaikaisesti. Tulevan kehityksen arviointi oli tuossa vaiheessa vielä haasteellista ja vaikutukset riippuvat sekä itse pandemian hoidosta että poikkeusolojen toimenpiteistä.

Helmikuussa 2022 annetun lisäselvityksen mukaan Kelassa oli tehty sisäinen selvitys Kelan toimintakyvystä ja varautumisesta aikavälillä 1-9/2020 ”Koronaepidemian vaikutukset Kelassa”. Sisäisen tarkastuksen selvityksessä oli kuvattu oikeuskanslerille aikaisemmin annettua selvitystä merkittävästi kattavammin Kelan varautumista ja toimenpiteitä. Koronapandemia oli jatkunut yhdenjaksoisesti tammikuuhun 2022, mutta sen esiintyvyys ja tarvittavat toimenpiteet olivat vaihdelleet pandemian kestäessä merkittävästi.

Kokonaisuutena Kela oli arvionsa mukaan tuohon mennessä onnistunut poikkeustilanteen hallinnassa hyvin. Se oli onnistunut varmistamaan perustehtävänsä ja tarjoamaan asiakkailleen riittävät palvelut ja näin osaltaan tukenut yhteiskunnan toimintaa poikkeusaikana. Onnistuminen oli edellyttänyt hyvää johtajuutta, varautumista kasvavaan työmäärään, yhteen hiileen puhaltamista ja henkilöstön venymistä.

Myös kantelujen määrää laillisuusvalvojille voi pitää yhtenä onnistumisen mittarina. Kantelujen yhteismäärä oli vähentynyt 2019–2021, vaikka esimerkiksi toimistojen asiointipalvelujen sekä kuntoutuspalvelujen rajoitukset olisivat voineet johtaa suureen kantelumäärään. Myös perustointitulotuen kantelujen suhteellinen osuus laski vuonna 2021 edellisiin vuosiin nähden.

Kela oli osoittanut joustavuutta ja muutuskäpykykyttä. Poikkeustilanteessa oli nopeasti otettu käyttöön uusia toimintatapoja ja työmuotoja. Muun muassa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista oli tuettu uudella laisilla joustoilla, henkilöstön ja asiakkaiden turvallisuudesta oli huolehdittu ja kasvaneesta työmäärästä oli kyetty huolehtimaan varmistamalla tarvittavat henkilöresurssit. Toiminnan sujuvuuden varmistamisessa oli poikkeusaikana vältetty riskejä ja otettu käyttöön laajasti erilaisia hallintatoimenpiteitä. Vahvan priorisoinnin ja poikkeuksellisten työtapojen myötä joistain toiminnan osa-alueista oli jouduttu tinkimään. Negatiiviset vaikutukset Kelan toiminnan kannalta olivat kuitenkin tuohon asti olleet lieviä.

Koronakriisistä ja sen aiheuttamista muutoksista etuusmääriin ja asiointitapoihin Kela oli arviomaa mukaan selvinnyt hyvin sekä hakemusten käsittelyaikojen että asiakaspalvelun osalta. Käsittelyaikatakuun piirissä olevat toimeentulon turvaamisen kannalta keskeisten etuuksien (perustoimeentulotuki, yleinen asumistuki ja työttömyysturva) käsittelyajoissa oli pysytty erittäin hyvin. Asiakaspalvelussa asiointin turvallisuuteen ja tukeen oli panostettu merkittävästi ja toisaalta on mahdollistettu yhä useammin etuuksien hakeminen puhelimitse niille asiakkaille, jotka eivät voi tulla palvelupisteelle tai asioida sähköisesti.

Laillisuusvalvontaratkaisuja

Otin koronapandemia alettua omana aloitteena tutkittavaksi varautumisen asiamäärien merkittävään lisääntymiseen TE-toimistoissa koronapandemian ja poikkeusolojen vuoksi ([OKV/570/70/2020](#)). Pyysin työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä sekä tehdyistä että suunnitelluista toimenpiteistä, joilla perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen TE-toimistojen käsittelemisissä asioissa turvataan. Tutkin omana aloitteena myös Finanssivalvonnan varautumisen työttömyyskassojen ruuhkautumiseen Covid-19-pandemian ja poikkeusolojen aikana sekä toimenpiteet perusoikeuksien ja hyvän hallinnon turvaamiseksi ([OKV/572/70/2020](#)).

Koronapandemian alkaminen herätti huolen useiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasryhmien palveluiden tuottamisen turvallisuudesta ja niiden toteutumisesta. Siinä tarkoituksessa otin omasta aloitteestaan tutkittavaksi lasten- ja nuorisopsykiatristen palvelujen järjestämisen ja saatavuuden ([OKV/294/70/2020](#)) koronapandemian aikana. Aloitteen taustalla olivat jo ennen pandemiaa laillisuusvalvonnassa saadut erittäin huolestuttavat tiedot, jotka koskivat hoitoon pääsyn viiveitä ja palvelujen ruuhkautumista. Totesin 13.1.2023 antamassani päätöksessä, että pandemian aikana oli syntynyt uutta hoitovelkaa ja epäyhtenäisyys oli lisääntynyt.

Selvitin myös, kykenivätkö kunnat huolehtimaan koronapandemiatilanteessa lastensuojelun asiakkaista ja havaitsemaan mahdolliset uudet lastensuojelun tarpeissa olevat lapset ja perheet ([OKV/293/70/2020](#), lastensuojelupalvelujen turvaaminen koronapandemian aikana).

Omaan aloitteeseen 22.5.2023 antamani päätöksen mukaan pandemia oli kärjistänyt lastensuojelussa jo aiemmin olleita ongelmia sekä vaikuttanut myös lastensuojelun valvontaan ja sen toteuttamiseen.

Otin omana aloitteena tutkittavakseni myös kotihoidon (kotisairaanhoido ja kotipalvelu) toteuttamisen ([OKV/290/70/2020](#)) koronapandemian aikana. Aloitteessa oli kysymys yleisesti hoidon laadusta liittyen yksittäisen asiakkaan hoitajien vaihtuvuuteen ja lukumäärään, mutta myös siitä, kuinka kotihoidon asiakkaiden terveys ja turvallisuus mainitussa tilanteessa varmistetaan koronapandemian aikana. Selvityksistä ilmeni, että henkilöstötilanne oli erittäin huolestuttava. Henkilöstön määrä ja osaaminen eivät aina vastanneet asiakkaiden hoivan ja palvelujen tarvetta. Totesin 2.3.2023 antamassani päätöksessä, että tilanne ei johtunut yksistään koronapandemiasta, sillä taustalla oleva rakenteellinen ongelma oli syntynyt jo ennen pandemiaa.

Olen 28.9.2021 ratkaissut kaksi kantelua, joissa arvosteltiin Kelan läsnäkuntoutuspalveluja koskevaa toimintaohjetta ja tiedotetta ([OKV/283/10/2020](#) ja [OKV/286/10/2020](#)). Saatoin Kelan tietoon käsitykseni Kelan toimintaohjeessa ja sitä koskevassa tiedotteessa olevien ilmaisujen lainmukaisuudesta. Kiinnitin Kelan huomiota hallintolain hyvää kielenkäyttöä koskevan säännöksen soveltamiseen sekä ohjeissa ja tiedottamisessa käytettävän kielen ja ilmaisujen selkeyden, ymmärrettävyyden ja yksitulkintaisuuden tärkeyteen.

Kela antoi maaliskuussa 2020 toimintaohjeen läsnäkuntoutuspalvelujen keskeyttämisestä koronapandemian takia ja tiedotti ohjeesta internetsivuillaan. Tarkoituksena oli ohjata tuottamaan muun muassa vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevia palveluja etäpalveluina. Toimintaohjeen ilmaisut ja tarkoitus olivat kuitenkin ristiriidassa keskenään ja ilmaisuista oli voinut saada käsityksen, että kuntoutuspalvelut keskeytetään välittömästi ja kokonaan. Ohjeesta oli voinut myös syntyä vaikutelma, että kysymyksessä on ennemminkin päätös eikä ohje. Pidin kanteiluista ilmenevän ja tiedotteessa käytetyistä ilmaisuista esittämäni perusteella mahdollisena, että tiedote oli voinut aiheuttaa yksittäisten kuntoutuspalveluiden asiakkaiden kuntoutuspalvelujen tosiasiallisen loppumisen ainakin hetkellisesti.

Asiassa oli kysymys myös vammaisten henkilöiden osallistamisesta. Ohje koski vammaissopimuksessa tarkoitettujen ja laissa säädettyjen kuntoutuspalvelujen toimeenpanoa ja lähtökohtaisesti sopimuksessa tarkoitettua kuulemistä ja osallistamista koskevaa velvoitetta olisi tullut noudattaa ohjetta valmisteltaessa. Katsoin, että sopimuksen mukainen osallistaminen toimintaohjetta valmisteltaessa olisi voinut vaikuttaa muun muassa ohjeen sisällön selkeyteen ja ymmärrettävyyteen ja ehkäistä edellä mainittuja ohjetta ja tiedottamista koskevia ongelmia. Maaliskuussa 2020 olosuhteet olivat erittäin poikkeukselliset vallinneen koronapandemian vuoksi. Poikkeukselliset olosuhteet eivät sinänsä olleet peruste vammaissopimuksen määräysten noudattamatta jättämiselle. Kela ei toimintaohjetta antaessaan kuitenkaan laiminlyönyt osallistamista koskevaa velvoitetta sillä tavoin, että asiassa olisi ollut aihetta laillisuusvalvonnalliseen

arvosteluun. Tämän vuoksi ainoastaan saatoin Kelan tietoon päätöksessä vammaisten henkilöiden osallistamisesta lausumani.

Arviointi ja johtopäätökset

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan 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.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kelan käsittelemissä etuusasioissa on kysymys perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta.

Etuuksia koskevat hakemukset tulisi käsitellä ilman aiheetonta viivytystä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti.

Koronapandemia sekä sen leviämisen estämiseksi toteutetut toimet ja rajoitukset vaikuttivat laajasti yhteiskuntaan. Sairastumisten ohella muun muassa työttömyys ja lomautukset lisääntyivät merkittävästi ja nopeasti. Kela oli ennakoinut työttömyysturvan, asumistuen, perustoimeentulotuen sekä sairaus- ja tartuntatautipäivärahaa koskevien asiämäärien huomattavaa kasvua.

Poikkeusolot vaativat laillisuusvalvonnalta ennakointia sekä ripeitä toimia, joilla turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja laillisuus. Jo pelkästään viranomaisilta hankitut tiedot ja huomion kiinnittäminen mahdollisesti kehittyvään ongelmalliseen tilanteeseen selvityspyynnöin auttaa viranomaisia käytettävissään olevin toimin puuttumaan syntyneisiin ongelmiin ja estämään tilanteen huonontuminen. Kuten edellä on esitetty, otin omana aloitteena tutkittavaksi koronapandemian vaikutukset myös TE-toimistojen, työttömyyskassojen, lastensuojelun, lasten- ja nuorisopsykiatristen palvelujen ja kotihoidon toimintaan.

Kelan selvityksistä ilmenee, että uhkaavaan ruuhkautumiseen oli Kelan johdossa välittömästi puututtu ja Kelan palvelukyky vakavassa tilanteessa oli pyritty turvaamaan monin eri keinoin. Toimintaa johti tarvittaessa päivittäin kokoontuva Kelan johtoryhmä ja Kelassa toimi eri alojen asiantuntijoista koottu varautumisryhmä. Pandemiaa varten oli yleinen varautumissuunnitelma ja lisäksi oli erillinen jatkuvasti päivitettävä tarkempi suunnitelma etuustyön turvaamiseksi poikkeusoloissa.

Asiakaspalvelun saatavuuteen ja terveysturvallisuuteen eri palvelukanavissa oli Kelan mukaan kiinnitetty erityistä huomiota.

Lisähenkilöstöä oli rekrytoitu sekä siirretty muista etuuksista niihin etuuksiin, joissa hakemuskäärät kasvoivat. Etätyö turvasi henkilöstön terveyttä ja toimintakykyä.

Hakemusten määrä oli kasvanut eniten työttömyysturvassa ja toimeentulotuessa ja lisäksi toimeenpantavaksi oli tullut kokonaan uusia etuuksia. Etuustyötä oli sujuvoitettu ohjeistusta ja prosessien kulkua yksinkertaistamalla sekä priorisointia oli tehty.

Hakemuskäärien kehittymistä oli seurattu tiiviisti ja resursointia tehty sen pohjalta. Hakemuskäärien kasvusta ja vaihtelusta huolimatta etuuksien maksatus oli kyetty turvaamaan ja käsittelyajat olivat pysyneet tavoitteissa.

Sairauspäivärahashakemusten käsittelyajat olivat lisäselvityksen mukaan ylittäneet tavoiteajat vuonna 2021 useiden kuukausien aikana. Asiasta oli saapunut useita kanteluja eduskunnan oikeusasiamiehelle ja myös oikeuskanslerinvirastosta siirrettiin kolme asiaa koskevaa kantelua eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien osalta oli tehty erityisjärjestelyjä kuntoutuksessa, vammaisten tulkkauspalvelussa, toimeentulotuessa ja matkakorvauksissa. Tehostettua viestintää oli jatkettu koko koronapandemian ajan eri viestintäkanavissa ja useilla kielillä.

Olen ottanut kantaa haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän eli kuntoutuspalvelujen asiakkaiden erityisjärjestelyihin ja niistä tiedottamiseen edellä selostetussa päätöksessäni. Olen todennut, että Kelan tiedote ja toimintaohje läsnäkuntoutuspalvelujen keskeyttämistä eivät olleet hallintolain 9 §:n edellyttämällä tavalla selkeitä ja ymmärrettäviä. Ne olivat olleet omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta palvelujen jatkumisesta, ja ne olivat voineet vaikuttaa vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevien palvelujen tuottamiseen ja siten kyseisiä palveluja saavien henkilöiden oikeuteen saada kuntoutusta sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen.

Pidän tärkeänä Kelassa laadittua sisäistä selvitystä ”Koronaepidemian vaikutukset Kelassa”. Selvityksessä on todettu, että sen keskeisenä tavoitteena oli varmistua Kelan riittävästä toimintakyvystä koronapandemian aikana sekä varautumisesta tulevaan. Selvityksen pääkysymykset olivat seuraavat: 1. Miten koronaepidemia on vaikuttanut Kelaan, mitä on tehty ja kuinka olemme selvinneet tähän mennessä? 2. Missä olemme onnistuneet ja mitä olemme oppineet? 3. Miten olemme varautuneet epidemian jatkoon ja uuteen normaaliin?

Selvityksessä on arvioitu onnistumista toiminnan eri osa-alueilla koronapandemian aikana. Siinä on esitetty korona-ajan (1-9/2020) kymmenen oppia ja niihin liittyviä suosituksia. Opit ja suositukset koskevat muun muassa viestintää, puhelinpalvelua, erityistä tukea vaativia asiakkaita ja etätyötä.

Saatujen selvitysten ja muiden käytettävissä olevien tietojen perusteella pidän Kelan selvityksissään selostamia toimenpiteitä pääsääntöisesti riittävinä ja tehokkaina. Tilannetta on seurattu ajantasaisesti ja toimenpiteisiin ryhdytty vakavan tilanteen edellyttämällä tavalla.

Toimenpiteiden avulla Kelan palvelukyky oli pystytty säilyttämään voimakkaasti lisääntyneestä hakemusmäärästä huolimatta ja asiakkaiden tarpeisiin oli kyetty vastaamaan. Asioiden uhkaava ruuhkautuminen oli varsin hyvin pystytty estämään lukuun ottamatta edellä mainittua sairauspäiväraha hakemusten käsittelyn viipymistä.

Edellä esitetyn perusteella asiassa ei ole tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella minulla olisi syytä puuttua Kelan menettelyyn koronapandemian aikana.

Asia ei näin ollen anna aihetta enempään toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen