

Hanna-Mari Heinonen, Jussi Tervola ja Markku Laatu

Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa

Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista

Kirjoittajat

Hanna-Mari Heinonen, tutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Jussi Tervola, tutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Markku Laatu, erikoistutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Nettityöpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

Helsinki 2011

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Asiakas- ja asiointitutkimus Kelassa ja nykyisten tiedonkeruumenetelmien puutteet	8
2.1	Asiakastiedon tuotannon kehitys Kelassa	8
2.2	Asiakastiedon keräämisen nykytilanne ja siihen liittyviä haasteita	9
3	Kelan asiakaskunnan työllistävyysjakauma	11
4	Toimihenkilöiden kokemuksia haastavista asiakkuusprosesseista	16
4.1	Haastattelujen toteutus ja haastatteluaineiston kuvaus	16
4.2	Haastavat asiakasryhmät, viranomaistahot ja asiakaspalvelutilanteet Kelan toimihenkilöiden kannalta	17
4.2.1	Toimihenkilöiden palveluosaamista koettelevat asiakaspalvelutilanteet	17
4.2.2	Toimihenkilöiden etuusosaamista koettelevat asiakaspalvelutilanteet	21
4.2.3	Työllistävät viranomaiset	22
4.3	Byrokratian, prosessien ja lainsäädännön jalkoihin jäävät asiakasryhmät	24
4.3.1	Viranomaisten välisen yhteistyön ongelmat	24
4.3.2	Sosiaalilainsäädännön ongelmakohtia	26
4.3.3	Joustamaton sosiaaliturvan toimeenpano, byrokraattiset asiakkuusprosessit ja etuusprosessien monimutkaisuudesta kärsivät asiakasryhmät	27
5	Esimerkkejä haastavista asiakkuusprosesseista	32
5.1	Sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä poimitun aineiston kuvaus ja analyysi	33
5.2	Vilja Kataja (”Kela-veteraani”) ja syyperusteisen sosiaaliturvan ongelmat	35
5.3	Sini Pekurinen ja yleisen asumistuen ja työttömyysturvan yhteensovittamisen ongelmallisuus	38
5.4	Irina Kuusinen ja elatusavun maksuprosessin ongelmallisuus	41
5.5	Tapio Välimäki ja viranomaisten välisen yhteistyön ongelmat	46
5.6	Yleisiä huomioita Kelan asiakkuusprosesseista	51
6	Tutkimustulosten yhteenveto ja johtopäätökset	53
	Lähteet	62

1 Johdanto

Suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää moititaan usein monimutkaiseksi ja byrokraattiseksi. Julkisessa keskustelussa ruoditaan esimerkiksi sosiaalietuuksien riittämätöntä tasoa, etuuksien vaikeaselkoisia ja monimutkaisia myöntämisedellytyksiä ja sosiaaliturvan toimeenpanon hitautta ja sujumattomuutta.

Kela huolehtii kuntien ja muiden viranomaisten kanssa sosiaaliturvan toimeenpanosta. Keskustelussa suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän byrokraattisuudesta syyttävä sormi osoittaa usein Kelan suuntaan. Kelan toimintaa arvostellaan esimerkiksi lehtien yleisönosastopalstoilla ja sosiaalisessa mediassa. Etuuksiin liittyvä harkinta koetaan epäoikeudenmukaiseksi, hakemusten käsittelyajat liian pitkiksi ja Kelalta saatuja etuuspäätöksiä kuvaillaan käsittämättömiksi ja kasvottomiksi.

Julkisesta keskustelusta välittyy usein kärjistetty ja osin harhaanjohtavakin kuva Kelan toiminnasta. Esimerkiksi postikysely vuonna 2008 Kelan etuuspäätöksen saaneille asiakkaille osoittaa, että valtaosa Kelan asiakkuusprosesseista sujuu sekä asiakkaan että Kelan kannalta kohtuullisen helposti ja vaivattomasti¹. Asiakas hakee etuutta kätevästi esimerkiksi verkkopalvelun kautta, toimittaa kerralla oikeat liitteet ja saa etuuspäätöksen kohtuullisessa ajassa, tai saa esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen suorakorvausmenettelyn kautta jo lääkäriaseman tai aptekin kassalla.

Tosiasia kuitenkin on, että Kelan asiakkailta on myös toisenlaisia kokemuksia (ks. esim. Mattila 2003; Hellsten 2004; Laatu 2004 ja 2010). Joidenkin asiakkaiden kohdalla asiakkuusprosessi on uuvuttava ja aikaa vievä. Sosiaaliturvan toimeenpanossa on erilaisia tarveharkinta- ja byrokraatialoukkuja², jotka heijastuvat asiakkuusprosesseihin Kelassa. Sosiaaliturvaan liittyvä lain säädäntö aiheuttaa monenlaisia solmukohtia ja tulkintavaikeuksia. Asiakkaiden kannalta ongelmia saattaa aiheuttaa myös esimerkiksi hakemuslomakkeiden monimutkaisuus, puutteellisesta kielitaidosta johtuvat asiointivaikeudet, etuuksia ja niiden hakumenettelyä koskevan tiedottamisen vähäisyys tai viranomaisten välisen yhteistyön puute.

1 Kyselyssä oli seuraava kysymys: ”Minkä arvosanan antaisitte Kelan palvelun vaivattomuudelle? Arvioikaa viimeksi vireillä olleen etuusasianne hoitoa kokonaisuutena.” Kaikkien vastaajien antamien arvosanojen keskiarvoksi tuli 7,7.

2 Sosiaaliturvan uudistamista pohtineen Sata-komitean loppuraportissa puhutaan byrokraatialoukuista. Komitea antaa myös ehdotuksia, jotka tähtäävät byrokraatialoukkujen vähentämiseen. Tällaisia ehdotuksia ovat muun muassa työttömyysetuuden ennakkomaksamisen joustavoittaminen, joidenkin tarveharkintaisten etuuksien tulokäsittelyn yhdenmukaistaminen, sosiaaliturvalainsäädännön perhekesitteiden yhdenmukaistaminen ja yleisen regressisäännöksen käyttöönotto. (STM 2009, 84–86.)

Kyseiset sosiaaliturvan toimeenpanon ongelmat on dokumentoitu eri tutkimuksissa ja esimerkiksi SATA-komitean työssä melko kattavasti³. Sitä vastoin sosiaaliturvan tutkimuksessa ei perinteisesti ole kiinnitetty kovinkaan paljon huomiota siihen, mitä asiakasryhmiä ongelmat erityisesti koskettavat ja miten merkittäviä ongelmat heidän kannaltaan ovat. Vähälle huomiolle on jäänyt myös laajempi sosiaaliturvan (varsinkin toimeentuloturvan) toimeenpanon prosessien toimivuuden tarkastelu. Ylipäätään sosiaalialan tutkijat, varsinkaan sosiaalipolitiikan tutkijat, eivät ole olleet Suomessa kovin laajasti kiinnostuneita esimerkiksi viranomaisten menettelytavoista, byrokratian kansalaisilta edellyttämistä valmiuksista tai sosiaaliturvan toimeenpanon tehokkuudesta (tai tehottomuudesta) (ks. kuitenkin esim. Tuomikoski 1987; Eräsaari 1995; Metteri 2004; Dogan 2006; Julkunen 2006; Koskiahho 2008).

Kelan hoitaman sosiaaliturvan (tai ylipäätään sosiaaliturvan) toimeenpanon sujuvuudesta tiedetäänkin prosessinäkökulmasta toistaiseksi vain vähän. Tiedetään liian vähän siitä, minkälaisiin ja miten vakaviin konkreettisiin ongelmiin asiakkaat törmäävät asioidessaan Kelassa ja missä vaiheessa ongelmia ilmenee, kenelle Kelan menettelytavat aiheuttavat erityisen paljon ongelmia, ja minkälaisilla kansalaisilla on ylipäätään vaikeuksia asioida Kelassa ja muissa Kelan kanssa yhteistyötä tekevissä sosiaalibyrokraatioissa.

Toisinaan keskustelussa sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvistä ongelmista unohtuu se, että järjestelmän tarveharkinta- ja byrokratialoukut ja Kelan ja muiden viranomaisten asiakkuusprosessien solmukohdat ovat ongelma myös Kelalle (ja muille sosiaaliturvan toimeenpanosta vastaaville viranomaisille). 1980-luvulta lähtien julkisella sektorilla toteutettujen reformien myötä myös sosiaalibyrokraatioihin on kohdistettu vaatimuksia tehostaa toimintaansa⁴. Tämä merkitsee sitä, että julkisissa organisaatioissa on pohdittava yhä tarkemmin sitä, mihin ja miten (niukkenevia) resursseja käytetään ja onko toiminta tarpeeksi vaikuttavaa. Eli käytetäänkö toimihenkilöiden työaika ja muita resursseja järkevästi ja saavatko esimerkiksi Kelassa avun juuri ne, jota sitä eniten tarvitsevat? Tältä kannalta katsottuna tiedetään liian vähän myös siitä, minkälaiset asiakkaat, tilanteet tai asiakkuusprosessit ovat Kelan kannalta erityisen vaikeita tai työläisiä. Toisin sanoen, mitkä asiakkuusprosessit ovat Kelan näkökulmasta haastavia ja miksi.

3 Mm. kansalaisten tyytyväisyyttä hyvinvointivaltioon ja sosiaalibyrokraatioiden välittömään asiakaspalveluun on tutkittu ahkerasti. Myös Kelassa on 1980-luvun lopulta lähtien selvitetty kansalaisten käsityksiä Kelan asiakaspalvelusta ja esimerkiksi Kelan antamien päätösten ymmärrettävyydestä (ks. tarkemmin luku 2).

4 Julkisella sektorilla toteutetut uudistukset tiivistetään usein käsitteellä New Public Management (NPM). NPM-doktriinissa keskeistä on siirtyminen byrokraattisista, standardoiduista palveluista kohti eriytyneempiä palveluita. Mallia niiden järjestämiseen haetaan jäljittelemällä yksityistä sektoria. Panostamalla esimerkiksi johtamiseen ja kilpailuttamiseen uskotaan kitkettävän tuhlailu. (Ks. esim. Eräsaari 2006, 87–91.) Perinteisten julkisten byrokraatioiden toimintaan ei ajatella sisältyvän riittävää taloudellista vastuuta ja tilivelvollisuutta.

Adjektiivilla byrokraattinen viitataan usein laajemminkin toimintaan, joka suuntautuu tulosten kannalta epäolennaiseen ja joka on resursseja tuhlaavaa. Resursseja tuhlaavien rakenteiden ja toimintatapojen ylläpitäminen mielletään vastuuttomaksi toiminnaksi, koska se, mikä käytetään tähän, on poissa jostain muualta (Summa 1993, 54–55.)

Tässä tutkimuksessa etsitään ja analysoidaan haastavia asiakkuusprosesseja Kelassa. Tarkoituksena on vastata kysymykseen minkälaisissa tilanteissa ja minkälaiden asiakkaiden kohdalla Kelan asiakkuusprosessit muuttuvat ongelmallisiksi ja työläiksi ja miksi näin tapahtuu. Lisäksi tutkimuksessa pyritään sekä määrällisesti että laadullisesti arvioimaan Kelan tietojärjestelmiä hyödyntäen erilaisten asiakasryhmien työllistävyyttä Kelassa ja sitä, mihin resursseja tällä hetkellä Kelassa käytetään. Varsinaiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Mitkä asiakasryhmät ovat Kelan näkökulmasta haastavia tai työläitä ja miksi?
- Mitkä asiakasryhmät erityisesti kärsivät sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuudesta, huonosti toimivista prosesseista, viranomaisten välisen yhteistyön toimimattomuudesta ja mitkä asiakasryhmät ovat sosiaaliturvan lainsäädännön puolesta erityisen hankalassa asemassa?
- Miten asiakkaiden työllistävyys jakautuu Kelan asiakaskunnassa?

Tutkimuksessa hyödynnetään sekä Kelan nykyisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin kirjautuvia tietoja että Kelan toimihenkilöiden kokemuksia asiakkuusprosessien ongelmakohdista. Tutkimuksessa on mukana sekä kvantitatiivinen että kvalitatiivinen tutkimusote. (Aineistoista ja menetelmistä tarkemmin myöhemmin).

Asiakkuusprosessien haastavuutta arvioidaan tässä tutkimuksessa pääasiassa Kelan näkökulmasta, koska tutkimuksen erilaiset aineistot on kerätty Kelan sisältä. Tutkimuksessa ei siis vielä päästä käsiksi asiakkaiden kokemuksiin ja mielipiteisiin sosiaaliturvan toimeenpanon ongelmista. Tutkimus on kuitenkin tällaisenaankin monessa mielessä ensimmäinen laatuaan Kelassa ja toimii uudenlaisena avauksena myös käytettyjen tutkimusmenetelmien ja aineistojen puolesta. Tarkoituksena on paitsi vastata edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin, myös pohtia Kelan nykyisten tietojärjestelmien hyödynnettävyyttä tämänkaltaisessa tutkimuksessa ja käytännön etuustyössä. Mahdollistavatko Kelan nykyiset tietojärjestelmät ylipäätään asiakkuusprosessien tarkastelemisen? Entä tukevatko nykyiset tietojärjestelmät Kelan palvelutoimintaa parhaalla mahdollisella tavalla?

Tutkimus etenee seuraavasti:

- Luvussa 2 esitellään varsinaisen tutkimuksen taustaksi sitä, minkälaisia asiakkaisiin ja asiakkuusprosesseihin liittyviä asiakastietoa Kelassa on kerätty ja mihin tarkoitukseen asiointia koskevaa tietoa on tuotettu. Luvussa pohditaan myös nykyisiin tiedonkeruumenetelmiin liittyviä puutteita tutkimusaiheen kannalta.
- Luvussa 3 arvioidaan Kelan asiakaskunnan työllistävyydjakauma Kelan etuusrekisteriaineistoista.

- Luvussa 4 haastavia asiakkuusprosesseja ja niiden käytännön ilmenemismuotoja tarkastellaan toimihenkilöille tehtyjen haastattelujen kautta.
- Luvussa 5 asiaa tutkitaan Kelan sähköisen asiakirjahallintajärjestelmään dokumentoitujen asiakkuusprosessien kautta.
- Luvussa 6 esitetään tutkimustulosten yhteenveto. Koska tutkimus on osa Kelassa käynnissä olevaa asiakkuuden hallinnan kehittämistyötä, luvussa esitetään myös joitakin ehdotuksia siitä, miten sosiaaliturvan toimeenpanoa tulisi parantaa, jotta asiakkuusprosessit saataisiin paremmin hallintaan.

2 Asiakas- ja asiointitutkimus Kelassa ja nykyisten tiedonkeruumenetelmien puutteet

2.1 Asiakastiedon tuotannon kehitys Kelassa

Laissa todetaan, että Kelan tehtävänä on ”harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta” (laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731, 2 §). Hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella – aina 1980-luvulle asti – tutkimus painottui Kelan hallinnoimien etuusjärjestelmien, niiden (erit. sairausvakuutusjärjestelmän) ”vaikuttavuuden” ja kansalaisten/asiakkaiden hyvinvoinnin tutkimukseen (ks. tarkemmin Hellsten 2009).

Ensimmäiset varsinaiset etuuskien toimeenpanoon liittyvät tutkimukset tehtiin jo 1950-luvulla (Suomen Gallup), mutta 80-luvulle asti tutkimuksia tehtiin harvoin, epäsäännöllisesti ja kevyesti. Ajanjakson ainoa laajempi kansalaisnäkökulmasta Kelan toimintaa tarkastellut tutkimus oli ”Mitä odotamme ja saamme sosiaaliturvalta” (Mikkola 1970).

Vasta 80-luvun puolivälissä alettiin Kelassa kiinnittää etuuskien toimeenpanoon enemmän huomiota (ks. Tuomikoski 1987). Muutos johtui Kelan etuusvalikoiman kasvusta ja yleisen hyvinvointivaltiokriittisen keskustelun lisääntymisestä. Asiakastutkimus painottui – ajalle tyyppisesti – Kelan imagoon ja yleiskuvan tuottamiseen organisaation palvelun laadusta ja asiakkaiden asiointipulmista. Tutkimuksen yhteys Kelan toiminnan kehittämiseen oli melko vähäinen.

1990-luvun puolivälissä organisaatiota ryhdyttiin muuttamaan uusien julkisjohtamisoppien mukaisesti. Tulosohjaus, operatiivisen toimivallan hajautus ja laatujärjestelmän käyttöönotto edellyttivät säännöllisin väliajoin tehtyä asiakastutkimusta Kelan toiminnasta. Siksi asiakastutkimusten toteutusyhtä tihennettiin ja tietoa alettiin tuottaa myös tulosityksiköistä ja niiden

alaisista ryhmistä/toimistoista. Tieto liitettiin osaksi toimihenkilöiden työoloja ja toiminnan tehokkuutta koskevia seurantatietoja.

Asiakastutkimuksen uusi näkökulma kiteytyi vuonna 1996 käynnistyneessä Kela-barometrissa. Hankkeessa pyrittiin monien erilaisten Kelaa koskevien kysely- ja rekisteriaineistojen yhteistarkastelun avulla monipuolisempaan ja tarkemmin kohdennettuun analyysiin Kelan toiminnasta.

Koska barometri tuottaa tietoa vain toimistojen palvelujen laadusta ja toimistojen asiakkaiden palvelutyytyväisyydestä, kyselyä on 2000-luvulla täydennetty mm. etuuspäätöksen saaneille asiakkaille lähetetyn postikyselyn (toteutettu 2005 ja 2008) ja TNS-Gallupin kansalaisten Kelaa ja Kelan palveluja koskevien haastattelujen avulla. Postikyselyn kohdejoukkona ovat etuuspäätöksen saaneet asiakkaat. Gallup-haastattelun kohdejoukkona on koko väestö, eli myös kansalaiset, jotka eivät ole asioineet Kelassa.

2000-luvulla Kelassa on otettu käyttöön myös asiakaspalautejärjestelmä ja perustettu asiakasraateja. Samalla on alettu tuottaa systemaattista tilastotietoa eri asiointikanavien asiakasmääristä ja asiointitavoista. Myös etuusosastot ovat ryhtyneet keräämään etuuksien toimeenpanoprosessien toimivuutta koskevia tietoja⁵.

2.2 Asiakastiedon keräämisen nykytilanne ja siihen liittyviä haasteita

Asiakastiedon kerääminen on lisääntynyt ja monipuolistunut Kelassa vuosien mittaan selvästi. Nykyisin organisaatio kerää asiakkaistaan tietoa paljon ja monilla eri menetelmillä. Keskeiset toistuvat/jatkuvat asiakastiedon keruumenettelyt on kuvattu taulukossa 1 (s. 10).

Kelassa toteutetaan epäsäännöllisemmin myös esimerkiksi asiakaskohtaamisten havainnointia toimistoissa (mm. haamuasiakastutkimuksia) sekä tehdään internetpalvelukanavan, Yhteyskeskuksen ja yhteispalvelupisteiden palvelujen laadun seurantaa.

⁵ Etuuksia ja asiointiprosessia koskevia tietoja kerätään esimerkiksi Kelan Kyky-hankkeessa. Vuonna 2009 alkaneessa hankkeessa kehitetään terveyteen ja työkykyyn liittyvien etuuksien prosessia. Tarkoituksena on rakentaa uusia toimintamalleja työkykyyn neuvontaprosessiin ja sairauspäivärahan ratkaisuprosessiin. Hankkeen myötä Kelassa työskentelee jatkossa koulutettuja työkykyneuvoja, joiden tehtäviin kuuluu selvittää asiakkaiden tutkimus- ja kuntoutustarvetta ja tarvittaessa ohjata asiakkaita sopivaan kuntoutukseen.

Taulukko 1. Etuuksien toimeenpanoa koskevan tiedon kerääminen Kelassa 2010.

Hanke	Kuvaus	Tiedonkeruumenetelmä	Kohde	Aika	Vastuuyksikkö
Asiakaspalveluotanta	Asiakkaiden asiointimääriä, asiointisyitä ja asiointitapoja kartoittava kysely	Sähköinen lomake	Toimistojen asiakaspalvelutehtävissä työskentelevät toimihenkilöt	Kaksi kertaa vuodessa	KEO
Asiakasraadit	Asiakkaista ja yhteistyötoimihenkilöiden edustajista koottu ryhmä, joka arvioi Kelan etuuksia ja palveluja	Vuorovaikutteinen suoraan palautetta antava keskusteluryhmä	Raatien kokoonpanosta riippuen eri asiakasryhmät ja yhteistyötahot	Tapaamiset 1–5 kertaa vuodessa	KEO ja etuusosastot
Asiakaspalaute	Palautejärjestelmä asiakkaiden antamaa kaikenlaista palautetta varten	Spontaanin suullisen ja kirjallisen palautteen keruumenettely	Kaikki Kelan asiakkaat	Jatkuvasti	KEO
Barometri (asiakaskysely)	Toimistojen palvelujen laatua kartoittava kysely	Toimistoissa jaettava paperilomake	Toimistoissa asioivat asiakkaat	Kerran vuodessa	TUO
Galluphaastattelu (TNS Gallup)	Kelan imagoa ja palvelujen laatua koskeva kansalaisten haastattelu	Puhelinhaastattelu	15 vuotta täyttänyt väestö	Kerran vuodessa	TUO
Kelan neuvottelukunta	Tehtävänä on edistää sosiaaliturvan toteuttamiseen osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä ja palvelujen käyttäjien näkökulman huomioon ottamista	Kokous	Kelan valitsevat yhteistyötahot	Kelan hallitus asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.	HAL
Postikysely etuus päätöksen saaneille asiakkaalle	Kelan palveluprosesseja ja sosiaaliturvaa koskeva asiakaskysely	Paperilomake	Hiljattain etuus päätöksen saaneet asiakkaat	Muutaman vuoden välein	TUO
Sidosryhmäkysely	Kelan imagoa ja palvelujen ja sidosryhmissuhteiden laatua koskeva kysely	Digium-alustalla toteutettu internetkysely	Kelan keskeiset yhteistyökumppanit	Joka toinen vuosi	TUO

Erikseen kerättävän tiedon lisäksi etuusasioinneista kertyy erilaisia tietoja Kelan tietojärjestelmiin. Sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään, Sahaan, tallennetaan etuuskäsittelyssä tarvittavia asiakirjoja sekä käsittelijän kommentteja etuusprosessista ja asiakkaan yhteydenotoista (tästä tarkemmin luvussa 5.1). Etuusratkaisut, olosuhdemuutokset ja maksusuoritukset puolestaan tallentuvat etuuskantaan, jotka jalostetaan edelleen tilastointitiedostoiksi. Tilastointitiedostoista muodostetaan viralliset etuustilastot ja ne ovat usein tutkimuksen lähdetietoina.

Siitä huolimatta, että asiakastiedon keruumenetelmät ovat vuosien mittaan monipuolistuneet, ne kykenevät tarjoamaan vain vähän yksityiskohtaista tietoa Kelan kannalta haastavista asiakasryhmistä ja asiointiprosesseista. Tiedonkeruussa on korostunut tarve saada yleistä ja kuvailevaa tietoa Kelan ja sen yksiköiden palvelutoiminnan onnistuneisuudesta. Tällöin on

tavallisesti keskitytty joko välittömän asiakaspalvelutilanteen arviointiin tai (lähinnä) mielikuviin perustuvan yleisarvion tekemiseen Kelan toiminnasta. Kelan prosessien toimivuutta ja asiakkaiden käsityksiä niiden sujumuudesta on tähän mennessä selvitetty lähinnä vain etuus päätöksen saaneille asiakkaille tehdyssä kyselyssä sekä yksittäisten kehittämishankkeiden yhteydessä (mm. KYKY-hanke, työkyvyttömyyseläkkeiden käsittelyn tutkimus- ja kehittämishanke).

Karkeaa ja usein pelkästään etuuslähtöistä tarkastelua hienojakoisempi, prosessilähtöisempi ja analyttisempi tarkastelu tulee kuitenkin asiakaskunnan erilaistumisen, palvelukanavien lisääntymisen ja asiakkuuksien hallinnan kehittämisen myötä entistä tähdellisemmäksi. Tarvitaan lisää sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista tietoa erityisesti sellaisista (marginaali-)ryhmistä, joilla voidaan olettaa olevan tavanomaista suurempi riski ajautua ongelmiin Kelan ja muun sosiaaliturvan toimeenpanojärjestelmän kanssa. Tietoa kaivataan erityisesti siitä, miten nämä asiakasryhmät asioivat Kelan kanssa, miten ne työllistävät Kelan toimihenkilöitä, mitkä niistä tarvitsisivat nykyistä enemmän huomiota sekä siitä, miten ryhmien saamaa asiakaspalvelua ja asiointiprosesseja tulisi kehittää, jotta asiakkaiden palvelutarpeisiin voitaisiin vastata nykyistä paremmin.

Raportin seuraavissa luvuissa pyritään osaltaan vastaamaan näihin tietotarpeisiin. Tarkastelu aloitetaan tutustumalla seuraavaksi Kelan etuusrekisterien välittämään kuvaan haastavista asiakkuusprosesseista. Haastavuutta tarkastellaan tällöin kvantitatiivisesti, eri etuuksien aiheuttamien käsittelykustannusten ja työllistämisaikutusten näkökulmasta.

3 Kelan asiakaskunnan työllistävyydjakauma

Osa suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä vakuutetuista ihmisistä on vain harvoin tekemisissä Kelan kanssa, kun taas osa asioi Kelan kanssa viikoittain. Kelassa⁶ on arvioitu, että jopa 80 % paikallishallinnossa työskentelevien toimihenkilöiden työajasta ja -panoksesta menee asiakaskunnan eniten työllistävän viidenneksen palvelemiseen. Tämä Pareton periaatteeksi nimetty 80:20-suhde tunnetaan laajalti muun muassa liike-elämässä (viidennes asiakkaista tuottaa monesti noin 80 % tuotoista).

Kelan etuusrekisterit, varsinkin hakemus- ja takaisinperintärekisterit, ovat sopiva tietolähde 80:20-hypoteesin ja yleisesti asiakkaiden työllistävyydjakauman tutkimiseen. Rekistereistä löytyvää henkilökohtaisten hakemusten ja takaisinperintäpäätösten määrää voidaan käyttää työl-

⁶ Tämän arvion esitti johtaja Mikael Forss.

listävyyttä arvioivana muuttujana. Eri etuudet työllistävät Kelassa eriasteisesti, minkä takia eri etuuksien hakemuksia on syytä painottaa eri tavalla. Painotukseen päätettiin käyttää Kelan toimintolaskennan⁷ etuuskohtaisia yksikkökustannuksia (ks. taulukko 2). Yksikkökustannukset muodostetaan jakamalla etuuden organisointiin liittyvät kustannukset etuusratkaisujen määrällä. Toimintolaskennasta saaduissa painoissa on otettu huomioon asiakaspalvelun ja ratkaisutoiminnan kustannukset. Painoja on tarkennettu niin, että takaisinperintään ja väärinkäytösasioiden hoitamiseen kohdistetut kustannukset on eritelty painottamaan takaisinperintäpäätöksiä. Kustannusten selvästi suurin menoerä tulee henkilöstökuluista, mutta ne sisältävät myös muita toimistokuluja.

Taulukko 2. Vuoden 2009 toimintolaskennasta saadut etuuskohtaiset yksikkökustannukset, joita käytetään hakemusten painoina.

Etuusryhmä	Euroa/ratkaisu	Euroa/takaisinperintäpäätös
Vanhuuseläke	383,24	19,77
Vajaakuntoisten ammatillinen kuntoutus	186,43	41,67
Elatustuki	183,84	16,61
Työttömyyseläke	126,30	19,77
Perhe-eläke	124,54	39,26
EU- ja ETA-eläkkeet	119,75	19,77
Työkyvyttömyyseläke	92,15	19,77
Vammaisetuudet	86,18	63,52
Harkinnanvarainen kuntoutus	72,74	41,67
Maahanmuuttajan erityistuki	67,36	10,43
Koulumatkatuki	62,26	11,64
Vakuuttamisasiat	60,51	.
Vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus	55,97	41,67
Eläkkeensaajan asumistuki	44,28	10,76
Yleinen asumistuki	43,70	13,24
Sotilasavustus	36,70	13,48
Kuntoutusraha	35,11	10,66
Työttömyysetuudet	33,83	19,46
Lastenhoidon tuki	32,25	6,72
Sairauspäiväraha	29,30	12,10
Erityiskorvattavat lääkkeet	25,92	.
Vanhempainetuudet	25,52	10,34
Opintoetuudet (pl. koulumatkatuki)	25,18	14,29
Lapsilisä	22,95	11,87
Lääkkeiden lisäkorvaukset	21,43	.
Manuaaliset sh-korvaukset (pl. matkat)	3,30	10,28
Matkakorvaukset	2,07	10,28

⁷ Kelassa suoritetaan neljännesvuosittain ns. toimintolaskenta, josta saadaan toimintakulut Kelan eri prosesseille. Toimintolaskennan yhteydessä muodostetaan tässä käytettävät etuuskohtaiset yksikkökustannukset, jossa etuustoimintaan käytetyt kustannukset on suhteutettu etuuden ratkaisumäärään. Toinen vaihtoehto olisi käyttää painoina henkilöstötarpeen arviointijärjestelmän (Henkarin) suoritekertoimia. Henkarissa painoyksikkönä olisivat etuuskohtaiset ratkaisunopeudet (min/ratkaisu). Henkarin käytön yksi huono puoli olisi, että siellä takaisinperinnän painoja ei voitaisi muodostaa yhtä yksityiskohtaisesti.

Toimintolaskentapainojen hyväksikäyttämisessä on se etu, että ne ottavat huomioon kaiken etuuteen liittyvän työn kuten puhelinpalvelun ja eri asiantuntijoiden neuvonta- ja lausunto-työn. Vakuutuspiirien välillä on vaihtelua eri etuuksiin käytetyssä ajassa. Vaihtelu kuitenkin tasoittuu, koska tarkastelussa käytetään valtakunnallisia keskiarvoja. Etuuksittaiset ratkaisumäärät poikkeavat hieman toimintolaskennasta saatujen tietojen ja rekistereiden välillä. Tässä tarkastelussa kertoimien laskennassa käytetään rekistereiden ratkaisumääriä.

Kelan hakemusrekistereihin rekisteröidään jokainen etuushakemus, oli se sitten uusi hakemus, lakkautus-, tarkistus- tai oikaisuhakemus. Painoissa ei oteta huomioon hakemuksen tyyppiä tai sitä, kuinka kauan hakemuksen käsittely kesti. Painoja voi kehittää näillä lisätiedoilla yksityiskohtaisemmiksi mahdollisissa jatkotutkimuksissa.

Tutkimusväestö koostuu Kelan asiakkaista, joilla on ainakin yksi etuushakemus tai takaisinperintäpäätös vuonna 2009. Näitä henkilöitä on hieman yli 3 miljoonaa, joka on 56 % aktiivisten henkilötunnusten määrästä Suomessa. Osa sairaanhoitokorvauksista maksetaan ns. atk-sopimustilitysten kautta, jolloin asiakkaan ei varsinaisesti tarvitse hakea korvausta, vaan hakemus syntyy ohjelmallisesti. Tutkimusväestön ulkopuolelle jätettiin ne Kelan asiakkaat, joilla ainoana hakemuksina ovat sairaanhoitokorvausten atk-sopimustilitykset tai apteekkitilitykset, koska näiden tilitysten ratkaisukohtainen työllistävyys muihin verrattuna on hyvin vähäistä. Helsingin sairaanhoito- ja lääkekorvausryhmän toimistonjohtaja toteaa että ”atk-tilitysten osalta teemme vain tarkastustyötä automaattisten tarkastusilmoitusten ja asiatarkastuksen muodossa. Näin ollen jokaista korvausta sinällään ei käydä yksitellen läpi. Atk-tilityksissä oma ratkaisutavoitteemme on n. 2 000 kpl/päivä.” Sen sijaan yksittäisten asiakkaiden sairaanhoitokorvaushakemusten ratkaisutavoite on 80–100 kpl/päivä.

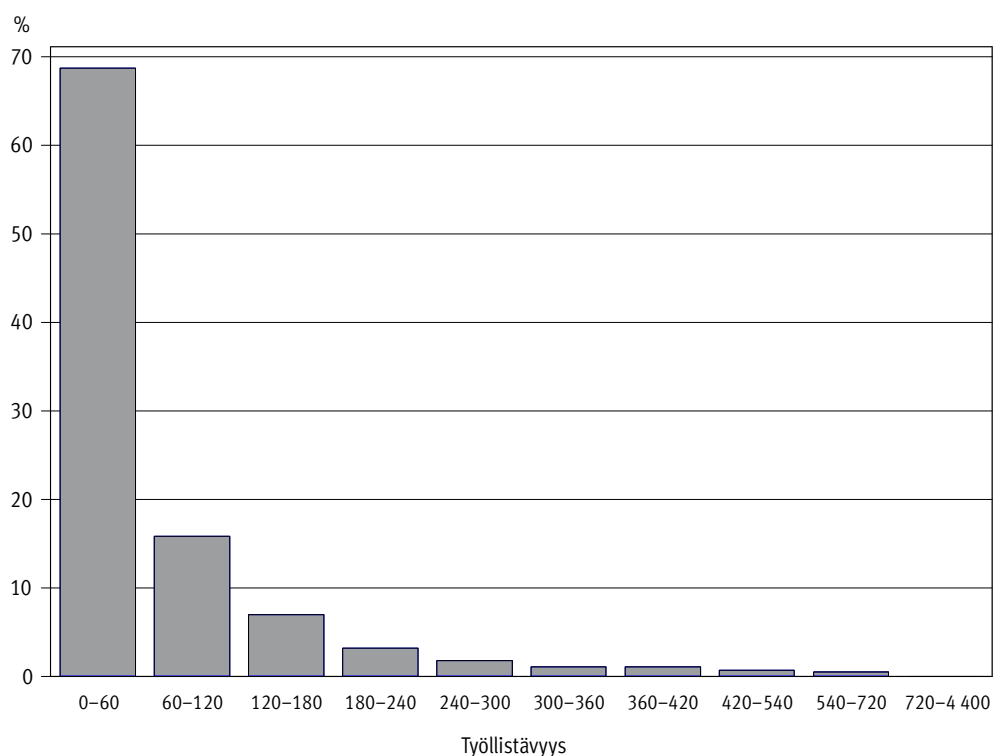
Taulukossa 2 mainitut manuaaliset sairaanhoitokorvaukset sisältävät siis kaikki lääkkeitä sekä yksityisestä terveydenhuollosta maksettavat korvaukset, joita ei ole tilitetty automaattisesti atk-sopimuksella. Näiden hakijana voi kuitenkin olla itse vakuutetun lisäksi esimerkiksi lääkäri tai vakuutusyhtiö. Myös matkakorvauksissa on mukana niin vakuutetun kuin esimerkiksi ambulanssi- tai taksiliikennöitsijän hakemukset. Painoja voidaan mahdollisissa jatkotutkimuksissa tarkentaa myös hakijatyypin mukaan. Vakuuttamisasioiden sekä lääkkeiden lisä- ja erityiskorvausoikeuksien hakemuksille ei löydy rekistereistä takaisinperintäpäätöksiä.

Jokaiselle tutkimusväestön henkilölle muodostettiin hakemusten yksikkökustannuksilla painotettu summa, jota tulkitaan henkilökohtaisena työllistävyytenä. Väestön työllistävyytsjakauma on esitetty kuviossa 1 (s. 14). Asiakkaiden mediaanityöllistävyyden keskiarvo on kuitenkin yli 28 euroa, mutta työllistävyyden keskiarvo on kuitenkin yli 63 euroa eli jakauma on erittäin vino.

Työllistävyyden suurin arvo on lähes 4 400 euroa. Tämä on kuitenkin selvästi poikkeava havainto⁸, sillä 99 %:n kvantiili on noin 466 euroa.

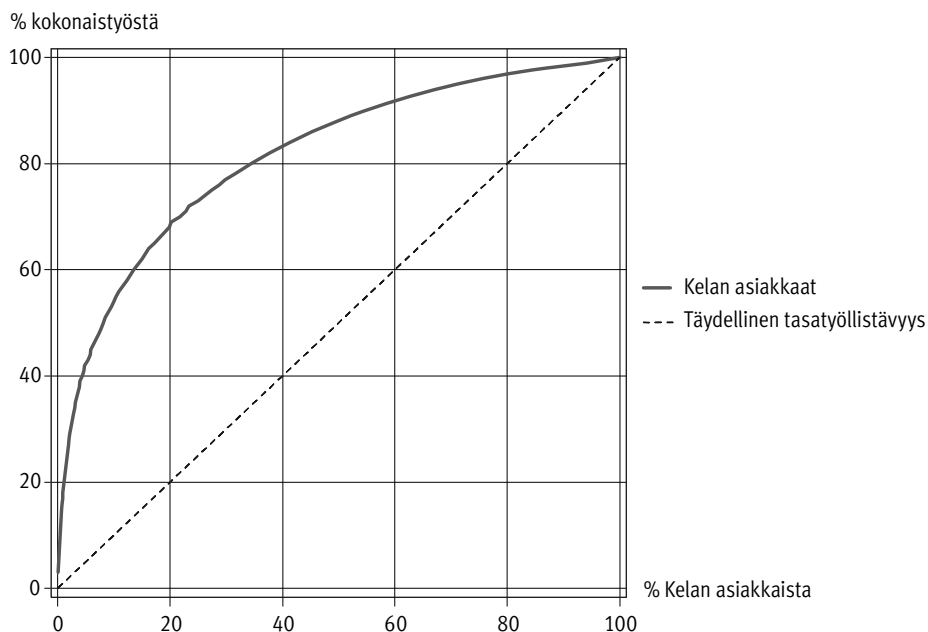
Aiemmin mainittiin, että Kelassa esitettyjen arvioiden mukaan jopa 80 % paikallishallinnossa työskentelevien toimihenkilöiden työajasta ja -panoksesta menee Kelan asiakaskunnan eniten työllistävän viidenneksen palvelemiseen. Ns. Lorenzin käyrä havainnollistaa tämäntyyppistä tarkastelua. Se kertoo kuinka tasaisesti jokin kvantitatiivinen ominaisuus jakautuu perusjoukossa. Sitä on käytetty pääasiassa tuloerojen tarkastelussa, mutta se sopii myös tämäntyyppiseen tarkasteluun. Kuviossa 2 (s. 15) on Lorenzin käyrä Kelan asiakaskunnan työllistävyydestä. Mitä ”käyrempi” käyrä on, sitä epätasaisemmin työllistävyys jakautuu. Jos työllistävyys jakautuisi asiakaskunnassa täysin tasaisesti, Lorenzin käyrä olisi täysin suora. Kuviossa 2 nähdään, että tämän tarkastelun perusteella asiakaskunnan työllistävien 20 % muodosti lähes 70 % kokonaistyöstä. Tulos riippuu luonnollisesti asetetuista painoista ja siitä, ketkä lasketaan Kelan asiakkaiksi. Jos Kelan asiakkaiksi lasketaan myös asiakkaat, joilla on tilillään ainoastaan apteekkitilityksiä, työllistävyys jakautuisi epätasaisemmin. Teimme myös alustavan laskelman, jossa sairaanhoitokorvausten hakemuksia ei otettu huomioon. Tällöin työllistävien 20 % muodosti ainoastaan 53 % kuluista.

Kuvio 1. Työllistävyydejakauma Kelan asiakkaista (n = 3,05 milj.).



⁸ Tämän poikkeavan havainnon taustalla on merityöläinen, jolle on merkitty yhteensä yli 70 vakuuttamishakemusta. Kaikki hakemukset ovat saapuneet vain kahtena eri päivänä. Henkilön asiakkuusprosessi ei kuitenkaan vaikuta erityisen työläältä tai haastavalta. Kelan tietojärjestelmistä ei löydy mitään, mikä viittaisi prosessin haastavuuteen.

Kuvio 2. Kelan asiakkaiden työllistävyyden Lorenzin käyrä (Kelan asiakkaat on järjestetty työllistävimmästä vähiten työllistävään).



Gini-kerroin tiivistää Lorenzin käyrän yhteen lukuun. Luku 0 viittaa täydelliseen tasaisuuteen (eli jokainen asiakas työllistää Kelaä saman verran), kun luku 1 viittaa täydelliseen epätasaisuuteen (eli työllistävyys kohdistuu ainoastaan yhteen henkilöön). Gini-kerroin 1 ei tässä tarkastelussa ole mahdollinen, koska kaikilla tarkastelussa mukana olevilla henkilöillä on ainakin vähän työllistävyttä. Kelan asiakkaiden työllistävyys saa gini-kertoimen 0,64. Vertailun vuoksi mainittakoon, että Suomen tulojakauman gini-kerroin vuonna 2008 oli 0,27.

Etuusrekistereistä on hankala arvioida varsinaisesti asiakkuusprosessin haastavuutta, koska rekisterimuuttujien tieto on standardoitua ja kvantitatiivista. Tässä tutkittu työllistävyys eroaa haastavuudesta siinä, että työllistävää asiakas ei välttämättä ole ollenkaan haastava, vaan hänellä voi olla vain paljon Kelaä työllistävää toimintaa. Rekistereistä muodostettu työllistävyysjakauma on luonnollisesti arvio asiakkaiden todellisesta työllistävydestä. Sillä on kaksi heikkoutta työllistävyden indikaattorina. Ensinnäkin todellinen työllistävyys ei välttämättä realisoidu ollenkaan hakemuksiksi. Asiakas voi olla työllistävää esimerkiksi vain asiakaspalvelussa työskentelevien toimihenkilöiden näkökulmasta. Tämä tieto ei käy ilmi Kelan etuusrekistereistä. Toiseksi työllistävyysjakauma on muodostettu etuusittaisten hakemusten keskimääräisillä työllistävyyksillä. Saman etuuden hakemusten työllistävydessä saattaa kuitenkin olla suurtakin vaihtelua.

4 Toimihenkilöiden kokemuksia haastavista asiakkuusprosesseista

Kelan etuusrekisterien avulla on siis vaikeaa päästä käsiksi siihen, minkälaiset asiakkaat todella ovat Kelan näkökulmasta haastavia tai työläitä. Vielä vähemmän etuusrekisterit kertovat siitä, mitkä asiakasryhmät erityisesti kärsivät sosiaaliturvan byrokratialoukuista tai asiakkuusprosessien solmukohdista. Näiden kysymysten selvittämiseksi tutkimuksessa päätettiin haastatella käytännön etuustyötä tekeviä Kelan toimihenkilöitä.

Asiakaspalvelu- ja etuuskien ratkaisutyötä tekevät Kelan toimihenkilöt ovat katutason byrokratteina (ks. Lipsky 1980) päivittäisessä työssään tekemisissä asiakkaiden kanssa. Heillä on käytännön kokemusta tilanteista, joissa asiat eivät suju sen enempää Kelan kuin asiakkaidenkaan näkökulmasta helposti ja vaivattomasti.

4.1 Haastattelujen toteutus ja haastatteluaineiston kuvaus

Tutkimuksessa haastateltiin vuodenvaihteessa 2009–2010 yhteensä 16 Kelan paikallishallinnossa työskentelevää toimihenkilöä. Haastattelijoina olivat Hanna-Mari Heinonen, Olli Kangas, Markku Laatu ja Hannu Mattila Tutkimusosastolta. Haastatteluita tehtiin ympäri Suomea erikokoisissa Kelan toimistoissa ja Yhteyskeskuksessa. Kaikki haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja litteroitiin analyysia ja tulosten yhteenvedoa varten⁹.

Haastattelut tehtiin puolistrukturoituina haastatteluina. Kaikille haastatteluille esitettiin pääosin samat kysymykset, jotka oli mietitty etukäteen, mutta haastatteluissa ei haluttu rajautua tiukkaan kysymys-vastaus-rytmiin. Pikemminkin haastattelut muistuttivat tietyn teeman ympärillä käytävää keskustelua. Tässä mielessä voidaan puhua myös teemahaastatteluista. (Hirsjärvi ja Hurme 1980, 49–80.)

Toimihenkilöitä pyydettiin kertomaan omia kokemuksiaan haastavista asiakkuusprosesseista ja asiakaspalvelutilanteista. Haastatelluilta kysyttiin esimerkiksi, minkälaisia ongelmia on Kelan nykyisissä etuusprosesseissa ja toimintatavoissa ja mitkä asiakasryhmät kärsivät eniten näistä ongelmista, minkälaisissa asioissa ja minkälaiden asiakasryhmien kohdalla Kelan ja muiden viranomaisten välinen yhteistyö ei toimi ja mitkä asiakasryhmät ovat toimihenkilöiden kokemuksen mukaan vaikeita tai työläitä palvella ja miksi. Haastatelluilta kysyttiin myös minkälaisia ongelmia sosiaaliturvan lainsäädäntö aiheuttaa heidän kokemuksensa mukaan asiakkaille.

⁹ 14 varsinaisen haastateltavan lisäksi selvityksessä haastateltiin lyhyesti ja ilman nauhuria yhtä suunnittelijana työskentelevää toimihenkilöä.

Toimihenkilöt toivat esiin varsin monipuolisesti Kelan etuusprosessien, sosiaaliturvan lainsäädännön ja viranomaisten välisen yhteistyön solmukohtia. Haastatellut kertoivat myös konkreettisia ja havainnollisia esimerkkejä siitä, mitkä sosiaaliturvan toimeenpanon solmukohtat ovat erityisen ongelmallisia asiakkaiden kannalta.

Haastateltavien Kela-urat olivat eripituisia. Haastatelluista neljä on työskennellyt Kelassa vuoden tai alle vuoden. Toisaalta viisi haastatelluista toimihenkilöistä on työskennellyt Kelassa yli 20 vuotta ja kolmella työvuosia on kertynyt lähemmäs 40. Haastatelluilta kysyttiin myös miten heidän työaikansa jakautuu välittömän asiakaspalvelutyön ja ratkaisutyön välillä. Selvällä enemmistöllä haastatelluista suurin osa työajasta kului välittömässä asiakaspalvelussa (Kelan toimiston tiskillä tai puhelinpalvelussa).

4.2 Haastavat asiakasryhmät, viranomaistahot ja asiakaspalvelutilanteet Kelan toimihenkilöiden kannalta

Haastatellut toimihenkilöt määrittivät asiakasryhmiä Kelan kannalta haasteellisiksi pääsääntöisesti kahdella eri kriteerillä. Jotkut asiakasryhmät koettiin haasteellisiksi, koska niiden palveleminen vaatii toimihenkilöiltä tavallista enemmän *palveluosaamista*¹⁰. Kyse ei välttämättä ole siitä, että kyseisten asiakkaiden etuusasiat olisivat erityisen vaikeita, vaan ennemminkin siitä, että nämä asiakkaat tarvitsevat (tai vaativat) muita enemmän toimihenkilöiden aikaa ja apua asioidensa hoitamiseen. Toisaalta haastaviksi asiakasryhmiksi määriteltiin sellaisia asiakkaita, joiden palveleminen edellyttää toimihenkilöiltä erityisen vahvaa *etuusosaamista*¹¹.

Toimihenkilöiden näkemykset haastavista asiakasryhmistä ja asiakkuusprosesseista olivat melko yhtenäisiä. Se, mitä asiakasryhmiä pidettiin haastavina, vaihteli kuitenkin hieman alueittain. Tämä oli odotettavissa, koska haastatellut työskentelivät asiakaskunnan puolesta erilaisilla alueilla ja erilaisissa palvelukanavissa.

4.2.1 Toimihenkilöiden palveluosaamista koettelevat asiakaspalvelutilanteet

Toimihenkilöt kuvasivat haastatteluissa asiakaspalvelutilanteita, joissa asiakkaan palveleminen on haasteellista asiakkaan käyttäytymisen takia.

10 Palveluosaaminen viittaa siihen, *miten* toimihenkilö palvelee asiakasta (esim. miten toimihenkilö vie palvelutilannetta eteenpäin, miten hän antaa neuvoja).

11 Etuusosaaminen viittaa siihen, *mitä* asiakkaalle etuusasioista kerrotaan (osaako toimihenkilö kertoa Kelan etuuksista riittävästi).

Useampi haastateltu mainitsi yhtenä haasteellisena asiakasryhmänä päihteiden käyttäjät. Alkoholia, huumeita tai lääkkeitä väärinkäyttävien asiakkaiden joukossa on toimihenkilöiden mukaan henkilöitä, joiden käyttäytyminen vaikeuttaa asiakaspalvelutilanteita. Pahimmillaan tällaisten asiakkaiden asioiden hoitaminen herättää toimihenkilöissä pelkoa oman turvallisuuden puolesta. Yksi haastatelluista mainitsi, että osa pitkään työttömänä olleista ja alkoholi-soituneista asiakkaita käy Kelan toimistossa myös humalassa. Toimihenkilön mukaan tällaiset asiakkaat esimerkiksi olettavat usein humala- tai krapulapäissään että ”rahat” ovat tilillä heti, kun työttömyysajanilmoitus on palautettu.

Toimihenkilöt mainitsivat haastatteluissa haastavana asiakasryhmänä myös mielenterveysongelmista kärsivät ihmiset. Haastatellut kertoivat asiakkaista, joiden sairaudet oireilevat esimerkiksi sairaalloisena pikkutarkkuutena. Joidenkin mielenterveysongelmista kärsivien asiakkaiden kanssa käydään toistuvasti samat asiat läpi Kelan tiskillä tai puhelimesta, mutta he palaavat jo samalla viikolla toimistoon tai soittavat uudestaan ja vaativat, että asiat käydään jälleen perusteellisesti läpi. Toimihenkilöiden kokemusten mukaan tällaisten ihmisten kanssa Kelan virkailijalta vaaditaan erittäin hyviä asiakaspalvelutaitoja. Miten esimerkiksi lopetetaan asiakaspalvelutilanne, joka on ajautunut asioiden tyhjäksi jankkaamiseksi eikä enää tunnu johtavan mihinkään?

Sairauden lisäksi äkillinen kriisi saattaa toimihenkilöiden mukaan merkitä sitä, että asiakas käyttäytyy asiakaspalvelutilanteessa virkailijan kannalta ikävästi. Esimerkiksi työttömäksi jääminen on tilanne, jossa ihminen saattaa lähteä viranomaisten luota ovet paukkuen. Toimihenkilöiden mukaan esimerkiksi yritystoiminnan päättyminen on tilanne, joka nostattaa tunteita. Elatustuki- ja elatusapuasioissa asioivilla asiakkailla tunteet ovat niin ikään toisinaan pinnassa. Toimihenkilöt kertoivat, että elatustukiasioissa osapuolten välit saattavat olla hyvinkin tulehtuneet, mikä vaikeuttaa myös etuusasioiden hoitamista asiakaspalvelussa. Myös hylkäävän etuus päätöksen saaminen Kelasta saa toimihenkilöiden mukaan jotkut asiakkaat käyttäytymään aggressiivisesti toimihenkilöitä kohtaan.

Keskimääräistä työläämpinä asiakasryhminä toimihenkilöt mainitsivat esimerkiksi huonosti tai ei ollenkaan suomea puhuvat ulkomaalaiset asiakkaat, yksinäiset ja huonokuntoiset vanhukset, etuuksien ”lasketuttajat” ja sosiaaliturvan viidakossa tottuneesti liikkuvat ”Kela-veteraanit”. Edellä mainitut asiakasryhmät ovat toimihenkilöiden mukaan niitä, jotka tarvitsevat (tai vaativat) keskimääräistä enemmän aikaa ja ohjausta asiakaspalvelussa ja ovat tässä mielessä haasteellisia palveltavia toimihenkilöille.

Ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden kanssa ongelmat liittyvät pääsääntöisesti kieleen: etuusprosesseihin liittyvien yksityiskohtien selventäminen sekä asiakkaalle että virkailijalle vieraalla kielellä on virkailijoille vaikeaa ja vie aikaa. Monet ei-suomenkieliset asiakkaat tulevat toimistoon avaamattomien Kelasta lähetettyjen kirjekuorien kanssa ja pyytävät virkailijaa selventämään, mistä päätöksessä tai lisäselvityspyynnössä on kysymys.

Toisinaan haastavat asiakaspalvelutilanteet liittyvät kulttuurien erilaisuuteen. Yksi haastatelluista kertoi, että joidenkin ulkomaalaistaustaisten asiakkaiden on vaikeaa ymmärtää esimerkiksi sitä, ettei aviomies ole automaattisesti oikeutettu hoitamaan vaimonsa asioita. Myös aviopuolison tai lasten toimiminen tulkkina voi toimihenkilöiden kokemusten mukaan vaikeuttaa asiakaspalvelutilanteita.

Toimihenkilöt kertoivat, että joskus ulkomailta tulevien asiakkaiden kanssa asiakaspalvelutilanteet muuttuvat työläiksi ja pitkittyvät siksi, että asiakkaan on vaikea käsittää, miksi hän ei ole oikeutettu esimerkiksi yhtä suureen eläkkeeseen kuin suomalainen naapurinsa.

Haastatellut kertoivat myös vieraiden kulttuurien perhejärjestelyiden erilaisuuteen liittyvistä ongelmista. Etuuksien yksinhuoltajakorotusten myöntäminen edellyttää sitä, että vanhemmat todella ovat eronneet tai asuvat asumuserossa. Pelkästään asumisjärjestelyiden selvittäminen voi viedä asiakaspalvelutilanteissa toimihenkilöiden mukaan kauan. Oli kyseessä sitten maahanmuuttaja tai kantaväestöön kuuluva asiakas, erityisen hankalia ovat ne tilanteet, joissa yksinhuoltajakorotusta hakevan asiakkaan (entinen) puoliso on kirjoilla postilokero-osoitteessa. Näissä tilanteissa tiskillä joudutaan selvittämään, missä ”poste restantesta” postinsa hakeva lasten isä tai äiti fyysisesti oleskelee.

Useampi toimihenkilö kertoi, että jotkut yksinäiset vanhukset ovat asiakkaina työläisiä ja tällaisten asiakaspalvelutilanteiden hoitaminen vaatii aikaa ja osaamista toimihenkilöiltä. Erityisen haastaviksi tilanteet muuttuvat silloin kun asiat ovat vanhuksilla olleet pidemmän aikaa hoitamatta eikä Kelan etuuksia ole haettu vaikka niihin (esimerkiksi eläkkeensaajan hoitotukeen ja eläkkeensaajan asumistukeen) olisi ollut oikeus. Syitä siihen, miksi etuuksia ei ole haettu, on toimihenkilöiden käsityksen mukaan yleensä useita: vanhus on ollut liian huonokuntoinen hakeakseen apua, vanhuksella on muistiongelmia ja hakeminen on tuntunut liian monimutkaiselta. Monet vanhukset tarvitsevatkin Kelan toimihenkilöiden apua etuuksien hakemisessa. Toimihenkilöt avustavat etuuksien hakemisessa täyttämällä hakemuslomakkeita asiakkaan puolesta. Joskus mukana saattaa olla myös vanhuksen sukulainen, joka avustaa hakemuslomakkeen täyttämässä. Erityisen paljon apua tarvitsevat luonnollisesti ne huonokuntoiset vanhukset, joilla ei ole apunaan sosiaalista tukiverkkoa (lapset, sukulaiset, ystävät).

Tällaiset asiakaspalvelutilanteet venyvät pitkiksi. Erityisen kauan vie toimihenkilöiden mukaan eläkkeensaajan hoitotuen hakemuksen täyttäminen.

Kokonaan oma työllistävä asiakasryhmänsä koostuu erityisesti Yhteyskeskuksessa asioivista ihmisistä, jotka soittavat kyselläkseen mahdollisten elämänmuutosten vaikutuksista Kelan etuuksiin. Nämä asiakkaat teettävät toimihenkilöillä hypoteettisia laskelmia mahdollisista elämäntilanteista (”mitä jos tulisin vuoden päästä raskaaksi?”, ”mitä jos muuttaisin kalliimpaan asuntoon?”). Kysymys on henkilökohtaisesta ”sosiaalisuunnittelusta” ja sosiaalietuuksia koskevasta optimoinnista.

Toimihenkilöt kertoivat myös vakioasiakkaista, joista osa on kehittynyt varsinaisiksi sosiaaliturvan erikoisasiantuntijoiksi. Haastateltujen mukaan tällaisilla ihmisillä on usein pitkä asiakkuushistoria Kelassa. ”Kela-veteraanit” tuntevat hyvin etuuksien määräytymisperusteet ja ovat perillä Kelan prosesseista ja esimerkiksi muutoksenhakumenettelyistä. Haastateltujen puheesta jäi se kuva, että tällaiset asiakkaat myös laittavat herkemmin valituksen vireille, mikäli eivät ole tyytyväisiä Kelan antamaan päätökseen. Osa vakioasiakkaista hoitaa asiakaspalvelussa paitsi omia asioitaan, lisäksi valtakirjamenettelyn avulla muiden perheenjäsentensä Kela-asioita. Saman asiakaspalvelutilanteen aikana saatetaan tällaisten asiakkaiden asioidessa keskustella työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyvaiheesta, puolison työmarkkinatuesta, lapsen kuntoutushakemuksesta ja yleisen asumistuen vuositarkistuksesta.

Aikaisemmissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että Kelan toimihenkilöt pitävät romaneja haasteellisena asiakasryhmänä. Syinä toimihenkilöt ovat maininneet kieliongelmat, sosiaaliturvaa ja sen toimeenpanoa koskevat ymmärtämisvaikeudet ja vieraalta tuntuvan tapa- ja toimintakulttuurin. (Hirvilammi ja Laatu 2008, 191.) Tässä selvityksessä harva toimihenkilö mainitsi romaniasiakkaat haastavana asiakasryhmänä. Jotkut haastatellut kuitenkin mainitsivat, että osa romaniasiakkaista on lukutaidottomuutensa takia samaan tapaan työläitä kuin kielitaidottomat ulkomaalaiset. Romaniasiakkaiden vaikeudet ymmärtää viranomaiskieltä ja asioida kirjallisesti on todettu aikaisemmissakin tutkimuksissa (Suonoja ja Lindberg 1999; Hirvilammi ja Laatu 2008, 192–193). Toisinaan ongelmaksi muodostuu myös se, että romaniasiakkaat asioivat usein ryhmänä. Virkailijoiden saattaa olla vaikea pysyä perillä siinä, kenen asiakkaan asiaa hoidetaan milloinkin. Myös asiakkaiden henkilökohtaisen tietosuojan toteutuminen on vaarassa silloin kun Kela-asioita hoidetaan joukolla.

4.2.2 Toimihenkilöiden etuusosaamista koettelevat asiakaspalvelutilanteet

Kelan virkailijoilta odotetaan vankkaa etuusosaamista ja laaja-alaista sosiaaliturvan tuntemusta. Virkailijat antavat neuvontaa paitsi Kelan etuuksista, myös yleisemmin suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä. Kelan etuusvalikoima on laaja ja etuuksien määräytymisperusteiden yksityiskohtien muistaminen varsin haastavaa.

Haastatteluiden perusteella toimihenkilöt tuntevat asiantuntemuksen puutetta erityisesti eläkeasioissa, vanhempainetuksissa, kuntoutus- ja elatustukiasioissa. Myös työttömyysetuuksien neuvomisessa ollaan aiempaa epävarmempia viime vuodenvaihteen lakimuutosten takia¹².

Kelan virkailijat toimivat käytännössä usein ensimmäisen asteen eläkeneuvojina. Asiakkaat tulevat Kelan toimistoon kysymään mahdollisuuksistaan jäädä työeläkelain mukaiselle varhaiseläkkeelle, pohtivat, milloin heidän kannattaisi jättää eläkehakemus ja kyselevät eläkeprosessin etenemisestä eläkeyhtiöissä. Niidenkin ihmisten eläkeprosessit, jotka eivät ole oikeutettuja kansaneläkkeeseen, laitetaan usein liikkeelle Kelan toimistossa. Näin Kela joutuu hoitamaan myös muiden kuin ”omien” asiakkaidensa asiakaspalvelua ja ongelmia. Eläkeasiat ovat haastattelujen perusteella monimutkaisia virkailijoille. Myös ne haastateltavat, jotka ratkaisevat eläke-etuuksia, olivat sitä mieltä, että eläkejärjestelmä on monimutkainen. Virkailijat kokevat, ettei heillä ole kylliksi ammattitaitoa antaa eläkeneuvontaa. Eläkeasiat ovat erityisen monimutkaisia silloin, kun eläkettä hakeva on asunut ulkomailla tai kun asiakkaalla on maksussa eläkettä Suomen lisäksi ulkomailla.

Sairausperusteisista etuuksista haastavina koetaan esimerkiksi kuntoutusetuudet. Haastatellut kertoivat, että välillä tuntuu siltä, että asiakkaiden opastaminen sairausperäisissä etuuksissa vaatisi lääketieteen tuntemusta.

Myös perhe-etuudet vaikuttavat haastattelujen perusteella olevan erityisen haasteellisia etuusosaamisen kannalta. Haastatellut kertoivat, että esimerkiksi isyysrahan ja isäkuukauden määräytymisperusteita, hakuaikoja ja muita yksityiskohtia on vaikea hallita. Perhe-etuudet tuottavat virkailijoille päänvaivaa erityisesti silloin kun perheellä on samanaikaisesti oikeus moneen perhe-etuuteen. Yksi haastatelluista totesi, että neuvonta on haastavaa, kun perheellä on yhtäaikaaisesti ajankohtaista pohtia kotihoidontukea ja isäkuukauden siirtoa. Kotihoidontukiasioissa hoitolisän tarveharkinta lisää etuuden monimutkaisuutta. Kotihoidontukiasioissa

12 Vuonna 2010 astui voimaan useita työttömyystukea koskevia lakimuutoksia. Muun muassa ensimmäistä kertaa työttömyyspäivärahaa saavan työsäoloehto lyhenyi 43 viikosta 34 viikkoon, yrittäjien työssäoloehto lyheni kahdesta vuodesta 18 kuukauteen ja työttömän koulutustuki ja koulutuspäiväraha poistuivat. Yksi keskeisimmistä muutoksista oli se, että vuoden 2010 alusta lähtien työttömille on maksettu aktivointitoimenpiteiden ajalta korotettua työttömyystukea. (Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 22.12.2009/1188.)

neuvominen on haastavaa varsinkin silloin kun tukea hakevalla perheellä on tuessa huomioon otettavia yritystuloja. Myös elatustukiasiat ovat toimihenkilöiden mukaan vaikeita.

Opintoetuuksissa ongelmia tuottaa toimihenkilöiden mukaan lähinnä opintotuen tuloharkinta. Niin sanotun vapaan tulon¹³ rajojen laskemistapoja on toimihenkilöiden mukaan hankala muistaa. Miten esimerkiksi lasketaan vapaan tulon rajoja niiltä kalenterivuosilta, kun opiskelija on kesken vuotta valmistunut ja siirtynyt työelämään?

Etuusosaamisen kannalta haasteellisia asiakaspalvelutilanteita ovat lisäksi ylipäättään tilanteet, joissa asiakkailla on yhtä aikaa selvitettävänä useampia etuusasioita. Yksi haastateltu mainitsi esimerkkinä tilanteen, jossa asiakkaalla on samaan aikaan selvitettävänä vakuuttamisasioita, sairausperusteisia etuuksia ja eläkeasioita. Toinen toimihenkilö mainitsi esimerkkinä tilanteen, jossa asiakas on ollut tapaturmassa, jossa hän on vammautunut ja puoliso on kuollut. Tällaisessa tilanteessa selvitellään usein samaan aikaan useampia etuusasioita (esim. sairauspäivärahaa, kuntoutusta, perhe-eläkettä ja työkyvyttömyyseläkettä). Asiakaspalvelutilanteet pitkittyvät jo siitäkin syystä, että toimihenkilöillä kuluu aikaa, kun he selvittävät Sahasta ja muista Kelan tietojärjestelmistä, mitä asiakkaan etuusasioiden suhteen on aikaisemmin tapahtunut (ks. luku 5.6).

4.2.3 Työllistävät viranomaiset

Haastateltuja pyydettiin pohtimaan myös viranomaisyhteistyöhön liittyviä solmukohtia (tästä luvussa 1.2.1) ja Kelan kannalta työläitä viranomaisprosesseja. Kelaa työllistävinä viranomais-
tahoina haastatellut mainitsivat muun muassa kuntoutuspalvelujentuottajat, työvoimaviranomaiset, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan (Somla) ja kunnat.

Se, miten Kelassa tehdään yhteistyötä eri viranomaisten kanssa, vaihtelee jonkin verran Kelan sisällä. Näin myös toimihenkilöiden kokemukset viranomaisyhteistyön toimivuudesta vaihtelevat. Jotkut haastateltavat kertoivat, että yhteistyö esimerkiksi veroviranomaisten ja sosiaalitoimen kanssa on tiivistä ja välitöntä. Toimihenkilöiden mukaan yhteisiä asiakkuuksia hoidetaan viranomaisten kesken paitsi puhelimitse myös kasvokkain. Pienillä paikkakunnilla Kelan toimihenkilöt pistäytyvät toisinaan henkilökohtaisesti toisten viranomaisten pakeilla hoitamassa yhteisiä asiakkuuksia. Näin asiat saadaan haastatellun mukaan sovittua nopeasti ja

¹³ Opintotukeen vaikuttavat opiskelijan tulot. Ns. vapaan tulon rajat (vuositulorajat) määräytyvät sen perusteella, kuinka monelta kuukaudelta opintotukea nostetaan. Mikäli opiskelija nostaa tukea yhdeksältä kuukaudelta (keskimääräinen lukuvuoden kesto korkeakouluissa), on vapaan tulon raja 11 850 euroa vuodessa. Jos tulot ylittävät edellä mainitun rajan, opintotukea peritään takaisin. (Kela 2010c.)

helposti. Pääsääntöisesti eri viranomaisten väliset yhteiset prosessit hoidetaan kuitenkin sähköisesti tai puhelimitse.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja valitusprosessit työllistävät Kelaa. Vaikka Kelassa on siirrytty sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään, osassa Kelan etuuksiin liittyvistä muutoksenhakuprosesseista Somlassa tarvitaan yhä alkuperäisiä paperisia asiakirjoja. Näissä tilanteissa alkuperäiset asiakkaan toimittamat asiakirjat toimitetaan valitusasian käsittelyä varten Kelasta Somlaan. Kelaan saapuvat asiakirjat kuvataan sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään (Sahaan) ja monissa vakuutuspiireissä¹⁴ asiakirjojen kuvaus on keskitetty yhteen toimistoon tai käsittelypisteeseen. Somlalta saapuvat asiakirjojen toimituspyynnöt työllistävätkin eniten sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän kanssa työskenteleviä toimihenkilöitä, jotka vastaavat asiakirjojen kuvaamisesta järjestelmään. Vaikka asiakirjat on asianmukaisesti arkistoitu, yksittäisten asiakirjojen etsiminen on työlästä ja aikaa vievää. Kelalta pyydetään asiakkaita koskevia alkuperäisiä asiakirjoja usein myös puhelimitse. Myös nämä puhelimitse tulevat asiakirjapyynnöt työllistävät Kelaa. Samassa puhelussa saatetaan esimerkiksi pyytää usean asiakkaan valitusasiakirjoja ja tämä teettää Kelassa työtä, kun asiakirjapyynnöt kohdistetaan ympäri Suomea.

Kunnat työllistävät Kelaa muun muassa erilaisilla tietopyynnöillä. Kuntien palvelemiseen kuuluu Kelassa erityisen paljon aikaa vuodenvaihteen tienoilla, kun kunnista soitetaan ja pyydetään ilmoittamaan asiakkaiden tulotietoja kuluneelta vuodelta. Kunnat pyytävät tulotietoja määritelläkseen esimerkiksi laitoshoidon asiakasmaksujen suuruutta. Kelasta maksettujen etuuksien summat löytyvät Kelan tietojärjestelmästä nopeasti, mutta kunnat pyytävät usein samalla kertaa usean asiakkaan tulotietoja, joten tietojen etsimiseen menee aikaa.

Haastateltujen mukaan Kelaa työllistävät viranomaisten lisäksi myös yksityiset yritykset, kuten kuntoutuspalvelujen tuottajat. Kuntoutusasioissa yhteistyötahot työllistävät Kelaa muun muassa kysymyksillä, jotka koskevat asiakkaille myönnettyjen kuntoutusjaksojen ajankohtia. Usein kysymys on siitä, että kuntoutuspalvelun tuottaja toivoisi Kelan muuttavan kuntoutusjakson alkamisaikaa.

¹⁴ Kelan paikallishallinto, jossa varsinainen etuuksien toimeenpanotyö tehdään, on jaettu viiteen vakuutusalueeseen. Vakuutusalueet koostuvat vakuutuspiireistä, jotka puolestaan koostuvat Kelan toimistoista.

4.3 Byrokratian, prosessien ja lainsäädännön jalkoihin jäävät asiakasryhmät

Haastateltuja toimihenkilöitä pyydettiin pohtimaan paitsi sitä, minkälaisen asiakasryhmien palveleminen on Kelan kannalta haastavaa tai työlästä myös sitä, minkälaisia ongelmia sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyy asiakkaiden näkökulmasta. Haastateltavien oli suhteellisen helppo nimetä useampia ongelmallisessa tilanteessa olevia asiakasryhmiä. Toimihenkilöt mainitsivat myös monia tilanteita, joissa asiakkaat kokevat toimeenpanon ongelmalliseksi. Ongelmat liittyvät pelkistetyksi viranomaisten välisen yhteistyön pulmiin, sosiaalilainsäädännön monimutkaisuuteen ja puutteisiin sekä huonosti toimiviin hallinnollisiin prosesseihin.

4.3.1 Viranomaisten välisen yhteistyön ongelmat

Yksi asiakkaita vaivaava keskeinen ongelma koskee Kelan ja muiden viranomaisten yhteistyötä. Tämä on ymmärrettävää, koska monet Kelan – ja varsinkin Kelan huono-osaisimmat – asiakkaat ovat tekemisissä myös muiden viranomaisten kanssa. Esimerkiksi työttömät asioivat Kelan lisäksi esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistossa ja sosiaalitoimistossa. Joskus Kelan etuuden myöntäminen edellyttää sitä, että asiat on ensin hoidettu toisten viranomaisten kanssa tiettyyn pisteeseen: esimerkiksi, että asiakas on saanut elatusavun vahvistussopimuksen kunnalta, käynyt ilmoittautumassa työ- ja elinkeinotoimistoon työttömäksi työnhakijaksi tai saanut oleskeluluvan poliisilta.

Asiakkuusprosessit Kelassa pitkittyvät ja monimutkaistuvat paitsi edellä mainitusta monikanavaisesta palvelujärjestelmästä ja sen tarkoista menettelytapoja koskevista muotovaatimuksista johtuen myös siitä syystä, etteivät Kelan ja muiden viranomaisten keskinäiset prosessit ole tarpeeksi sujuvia. Erityisesti viranomaisyhteistyön ongelmia ilmenee toimihenkilöiden haastattelujen perusteella eläkeasioissa, elatustukiasioissa, vastikään Suomeen muuttaneilla ihmisillä ja työttömillä.

Eläkeprosessit ovat toimihenkilöiden mukaan asiakkaiden kannalta ongelmallisia muun muassa siksi, että Kelasta ja työeläkeyhtiöistä annetaan asiakkaiden mukaan epätasua sisältä tietoa. Usein kysymys on siitä, että asiakkaiden kertomusten perusteella viranomaiset (eläkeyhtiöt ja Kela) käyttävät epä johdonmukaisesti esimerkiksi käsitteitä *päätös* ja *kannanotto*. Yksi toimihenkilö mainitsi, että työeläkeyhtiöstä on kerrottu asiakkaalle, että eläkeasian käsittelyssä odotetaan Kelan päätöstä. Kelasta puolestaan todetaan, ettei Kelassa voida tehdä päätöstä eläkeasiassa ennen kuin työeläkeyhtiö on antanut oman päätöksensä. Tosiasiassa työeläkeyhtiössä odotetaan Kelan kannanottoa ja tämän jälkeen työeläkeyhtiö tekee eläkepäättökseen. Kela

antaa oman päätöksensä vasta työeläkeyhtiön päätettyä eläkkeen suuruudesta. Käsitteiden mennessä sekaisin tilanne on asiakkaan kannalta hämmentävä. Toimihenkilön mukaan Eläketurvakeskukselle on annettu asiasta palautetta.

Elatustuen käsittely oli aiemmin kunnan sosiaalitoimen vastuulla, mutta nykyisin elatustuki maksetaan Kelasta. Elatustuen ja elatusavun prosesseissa on tavallisesti jollain tavalla mukana useampia osapuolia: elatusvelvollinen (elatusapua maksava henkilö), elatusapua vastaanottava henkilö (lapsen elättämisestä huolehtiva vanhempi), elatusapuun oikeutettu lapsi, Kelan maksupalvelu, Kelan perintäyksikkö, ulosottoviranomaiset ja edelleen myös sosiaalitoimisto. Useampi haastateltu totesi, että elatustukiprosessit ovat vielä kovin jäsentymättömiä ja epäselviä. Koordinaatio ei toimi viranomaisten välillä ja yhteistyötä tulisi toimihenkilöiden mukaan kehittää. Viranomaisten välinen yhteistyö muuttuu sitä hankalammaksi, mitä useampia viranomaisia prosessiin osallistuu.

Keskeinen asiakkaiden asiointiprosessien sujuvuuteen vaikuttava viranomaissuhde on Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyösuhde. Suhde on tärkeä jo siksi, että lähes kaikki sosiaalitoimiston asiakkaat ovat myös Kelan asiakkaita, muun muassa koska enemmistö toimeentulotukea saavista henkilöistä saa jotain etuutta myös Kelasta (ks. esim. Honkanen 2010). Sekä Kelan että sosiaalitoimiston kanssa asioivien ihmisten asioiden käsittelyä on jo aikaisemmin pyritty sujuvoittamaan mahdollistamalla sosiaalitoimen työntekijöiden pääsy Kelan tietokantaan¹⁵. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalitoimistoissa nähdään, minkälaisia päätöksiä Kelasta on annettu ja mitä etuuksia asiakkaalle on maksettu. Järjestelyn on ollut tarkoitus vähentää asioimisen byrokraattisuutta ja asiakkaiden juoksuttamista tiskiltä toiselle. Haastattelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei järjestely ole poistanut asiakkaiden juoksuttamista niin tehokkaasti kuin toivottiin. Haastateltujen mukaan asiakkaat kertovat, että sosiaalitoimistosta pyydetään toimittamaan dokumentteja Kelaan jätetyistä hakemuksista ja todistuksia vireillä olevista etuusasioista. Tällaisten todistusten toimittaminen sosiaalitoimistoon on toimihenkilöiden mukaan sekä Kelan että asiakkaan kannalta turhauttavaa.

Toimihenkilöiden mukaan viranomaisten välisen yhteistyön solmukohtiin törmäävät erityisesti vastikään Suomeen tulleet maahanmuuttajat, jotka asioivat usean eri viranomaistahon kanssa. Yksi haastateltu mainitsee maahanmuuttajien liikkuvan ”kolmiossa”: haetaan oleskelulupaa poliisilta, suomalaiseen sosiaaliturvaan vakuuttamista Kelasta ja toimeentulotukea sosiaalitoimistosta. Jossain välissä käydään ehkä myös työ- ja elinkeinotoimistossa. Haastatellun mukaan näitä ihmisiä pompotellaan edestakaisin eri viranomaisten välillä ja asiakkailta tarvitaan monenlaista paperia ja todistusta.

15 Kunnissa työskentelevät viranomaiset näkevät Kelasta annettuja päätöksiä sähköisessä SOKY-järjestelmässä.

Toimihenkilöt kertoivat myös ongelmista, joita liittyy työ- ja elinkeinotoimistojen ja Kelan väliseen yhteistyöhön sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaan. Työttömäksi jääneet ihmiset saavat haastateltujen mukaan toisinaan viranomaisilta liian vähän informaatiota siitä, miten heidän tulee menetellä. Työttömyyspäivärahan maksaminen edellyttää, että henkilö on ilmoittautunut työ- ja elinkeinotoimistoon ja hakenut työttömyyskorvausta Kelasta. Toisin sanoen pelkkä työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ei riitä. Toimihenkilöiden mukaan työ- ja elinkeinotoimistoista ei aina muisteta kertoa asiakkaalle, että työttömyysetuutta tulee hakea Kelasta. Tämän seurauksena Kelaan saapuu vihaisia ihmisiä, jotka ovat turhaan odottaneet työttömyyspäivärahan maksua.

4.3.2 Sosiaalilainsäädännön ongelmakohtia

Suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää arvostellaan julkisuudessa usein sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön byrokraattisista yksityiskohdista ja siitä, miten lainsäädäntöä sovelletaan. Kelan toimihenkilöt soveltavat jokapäiväisessä työssään sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä ja heillä on käytännön kokemusta eri lakien yksityiskohdista. Haastattelujen perusteella myös monet heistä ovat törmänneet omassa työssään asiakkaita koskeviin lainsäädännön ongelmakohtiin.

Useampi haastateltu mainitsi konkreettisena lainsäädännön ongelmakohtana työmarkkinatuen tarveharkinnan. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan työmarkkinatuen myöntämisessä otetaan huomioon paitsi hakijan omat tulot, myös puolison tulot¹⁶. Työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta merkitsee sitä, että niillä tuenhakijoilla, joilla puolison tulot ylittävät määrätyn rajan, työmarkkinatukea ei ole mahdollista saada. Työmarkkinatuki on tällä hetkellä ainut syyperusteinen vähimmäisturva, joka voidaan lakkauttaa kokonaan puolison tulojen vuoksi (STM 2009, 67). Toimihenkilöiden mukaan työmarkkinatuen tarveharkinta on lainsäädännön epäkohta, joka olisi pitänyt ”poistaa jo aikoja sitten”.

Työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista pohti myös Sata-komitea. Komitean jättämässä loppuraportissa todetaan, että tuloharkinnan poistaminen olisi johdonmukainen toimenpide pyrittäessä yksilökohtaisiin etuuksiin. Lisäksi se poistaisi työttömyystuen nykyisiä kannustinongelmia, lisäisi sukupuolten tasa-arvoa, selkeyttäisi työttömyysturvajärjestelmää ja helpottaisi sekä kansalaisten että viranomaisten hallinnollista taakkaa. Sata-komitea ehdottaakin, että työmarkkinatuen tarveharkinnasta luovutaan. (STM 2009, 67.)

¹⁶ Työmarkkinatukea hakevan henkilön puolison tulot otetaan huomioon siltä osin kun ne ylittävät 536 euroa kuukaudessa (työttömyysturvalaki 31.12.2002/1290, 6 §). 15.12.2010 voimaan tulevan asetuksen mukaan tukea hakevan henkilön puolison tulot otetaan huomioon siltä osin kun ne ylittävät 660 euroa (4.11.2010/957).

Tämän selvityksen perusteella etuuksien tuloharkinta aiheuttaa ongelmia muissakin etuuksissa. Yksi haastateltu mainitsee ongelmakohtana asumistuessa huomioon otettavat tulot. Toimihenkilön mukaan tuntuu kohtuuttomalta, että pienituloisen perheen asumistuessa huomioidaan esimerkiksi yli 18 vuotta täyttäneiden perheenjäsenten vaatimattomat kesätyöansiot.

Asumistukijärjestelmässä on muitakin epäkohtia. Yksi haastateltu mainitsee ongelmista esimerkin: silloin kun avo- tai aviopuolisoista toinen on eläkkeellä (esimerkiksi työkyvyttömyyseläke) ja toinen lähtee opiskelemaan, opiskelija ei ole oikeutettu opintotuen asumislisään, vaan ruokakunta on eläkkeensaajan asumistuen piirissä. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että mikäli puolison eläke ylittää määrätyn rajan, ruokakunta ei saa Kelalta lainkaan tukea asumiseensa. Haastateltu toteaa, että tällaisiin tapauksiin törmää kuitenkin onneksi melko harvoin.

Myös sosiaaliturvalainsäädännön tavat määrittellä perhe ja perheeseen kuuluvat ihmiset aiheuttavat toimihenkilöiden mukaan toistuvasti ongelmia. Erityisen ongelmallisia sosiaaliturvalainsäädännön kannalta ovat maahanmuuttajien perheet. (Sosiaalilainsäädännön kirjavista perhekäsitteistä ks. esim Faurie 2010; Faurie ja Kalliomaa-Puha 2010.)

4.3.3 Joustamaton sosiaaliturvan toimeenpano, byrokraattiset asiakkuusprosessit ja etuusprosessien monimutkaisuudesta kärsivät asiakasryhmät

Haastatellut toimihenkilöt mainitsivat useita tilanteita, joissa sosiaaliturvajärjestelmän ja sen toimeenpanon sekä ihmisten arkitodellisuuden välillä on kohtaanto-ongelmia. Toisaalta tietynlaiset elämäntilanteet eivät tule riittävästi huomioiduiksi sosiaaliturvajärjestelmässä. Toisaalta Kelan toimintatavat ja sisäisten prosessien ongelmakohtat vaikeuttavat joidenkin asiakkaiden arkea. Toimihenkilöiden mukaan erityisen hankalassa tilanteessa ovat ihmiset, jotka ovat mielenterveysystistä tai päihdeongelmien takia työkyvyttömiä, avuttomat ja yksinäiset vanhat ihmiset, ihmiset, jotka joutuvat pitkään odottamaan kuntoutustukipäätöstä ja ne, joilla työkyvyttömyyseläke on syystä tai toisesta hylätty. Sosiaaliturvajärjestelmän joustamattomuuden ja byrokraattisuuden kanssa kamppailevat usein myös työttömäksi jääneet yrittäjät, ne lapsiperheet, jotka ovat vahvasti riippuvaisia Kelan etuuksista ja sellaiset Kelan asiakkaat, joiden elämäntilanteessa tapahtuu usein muutoksia.

Haastatellut toimihenkilöt kertoivat, että nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien asiakkaiden tilanne on monesti hankala. Tilannetta vaikeuttaa yhden haastatellun mukaan se, että heiltä saattaa puuttua sairaudentunto, käsitys oman tilanteensa vakavuudesta ja keinot auttaa itse itseään. Kelan etuuksien suhteen nämä asiakkaat ovat hankalassa asemassa:

työmarkkinatuki on usein vaihtunut sairauspäivärahasi, jota kuitenkin myönnetään korkeintaan 300 päiväksi. Mikäli työkyvyttömyys jatkuu sairauspäivärahaikauden jälkeen, tulee yleensä viimeistään sairauspäivärahaikauden jälkeen ajankohtaiseksi pohtia kuntoutusta. Haastatellun mukaan nuori päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivä asiakas saattaa sairautentunnon puuttuessa kieltäytyä kuntoutuksesta ja sen jälkeen tulla passiivisesti Kelan tiskille ihmettelemään: mitä seuraavaksi pitäisi tehdä.

Toimihenkilöiden mukaan usein myös vastikään työttömäksi jääneet yrittäjät ovat tukalassa asemassa. Yrityksen ajautuminen konkurssiin on ylipäätään vaikea tilanne, jota ei yhden haastatellun mukaan helpota se, että viranomaiset vaativat monentyyppisiä selvityksiä työttömyysetuuden myöntämiseksi. Työttömäksi jääneiden yrittäjien kohdalla työttömyysetuuspäätöksen saaminen voi kestää kauan. Yrittäjät ovat toimihenkilöiden mukaan asiakasryhmä, jonka neuvominen on haastavaa ja aikaa vievää. Tämä johtuu yleensä siitä, että yrittäjien tulojen arvioiminen on hankalaa.

Sairauspäivärahan hakeminen voi olla joillekin asiakkaille raskas ja uuvuttava prosessi. Jos kysymyksessä on tapaturma, vaaditaan tapahtumien kulusta selvitys (oliko kyseessä liikennevahinko tai työtapaturma jne.). Sairausloman pitkittyessä vaaditaan jälleen uusia selvityksiä ja laajempia lääkärinlausuntoja. Yksi haastateltu kertoi törmäävänsä toisinaan asiakkaiden kannalta ikäviin tilanteisiin myös lääkärintodistusten suhteen. Toimihenkilö kertoi, että sairas ja uupunut ihminen voi tulla Kelan tiskille kädessään puutteellinen lääkärinlausunto. Silloin kun sairausloma on pitkä ja edellisestä Kelaan toimitetusta lääkärinlausunnosta on aikaa, pelkkä ”viittaaan edelliseen lausuntoon” -teksti ei Kelalle riitä. Tällöin asiakkaan on mentävä lääkäriin uudestaan ja vaadittava kunnollinen lääkärintodistus.

Ongelmallisessa tilanteessa ovat myös ne ihmiset, joiden kohdalla sairauspäivärahaikauden 300 päivää on tullut täyteen ja vaikka työkyvyttömyys on jatkunut, työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty. He joutuvat ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Haastatellut kertovat, että tilanne on asiakkaan kannalta paradoksaalinen: he ovat työkyvyttömiä, mutta tulevat kuitenkin toimeentulon turvaamiseksi luokitelluiksi työkykyisiksi. Toisaalta valittaminen hylkäävästä eläkepäätöksestä tuntuu monesta asiakkaasta uuvuttavalta. He ovat myös epä tietoisia siitä, mitä tietoja valituksen mukana tulee toimittaa ja minkälaista lääkärinlausuntoa tarvitaan.

Hankalassa tilanteessa ovat toimihenkilöiden mukaan myös ne asiakkaat, jotka odottavat jatkopäätöstä kuntoutustuesta (määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä). Monet asiakkaat ovat toimihenkilöiden mukaan tyhjän päällä odottaessaan uutta päätöstä. Yksi toimihenkilö

kertoo, että tällaisessa tilanteessa asiakkaat saattavat soittaa päivittäin ja kysyä, onko päätöstä tehty. Jotkut asiakkaat soittavat jopa monta kertaa päivässä. Toimihenkilö kertookin mieltävänsä usein, miten nämä ihmiset tulevat toimeen, kun mitään etuutta ei ole maksussa.

Myös asumistukeen ja työttömyystukeen liittyvät prosessit ja menettelytavat tuntuvat joistain asiakkaista uuvuttavilta. Haastateltujen mukaan osa asiakkaista turhautuu pelkästään tarvittavien liitteiden määrästä. Lisäksi pienetkin elämänmuutokset saattavat merkitä sitä, että molempia tukia tarkistetaan. Muutoksista ilmoittamatta jättäminen puolestaan voi aiheuttaa sen, että etuuksista syntyy liikamaksua. Ja jälleen asiakkaalta tarvitaan lisää selvityksiä. Useat toimihenkilöt totesivat, että takaisinperintäasiat ovat yleensä asiakkaiden kannalta erittäin ongelmallisia. Erityisen ongelmallisia ne ovat silloin, kun takaisinperittäviä etuusjaksoja on useampia ja useammasta etuudesta. Työttömillä lyhytkin sairausjakso saattaa merkitä sitä, että työttömyystukea peritään takaisin (tähän palataan luvussa 5.2).

Työttömyysturvan prosessit ovat haastateltujen mukaan muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi vuodenvaihteen jälkeen¹⁷. Yhden haastatellun mukaan näyttää siltä, ettei tulevaisuudessa ole asiassa odotettavissa muutosta parempaan, päinvastoin. Esimerkiksi asiakkaiden poissaoloja erilaisilta työllistämistä edistäviltä kursseilta seurataan yhä tarkemmin. Mikäli työtön on poissa kurssilta, Kela tarvitsee työ- ja elinkeinotoimistosta uuden lausunnon, jotta työttömyysetuutta voidaan maksaa. Tämä merkitsee toimihenkilön mukaan sitä, että asiakkaita juoksutetaan entistä enemmän viranomaisten tiskiltä toiselle ja työttömyysetuuden maksut viivästyvät.

Toimihenkilöt kertoivat myös asumistukiprosessien monimutkaistuneen aikaisemmasta. Kelan sisäisiä ohjeita asumistuen myöntämisestä on yhden toimihenkilön mukaan muutettu byrokraattisemmiksi. Koska asumistuki on tarveharkintainen, tuen myöntämisessä otetaan huomioon mahdolliset työttömyyspäivärahat. Aikaisemmin Kelassa voitiin arvioida niiden asiakkaiden tuleva työttömyyspäivärahan määrä, jotka odottivat työttömyyskassalta päätöstä ansiosidonnaisesta työttömyyspäivärahasta. Näin Kela saattoi antaa päätöksen asumistuesta, vaikka työttömyyspäivärahan käsittely oli liitossa tai työttömyyskassassa kesken. Asumistukipäätöstä oikaistiin tarvittaessa siinä vaiheessa kun lopullinen päätös ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan määrästä tuli Kelan tietoon. Järjestely helpotti työttömäksi jääneiden taloudellista tilannetta. Nykyään Kelasta ei anneta asumistukipäätöstä ennen kuin työttö-

17 Työttömyysturvaan on viimeisen 15 vuoden aikana tehty useita muutoksia, josta valtaosa on tähdännyt työttömien aktivoimiseen. Aktivointitoimenpiteillä ei kuitenkaan ole aina saavutettu toivottuja tuloksia. Esimerkiksi vuoden 2006 työttömyystuki uudistuksen vaikutuksista tehdyssä tutkimuksessa kävi ilmi, että monen pitkäaikaistyöttömän kohdalla työllistymistoimenpiteet vain seurasivat toisiaan (sen sijaan, että ne olisivat johtaneet siirtymiseen työmarkkinoille). Tutkimuksessa haastateltujen työttömien ja viranomaisten mukaan uudistukset olivat myös lisänneet järjestelmän monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. (Hämäläinen ym. 2009, 40–44.) Vuonna 2010 voimaantulleet lakimuutokset (mm. aktivointitoimenpiteiden ajalta maksettavan työttömyystuen korotusosan maksaminen) muuttavat tässä tutkimuksessa haastateltujen toimihenkilöiden mukaan työttömyysturvan prosesseja entistä monimutkaisemmiksi.

myyskassa tai -liitto on tehnyt oman päätöksensä¹⁸. Asumistukea ei siis makseta, vaikka rahalle olisi asiakkaan näkökulmasta varmasti usein suuri tarve.

Toimihenkilöiden mukaan sosiaaliturvajärjestelmään liittyy monia yksityiskohtia, jotka eivät avaudu asiakkaille kovin helposti. Mitä etuuksia esimerkiksi voi saada samanaikaisesti? Mitkä asiat kuuluvat Kelan, mitkä sosiaalitoimen vastuulle? Entä mitä työ- ja elinkeinotoimistossa tehdään? Haastatellut toimihenkilöt kertoivat, että erityisesti nuorten, vasta ”Kela-uraansa” aloittavien asiakkaiden on kovin vaikea hahmottaa sitä, mitä eri viranomaistahot tekevät ja mitä heidän tulee millekin viranomaiselle toimittaa. Esimerkiksi nuoret äidit ovat toisinaan tietämättömiä siitä, mihin mitäkin papereita tulee toimittaa ja mitkä asiat ovat kenenkin vastuulla: mikä menee työntajalle, mikä Kelaan? Ja minkälainen todistus neuvolasta on pyydyttävä ja missä vaiheessa raskautta?

Työttömyysturvaetuuksissa ongelmia aiheuttaa muun muassa käsitteiden viidakko. Asiakas saattaa olla työharjoittelussa, työelämävalmennuksessa tai kuntouttavassa työtoiminnassa. Joiltain päiviltä maksetaan ylläpitokorvausta ja työttömyyspäivärahaa, joiltain pelkästään työttömyyspäivärahaa. Käsitteet menevät toimihenkilöiden mukaan asiakkaille helposti sekaisin, eivätkä asiakkaat välttämättä itse tiedä, mitä etuutta saavat miltäkin päiviltä.

Elatustuen ja elatusavun käsittelyprosessiin liittyy monenlaisia ongelmia. Kuten aiemmin mainittiin, elatustukiprosessia mutkistaa ennen kaikkea se, että mukana on useampia osapuolia: elatusapuvelvollinen, elatusapuun oikeutettu, elatustukea saava vanhempi, Kela, Kelan perintäyksikkö ja ulosottoviranomaiset. Haastateltavien mukaan elatusapu- ja elatustukiasioiden käsittelyä vaikeuttaa lisäksi asiakkaiden asenteet (ex-puolisoiden huonot välit) ja epäselvyydet siitä, minkälaisia tietoja saa luovuttaa prosessin eri osapuolille. Elatustuen ja elatusavun maksut eivät myöskään suju kaikissa tapauksissa sujuvasti. Joskus elatusavun perintä voi olla aikaa vievää ja hankalaa. Tämä puolestaan vaikeuttaa elatusapua odottavan lapsen vanhemman taloudellista tilannetta. (Ks. luku 5.4.)

Asiointi Kelassa tapahtuu toistaiseksi pääasiassa kirjallisesti: hakemus täytetään joko paperisessa tai sähköisessä muodossa. Toimihenkilöiden mukaan yksinäisten ja huonokuntoisten vanhusten kannalta kirjallinen asiointitapa on ongelmallinen. Asiakkaat soittavat ja kertovat etteivät ole voineet täyttää hakemusta esimerkiksi huonon näön takia, eikä heillä ole ketään, joka voisi auttaa hakemuksen täyttämässä. Huonokuntoisille vanhuksille myös liitteiden toimittaminen voi olla hankalaa. Eläkkeensaajan asumistukihakemuksessa vaadittavat tiedot

¹⁸ Loppuvuodesta 2010 Kelassa on jälleen palattu vanhaan käytäntöön työttömyyskassojen päätösten suhteen. Asumistukea myönnettäessä voidaan arvioida tulevan ansiosidonnaisen päivärahan määrä käsittelyn nopeuttamiseksi.

talletuksista vaativat joko henkilökohtaista käyntiä pankissa tai kykyä ja halua hoitaa pankki-asioita verkossa. Yhden haastatellun mukaan myöskään puhelimitse asiointi ei sovellu kaikille vanhuksille. Toimistoon tulee asiakkaita, jotka kertovat haluavansa käydä asiat läpi kasvokkain, koska eivät ole ymmärtäneet, mitä heille on Yhteyskeskuksessa kerrottu.

Kirjallinen asiointitapa aiheuttaa toimihenkilöiden mukaan ongelmia myös asiakkaille, joiden suomen kielen taito on puutteellinen tai jotka eivät osaa ollenkaan suomea. Yhden haastatellun mukaan ongelmia ilmaantuu ainakin siinä vaiheessa, kun asiakkaalta on kirjeitse pyydetty jotain, mutta hän ei ole ymmärtänyt, mitä häneltä odotetaan. Tällaisissa tilanteissa syntyy usein myös etuuksien liikamaksua.

Asiakkuusprosessit näyttävät mutkistuvan erityisesti niiden asiakkaiden kohdalla, jotka ovat vahvasti riippuvaisia Kelasta maksetuista etuuksista ja joiden elämäntilanteessa tapahtuu usein pieniä muutoksia. Tällaisia asiakkaita ovat esimerkiksi lapsiperheet, joille maksetaan perhe-etuuksien (esimerkiksi kotihoidontuki) lisäksi asumistukea ja työttömyystukea, ja joissa vanhemmat tai toinen vanhemmista tekee toisinaan osa-aikatöitä. Osa-aikaiset työt merkitsevät sitä, että työttömyystukea sovitellaan. Työttömyysetuuden määrä ja osa-aikatyön tulot puolestaan vaikuttavat paitsi perhe-etuuksiin myös asumistuen määrään. Tilanteessa, jossa kaikki etuudet ovat riippuvaisia toisistaan, pienikin muutos perheen tilanteessa (esimerkiksi osa-aikatöiden loppuminen) merkitsee sitä, että kaikkia etuuksia tarkistetaan.

Tällaisten asiakkaiden kohdalla myös Kelan työjärjestelyt aiheuttavat toisinaan ongelmia. Kelan toimihenkilöt ovat yleensä erikoistuneet ratkaisemaan yhtä tai kahta etuutta ja lisäksi töitä tasataan sähköisesti ympäri Suomea¹⁹. Helsingissä asuvan asiakkaan sairauspäivärahapäätös saatetaan siirtää tehtäväksi Kuopioon, asumistuki Rovaniemelle ja sairaanhoidon korvaukset maksaa Helsingissä (ks. Männynoksa 2010). Kelan eri etuuksien yhteensovittaminen on jo itsessään monimutkainen prosessi ja kun mukana on useampia ihmisiä Kelan sisältä, asiat mutkistuvat joskus entisestään. Yhden haastatellun mukaan asiakaspalvelussa on toisinaan vaikea hahmottaa kaikkia asioita, jotka vaikuttavat etuuksien myöntämiseen ja yhteensovittamiseen. Haastatellun mukaan asiakaspalvelussa kiirehditään joskus ”väärän” etuuden käsittelyä, kun päällisin puolin vaikuttaa siltä, että Kelassa on kaikki tarvittavat tiedot kyseistä etuutta koskevan päätöksen tekemiseksi. Kysymys saattaa kuitenkin olla siitä, että asiassa odotetaan päätöstä toisesta Kelan etuudesta.

Osa haastatelluista toimihenkilöistä kritisoi Kelan nykyisiä työjärjestelyitä. Ensimmäkin yhden haastatellun mukaan on asiakkaiden kannalta ongelmallista, että he eivät välttämättä halutes-

¹⁹ Etuustyötä on tasattu sähköisesti Kelan sisällä vuodesta 2005 lähtien.

saan pääse keskustelemaan sen henkilön kanssa, joka on tehnyt päätöksen heidän etuusasioissaan. Toinen haastateltu puolestaan huomauttaa, että ratkaisutyössä tehdään herkemmin virheitä, kun ratkaisutyötä tekevillä toimihenkilöillä ei enää ole ammattitaitoa katsoa etuusasioita kokonaisuutena. Yhtä etuutta varten pyydettyä tietoa ei esimerkiksi välttämättä osata yhdistää toisiin etuuksiin. Myös vakuutuspiirien erilaiset käytännöt etuusprosesseissa aiheuttavat toimihenkilöiden mukaan ongelmia. Kaikissa asioissa ei ole selvää, mitkä asiat kuuluvat minkäkin yksikön vastuulle Kelan sisällä. Esimerkiksi työnjako Yhteyskeskuksen ja EU-eläkeyksikön välillä on yhden toimihenkilön mukaan tietyissä asioissa epäselvä. Haastateltujen mukaan Kelan nykyisistä työjärjestelyistä tulee negatiivista palautetta myös asiakkailta. Asiakkaat kummastelevat kun etuuspäätöksiä ei enää tehdäkään tutussa kotitoimistossa.

5 Esimerkkejä haastavista asiakkuusprosesseista

Tutkimuksessa haastattelemamme Kelan toimihenkilöt kertoivat kuvaavia arkielämän esimerkkejä haastavista asiakaspalvelutilanteista ja niistä sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvistä ongelmista, joita he ovat kohdanneet työssään. Toimihenkilöiden haastattelujen kautta tuli tietoon paljon sellaista, johon ei pääse käsiksi Kelan etuusrekistereistä ja kuva Kelan kannalta työllistävistä ja haastavista asiakasryhmistä täsmentyi. Myös haastatteluaineistossa on kuitenkin yksi mahdollinen ongelma: saattaa olla, että Kelan toimihenkilöt eivät tunnista subjektiivisissa arvioissaan asiakkuusprosessien todellisia ongelmakohtia. Tähän on parikin mahdollista selitystä. Ensinnäkin toimihenkilöt hoitavat kerrallaan yhden asiakkaan etuusasioita: neuvovat kerrallaan (yleensä) yhtä asiakasta tai tekevät etuuspäätöstä yhdelle asiakkaalle. On myös mahdollista, etteivät he enää kertaakaan tämän jälkeen ole tekemisissä saman asiakkaan kanssa. Koska toimihenkilöt näkevät asiakkuusprosessista vain yhden kapean vaiheen, kuva siitä, mitä asiakkuusprosessissa tapahtuu eri aikoina ja kokonaisuudessaan, jää epäselväksi. Toiseksi on mahdollista, että Kelan toimihenkilöt ovat niin tottuneita joihinkin huonosti toimiviin Kelan menettelytapoihin tai prosessien solmukohtiin, etteivät ne enää tunnu ongelmallisilta. Huonoistakin toimintatavoista tai prosesseista on tällöin tullut itsestäänselvyksiä, joita ei osata enää kyseenalaistaa.

Tästä syystä onkin syytä tarkastella haastavia asiakkuusprosesseja etuusrekisterien ja haastatteluaineiston rinnalla vielä kolmannen aineiston avulla. Tämä aineisto kerättiin Kelan sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä, Sahasta.

5.1 Sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä poimitun aineiston kuvaus ja analyysi

Saha-järjestelmään²⁰ arkistoidaan kaikki paitsi sairaanhoitokorvauksia koskevat asiakkaiden lähettämät asiakirjat sähköisessä muodossa. Vuosittain järjestelmään arkistoidaan 6,5–7 miljoonaa uutta asiakirjaa. Jokaisella Kelan asiakkaalla on Sahaan oma arkistonsa, joka koostuu itsenäisistä asiakirjoista (kuten lääkärinlausunnoista) ja etuuskansioista. Yhden asiakkaan arkistossa on keskimäärin 12 asiakirjaa ja 8 kansiota (ks. kuvio 3).

Erityisen mielenkiintoisen Saha-järjestelmästä tekee tämän tutkimuksen kannalta se, että järjestelmään dokumentoidaan asiakkaiden asiakkuusprosesseja. Asiakirjojen lisäksi Sahaan tallennetaan etuuksien käsittelyprosessit (esimerkiksi Kelan asiantuntijalääkäreiden lausuntoja ja ratkaisutyöhön liittyviä merkintöjä) ja asiakkaiden asiointitietoja. Jokaisella asiakkaalla tulisi olla Sahaan kansio yhteydenottojen dokumentoimista varten. Näihin yhteydenotokansioihin merkitään esimerkiksi asiakkaan käynnit Kelan toimistossa ja mistä käynnin aikana on puhuttu.

Kuvio 3. Esimerkkikuva Kelan asiakkaan Saha-arkiston näkymästä.

HENKILÖHAU

SUKUNIMI, ETUNIMI XXXXXX-XXXX

HENKILÖTUNNUS xxxxxxxxxx — Valitse — Haku

KÄSITELTÄVÄNÄ POSTI JA KANSIOT

SIIRTO	LAJI	ASIA JA KUVAUS	SAAPUI / VIREILLE	K/I/L TOIMINNOT	TILA
<input type="checkbox"/>	POSTI	AY	20.12.2004		98 YLEINEN ASUMISTUKI
<input type="checkbox"/>	KM		08.04.2003	K	U698000
<input type="checkbox"/>	OT		15.12.2004		U698AAA

ITSENÄISET ASIAKIRJAT

LAJI	ASIA JA KUVAUS	SAAPUI	TOIMINNOT
MVAAT	AY 01052002	08.04.2003	
BTOD	AY	19.03.2003	

RATKAISTUT KANSIOT 18 KUUKAUDELTA

SIIRTO	LAJI	KUVAUS	VIREILLE	RATKAISTU K/I/L	TOIMINNOT	TILA
<input type="checkbox"/>	AY	MAKSUVAATIMUS	08.04.2003	15.01.2004		

Omaan työjonoon Uusi kansio Sulkeminen Kaikki ratkaistut kansiot

20 Sahan ensimmäinen pilottikokeilu käynnistettiin jo 90-luvun alkupuolella. Vuodesta 2004 sinne on arkistoitu kaikki asiakkaiden lähettämät asiakirjat lukuun ottamatta sairaanhoidonkorvaushakemuksia. Sairanhoidonkorvaushakemusten käsittely ei tapahdu Kelassa vielä sähköisesti.

Tässä tutkimuksessa Saha-järjestelmää käytetään ensimmäisen kerran tutkimustarkoituksessa. Tutkimusta varten Sahasta poimittiin otos Kelan asiakkaista. Otos pyrittiin muodostamaan asiakkaista, joiden kohdalla asiakkuussuhde Kelaan on erityisen aktiivinen ja/tai asiakkuusprosessi on ollut tavallista työläämpi. Tällaisia asiakastapauksia etsittiin kolmella erilaisella kriteerillä. Ensinnäkin otokseen valittiin asiakkaat, joilla Yhteydenotot-kansion yhteenlaskettu koko ylitti 5 000 kilotavua eli dokumentoitujen yhteydenottojen määrä oli suuri. Toiseksi otokseen valittiin asiakkaat, joille oli vuonna 2009 arkistoitu enemmän kuin 45 uutta asiakirjaa. Kolmanneksi tutkimuksen otokseen valittiin ne asiakkaat, joille oli vuonna 2009 perustettu Saha-järjestelmään enemmän kuin 45 uutta etuuskansiota. Jokaisella edellä mainituilla kriteereillä järjestelmästä poimittiin noin 200 asiakasta, joten tutkimusaineistoon valikoitui yhteensä noin 600 asiakastapausta. Otoksen poiminnasta vastasi Kelan IT-osasto.

Tutkimusaineistoon tutustuminen paljasti nopeasti, että yksi otoksen poimintakriteereistä ei soveltunut tutkimukseen. Vaikka asiakkaalle oli vuonna 2009 perustettu lukuisia uusia etuuskansioita, ei asiakkuusprosessi silti välttämättä kaikkien kohdalla vaikuttanut erityisen monimutkaiselta tai työläältä. Uusien kansioden suuri lukumäärä selittyi joidenkin otokseen valikoituneiden asiakkaiden kohdalla esimerkiksi sillä, että he soittivat vuoden aikana useamman kerran Kelaan ilmoittaakseen vanhempainvapaiden aikana tekemistään työpäivistä. Tämänäyttöiset asiakkuusprosessit eivät kuitenkaan vaikuta sen enempää asiakkaiden kuin Kelankaan kannalta työläitä tai muuten haastavilta. Kolmas poimintakriteeri (vuonna 2009 perustettujen kansioden lukumäärä) päätettiin hylätä. Lopullinen tutkimusaineisto koostuu näin 349 asiakastapauksesta.

Varsinainen aineiston käsittely käynnistyi lisäämällä otosjoukolle taustatietoja Kelan etuusrekistereistä ja tietojärjestelmistä. Aineistoon lisättiin tieto henkilöiden kansallisuudesta, asuinpaikasta ja tehdyistä etuuspäätöksistä vuonna 2009. Rekisteritietojen ja toimihenkilöiden haastatteluista saatujen tietojen perusteella tutkimusaineistosta lähdettiin tämän jälkeen etsimään esimerkkitapauksia haastavista asiakkuusprosesseista. Analyysivaiheessa tutustuimme asiakastapauksiin paitsi Sahassa, myös muissa Kelan tietojärjestelmissä: perehdyimme Kelan antamiin päätöksiin, maksettuihin etuuksiin (niiden päällekkäisyyteen ja yhteensovitukseen) ja asiakkaan ja Kelan (ja Kelan ja muiden viranomaisten) väliseen kommunikaatioon.

Aineistosta nousi esiin useita toimihenkilöiden haastatteluissa esiintuomia asiakasryhmiä. Valituilla poimintakriteereillä ei kuitenkaan niistä aivan kaikkia. Seuraavaksi esitellään SAHAN asiakastapausten kirjosta neljä tavalla tai toisella haastavaa asiakkuusprosessia, jotka kuvastavat neljää haastatteluissa usein mainittua asiaa: 1) syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän yleistä monimutkaisuutta, 2) asumistuen ja työttömyystuen yhteensovittamisen ongelmia,

3) Kelan nykyisten työjärjestelyiden asiakkaille aiheuttamia ongelmia ja 4) viranomaisten välisen yhteistyön puutteita. Valitut asiakkuusprosessit ovat eräänlaisia tyyppi- tai ideaalitapauksia siitä, minkälaisia ongelmia ja solmukohtia on Kelan asiakkuusprosesseissa. Seuraavissa luvuissa esiteltävät asiakastapaukset ovat siis todellisia. Tapausten tunnistettavuuden estämiseksi tapausten yksityiskohtia on kuitenkin muutettu ja tapauksissa esiintyvien henkilöiden nimet ovat keksittyjä.

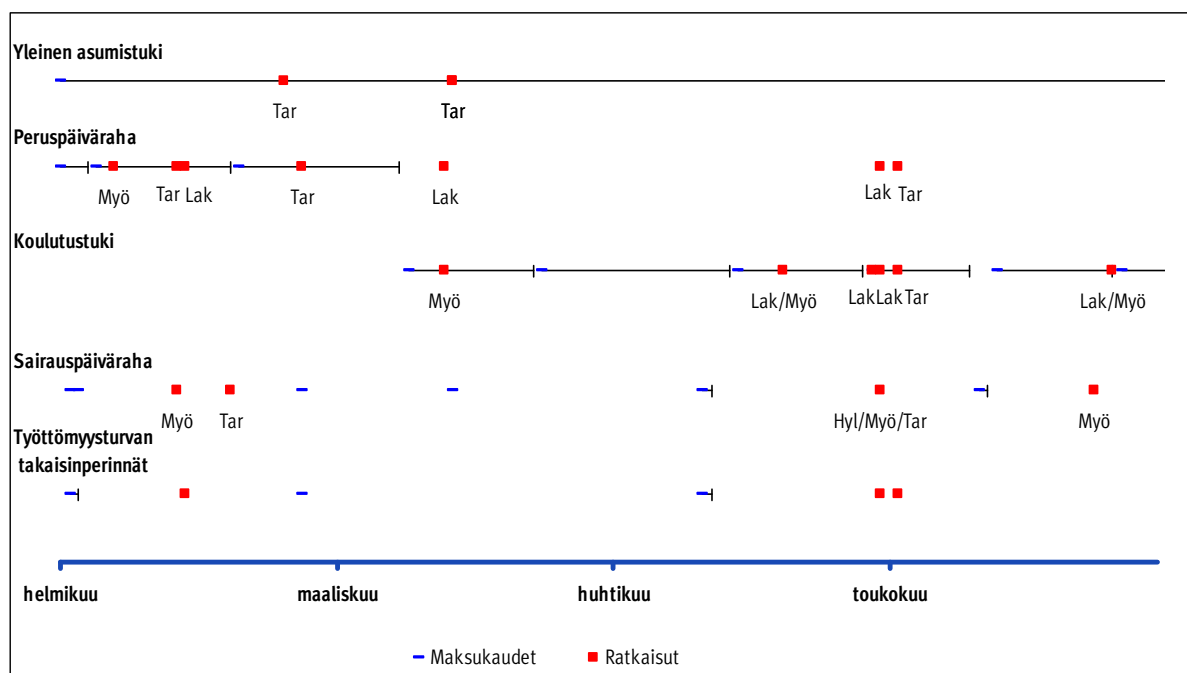
5.2 Vilja Kataja (”Kela-veteraani”) ja syyperusteisen sosiaaliturvan ongelmat

Tutkimuksessa haastatellut toimihenkilöt kuvasivat joitain asiakkaita todellisiksi Kela-asioiden ammattilaisiksi. Haastateltujen mukaan nämä niin sanotut ”Kela-veteraanit” liikkuvat tottuneesti sosiaaliturvan viidakossa: he asioivat Kelassa usein ja ovat hyvin perillä Kelan etuusjärjestelmän yksityiskohdista. ”Kela-veteraanit” tuntevat hyvin myös sosiaaliturvan muutoksenhakumenettelyt ja käyttävät oikeuttaan valittaa Kelan päätöksistä, jos katsovat siihen olevan aihetta. Kelan sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä kerätystä otoksesta nousi esiin kuvausta vastaava asiakas. Nuoresta iästään huolimatta hän vaikuttaa olevan todellinen ”Kela-veteraani”. Kyseessä on 28-vuotias nainen, Vilja Kataja.

Kataja erottui 349 henkilön otoksesta alun perin sen takia, että hänellä oli vuonna 2009 otoshenkilöiden joukosta eniten tapahtumia Kelan hakemusrekistereissä. Vuoden 2009 aikana hänelle maksettiin muun muassa yleistä asumistukea, sairauspäivärahaa, opintolainan korkoavustusta, työttömyysturvan peruspäivärahaa ja koulutustukea. Kuviossa 4 (s. 36) on kuvattuna Vilja Katajaa koskevat etuusratkaisut ja maksetut etuudet helmi–toukokuussa 2009.

Katajalla on vuonna 2009 joka kuukausi useita etuusratkaisuja. Pelkästään helmikuussa 2009 Katajaa koskevia etuuspäätöksiä on tehty kahdeksan. Kuten kuvioista 4 käy ilmi, Katajalla on ollut alkuvuodesta 2009 vuorotellen maksussa joko työttömyysturvan peruspäivärahaa, koulutustukea tai sairauspäivärahaa.

Kuvio 4. Vilja Katajan maksukaudet ja ratkaisut Kelan rekistereistä helmi-toukokuussa 2009 (Tar = tarkistus, Myö = myöntö, Hyl = hylkäys, Lak = lakkautus).



Perehdyttäessä Vilja Katajan asiakkuushistoriaan Sahassa, käy nopeasti ilmi muutamia asioita. Ensinnäkin Kataja asioi Kelan kanssa usein. Sahaan on perustettu vuonna 2009 yhteensä yli 60 kansiota, joissa on eri etuuksiin liittyviä asiakirjoja, käsittelytietoja ja kommentteja. Kansioiden joukossa on myös kaksi yhteydenottoa varten perustettua kansiota²¹, johon on merkitty Katajan asiointikontakteja Kelaan. Kataja käyttää asioimiseensa monipuolisesti lähes koko Kelan palvelukanavavalikoimaa: hän asioi puhelimitse, käymällä toimistossa, netissä, sähköpostitse ja virallisävytteisillä kirjeillä, jotka on asiaankuuluvasti allekirjoitettu ja päivätty. Yhteydenotot-kansioiden perusteella on selvää, että Kataja kommunikoi Kelan kanssa tiheästi, kysyy aktiivisesti omien asioidensa käsittelyvaiheesta ja edistymisestä ja informoi Kelaa omista tekemisistään liittyen etuusasioihin. Hän saattaa esimerkiksi soittaa Yhteyskeskukseen vain kertoakseen, että on toimittanut lisäselvityksiä vireillä olevaan etuusasiaan, kuten oheisesta 15.10.2009 kirjatusta kommenttimerkinnästä käy ilmi:

*** *Asiakas soitti ja ilmoitti, että vielä on tulossa uusi b-lausunto sairauspäivärahaa varten.* ***

Kataja on myös tarkka hakemusten täyttämisestä ja palauttamisesta. Kansioista löytyy esimerkiksi merkintöjä siitä, että hän täyttää jo aiemmin verkossa lähettämiään etuushakemuksiaan vielä ”varmuuden vuoksi” paperisena asioidessaan toimistossa.

21 Yhteydenotot-kansioita tulisi Saha-järjestelmässä selvyuden vuoksi olla vain yksi. Katajan arkistoon on epäilemättä vahingossa perustettu kaksi kansiota yhteydenotoille.

Myös Kelasta päin ollaan tiheästi yhteydessä Katajaan. Hänelle muun muassa soitetaan Yhteyskeskuksen taustatuesta ja lähetetään sähköpostia. Myös asiakaskirjeitä lähtee Katajalle usein. Kuvion 4 tarkastelujakson aikana (helmi–toukokuussa 2009) Katajalle lähetettiin yhteensä yli 20 kirjettä Kelalta²².

Katajan rekisteritiedoista ja Sahan asiakkuustiedoista käy myös ilmi, että Kataja hakee ahkerasti muutosta saamiinsa päätöksiin. Vuonna 2009 Kataja laittoi vireille useita valituksia. Valitukset koskivat työttömyystukea, sairauspäivärahaa, yleistä asumistukea ja sairaanhoidonkorvauksia²³. Kataja vaikuttaa tuntevan muutoksenhakuprosessin hyvin ja osaa laatia vastineita ja osoittaa ne oikeille tahoille. Perehtyminen Katajan asiakkuushistoriaan Sahassa tuo esiin sen, että Kataja tuntee hyvin sekä Kelan etuusjärjestelmän yksityiskohtia että Kelan toimintatapoja ja -prosesseja. Katajan lähettämistä kirjeistä käy ilmi, että hän on perehtynyt etuuksien myöntämisperusteisiin ja sosiaaliturvan lainsäädäntöön.

Vilja Katajan asiakkuusprosessi vaikuttaa siis ainakin asiointitiheyden ja rekisteritapahtumien kirjon perusteella monimutkaiselta ja haastavalta. Asiointikontaktien lukumäärästä voidaan päätellä, että asiakkuusprosessi on Katajan tapauksessa sekä Kelan että asiakkaan kannalta työläs.

Mistä asiakkuusprosessin työläys sitten Katajan tapauksessa johtuu? Asiaan voi etsiä vastausta ainakin tarkastelemalla Katajan elämässä tapahtuvia muutoksia ja sosiaaliturvan jakoperusteita. Suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä väestö on kattavasti katettu erilaisten riskien varalta ja jokaisen riskin (sairaus, työttömyys jne.) varalle on oma toimeentulon turvaava etuusmuoto (Haapola ja Kauppinen 2007, 6). Katajan toimeentuloturvan laji vaihtelee tiheästi, koska hänen elämässään realisoituu erilaisia sosiaaliturvajärjestelmässä huomioituja riskejä. Sen lisäksi Katajan elämässä tapahtuu usein pieniä muutoksia, jotka vaikuttavat Kelasta maksettaviin etuuksiin. Alkuvuodesta 2009 tällaisia Kelan etuuksiin vaikuttavia muutoksia on useita. Esimerkiksi helmikuussa Kataja muuttaa²⁴, maaliskuussa hän aloittaa työvoimapolitiittisen koulutuksen, toukokuussa sairastuu ja jää pois koulutuksesta, kesäkuussa hän pääsee oppisopimuskoulutukseen.

Erilaiset syyperusteiset toimeentuloturvan muodot ovat usein toisensa poissulkevia eli samalle henkilölle ei esimerkiksi voida myöntää samalle ajankohdalle sairauspäivärahaa ja työttö-

22 Vuosittain Kela lähettää melkein 17 miljoonaa asiakaskirjettä, mikä tarkoittaa keskimäärin kolme kirjettä jokaista suomalaista kohti.

23 Kataja on valittanut muun muassa siitä, ettei Kela ole korvannut sairausmatkoja Katajan kotoa lääkäriin kuin osittain. Kela on korvannut kustannukset paikallisliikenteen taksojen mukaan. Kataja on kuitenkin perustellut, ettei hän pääse iltapäivystykseen paikallisliikenteellä, vaan joutuu käyttämään seutuliikennettä klo 18 jälkeen.

24 Vilja Kataja muutti helmikuun alussa, minkä vuoksi hän tarkistutti asumistukensa. Samassa olosuhdemuutoshakemuksessa hän ilmoitti tulojensa alentuneen. Muutokset eivät kuitenkaan vaikuttaneet myönnetyn asumistuen määrään. Helmikuussa hän toimitti selvityksen talon peruskorjauksesta ja ilmoitti jälleen tulojen alentuneen, mutta maksettuihin tukiin ei tullut taaskaan muutosta.

myysetuutta. Koska Katajan elämäntilanteessa tapahtuu tiheästi muutoksia, etuuskäsittely Kelassa raahaa todellisen tilanteen perässä. Näin syntyy herkästi etuuksien liikamaksua. Vilja Katajalle on syntynyt alkuvuodesta liikamaksua työttömyystuesta²⁵. Katajan tapauksessa erilaiset syyperusteiset toimeentuloturvan muodot vaihtuvat niin tiheään, että hallinnollinen taakka sekä asiakkaalle että Kelalle on valtava. Katajan tilanteessa asiakkuusprosessin työläys johtuu siis pohjimmiltaan lähinnä syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän rakenteista (monimutkaisuudesta).

5.3 Sini Pekurinen ja yleisen asumistuen ja työttömyysturvan yhteensovittamisen ongelmallisuus

Vaikka osa Kelan etuuksista on toisensa poissulkevia (ks. luku 5.2), Kelasta on mahdollista saada myös useampia etuuksia samanaikaisesti. Etuudet ovat usein toisiinsa yhteydessä siten, että yhden etuuden myöntäminen vaikuttaa toisen etuuden määrään. Toimihenkilöiden haastatteluissa kävi ilmi, että asiakkuusprosessit mutkistuvatkin erityisen helposti sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka saavat Kelasta useampaa yhteen sovitettavaa etuutta ja joiden elämäntilanteessa tapahtuu usein pieniä muutoksia, jotka vaikuttavat etuuksien maksamiseen. Toimihenkilöt mainitsivat esimerkkinä lapsiperheen, jossa vanhemmat ovat työttömiä, mutta molemmat tai toinen vanhemmista käy toisinaan osa-aikatöissä. Saha-otokseen valikoituneista henkilöistä tämänkaltainen tilanne on ainakin 33-vuotiaan Sini Pekurisen perheellä.

Sini Pekurisen puoliso on kokopäiväisissä töissä, mutta Pekurinen itse on työttömänä ja tekee välillä osa-aikatöitä. Perheessä on kaksi alle 15-vuotiasta lasta. Vuoden 2009 aikana Sini Pekuriselle maksettiin Kelasta työttömyystukea (välillä soviteltua²⁶ työttömyystukea) ja lapsilisää. Lisäksi perheelle maksettiin yleistä asumistukea²⁷. Pekurisen perheen elämäntilanteessa tapahtuu vuonna 2009 jatkuvasti muutoksia: perhe esimerkiksi muuttaa kahdesti. Lisäksi sekä Pekurisen osa-aikatoimien määrä että osa-aikatöitä tarjoava työnantaja vaihtuu useampaan kertaan. Asunnonvaihdot ja Pekurisen pätkä- ja osa-aikatyöt merkitsevät sitä, että Kelasta maksettavia etuuksia on vuonna 2009 toistuvasti tarkistettu ja yhteensovitettu.

Kuvioon 5 on kerätty SAHAsta Pekurisen asiakkuusprosessin etenemistä loppuvuodesta 2009. Aika-akselin alapuolella on Pekurisen toiminta. Kuten kuviosta käy ilmi, Pekurinen asioi Kelassa usein: syys–marraskuussa 2009 Pekurinen asioi yhteensä ainakin 15 kertaa, kuusi kertaa

25 Työttömyysturvan maksuja peritään takaisin niiltä päiviltä, joille Katajalle on myönnetty sairauspäivärahaa. Kataja on hakenut sairauspäivärahaa neljällä eri sairausperusteella. Yksi perusteista on päänsärky, jonka perusteella haettuja sairauspäivärahoja ei ole myönnetty.

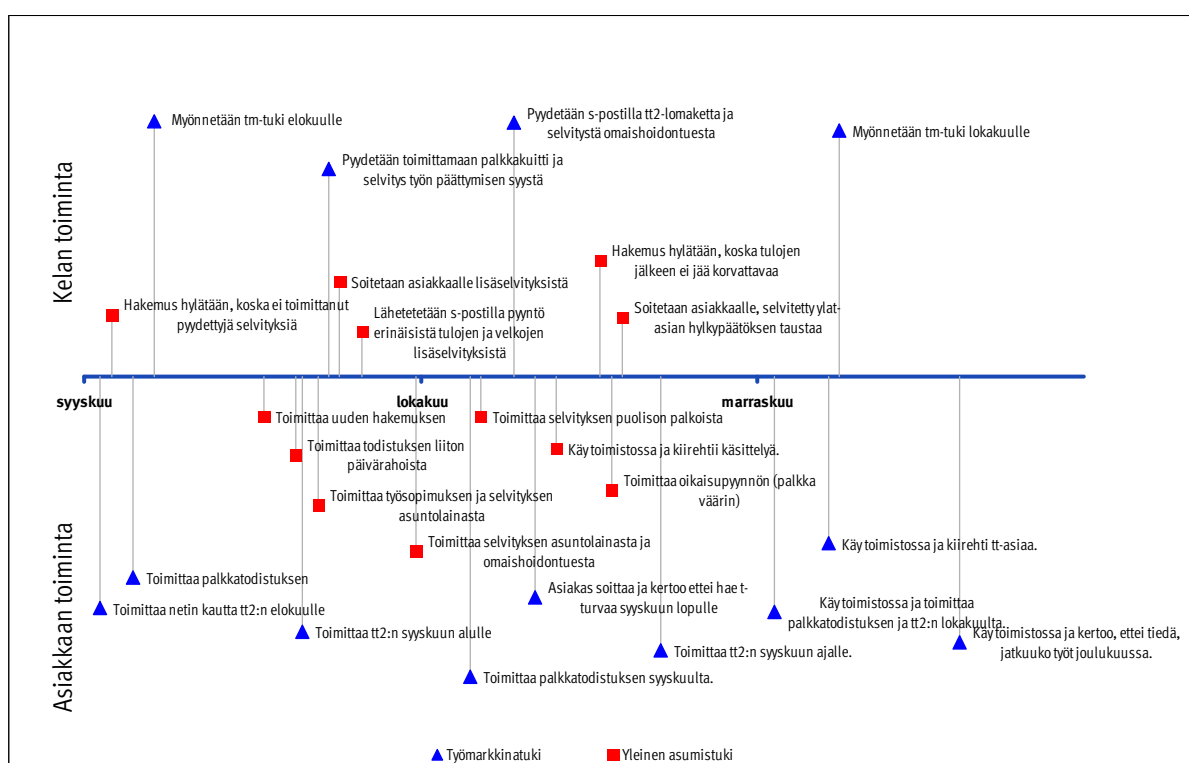
26 Työttömyystukea voidaan tietyn edellytyksen maksaa myös osittain työttömälle henkilölle. Tällöin puhutaan ns. sovitellusta työttömyystuesta. Sovitellun etuuden määrässä huomioidaan henkilön palkkatulot ja työttömyysetuutta maksetaan alennettuna. (Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290, 4. luku, 1 §.)

27 Suuri osa työttömyystukea saavista asiakkaista on oikeutettu myös asumistukeen. Vuonna 2009 noin 88 000 kotitaloutta sai sekä työmarkkinatukea että yleistä asumistukea.

asumistukiasioissa ja yhdeksän kertaa työttömyystukeen liittyen. Selvityksessä haastatellut toimihenkilöt kertoivat, että asumistukea ja työttömyystukea hakevat asiakkaat tuskastuvat toisinaan tarvittavien liitteiden määriin. Myös Pekurisen asiakkuusprosessia loppuvuodesta 2009 havainnollistavasta kuviosta huomataan, että asiakkuusprosessissa suurin osa tapahtumista liittyy etuushakemuksissa tarvittaviin liitteisiin. Pekurinen toimittaa selvityksiä muun muassa osa-aikatöistä (työsopimuksia ja palkkatodistuksia) ja puolisonsa palkoista.

Pekurinen käyttää asioimiseen useampia Kelan palvelukanavia. Hän täyttää työttömyysajanilmoituksia (kuviossa tt2:ia) Kelan verkkopalvelussa, soittaa Yhteyskeskukseen, lähettää sähköpostia käsittelijöille ja käy toimistossa. (Kuvio 5.)

Kuvio 5. Sini Pekurisen asiakkuusprosessi syys–marraskuussa 2009.



Aikavälillä syys–marraskuu 2009 Pekurisen asiakkuusprosessissa tapahtuu lukuisia asioita. Aikajana lähtee liikkeelle asumistuen osalta siitä, että Pekurisen edellinen hakemus yleisestä asumistuesta hylätään, koska hän ei ole toimittanut pyydettyjä selvityksiä. Saman kuukauden aikana Pekurinen lähettää uuden hakemuksen, johon hän toimittaa erinäisiä liitteitä. Tämäkin hakemus kuitenkin lopulta hylätään, koska ilmoitetut tulot ylittävät omavastuun rajan. Myöhemmin (aikajanan ulkopuolella) Pekurinen hakee uudelleen muutosta asiaan ja päätös oikaistaan, mutta silloinkaan tukea ei myönnetä, koska se jää alle minimimäärän. Yhteensä vuoden 2009 aikana Pekurisen ruokakuntaa koskevia yleisen asumistuen päätöksiä tehdään kahdeksan.

Yleistä asumistukea myönnetään ruokakunnan nykyisten ja ennakoitavissa olevien tulojen mukaan. Pekurisen elämäntilanne on kuitenkin vuonna 2009 jatkuvasti sellainen, että tulojen ennakoiminen on erittäin vaikeaa. Sahaan kirjattujen kommenttien perusteella vaikuttaa siltä, että Pekurisen elämäntilanteeseen liittyy paljon epävarmuutta, odottamista ja jatkuvaa paperisotaa. Milloin odotetaan työvoimatoimiston lausuntoa, milloin tietoa osa-aikatöiden jatkumisesta, milloin oikaisua Kelasta annettuun päätökseen. Sahaan kirjattujen asiointikommenttien perusteella on selvää, että Pekurisen kannalta tilanne on turhauttava ja asiakas on välillä aivan pää pyörällä etuusviidakossa.

Kommentti yleisen asumistuen kansiossa 2.12.2009:

**** Asiakas tiskissä. Jätti tt2, jossa liitteenä työtodistus ja palkkatodistus, jossa näkyy tulot koko työsuhteen ajalta. Jätti myös yleisen asumistuen hakemuksen, jonka perusteella toivoo päätöstä tarkistettavan. Ei oikein itsekään tiennyt, mistä alkaen hakee tarkistusta, mutta työ on loppunut 29.11.2009. Muut tiedot ovat ennallaan, vastahan oli päätös annettukin tähän uuteen asuntoon. Pyytää soittamaan mikäli on jotain kysyttävää. Laitan paperit kuvattaviksi. Kiirehtii. ****

Välillä asiakas purkaa turhautumistaan Kelan toimihenkilöihin, kuten seuraavasta 24.9.2009 Sahaan kirjatusta kommentista käy ilmi.

**** Soitin asiakkaalle: ei ole vielä riittävästi tieto, ei ymmärtänyt vaan rupesi huutamaan eikä rauhoittunut, joten sanoin hänelle että lähetän pyynnön kirjeellä. ****

Pekurisen lisäksi myös Kelan puolella ollaan välillä vaikeuksissa, kun käsittelijät yrittävät laskea, onko Pekurisella oikeutta soviteltuun työttömyystukeen ja minkälaisilla tuloilla yleisen asumistuen määrä voidaan laskea, kun tilanne elää jatkuvasti.

Kommentti yleisen asumistuen kansiossa 17.10.2009:

**** soitettu ao:lle. Kerrottu, että päätös on oikein X.XX.2008 tilanteeseen nähden ja vaikka selvisi, että myös pienempi laina n. XXXXX e on asuntolaina, ei se muuta tilannetta hylystä myönnöksi. Ao on nyt työtön, eikä vielä ole työvoimatoimiston lausuntoa siitä tuleeko karenssi vai ei työn päättymisestä X.X.2009. mahdollisesti aloittaa osa-aikatyön ihan pian tämän kuun aikana. Sovittu ao:n kanssa, että lasketaan sitten uudelleen asumistuki X.X.2009 ja kuukausittain eteenpäin edellisellä hakemuksella sitten kun pystyy toimittamaan selvityksen tuloistaan,*

ettei menetä taannehtivaa hakuaikaa. Tutki myös aiheuttaako mahdollinen karenssi oikaisun X.XX.2008 tilanteeseen, koska päätös tehty arviolla, ettei karenssia tulisi.

Xkuun palkka itsellä XXXe, Xkuun palkka XXX Xkuun palkka

(kaksi erityönantajaa) XXXX-XXXX09 XXX e ja uusi työnantaja XX.X.2009

*lukien -XX.X.2009 saakka XXXX e ja siitä on laskettu arvio ajalle XXXX-XX09 XXXe.****

Jotkut haastatelluista toimihenkilöistä olivat sitä mieltä, että Kelan nykyiset työjärjestelyt monimutkaistavat asiakkuusprosesseja. Ongelmana pidetään esimerkiksi sitä, että etuuksien ratkaisutyö on voimakkaasti eriytettyä siitä huolimatta, että etuudet ovat monella tapaa kytköksissä toisiinsa ja niitä on yhteensovittettava. Tutustuminen Pekurisen asiakkuusprosessiin Sahassa vahvistaa tätä käsitystä.

Kuten kuviosta 2 käy ilmi, Pekurisen asiakkuusprosessissa käsitellään jatkuvasti sekä yleistä asumistukea että työttömyystukiasioita. Esimerkiksi tietoja Pekurisen osa-aikatöillään ansaitsemista palkkatuloista tarvitaan molempien etuuksien käsittelyprosessissa. Yleisen asumistuen ja työttömyystuen käsittelyä hoitavat kuitenkin Kelan työjärjestelyiden mukaisesti Pekurisenkin tapauksessa eri toimihenkilöt.

Ylipäätään Pekurisen tapauksen ympärillä hyörii esimerkiksi loppuvuonna 2009 lukuisia Kelan toimihenkilöitä. Tämä ei periaatteessa ole itsessään ongelmallista, jos asiakkuusprosessin kulkua (päätösten perusteita, asiakkaan asiointia jne.) dokumentoidaan asianmukaisesti. Pekurisen tapauksessa dokumentointi on kuitenkin paikoin selvästi puutteellista. Sahaan tehdyistä kommentteista ei esimerkiksi läheskään aina käy ilmi, milloin etuusasioihin liittyvät merkinnät liittyvät asiakkaan käyntiin toimistossa, soittoon Yhteyskeskukseen ja milloin kysymys on käsittelijöiden tekemistä yleisistä huomioista käsittelyprosessissa. Lisäksi Pekurisen asiakkuusprosessin dokumentointi on sekavaa siinä mielessä, että samaa asiaa saatetaan käsitellä useamman eri etuuden kansion kommenttilokissa. Pekurista koskevaa etuusratkaisua tekevän tai asiakasta toimiston tiskillä tai puhelimesta palvelevan kyseiseen asiakkuusprosessiin perehtymättömän Kelan toimihenkilön näkökulmasta tilanteen voi kuvitella olevan turhauttava: on hankalaa päästä kokonaisuuteen kiinni, kun tiedot on ripoteltu ympäri asiakirjahallintajärjestelmää.

5.4 Irina Kuusinen ja elatusavun maksuprosessin ongelmallisuus

Elatustuki siirtyi kunnilta Kelan maksettavaksi 1.4.2009. Samalla myös elatusapuvelkojen perintä siirtyi Kelan hoidettavaksi. Elatustuen myöntäminen Kelasta edellyttää, että huollettavan

lapsen vanhemmilla on tuomioistuimen tai kunnan sosiaaliviranomaisten vahvistama elatussopimus²⁸. Kela maksaa lapsen elatuksesta huolehtivalle vanhemmalle elatustukea muun muassa siinä tapauksessa, että elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun maksamisen tai mikäli elatusapu on vahvistettu lakisääteistä elatustukea pienemmäksi. Kela perii elatusvelvolliselta maksamattomat elatusavut jälkikäteen ja maksaa ne elatusapuun oikeutetulle vanhemmalle. (Kela 2010a.)

Toimihenkilöiden haastatteluissa kävi ilmi, että elatustukea ja elatusapua koskevat prosessit ovat vielä osittain sekä Kelan toimihenkilöiden että asiakkaiden näkökulmasta epäselviä. Tutustumisen 42-vuotiaan yksinhuoltaja Irina Kuusisen asiakkuusprosessiin paljastaa sen, minäkalaisia ongelmia elatustuen ja elatusavun prosesseihin liittyy.

Irina Kuusinen saa kolmen alle 15-vuotiaan lapsen yksinhuoltajana Kelalta useampaa etuutta ja Kuusisen perheen toimeentulo on vahvasti Kelan etuuksien varassa. Vuonna 2009 Kuusiselle maksettiin Kelasta työmarkkinatukea, yleistä asumistukea, lapsilisää ja elatustukea. Lisäksi Kela maksoi Kuusisille ex-puolisolta ulosotossa perittyjä elatusapuvélkoja sitä mukaa, kun niitä saatiin perittyä elatusvelvolliselta. Kuusinen asioi Kelan kanssa englanniksi ja täyttää myös hakemukset englanniksi. Sahan perusteella näyttää siltä, että Kuusinen asioi pääasiassa Kelan Yhteyskeskuksessa ja käyttämällä verkkopalvelua²⁹.

Kuviossa 6 (s. 43) on esitys Kuusisen asiakkuusprosessista tammi–maaliskuussa 2009. Kaikki kuviossa näkyvät tapahtumat koskevat elatusavun perintää.

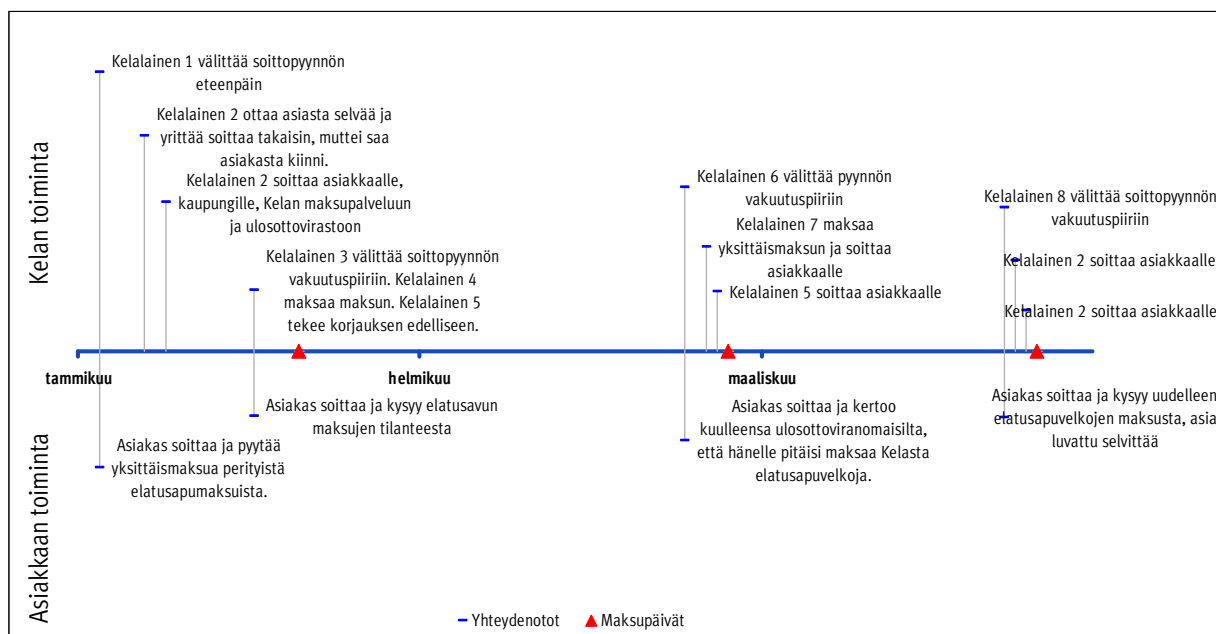
Kuusisen asiakkuusprosessin tekee ongelmalliseksi se, että hän joutuu toistuvasti soittamaan Kelaan elatusapuvélkojen perään. Kela maksaa perityiksi saadut elatusapumaksut elatusapuun oikeutetuille vanhemmille pääsääntöisesti kuun 25. päivä. Maksaminen tapahtuu massamittaisena eräajona: kaikki ennen eräajopäivämäärää Kelaan tilitetyt elatusavut maksetaan elatusapuun oikeutetuille tuona ajankohtana. Mikäli ulosottoviranomaisilta ei ole tullut Kelan maksupalveluun tilitystä perityistä elatusapuvélloista maksujen eräajopäivämäärään mennessä, siirtyy elatusapuvélkojen tilitys kuitenkin seuraavalle kuukaudelle. Tarvittaessa perityiksi saadut elatusavut voidaan maksaa Kelasta yksittäismaksuina siinä vaiheessa kun elatusapuvéllo on saatu perittyä elatusvelvolliselta ja -elatusapusaatavat on tilitetty ulosotosta Kelaan. Irina Kuusisen tapauksessa elatusapuvélkojen perintä näyttää olevan hankalaa: maksut myöhästyvät lähes joka kuussa 25. päivän maksujen eräajosta. Kuusinen joutuukin soittamaan lähes kuukausittain ja kysymään joko elatusapuvélkoja on saatu perittyä elatusvelvolliselta ex-puolisolta

28 Mikäli lapsi on syntynyt avioliiton ulkopuolella, eikä isyyttä ole vahvistettu tai lapsen on adoptoinut yksinäinen aikuinen, elatussopimusta ei tarvita (Kela 2010a).

29 Sahan yhteydenotot -kansiossa ei ole yhtään merkintää, josta voisi päätellä, että asiakas on käynyt asioimassa Kelan toimistossa.

ja voidaanko ne maksaa hänelle yksittäismaksuna. Tilannetta sekoittaa vielä se, että joinain kuukausina elatusavut maksetaan ajallaan, toisinaan ei ja tällöin Kuusinen joutuu pyytämään yksittäismaksua³⁰.

Kuvio 6. Irina Kuusisen asiakkuusprosessi tammi–maaliskuussa 2009.



Sahan Yhteydenotot-kansioon kirjatusta kommentista käy ilmi ensinnäkin se, että elatusapumaksujen viivästyminen aiheuttaa selvästi Kuusiselle ongelmia. 7. tammikuuta 2009 kirjatussa kommentissa muun muassa todetaan: ”Asiakkaalla todella huono taloudellinen ja sosiaalinen tilanne.” Toiseksi vaikuttaa siltä, että Kuusinen joutuu näkemään paljon vaivaa selvittäessään, onko hänelle maksettu kaikki elatusapuelat asianmukaisesti. Kuusinen asioi vuorotellen ulosottoviranomaisten ja Kelan kanssa ja yrittää parhaansa mukaan selvittää, onko elatusapuelat saatu perittyä entiseltä puolisoilta ja milloin ne ovat tulossa maksuun.

Kommentti Yhteydenotot-kansiossa 28.2.2010:

*** Soitettu hakijalle soittopyynnön johdosta: asiakas on vakuuttunut, että ulosotto on palauttanut Kelaan rahaa, joka kuuluisi tilittää hänelle ja pyytää Kelasta selvitystä, miksei sitä ole palautettu. On lisäksi harmissaan siitä, ettei elatusapua ole maksettu 25.2. vaikka hänelle on niin muutama päivä sitten luvattu. Luvattu nyt, että selvitetään meillä mikäli mahdollista ulosotosta tulleet summat ja niiden kohdentaminen. Kela on maksanut kaiken hakijalle kuuluvan elatustuen ja -avun 28.2.2009 saakka. ***

30 Tilanne ei ole kohentunut vuonna 2010. Tammi–elokuussa 2010 Kuusinen on soittanut Kelaan elatustukiasioissa ainakin yhdeksän kertaa.

Asioidessaan Kelassa on tekemisissä milloin kenenkin kelalaisen kanssa. Esimerkiksi pelkääntään tammi–maaliskuussa 2009 Irina Kuusinen asioi vähintään kahdeksan eri toimihenkilön kanssa. Sahan perusteella vaikuttaa siltä, että Kuusinen soittaa yleensä aluksi Yhteyskeskukseen, josta välitetään soittopyyntö vakuutuspiiriin. Toisinaan kysymys on siitä, että Kuusinen haluaa asioida englanniksi, toisinaan siitä, että hän haluaa puhua ”korkeamman henkilön” kanssa ja toisinaan luultavasti siitä, että Yhteyskeskuksessa työskentelevän toimihenkilön osaaminen ei riitä hoitamaan Kuusisen asiaa.

Myös Kuusisen tapauksessa asiakkuusprosessi näyttää mutkistuvat osittain siitä syystä, että Kuusisen asiaa hoitava toimihenkilö vaihtuu jatkuvasti. Ensinnäkin Kuusisen näkökulmasta voi olla turhauttavaa selittää ongelmansa ja tilanteensa aina uudelle toimihenkilölle langan toisessa päässä. Varsinkin kun asiointi ei tapahdu Kuusisen omalla äidinkielellä³¹. Toiseksi vaikuttaa siltä, että Kuusisen asiakkuusprosessissa se, että asiakas on joka kerta tekemisissä eri toimihenkilön kanssa, merkitsee sitä, ettei asioita aina hoideta loppuun asti. Useampikin toimihenkilö kyllä tuntuu yrittävän auttaa Kuusista. Kelassa tehdään moneen kertaan laskelmia ulosoton tilityksistä ja Kelan maksamista elatusapuveloista, soitetaan ulosottoviranomaisille ja yritetään selvästi saada asiakkaan tilanteeseen parannusta. Ongelmaksi nousee kuitenkin jälleen tapahtumien dokumentoiminen, joka on selvästi puutteellista. Lisäksi välillä näyttää käyvän niin, ettei asiakasta muisteta pitää ajan tasalla tilanteesta. Näin voi päätellä Sahaan kirjatusta käsittely- ja asiointitiedoista.

Kommentti Yhteydenotot-kansiossa 22.12.2008:

**** [Asiakas] Soitti, jättänyt aiemmin selvityspyynnön maksuasioista. On luvattu tarkistaa asiaa maksupalvelusta mutta hänelle ei ole vielä soitettu takaisin. Lähetetty soittopyyntö vakuutuspiiriin, jossa asiaa selvitetty. ****

Kuusisen ja samanlaisessa tilanteessa olevien asiakkaiden asiakkuusprosessien ongelmat todennäköisesti tiedostetaan Kelassa, ainakin jollain tasolla. Sahaan kirjatusta kommentista käy ilmi, että asiakas ihmettelee toisinaan ääneen tilannetta: ”*asiakas haluaa tietää, miksi hänen tulee joka kuukausi soittaa saadakseen lasten saatavan osuus*”. Toimihenkilöt puolestaan yrittävät välillä selittää asiakkaalle, mistä ongelmat johtuvat. Kelalla ei yksinkertaisesti ole resursseja valvoa yksittäisen asiakkaan elatusapusaatavien maksuliikennettä.

Kommentti Yhteydenotot-kansiossa 25.3.2009:

³¹ Irina Kuusinen ei luultavasti puhu äidinkielenään englantia. Kelan asiakasrekisterissä Kuusisen äidinkieli on ”tuntematon”.

*** – – *Selvitetty elatusavun maksaminen, pitää olla Kelassa kirjattuna palautus ulosotosta ennen eräajoa, jolla lähtee elatusavut maksuun 25.päivä. Siirtyy automaattisesti seuraavalle kuulle muuten maksettavaksi. Tämä hoituu atk:lla, joten siihen ei voi vaikuttaa. Kukaan ei myöskään voi seurata yhdelle asiakkaalle tulevia suorituksia, joten oikeastaan ainoa mahdollisuus on, että asiakas itse pyytää yksittäismaksua tai odottaa seuraavalle kuukaudelle. Asiakkaalle lähetty kirje, jossa selvitetty asiat, kts.yklo jos asiakas soittaa vielä. ****

Irina Kuusisen asiakkuusprosessissa ongelmia tuottavat lisäksi erilaiset tietoturvasäädökset, joita tulee noudattaa elatusapua ja elatustukea koskevissa asioissa. Elatusapua saava vanhempi ei ole oikeutettu saamaan kaikkea tietoa liittyen elatusapuvielkojen perintään.

Kommentti Yhteydenotot-kansiossa 28.3.2009:

*** *Hakijalle on maksettu Kelasta tukea ja apua ja korkoja yhteensä XXXX,XX e. Mikäli hakija esittää ulosoton Kelaan tekemistä tilityksistä yhteenvedon, on summaa verrattava tähän. Jos eroa löytyy, on asiasta kysyttävä maksupalvelusta. Elatusvelvollisen tietoihin kirjatuihin suorituksista ei voida keskustella tietosuojan vuoksi, mutta hakijan kertomista suorituksista kyllä. ****

Myöskään Kela ei ole oikeutettu saamaan kuin määrätty tiedot liittyen ulosotossa oleviin elatusapuihin. Sahan Yhteydenotot-kansiosta löytyy myös kommentteja liittyen ulosottoviranomaisten ja Kelan väliseen yhteistyöhön. Yhdessä kommentissa todetaan: ”Välttämättä ulosotto ei anna Kelalle näitä tietoja mutta lupasin pyytää.” Kuusisen asiakkuusprosessiin liittyvät solmukohdat (elatusapuvielkojen maksujärjestelyt, elatusapuasioihin liittyvät tietosuojamuurit ja kieliongelmat) eivät varmasti ole mitenkään harvinaisia. Maksujärjestelyiden aiheuttamien ongelmien yleisyyttä voidaan arvioida rekistereistä elatusavun yksittäismaksujen kautta. Vuonna 2009 yksittäismaksuja sai hieman yli 1 200 huoltajaa, mikä on reilu kymmenesosa kaikista elatusavun saajista samana vuonna. Yksittäismaksun saajilla oli keskimäärin 1,4 yksittäismaksukertaa vuoden 2009 aikana. Irina Kuusisella niitä oli lähes kymmenen.

Irina Kuusisen asiakkuusprosessia mutkistaa paitsi se, että maksuprosessi itsessään toimii huonosti, myös se, että hän on jatkuvasti tekemisissä eri toimihenkilön kanssa. Kuusisen kanalta olisi varmasti helpottavaa, jos hän voisi kuukausittain pyytää yksittäismaksua samalta toimihenkilöltä, joka sekä puhuisi englantia että tuntisi Kuusisen tapauksen.

5.5 Tapio Välimäki ja viranomaisten välisen yhteistyön ongelmat

Tässä selvityksessä haastatellut toimihenkilöt kertoivat, että sairauspäivärahan hakeminen voi olla asiakkaan kannalta uuvuttava prosessi, erityisesti silloin, kun työkyvyttömyys johtuu tapaturmasta. Selvityksen Saha-otokseen valikoituneen Tapio Välimäen tapaukseen tutustuminen tekee toimihenkilöiden kommentin vähintäänkin ymmärrettäväksi. 37-vuotiaan Tapio Välimäen sairauspäivärahaprosessissa tapahtuu vuonna 2009 jatkuvasti jotain, eivätkä asiat näytä sujuvan vaivattomasti. Välimäen asiakkuusprosessissa on erityispiirteenä muun muassa se, että Kelan lisäksi prosessissa on mukana pitkä lista muita viranomaisia: esimerkiksi vakuutusyhtiö, ulosottovirasto, työeläkeyhtiö ja työvoimaviranomaiset.

Tapio Välimäen elämäntilanne on vuonna 2009 seuraava. Talvella 2008 hän on loukannut itsensä työtapaturmassa ja joutunut pitkälle sairauslomalle. Vuonna 2008 ja alkuvuodesta 2009 Välimäki on saanut ansiomenetykskorvauksia (tapaturmavakuutuslain mukaista päivärahaa) vakuutusyhtiöltä, eikä Kelassa edes olla oltu tietoisia Välimäen tapaturmasta. Tähän on yksinkertainen syy: lakisääteinen työtapaturmavakuutus on ensisijainen suhteessa sairausvakuutuslain mukaisiin, Kelasta maksettaviin, etuuksiin³². Niin kauan kuin työkyvyttömyys on seurausta työtapaturmasta, Välimäki on oikeutettu saamaan korvausta vakuutusyhtiöstä.

Vuoden 2009 keväällä Välimäen tilanteessa tapahtuu kuitenkin muutos. Työtapaturman jälkeisen kuntoutuksen vielä ollessa kesken Välimäki loukkaantuu vapaa-ajan tapaturmassa ja hän saa uusia vammoja. Kuntoutusprosessissa mennään takapakkaa ja työkyvyttömyys pitkittyy. Vuoden 2009 kesällä Välimäki lähettää Kelaan sairauspäiväraha hakemuksen ja sairauspäivärahaprosessi lähtee liikkeelle Kelassa³³. Seuraavan 10 kuukauden aikana hän toimittaa Kelaan useita kymmeniä lääkärintlausuntoja ja lukuisia hakemuksia, liitteitä ja selvityksiä³⁴.

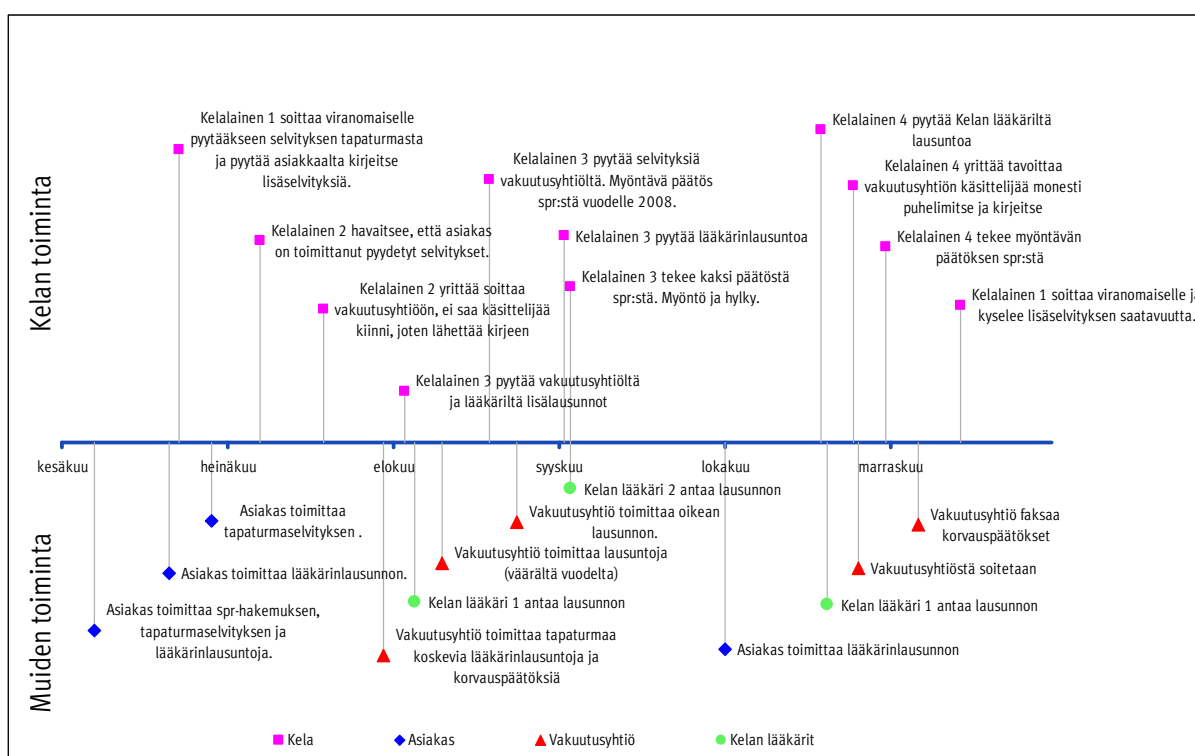
32 Sairausvakuutuslaissa puhutaan osittain ristiriitaisesti sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan ja tapaturmavakuutuslain mukaisten ansionmenetykskorvausten suhteesta. Sairausvakuutuslaissa mainitaan, että vakuutetulla, joka saa ansionmenetykskorvausta tapaturmavakuutuslain (20.8.1948/608) perusteella ei ole oikeutta sairauspäivärahaan. Kuitenkin saman lain 12. luvussa, jossa käsitellään sairauspäivärahan suhdetta muihin työkyvyttömyyden perusteella maksettaviin lakisääteisiin etuuksiin, todetaan, että muun kuin sairausvakuutuslain perusteella saman työkyvyttömyyden vuoksi maksettavat etuudet vähennetään vakuutetulle maksettavasta päivärahasta. Lisäksi todetaan, että Kansaneläkelaitos voi maksaa sairauspäivärahaa vakuutetulle myös täysimääräisenä silloin kun muun lakisääteisen korvauksen maksaminen myöhästyy vakuutetusta riippumattomasta syystä. Tällöin Kansaneläkelaitoksella on kuitenkin myöhemmin oikeus periä takaisin sairausvakuutuslain mukainen osuus lakisääteisestä korvauksesta. (21.12.2004/1224, 8. luku 6 §; 12. luku 2 §.) Toisin sanoen, vaikka sairausvakuutuslain mukaan tapaturmavakuutuslain mukaista ansionmenetykskorvausta saavalla ei ylipäätään pitäisi olla oikeutta sairauspäivärahaan, Kelassa sovelletaan lain 12 luvun yhteensovitusohjeita. Kela siis voi myöntää sairauspäivärahan samalla ajalle, josta vakuutettu on oikeutettu tapaturmavakuutuslain mukaiseen päivärahaan, mutta sairauspäivärahasta vähennetään tapaturmavakuutuslain perusteella maksettu ansionmenetykskorvaus.

33 On mielenkiintoista, ettei Kelan sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä löydy mitään viitteitä siitä, miksi sairauspäivärahaprosessi Kelassa käynnistyy nimenomaan kesällä 2009. Näin ollen jää epäselväksi, onko asiakas itse päättänyt hakea sairauspäivärahaa Kelasta vai onko esimerkiksi vakuutusyhtiö ehdottanut tätä. Lain mukaan sairauspäivärahaa on haettava neljän kuukauden kuluessa työkyvyttömyyden alkamisesta. Kelan etuusohjeissa kuitenkin todetaan, että mikäli sairauspäivärahaa hakevalla asiakkaalla on ollut oikeus toiseen lakisääteiseen etuuteen (esim. tapaturmavakuutuslain mukaisen päivärahan), hakuaika alkaa vasta kun korvauspäätös toisen lain perusteella annetusta korvauksesta on annettu (Kela 2010c). Hakuajan puolesta asiakkaalla ei ole ollut vielä kiire käynnistää sairauspäivärahaprosessia Kelassa, koska asiakkaan ansionmenetyksasiaa on kesällä 2009 edelleen käsitelty työtapaturmavakuutusyhtiössä.

34 Tapio Välimäellä oli vuonna 2009 useita aktiivisia etuusprosesseja Kelassa. Vuonna 2009 hän sai lapsilisää, sairauspäivärahaa, peruspäivärahaa ja työkyvyttömyyseläkettä. Hänellä on vireillä myös eläkkeensaajan asumistukihakemus ja ulosotossa vanhoja elatusapuvetoja.

Tutustuminen Tapio Välimäen asiakkuusprosessiin vuonna 2009 ei suju nopeasti. Välimäen Saha-arkistossa näkyy 40 lääkärinlausunnon lisäksi yli parikymmentä eri etuusasioihin liittyvää kansiota, jotka on perustettu vuonna 2009³⁵. Kuudessatoista näistä kansioista on kommentteja ja muutamissa on myös Kelan asiantuntijalääkärin lausuntoja sähköisessä muodossa. Silmiinpistävintä on kuitenkin se, että valtavasta asiakirja- ja kansiomäärästä huolimatta, Välimäelle ei ole perustettu kansiota yhteydenotoille. Välimäen asiakkuusprosessin dokumentoiminen on siis pirstaloitunut ympäri Kelan erilaisia järjestelmiä: asiakaskirjeitä täytyy etsiä yhdestä järjestelmästä ja muita yhteydenottoja Sahan lukuisten kansioiden kommenttikentistä ja järjestelmään kuvatuista asiakirjoista. Kokonaisuuden hahmottaminen vie kauan, mutta lopulta tapahtumat on järjestettävissä kronologisesti prosessiksi. Kuviossa 7 on kuvattu Tapio Välimäen asiakkuusprosessi kesäkuusta 2009 marraskuun 2009 loppuun. Kesällä 2009 Välimäen asiakkuusprosessi Kelassa keskittyy lähinnä sairauspäiväraha-asioiden ympärille.

Kuva 7. Tapio Välimäen asiakkuusprosessi kesä–marraskuussa 2009.



Tapio Välimäen sairauspäiväraha-asian käsittely lähtee mutkistumaan jo heti prosessin alussa. Silloin kun työkyvyttömyys johtuu tapaturmasta, Kela tarvitsee asian käsittelyä varten hakemuksen liitteeksi selvityksen tapaturmasta. Välimäki kyllä toimittaa Kelaan selvityksen tapaturmasta, mutta viittaa selvityksessä ainoastaan keväällä 2009 sattuneeseen tapaturmaan.

35 Tapio Välimäki päätyi Saha-otokseen nimenomaan asiakirjojen määrän perusteella.

Tapaturmaselvityksessä ei ole mainintaa talven 2008 työtapaturmasta. Kela pyytääkin asian ratkaisemiseksi Välimäeltä ensimmäiseksi tapaturmaselvitystä myös työtapaturmasta. Samalla käsittelijä pyytää toiselta viranomaiselta tarkempaa selvitystä myös keväällä 2009 sattuneesta (ja Välimäen tapaturmaselvityksessä maininneesta) tapaturmasta. Kela tarvitsee sairauspäiväraha-asian ratkaisemiseksi myös vakuutusyhtiön antamat korvauspäätökset ansionmenetyksen osalta. Tässä vaiheessa Kelan toimihenkilö ei kuitenkaan pyydä vakuutusyhtiöstä työtapaturmaan liittyviä korvauspäätöksiä tai lääkärinlausuntoja, vaikka Välimäki on maininnut tapaturmavakuutuslain mukaisia korvauksia maksaneen yhtiön nimen lähettämässään hakemuksessa. (Kuvio 7.)

Välimäen asiakkuusprosessin hoito Kelassa etenee melko hitaasti. Kuluu esimerkiksi viikko ennen kuin Välimäen toimittaman uuden lisäselvityksen saapumiseen reagoidaan ja vielä kaksi viikkoa lisää ennen kuin sairauspäiväraha-asiassa mennään eteenpäin. Vasta lähes puolitoista kuukautta ensimmäisen sairauspäiväraha-hakemuksen saapumisesta Kelasta otetaan yhteyttä työtapaturmavakuutuskorvauksia maksaneeseen vakuutusyhtiöön. Kelasta yritetään pyytää vakuutusyhtiöstä tarvittavia selvityksiä aluksi puhelimitse, lopulta kirjeitse. (Kuvio 7.)

Vakuutusyhtiöön toimitetut Tapio Välimäen työtapaturmaa koskevat lääkärinlausunnot saapuvat Kelaan melko nopeasti. Mukana on myös vakuutusyhtiön antamia korvauspäätöksiä tapaturmavakuutuslain mukaisesta ansionmenetykskorvauksesta. Osa vakuutusyhtiön antamista päätöksistä kuitenkin puuttuu ja Kelasta otetaan uudelleen yhteyttä vakuutusyhtiöön. Samalla sairauspäiväraha-asia käy Kelan asiantuntijalääkärillä, joka antaa myöntävän lausunnon työtapaturmassa saatujen vammojen aiheuttamasta työkyvyttömyydestä³⁶.

Vakuutusyhtiö toimittaa muutaman viikon kuluttua jälleen väärät Välimäen ansionmenetystä koskevat korvauspäätökset Kelaan. Sairauspäiväraha-asian käsittelijä Kelasta pyytää kolmannen kerran puuttuvia korvauspäätöksiä, jotka luvataan jälleen lähettää Kelaan. Vakuutusyhtiön korvauskäsittelijä kertoo Kelan toimihenkilölle samassa yhteydessä että Välimäelle maksetaan edelleen (lokakuussa 2009) tapaturmavakuutuslain mukaista ansionmenetykskorvausta.

Tässä vaiheessa Kela antaa ensimmäisen päätöksen sairauspäivärahasta. Kaksi kuukautta sairauspäiväraha-hakemuksen saapumisen jälkeen Välimäelle lähetetään päätös, jonka mukaan hänelle myönnetään Kelasta sairauspäiväraha loppuvuodesta 2008 keväälle 2009, mutta koska samalta ajalta on maksettu lakisääteistä tapaturmavakuutuslain mukaista ansionmenetykskor-

³⁶ Jostain syystä käsittelijä ei samassa yhteydessä pyydä lausuntoa Välimäen keväällä 2009 saamien uusien vammojen aiheuttaman työkyvyttömyyden korvattavuudesta.

vausta, joka on suurempi kuin sairausvakuutuslain mukainen päiväraha, maksettavaa ei jää³⁷. Välimäen kannalta sairauspäiväraha-asian käsittelyn pitkittyminen Kelassa tai se, ettei Kelassa vielä edes ollut aloitettu käsitellä Välimäen keväällä 2009 saamien vammojen aiheuttaman työkyvyttömyyden korvattavuutta sairausvakuutuslain mukaan, ei onneksi ole ongelma. Hän on työtapaturmasta lähtien saanut katkeamatta ansionmenetyskorvausta vakuutusyhtiöstä³⁸.

Lopulta vakuutusyhtiöstä toimitetaan Kelaan kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat korvauspäätökset ja Välimäen sairauspäiväraha-asia edistyy Kelassa. Jälleen kuitenkin tarvitaan asiantuntijalääkärin lausuntoa. Tällä kertaa kysymys on vapaa-ajan tapaturman aiheuttaman työkyvyttömyyden korvattavuudesta. Lausunto on myöntävä ja Kelan toimihenkilö antaakin heti samana päivänä kaksi päätöstä sairauspäiväraha-asiasta. Ensimmäinen päätös on myöntävä: Välimäelle myönnetään sairauspäiväraha keväältä 2009 syyskuulle 2009. Tosin maksettavaa ei taaskaan vakuutusyhtiön maksamien ansionmenetyskorvauksien vuoksi jää jäljelle. Sen sijaan toinen sairauspäivärahapäätös, joka koskee lokakuuta ja loppuvuotta 2009, on hylkäävä. Päätöksessä todetaan, että hakemus on hylätty, koska ”työkyvyttömyytenne on aiheutunut työtapaturmasta eikä selvitystä muun lain mukaisesta korvauksesta ole toimitettu”. Päätöksessä todetaan kuitenkin, että asia voidaan ottaa uudelleen käsittelyyn, mikäli Välimäki toimittaa Kelan toimistoon selvityksen vakuutusyhtiön maksamista korvauksista. Tässä kohdin Kelassa menetellään erikoisesti. Ensinnäkin on epäselvää, miksi käsittelijä ei muista, huomaa tai ota huomioon vakuutusyhtiön lähettämiä korvauspäätöksiä, joissa todetaan, että tapaturmavakuutuslain mukaista päivärahaa on maksettu lokakuun 2009 loppuun asti. Toiseksi on omituista, miksi vakuutusyhtiön korvauskäsittelijän puhelimesta antama tieto vakuutusyhtiön maksamista päivärahoista ei riitä Kelalle. Kelaanhan on toimitettu tieto maksetuista päivärahoista sekä kirjeitse että puhelimitse. Myöntävä päätös olisi siis voitu antaa ainakin tähän ajankohtaan saakka.

On selvää, ettei Kelan ja vakuutusyhtiön yhteistyö toimi ihanteellisesti. Kelan tulee omia päätöksiä tehdessään ottaa huomioon vakuutusyhtiön työkyvyttömyysasiassa antamat päätökset. Kuitenkaan tätä sosiaalietuuksien yhteensovittamista ei ole tehty kovin helpoksi. Kelalla ja vakuutusyhtiöillä on omat asiakastietojärjestelmänsä, jotka eivät keskustele keskenään. Vaikuttaa myös siltä, että menettelytavat asiakirjojen (lääkärinlausuntojen, tapaturmaselvitysten jne.) toimittamisessa korvausvastuullisten viranomaisien välillä eivät ole selkeitä. Välillä Kelasta pyydetään vakuutusyhtiön antamia korvauspäätöksiä ja asiakasta koskevia lääkärintausuntoja suoraan vakuutusyhtiöstä puhelimitse tai kirjeitse. Välillä taas Kelasta pyydetään asiakasta toimittamaan vakuutusyhtiön asiassa antamia päätöksiä. Sekä vakuutusyhtiön että Kelan puo-

37 Välimäelle ei joka tapauksessa olisi maksettu sairauspäivärahaa työkyvyttömyyden ensimmäiseltä 55 päivältä, koska Välimäen tulot jäävät alle lakisääteisen rajan. Asia on tuotu esiin myös Kelan antamassa päätöksessä.

38 Tässäkin mielessä olisi mielenkiintoista tietää, miksi ja kenen kehotuksesta sairauspäivärahaprosessi käynnistettiin Kelassa kesällä 2009.

lolla toimitaan lisäksi huolimattomasti asiaa käsiteltäessä. Asiakirjapyyntöjä ei toteuteta (samoja asiakirjoja joudutaan pyytämään useaan kertaan) tai asiakirjahallintajärjestelmä on niin monimutkainen tai huonosti organisoitu, että kun oikeat asiakirjat saapuvat, käsittelijät eivät huomaa niitä.

On mahdollista, että yhteistyökuvioita ja etuuskien yhteensovittamista mutkistavat myös Kelan ja vakuutusyhtiöiden toisistaan poikkeavat työjärjestelyt. Toisin kuin Kelassa, jossa saman etuusasian (esim. sairauspäiväraha-asia) parissa työskentelee milloin kukakin toimihenkilö, vakuutusyhtiöissä yhden asiakkaan tapaturmavakuutusasioita käsittelee kerrallaan vain yksi korvauskäsittelijä. Kenelle Kelan toimihenkilö esimerkiksi soittaa silloin, kun asiasta vastuussa oleva korvauskäsittelijä ei ole tavattavissa? Entä kuinka monimutkaiseksi prosessi muuttuu siinä vaiheessa, kun vakuutusyhtiön käsittelijän yhteydenotto ohjautuu edellisen etuus päätöksen Kelassa tehneen toimihenkilön sijasta Kelan yhteyskeskukseen? Tai kuinka turhautavalta vakuutusyhtiön korvauskäsittelijöistä tuntuu keskustella joka kerta eri toimihenkilön kanssa Kelassa?³⁹

Välimäen asiakkuusprosessi saa myös pohtimaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon periaatteista ja hallintoasioissa noudatettavista menettelyistä. Lain tarkoituksena on muun muassa edistää hallinnon palvelujen laatua. Kelaa hallintolain pykälät koskettavat ilmiselvästi, mutta vakuutusyhtiöiden kohdalla tilanne on monitulkintaisempi. Lakia tulee soveltaa muun muassa valtion ja kunnan viranomaisorganisaatioissa ja erillisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. Lakia tulee kuitenkin soveltaa myös yksityisissä organisaatioissa silloin kun ne toteuttavat julkisia hallintotehtäviä (Hallintolaki 6.6.2003/434, 2 §). Lakisääteisen työtapaturma- ja liikennevakuutukset ovat osa sosiaalivakuutusta, vaikka niitä hoitavatkin yksityiset vakuutusyhtiöt. Hoitaessaan sosiaalivakuutuksen piiriin lukeutuvia tehtäviä hallintolain voidaan tulkita ulottuvan koskemaan myös vakuutusyhtiöiden toimintaa (ks. HE 72/2002 vp). Hallintolaissa säädetään myös viranomaisyhteistyöstä seuraavaa:

”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.” (10 §.)

Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuus on erityisen tärkeää silloin, kun asia edellyttää hallinnon asiakkaan kääntymistä useiden eri viranomaisten puoleen (HE 72/2002 vp). Nykyi-

³⁹ Työjärjestelyiden erilaisuus ja esimerkiksi asiakirjojen toimittamiseen liittyvien menettelytapojen epä johdonmukaisuus luultavasti sekoittaa myös asiakasta. Ylipäätään asiakkaan kannalta voi olla vaikeaa hahmottaa eri viranomaisten vastuun rajoja ja menettelytapoja. Mitä tulee toimittamaan Kelaan, mitä vakuutusyhtiöön? Miksi sairauspäiväraha prosessi ylipäätään pitää käynnistää Kelassa, jos vakuutusyhtiö on korvausvelvollinen?

sin Kelan ja vakuutusyhtiöiden yhteistyö on kuitenkin haastavaa jo pelkästään siitä syystä, että työjärjestelyt ovat kovin erilaisia, eivätkä järjestelmät (esim. asiakastietojärjestelmät, asiakirjahallintajärjestelmät) ole millään tavalla kytköksissä.

5.6 Yleisiä huomioita Kelan asiakkuusprosesseista

Tutustuessamme edellä esiteltyihin haastaviin asiakkuusprosesseihin teimme myös muutamia yleisiä huomioita ongelmakohdista Kelan asiakkuusprosesseissa ja järjestelmissä. Ensinnäkin Kelan nykyisistä tietojärjestelmistä on hyvin hankala hahmottaa asiakkaan elämäntilannetta. Asiakkuusprosessi ei tule ymmärrettäväksi yhden järjestelmän kautta, vaan jo asiakkaan peruselämäntilannetta koskevia tietoja joutuu hakemaan useammasta paikasta. Tutustuakseen huolella asiakkaan tapaukseen virkailijan on käytävä läpi pahimmillaan monia kymmeniä eri kansioita. Kokonaisuuteen pääseekin (jotenkin) käsiksi vasta siinä vaiheessa, kun on rauhassa tutustunut sekä erillisen etuuskäsittelyyn tarkoitetun järjestelmän rekisteritietoihin että asiakkaan Saha-historiaan. Myös tässä selvityksessä haastatelluista toimihenkilöistä osa valitteli sitä, kuinka paljon aikaa kuluu tiedon etsimiseen eri järjestelmistä.

Toiseksi näyttää siltä, että asiakkuusprosessin dokumentointi on Kelassa selvästi puutteellista. Kontakteja asiakkaan tai muiden viranomaisien kanssa ei esimerkiksi aina ehditä muisteta (tai jakseta) kirjata ylös Sahaan. Myöskään kaikista asiakkaalle tai muille tahoille osoitetuista kirjeistä ei syystä tai toisesta löydy merkintää rekistereistä, vaikka asiakaskirjeet tulisi periaatteessa laatia etuuskäsittelyyn tarkoitettussa tietojärjestelmässä.

Edellä mainitut asiat (asiakkuusprosessin pirstaloituminen eri järjestelmiin ja asiakkuusprosessin puutteellinen dokumentointi) puolestaan aiheuttavat ongelmia ainakin Kelan nykyisten työjärjestelyiden takia. Kuten todettua, Kelassa on käytössä sähköiseen asiakirjahallintaan perustuva töiden siirtely vakuutuspiiristä toiseen ja asiakaspalvelu ja etuuksien ratkaisutyö on eriytetty toisistaan⁴⁰. Lisäksi etuuksien ratkaisutyössä erikoistutaan yhden tai kahden etuuden osaajiksi. Aktiivisessa asiakkuusprosessissa asiakas saattaa olla lyhyen ajan sisällä tekemisissä usean eri Kelan toimihenkilön kanssa ja etuuspäätöksen lopussa saattaa joka kerta lukea eri toimihenkilön nimi. Kelan nykyiset työjärjestelyt edellyttäisivätkin sitä, että asiakastietojärjestelmät olisivat selkeitä ja nopeakäyttöisiä ja että asiakkuusprosessi olisi asianmukaisesti dokumentoitu. Koska näin ei ole, toimihenkilöiden työ vaikeutuu asiakaspalvelussa. Kelassa on asetettu tavoitteeksi, että asiakaspalvelussa vastataan paitsi asiakkaan esittämiin kysymyksiin,

40 Kelassa toteutettiin vuosina 2007–2010 massiivinen palvelutoiminnan kehittämishanke (PASTE), jonka yhtenä osana työjärjestelyitä muutettiin siten, että Kelan toimihenkilöt erikoistuvat työssään joko asiakaspalveluun tai etuuksien ratkaisutyöhön (Kela 2007; ks. myös Heinonen 2009).

selvitetään laajemmin asiakkaan elämäntilannetta ja sitä, mihin Kelan etuuksiin hänellä olisi mahdollisesti oikeus⁴¹. Tavoite palvella asiakasta tämän kokonaiselämäntilanne huomioon ottaen on kuitenkin haastava, koska elämäntilanne ei ole helposti hahmotettavissa Kelan järjestelmistä. Asiakkaiden kannalta tilanne on varmasti turhauttava: he joutuvat selittämään tilanteensa ja ongelmansa yhä uudelleen asioidessaan Kelassa, koska häntä palvelee milloin kukakin Kelan toimihenkilö, eivätkä asiat selviä sekavien järjestelmien kanssa kamppaileville toimihenkilöille kovin nopeasti.

Yhteydenottojen ja käsittelyprosessin vaillinainen dokumentointi Kelan järjestelmiin vaikeuttaa myös ratkaisutyötä tekevien toimihenkilöiden työtä. Edellä esitellyissä asiakastapauksissa kävi ilmi, että esimerkiksi yhteydenotot -kansion kommenttikentästä ei välttämättä käy ilmi edes se, onko asiakkaalle soitettu soittopyynnön jälkeen. Jos edellinen asiaa käsitellyt toimihenkilö ei ole raportoinut tekemisiään ja yhteydenottoja kunnolla, seuraava joutuu aloittamaan lähtöpisteestä. Näin monimutkaisista asioista tulee helposti entistä monimutkaisempia.

Tutustuessamme tässä raportissa esiteltyihin asiakkuusprosesseihin kävimme myös läpi Kelasta annettuja etuuspäätöksiä. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että melko suuri osa Kelan asiakkaista on sitä mieltä, etteivät Kelan etuuspäätökset tai kirjeet ole selkeitä (ks. esim. TNS Gallupin Kansalaiskysely 2010, Kela-barometri 2009, Postikysely etuuspäätöksen saaneille asiakkaille 2008.) Käytyämme läpi eri etuusasioissa annettuja päätöksiä on helppo käsittää, mistä asiakkaiden kokemukset johtuvat. Paikoittain törmäsimme Kelan päätöksiin ja asiakaskirjeisiin, jotka tuntuivat epäselviltä ja persoonattomilta. Oikeellisen ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ja käsittelyn nopeuttamiseksi Kelan etuuspäätökset koostuvat pääosin valmiista fraaseista, joita käsittelijä valitsee etuuskäsittelyyn tarkoitettusta tietojärjestelmästä päätöstä annettaessa. Toisinaan etuuspäätökset on koottu siten, että kokonaisuudesta on tullut jopa käsittämätön yhdistelmä byrokratian ja lainsäädännön viljelemiä käsitteitä⁴². Tällöin ei ole ihme, ettei asiakas ymmärrä, mitä päätöksessä lopulta sanotaan ja ennen kaikkea, mitkä ovat olleet päätöksen perusteet.

Etuuspäätösten epäselvyys ei johdu Kelan toimihenkilöiden kirjoitustaidon puutteesta. Tämän todistaa ainakin se, että törmäsimme selvitystä tehdessämme myös kansantajuisesti, yksilöllisesti ja ymmärrettävästi kirjoitettuihin asiakaskirjeisiin. Nimenomaan toimihenkilöiden itse laatimat sähköpostit⁴³ olivat yllättäen postitse lähetettyjä etuuspäätöksiä ja asiakaskirjeitä sel-

41 Elämäntilannelähtöinen asiakaspalvelu on osa PASTE-hankkeessa määriteltyä hyvää asiakaspalvelua (Kela 2007).

42 Jokaisessa Kelan etuudessa on oma repertuaarinsa näitä lainsäädännöstä kumpuavia käsitteitä. Esimerkiksi asumistukijärjestelmässä tällaisia käsitteitä ovat perusomavastuu, hyväksyttävät asumismenot, enimmäisasumismenot jne.

43 Kirjallinen asiointi tapahtuu Kelassa tällä hetkellä virallisesti vain postitse ja Kelan toimihenkilöiden asiakkaille lähettämät asiakaskirjeet laaditaan pääasiassa valmiilla fraaseilla ja kirjepohjilla. Jotkut asiakkaat kuitenkin asioivat Kelassa sähköpostitse ja Kelan toimihenkilöt antavat toisinaan neuvontaa myös sähköpostin välityksellä.

keämpiä ja havainnollisempia. Näyttääkin siltä, että silloin kun toimihenkilöt eivät turvaudu (tai joudu turvautumaan) valmiisiin fraaseihin, he kirjoittavat Kelan monimutkaisesta etuusjärjestelmästä ja sen yksityiskohdista hyvin kansankielisesti ja yksilöllisesti. Ne sähköpostit, jotka osuivat silmiimme, oli kirjoitettu myös varsin asiantuntevasti.

6 Tutkimustulosten yhteenveto ja johtopäätökset

Valtaosa Kelan asiakkuusprosesseista sujuu sekä asiakkaan että Kelan kannalta kohtuullisen helposti ja vaivattomasti. Tyytyväisiä ja samalla Kelan kannalta helpoimpia ovat ne asiakkaat, joiden elämäntilanne ei sanottavasti poikkea keskivertokansalaisen elämäntilanteesta, joiden taloustilanne on ainakin kohtuullisella tolalla, ja joilla on hyvät asiointivalmiudet. Asiat sujuvat yleensä helposti ja yksinkertaisesti myös niiden kohdalla, jotka saavat etuuksia, joiden myöntämiseen ei liity merkittävästi tarveharkintaa, muita monimutkaisia etuuden saannin ehtoja, tarkkaa ehtojen noudattamisen seurantaa, byrokraattista paperinpyöritystä ja/tai usein toistuvaa asiointitarvetta Kelassa ja muiden sosiaaliviranomaisten luona (ks. esim. Laatu 2004, 14). Kaikkien asiakkaiden tilanne ei vastaa tätä ideaaliasiakastyyppiä. Näistä asiakkaista ja heidän asiointiprosesseistaan on toistaiseksi kerätty tietoa Kelassa vain vähän.

Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on ollut vastata kysymykseen minkälaisissa tilanteissa ja minkälaiden asiakkaiden kohdalla Kelan asiakkuusprosessit muuttuvat ongelmallisiksi ja työläiksi ja miksi näin tapahtuu.

Tutkimuksessa on etsitty vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä asiakasryhmät ovat Kelan näkökulmasta haastavia tai työläitä ja miksi?
- Mitkä asiakasryhmät erityisesti kärsivät sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuudesta, huonosti toimivista prosesseista, viranomaisten välisen yhteistyön toimimattomuudesta ja mitkä asiakasryhmät ovat sosiaaliturvan lainsäädännön puolesta erityisen hankalassa asemassa?
- Miten asiakkaiden työllistyvyys jakautuu Kelan asiakaskunnassa?

Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää sitä, miten hyvin Kelan nykyisiä tietojärjestelmiä on mahdollista hyödyntää asiakkuusprosessien tarkastelemiseen ja asiakkuuksien hallintaan käytännön etuustyössä.

Tutkimuskysymyksiin on etsitty vastauksia kolmella erityyppisellä lähestymistavalla ja tutkimusaineistolla. Tutkimuksessa lähdettiin liikkeelle selvittämällä Kelan asiakaskunnan työllistävyydjakaumaa Kelan etuusrekistereistä. Jokaiselle Kelan asiakkaalle muodostettiin työllistävyyssarvio, joka saatiin painottamalla asiakkaan etuushakemusten ja takaisinperintäpäästösten määrää Kelan toimintolaskennan etuuskustannuksilla (euroa/ratkaisu). Työllistävyydjakauman perusteella asiakaskunnan työllistävin viidennes aiheuttaa lähes 70 % kokonaistyöstä. Tulos ei näin ole kaukana Pareton periaatteen (80:20) mukaisesta arviosta. Työllistävyydjakauman tasaisuus (tai tässä tapauksessa epätasaisuus) kuitenkin riippuu siitä, miten Kelan asiakaskunta määritellään sekä siitä, mitä etuuspainoja käytetään. Tässä tutkimuksessa Kelan asiakaskunta määriteltiin asiakkaiksi, joilla oli ainakin yksi hakemus tai takaisinperintäpäästö tutkimusjaksolla eli vuonna 2009 (vähän yli 3 miljoonaa henkilöä).

Etuusrekistereistä muodostettu työllistävyydjakauma on yksi tapa mitata asiakkaiden työllistävyyttä ja kuten todettua, kyseiseen mittaustapaan liittyy muutamia heikkouksia. Ensinnäkin tutkimuksessa käytetyssä indikaattorissa asiakkaan työllistävyyttä mitataan pelkästään hakemusten määrällä. Mittaustapa ei myöskään ota huomioon sitä, että erilaiset hakemustyytit työllistävät Kelassa eri tavoin. Jatkossa analyysia voi tarkentaa ottamalla huomioon myös asiakaspalvelutilanteiden työllistävyydjakauma ja muokkaamalla painoja yksityiskohtaisemmiksi. Tulevaisuudessa Oiwasta saadaan todennäköisesti henkilötasoista massatietoa asiakaspalvelutilanteiden kestoista ja määrästä. Hakemuspainojen tarkentamiseen taas voidaan ehkä jossain määrin käyttää keskimääräisiä käsittelyaikoja. Ratkaisu- (tarkistus, hylkäys jne.) ja hakijatyypeille (vakuutettu, lääkäri, vakuutusyhtiö jne.) on laskettavissa keskimääräiset etuuskustannukset käsittelyajat, joilla hakemuksien painoja voidaan muokata. Esimerkiksi asumistuen tarkistushakemuksen keskimääräinen käsittelyaika on selvästi lyhyempi kuin uuden hakemuksen. Indikaattorin jatkekehittelyä varten käsittelyajan ja työllistävyyden yhteyttä tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin.

Tämäntyyppinen rekistereistä tehty analyysi antaa hahmotelman todellisesta työllistävyydjakaumasta ja on käytössä olevilla aineistolähteillä paras mahdollinen. Nykyisellä tietovarastopohjalla eri rekistereitä joutuu yhdistelemään sekä tutustumaan niiden erilaisiin muuttujamääritelmiin. Jos tarkasteluun ryhdytään myös tulevaisuudessa, sen tekninen osuus helpottuu todennäköisesti Kelan tietovarastoinnin uusimisen (ARKKI-TV-hankkeen) myötä, jolloin eri rekistereitä ei todennäköisesti tarvitse enää yhdistellä.

Tutkimuksen toisessa vaiheessa haastateltiin Kelan paikallishallinnossa työskenteleviä toimihenkilöitä. Toimihenkilöitä pyydettiin kertomaan kokemuksia haastavista ja työläistä asiakas-

tilanteista ja -ryhmistä ja kysyttiin, minkälaiset Kelan asiakkaat erityisesti kärsivät sosiaaliturvajärjestelmän erilaisista byrokraloukuista.

Kelan ja toimihenkilöiden näkökulmasta asiakkaat tai asiakaspalvelutilanteet voivat olla haastavia joko palveluosaamisen tai etuusosaamisen näkökulmasta. Palveluosaamisen puolesta haastavia asiakkaita löytyy haastateltujen mukaan ainakin seuraavista asiakasryhmistä: päihitteiden väärinkäyttäjät, mielenterveysongelmista kärsivät asiakkaat, huonosti suomea puhuvat ulkomaalaistaustaiset asiakkaat, yksinäiset ja huonokuntoiset vanhukset, etuuksien ”lasketuttajat”, ”Kela-veteraanit” ja heikosta luku- ja kirjoitustaidosta kärsivät romaniasiakkaat. Edellä mainituissa asiakasryhmissä on asiakkaita, jotka tarvitsevat (tai vaativat) muita enemmän apua asioidessaan Kelassa. Etuusosaamisen näkökulmasta haastavia puolestaan saattavat olla esimerkiksi ne asiakaspalvelutilanteet, joissa käsitellään eläkeasioita, vanhempainetuuksia, kuntoutusasioita tai elatustukea. Näissä etuuksissa toimihenkilöt epäilivät omaa osaamista ja kokivat eniten epävarmuutta neuvomisessa. Erityisen haastavia ovat haastateltujen mukaan sellaiset asiakastilanteet, joissa asiakkaalla on samaan aikaan käsittelyssä monta toisiinsa kytkeytyvää etuusasiaa (esimerkiksi kun asiakkaan kanssa on samaan aikaan ajankohtaista pohtia vakuuttamisasioita, sairausperusteisia etuuksia ja eläkeasioita). Kelaa työllistävinä viranomaisina haastatellut mainitsivat kuntoutettaviensa asioiden perään soittelevat kuntoutuspalvelujen tuottajat, työvoimaviranomaiset, asiakirjapyyntöjä lähettävän Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja etuustietoja kyselevät kunnat.

Haastateltujen toimihenkilöiden mukaan viranomaisten välisen yhteistyön toimimattomuudesta kärsivät erityisesti asiakkaat, jotka ovat tekemisissä eläkkeiden ja elatustukien kanssa. Työeläkeyhtiöiden ja Kelan yhteistyö ei suju saumattomasti ja asiakkaiden näkökulmasta ongelmia aiheuttaa muun muassa epä johdonmukaisuudet käsitteissä. Elatustuet puolestaan ovat ongelmallisia jo pelkästään siitä syystä, että mukana on useita osapuolia. Myös tietojen luovuttamiseen liittyvät säännökset ja käytännöt monimutkaistavat elatustuen prosesseja. Kolmas viranomaisten välisen yhteistyön puutteesta ja koordinaatio ongelmista kärsivistä asiakasryhmistä on vastikään Suomeen muuttaneet ihmiset. Toimihenkilöt kuvailivat juuri Suomeen muuttaneiden risteilevän ”kolmiossa”: oleskelulupaa on haettava poliisilta, vakuuttamispäättöstä Kelasta ja toimeentulotukea sosiaalitoimistosta. Tällaisissa tilanteissa ollaan hyvin kaukana yhden luukun periaatteesta.

Haastatellut mainitsivat myös konkreettisia epäkohtia sosiaaliturvalainsäädännössä. Tällaisia ovat toimihenkilöiden mukaan etenkin työttömyystuen tarveharkinta puolison tulojen osalta, asumistukijärjestelmässä huomioidut tulot ja perhekäsittelyn epäyhtenäisyys.

Kelan toimintatavoista ja ylipäätään sosiaaliturvan toimeenpanon joustamattomuudesta kärsivät haastateltujen mukaan esimerkiksi mielenterveys- tai päihdeongelmien takia työkyvyttömät ihmiset, avuttomat ja yksinäiset vanhukset, hylätyn työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneet pitkäaikaissairaat ja kuntoutuspäätöstä pitkään odottamaan joutuneet ihmiset. Edellä mainittujen asiakkaiden joukossa on ihmisiä, jotka ovat eräessä mielessä tippuneet koko järjestelmän ulkopuolelle tai ainakaan heidän tilanteensa ei tule riittävästi huomioon otetuksi järjestelmässä. Näin voi kuvitella tuntuvan muun muassa pitkäaikaissairaasta ihmisestä hänen täyttäessään hylkäävän eläkepäätöksen jälkeen kuukausittain työttömyysajan ilmoitusta. Tai huonokuntoisesta, syrjäkylillä elävästä vanhuksesta, joka yrittää yksin täyttää eläkkeensaajan hoitotukihakemusta⁴⁴.

Haastattelujen perusteella vaikuttaa myös siltä, että sosiaaliturvajärjestelmän tarveharkinta- ja byrokratialoukkuihin törmäävät ennen kaikkea sellaiset ihmiset, jotka ovat vahvasti riippuvaisia Kelan etuuksista ja joiden elämäntilanteessa tapahtuu usein sellaisia muutoksia, jotka heijastuvat Kelasta maksettaviin etuuksiin. Tällaisia asiakkaita ovat haastateltavien mukaan esimerkiksi pienituloiset lapsiperheet, joissa ainakin toinen vanhemmista käy osa-aikaisissa töissä ja on toisinaan oikeutettu soviteltuun työttömyysetuuteen.

Tutkimuksen viimeisessä vaiheessa poimittiin Kelan sähköisestä asiakirjahallintajärjestelmästä muodostetusta aineistosta neljä ”tosielämän” esimerkkiä haastavista asiakkuusprosesseista. Poimituissa asiakkuusprosesseissa toistuvat useat toimihenkilöiden haastatteluissa esiin nousseet ongelmat.

28-vuotiaan ”Kela-veteraanin” kohdalla ongelmat johtuvat suurimmalta osin syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudesta: sairausjaksot, opinnot ja työttömyysjaksot vuorottelevat tiheästi nuoren miehen elämässä ja näin myös Kelasta maksettavat etuudet vaihtuvat jatkuvasti.

Osa-aikatyöansioilla, sovitellulla työttömyystuella, asumistuella, perhe-etuuksilla ja puolison työtuloilla toimeentulonsa saavan perheenäidin kohdalla ongelmat puolestaan johtuvat paitsi sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudesta, myös Kelan työjärjestelyistä ja nykyisistä tietojärjestelmistä. Yleisen asumistuen ja työttömyysturvan yhteensovitus on vaikeaa ilmankin, että asian ympärillä häärää epämääräinen joukko Kelan työntekijöitä. Lisäksi asiakkuusprosessin dokumentointi Kelan nykyisiin asiakastietojärjestelmiin on selvästi puutteellista, mikä vaikeuttaa tilannetta entisestään sekä asiakkaan että Kelan kannalta.

44 Olettaen, että vanhus on jostain kautta tullut tietoiseksi siitä, että hänellä mahdollisesti olisi oikeus kyseiseen etuuteen.

Kelan työjärjestelyt vaikuttavat osittain ongelmallisilta myös toistuvasti elatusapuelkojen perään soittelevan yksinhuoltajaäidin tapauksessa. Englanniksi asioiva nainen soittaa lähes kuu-kausittain elatusapuelkojen perään ja kysyy, joko velat on saatu perittyä ulosotossa elatusvelvolliselta entiseltä puolisoilta. Nainen kertoo asiansa milloin kellekin Kelan toimihenkilölle ja myös hänen tapauksessaan asiakkuusprosessin dokumentointi on paikoin heikkoa. Asiakkuusprosessin ongelmien taustalla on kuitenkin ennen kaikkea elatusapuelkojen nykyiset maksukäytännöt. Massoina juokseviin eräajoihin perustuva maksujärjestelmä toimii hyvin huonosti elatusapuelkojen kaltaisiin maksuihin, joissa mukana on monta toimijaa ja maksujen ajoitukset vähintäänkin epävarmoja. On erikoista, että elatusapusaatavia odottavat vanhemmat joutuvat nykyisessä järjestelyssä eräänlaisiksi kontrolloijiksi. Heidän on aktiivisesti kyseltävä etuusiensa perään turvatakseen toimeentulonsa.

Neljännessä esimerkissä haastavasta asiakkuusprosessista ongelmat johtuvat tapaturmavakuutuslain ja sairausvakuutuslain yhteensovituksen monimutkaisuudesta ja viranomaisten heikosta yhteistyöstä. Työtapaturmassa loukkaantuneen asiakkaan odotetaan toimittavan samoja asiakirjoja sekä tapaturmavakuutuslain mukaisia korvauksia maksavaan vakuutusyhtiöön että Kelaan. Tilanteessa, jossa sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia ei joka tapauksessa tule maksettavaksi, tarvittavien asiakirjojen ja byrokratian määrä tuntuu lähes käsittämättömältä. Lisäksi viranomaisten eriävät toimintatavat mahdollisesti osaltaan sekoittavat sekä asiakasta että viranomaisia. Vakuutusyhtiössä koko prosessin hoitaa (periaatteessa) alusta loppuun yksi työntekijä, Kelassa mukana on jatkuvasti useampia toimihenkilöitä.

Tutustuminen tässä raportissa esiteltyihin haastaviin asiakkuusprosesseihin paljastaa sen, minkälaisia ongelmia liittyy Kelan tämänhetkisiin tietojärjestelmiin. Nykyisellään asiakkuusprosessit eivät ole dokumentoituina yhteen järjestelmään vaan prosessi on hajallaan eri järjestelmissä. Asiakirjat tallentuvat Sahan arkistoon⁴⁵, asiakkaalle lähetettävät asiakaskirjeet ja etuuspäätökset puolestaan löytyvät (jos löytyvät) toisesta järjestelmästä ja asiointia (mikäli sitä dokumentoidaan) kirjataan Sahan Yhteydenotot-kansioon. Lisäksi asiakkuusprosessin ja erityisesti asiointien dokumentoiminen eri järjestelmiin on hyvin puutteellista. Asiakkuusprosessin pirstaloituminen eri järjestelmiin ja prosessin puutteellinen dokumentoiminen vaikeuttaa etenkin käytännön etuustyötä⁴⁶. Ensinnäkin edellä mainitut puutteet ovat ongelma asiakaspalvelussa työskenteleville toimihenkilöille. Kelan julkilausuttu tavoite palvella asiakkaita huomioiden kunkin asiakkaan kokonaiselämäntilanne on vaikeasti toteutettavissa, kun asiakkaan elämäntilanteen, aiemman asiointihistorian ja muun asiakkuusprosessin selvittäminen tietojärjestelmistä vie toimihenkilöltä paljon aikaa. Toiseksi asiakkuusprosessin dokumen-

45 Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki asiakkuusprosessiin liittyvä kirjallinen materiaali löytyy Sahasta. Esimerkiksi Kelan antamia päätöksiä ja sairaanhoi- donkorvaushakemuksia sinne ei kuvata.

46 Ne vaikeuttavat myös asiakkuusprosessien tarkastelemista esimerkiksi tutkimustarkoituksessa.

toinnin hajanaisuus ja puutteellisuus on ongelma myös ratkaisutyötä tekeville toimihenkilöille. Koska etuuspäätöksen perusteena käytettäviä tietoja joutuu etsimään useammasta paikasta, on vaarana, että jotain jää huomioimatta päätöstä tehtäessä.

Asiakkuusprosessien hajanaisen ja epä johdonmukaisen dokumentoinnin lisäksi huomiomme kiinnittyi Kelan asiakasviestinnän ongelmiin. Koska Kelan antamat päätökset (ja osa asiakas-kirjeistä) koostuvat järjestelmästä valittavista valmiista fraaseista, osa päätöksistä on varsin sekavia ja huonosti ymmärrettävissä.

Tutkimuksen tulokset paljastavat sosiaaliturvan ja sen toimeenpanon moninaisia ongelmia ja erityisesti Kelan asiakkuusprosesseissa esiintyviä solmukohtia. Ainakin osa tutkimuksessa esitellyistä sosiaaliturvan byrokraloukuista on ratkaistavissa kehittämällä (uusia) toimintamalleja Kelassa. Tutkimuksen tulokset haastavat pohtimaan Kelan nykyisiä työjärjestelyitä, jossa toimihenkilöt erikoistuvat joko asiakaspalveluun tai etuuksien ratkaisutyöhön, työtä hajauteetaan sähköisesti milloin mihinkin Kelan toimipisteeseen ja esimerkiksi asiakkaan puheluun vastataan ympäri maata toimivassa Kelan yhteyskeskuksessa. Nykyisten työjärjestelyiden seurauksena asiakkaat saattavat samaankin etuusasiaan liittyen olla tekemisissä usean eri toimihenkilön kanssa.

Suurimmalle osalle asiakkaista Kelan nykyiset työjärjestelyt ja palvelukanavat sopivat hyvin ja helpottavat asiointia Kelassa. Suurimmassa osassa asiakkuusprosesseja myöskään töiden ja työtehtävien hajautuminen ympäri Suomea ei aiheuta ongelmia. Tulokset antavat kuitenkin viitteitä siitä, että kuvattujen asiakasryhmien kohdalla (ainakin asiointivalmiuksiltaan heikoimpien asiakkaiden kohdalla) nykyisiä työjärjestelyitä paremmin toimisi yksilökohtainen palveluohjaus ja jonkinlainen case manager- tai oma virkailija -järjestelmä. Oma virkailija voisi olla Kelan toimihenkilö, johon asiakas voisi aina tarvittaessa ottaa henkilökohtaisesti yhteyttä missä tahansa etuusasiassa. Järjestely ei välttämättä edellyttäisi sitä, että nykyisistä työjärjestelyistä tarvitsisi (kokonaan) luopua. Pikemminkin kyse olisi vain erityistapauksia varten nimetystä yhteyshenkilöstä, tutusta virkailijasta, joka mahdollisesti myös muistaisi asiakkaan tapauksen ja osaisi toimia asiakkaan kannalta parhaalla tavalla. Oma virkailija -järjestely olisi hyödyllinen ainakin tässä raportissa esitellyn elatustukiasioissa asioivan yksinhuoltajaäidin tyyppisissä tapauksissa.

Osalle asiakkaista asiointi Kelassa on vaikeaa lähinnä siitä syystä, että prosessi etenee kirjallisesti. Toimihenkilöiden haastatteluissa kävi ilmi, että kirjallinen asiointitapa tuottaa ongelmia

esimerkiksi huonokuntoisille vanhuksille. Tällaisten asiakkaiden asiointia helpottaisi, mikäli tietoja voisi antaa Kelalle (ja muille viranomaisille) myös suullisesti esimerkiksi puhelimesta⁴⁷.

Tulokset antavat aihetta pohtia myös ratkaisutyön työjärjestelyjen tarkoituksenmukaisuutta. Nykyisellään ratkaisutyötä tekevät toimihenkilöt erikoistuvat yleensä yhden tai kahden etuuden asiantuntijoiksi. Erikoistuminen ratkaisutyössä on Kelassa katsottu tarpeelliseksi muun muassa siitä syystä, että etuuksien ratkaisutyössä vaaditaan korkeatasoista osaamista. On ajateltu, että on kohtuutonta vaatia toimihenkilöiltä syväosaamista useammassa etuusasiassa. Kyse on myös toiminnan tehokkuudesta. Yhden etuuden rutinoitunut asiantuntija tekee etuuspäätöksen nopeammin kuin jatkuvasti yksityiskohtia tarkastamaan joutuva toimihenkilö, jonka työtehtäviin kuuluu useamman etuuden ratkaisutyötä.

Kuten tutkimuksessa on käynyt ilmi, asiakkuusprosessissa erilaiset etuusasiat kytkeytyvät kuitenkin usein yhteen. Muun muassa asumistuki ja työttömyystuet liittyvät usein vahvasti yhteen: esimerkiksi työttömyystukea saavan asiakkaan satunnaiset työansiot vaikuttavat sekä maksettavaan työttömyystukeen että asumistuen määrään. Tällöin voidaankin kysyä, kuinka tarkoituksenmukaista on, että saman kotitalouden työttömyystuki- ja asumistukiasioita käsittelevät Kelassa eri toimihenkilöt⁴⁸. Tulevaisuudessa voisi olla aiheellista pohtia ainakin sitä, miten etuuksien käsittelyprosessia saataisiin nivottua nykyistä enemmän yhteen, vaikka varsinaisia etuuspäätöksiä tekisivätkin kunkin etuuden asiantuntijat.

Etuuksien maksujärjestelyihin on myös syytä kiinnittää huomiota. Eräajoilla pyörivä massamaksatus luultavasti soveltuu hyvin lapsilisän ja eläkkeiden kaltaisiin etuuksiin, mutta se soveltuu huonosti esimerkiksi elatusapuvelkojen maksamiseen. Toistaiseksi kyseessä on resurssiongelmia: Kelalla ei yksinkertaisesti ole resursseja valvoa yhden henkilön maksuliikennettä. Näin varmasti onkin, mutta toteamus pistää miettimään: olisiko mahdollista kehittää elatusapuvelkojen maksujärjestelyitä toimivammiksi? Tai voisiko ajatella, että eräajoja tehtäisiin useampia kuukaudessa? Tällöin helpotettaisiin ehkä niiden asiakkaiden tilannetta, jotka joutuvat toistuvasti soittelemaan elatusapuvelkasaataviensa perään.

Tutkimuksessa esiin nostetuista Kelan nykyisten tietojärjestelmien ja niiden käytön ongelmista osa korjaantunee lähiaikoina, kun Kelassa otetaan käyttöön uusi Oiwa-asiakastietojärjestelmä. Oiwassa asiakkaan kokonaistilanne tulee näkymään yhdellä kertaa (käsittelyssä

47 Etuuden hakeminen puhelimitse tulee ensimmäinen kerran mahdolliseksi helmikuussa 2011, kun uusi etuus, takuueläke, tulee Kelan hoidettavaksi (Kela 2010d).

48 Kelassa on parhaillaan meneillään ratkaisutyön uudelleenorganisointi niin sanottujen etuuskorien mukaisesti. Vuoteen 2012 mennessä etuuksien ratkaisutyön tulee olla organisoitu perustuen kuuteen etuuskoriin. Kuhunkin etuuskoriin kuuluu useampia etuuksia ja esimerkiksi työttömyysturva ja yleinen asumistuki kuuluvat samaan koriin. Ajatuksena on, että paikallishallinnossa erikoistutaan etuuskorijaottelun mukaisesti. Näin samaan kokonaisuuteen liittyviä asioita käsitellään Kelassa mahdollisuuksien mukaan samassa paikassa.

olevat hakemukset, valitukset, maksussa olevat etuudet, kontaktihistoria, saapuneet ja lähetetyt asiakirjat). Oiwaan myös kirjataan kaikki asiakaskontaktit. (Kela 2010b.) Vanhat Saha-tiedot eivät kuitenkaan tallennu Oiwaan, joten Sahaä käytetään jonkin aikaa Oiwan rinnalla. Oiwassakin esimerkiksi Kelasta asiakkaille lähetettävät päätökset ja asiakaskirjeet laaditaan erillisessä etuuskäsittelyn tietojärjestelmässä valmiilla fraaseilla. Olisiko näitä fraaseja mahdollista uudistaa? Tai niiden käyttöä ohjeistaa nykyistä paremmin? Tai olisiko mahdollista, että Kelan toimihenkilöiden kykyyn kirjoittaa selkokielisiä etuuspäätöksiä ja asiakaskirjeitä luotettaisiin nykyistä enemmän?

Kelassa voitaisiin tehdä myös nykyistä konkreettisemmin yhteistyötä vakuutusyhtiöiden (ja muiden viranomaisten) suuntaan. Tutkimus osoittaa, etteivät nykyiset käytännöt yhteisten asiakkuuksien hallinnassa ole toimivia. Tarvittaisiin yhteisiä pelisääntöjä siitä, miten lakisääteisten vakuutusten yhteensovitusta hoidetaan viranomaisten välillä. Lisäksi tarvitaan pelisääntöjä siitä, mitä vakuutusyhtiöiden tulee tehdä asiakkaiden puolesta ja prosessin nopeuttamiseksi ja miten Kelassa tulee menetellä, kun prosessissa on mukana muita korvausvelvollisia viranomaisia. Myös jonkinlaisen yhteisen asiakkuuden hallintajärjestelmän kehittäminen voisi olla suotavaa.

Suurin osa tässä tutkimuksessa esitellyistä sosiaaliturvan ja sen toimeenpanon ongelmista ei kuitenkaan korjaannu vain kehittämällä Kelan menettelytapoja, työjärjestelyitä, tietojärjestelmiä, asiakasviestintää tai viranomaisten välistä yhteistyötä. Jotkut tutkimuksessa esitellyt ongelmat korjaantuvat, mikäli Sata-komitean antamia ehdotuksia sosiaaliturvan uudistamisesta toteutetaan. Tämä koskee esimerkiksi työmarkkinatuen tarveharkintaa, joka tulisi Sata-komitean mukaan poistaa. Komitea ehdottaa loppuraportissaan myös esimerkiksi asumistukijärjestelmän uudistamista ja sosiaalilainsäädännön perhekäsitteen yhdenmukaistamista. (STM 2009.) Asumistukijärjestelmän ongelmat ja perhekäsitteen kirjavuuden aiheuttamat epäselvyydet nousivat esiin myös tässä tutkimuksessa. Iso osa ongelmista vaatii kuitenkin korjaantukseen ehkä vieläkin radikaalimpia muutoksia: syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän, eritoten tarveharkintaan perustuvan ja monikanavaisen perusturvajärjestelmän kautta linjan tapahtuvaa perusteellista selkeyttämistä siten, että tarveharkinnan holhoavat elementit karsitaan siitä minimiin ja palvelujärjestelmää yhtenäistetään.

Kuten jo raportin johdannossa todettiin, tämä tutkimus on tehty pääasiassa Kelan näkökulmasta. Tutkimuksen tulokset asiakkuusprosessien solmukohdista ja sosiaaliturvajärjestelmän ongelmista ovat vain osa totuutta, koska ne perustuvat ainoastaan Kelan sisältä kerättyyn aineistoon. Jatkossa olisikin ensiarvoisen tärkeää selvittää myös asiakkaiden kokemuksia Kelan asiakkuusprosesseista ja sosiaaliturvan ongelmista. Esimerkiksi: mitkä ovat suurimpia byro-

kratialoukkuja sosiaaliturvan toimeenpanossa? Ja kenelle Kelan työjärjestelyt tai palveluverkossa tapahtuvat muutokset aiheuttavat ongelmia?

Kelan etuuksien ja laajemmin sosiaaliturvan toimeenpanon kehittämistä on ohjannut siihen kohdistuvista monenlaista tehostamispaineista johtuen tarjontakeskeinen lähestymistapa. Palveluja on kehitetty ennen kaikkea suoritetehtävää parantamalla. Tehokkuuden tavoittelu näkyy Kelassa esimerkiksi erikoistumisessa asiakaspalvelu- ja ratkaisutyöhön, ratkaisutyön uudelleenjärjestelyissä ja valtakunnallisen puhelinpalvelun perustamisessa. Tehokas sosiaaliturvan toimeenpano on sinänsä tärkeä päämäärä: kansalaisten on voitava luottaa siihen, että Kelassa hoidetaan etuuksien toimeenpanotyötä mahdollisimman taloudellisesti, sujuvasti ja yhtenäisesti. On kuitenkin selvää, etteivät tehokkuuden maksimointiin tarkoitetut työjärjestelyt aina tuota toivottua tulosta. Se, mikä toimii asiakkaiden valtaosan kohdalla, ei välttämättä toimi silloin, kun asiakas ei vastaakaan asiointivalmiuksiltaan tai elämänhallintataitojensa puolesta keskivertokansalaista. Jatkossa onkin syytä yhä tarkemmin pohtia paitsi toiminnan tehokkuutta myös sen vaikuttavuutta. Tarjontakeskeisestä palvelujen järjestämistavasta on siirryttävä ainakin heikompiensa asiakkaiden kohdalla räätälöidymmään kysyntäkeskeiseen palvelujen tarjontaan. Siinä tarkastelun keskiössä ovat valittujen toimintatapojen vaikutukset kansalaisten elämään.

Lähteet

Dogan M. Sosiaaliamiehet asiakkaiden aseman ja oikeuksien edistäjinä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2006.

Eräsaari L. Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus, 1995.

Eräsaari L. New Public Management on julkisen sektorin vääryksien isä. Julkaisussa: Helne T; Laatu M; toim. Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2006: 87–101.

Faurie M. (Muumi)perhe sosiaalilainsäädännössä. Kelan tutkimusblogi, 21.6.2010. Saatavissa: <<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/421>>.

Faurie M, Kalliomaa-Puha L. Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Julkaisussa: Hämäläinen U; Kangas O; toim. Perhepiirissä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2010: 28–61.

Haapola I, Kauppinen TM. Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Lahti: Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso, Verson julkaisuja 1, 2007.

Hämäläinen K, Tuomala J, Ylikännö M. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7, 2009.

Heinonen H-M. Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106, 2009.

Hellsten K. Mitä mieltä kansalaiset ja yhteistyökumppanit ovat Kelasta ja sen toiminnasta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 32, 2004.

Hellsten K. Yli 45 vuotta sosiaaliturvan tutkimusta. Sairausvakuutustutkimuksesta sosiaaliturvan väestötutkimukseen? Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 8, 2009.

Hirsjärvi S, Hurme H. Teemahaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino, 1980.

Hirvilampi T, Laatu M. Epäoikeudenmukainen kohtelu on romaniasiakkaiden arkea. Julkaisussa: Hirvilampi T; Laatu M; toim. Toinen vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2008: 183–196.

Honkanen P. Asumiskustannukset toimeentulotuessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 72, 2010.

Julkunen R. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006.

Kela. Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011. Helsinki: Kela, Kelan intranet, 2007.

Kela. Kenelle elatustukea? 2010a. Saatavissa: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/301208100116HL>. Viitattu 11.10.2010.

Kela. Mikä OIWA on – lyhyt yleisesittely. Helsinki: Kela, Kelan intranet, 2010b.

Kela. Ratkaisutyön etuohjeet. Helsinki: Kela, Kelan intranet, 2010c.

Kela. Takuueläkkeen hakeminen. 2010d. Saatavissa: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/230810103107HN>. Viitattu 17.11.2010.

Koskiaho B. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2008.

Laatu M. Kelan kelkassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 41, 2004.

Laatu M. Sosiaaliturvan monimutkaisuus hyödyttää monia. Helsingin Sanomat, Sunnuntaidebatti, 10.1.2010.

Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

Männynoksa R. Kolumni. Helsinki: Kela, Henkilöstölehti Yhteispeli 4, 2010.

Mattila H. Pelaako palvelu Kelassa? Kelan asiakaspalautejärjestelmästä poimittuja mielipiteitä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 31, 2003.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita, 2004.

Mikkola K. Mitä odotamme ja saamme sosiaaliturvalta. Tutkimus sairausvakuutus- ja piiritoimistojen asiakkaiden Kansaneläkelaitoksen antamiin sosiaalipalveluksiin kohdistuvista asenteista ja odotuksista. Tampere, Tampereen yliopiston tutkimuslaitos, 1970.

STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62, 2009.

Summa H. Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Julkaisussa: Oulasvirta L, toim. Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, 1993: 50–61.

Suonoja K, Lindberg V. Romanipolitiikan strategiat. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 9, 1999.

Tuomikoski H. Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu. Tutkimus Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelusta. Helsinki: Kela, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja 23, 1987.

LAIT JA ASETUKSET

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys 72/2002vp Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 22.12.2009/1188.

Sairausvakuutuslaki 21.12.2004/1224.

Tapaturmavakuutuslaki 20.8.1948/608.

Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.

Valtioneuvoston asetus työmarkkinatuen tarveharkinnassa sovellettavien euromäärien tarkistamisesta 4.11.2010/957.