

KELAN LUOTTAMUS ASIAKKAASEEN

Etuuksien ratkaisutyön näkökulma

Paula Heikkinen

Pro Gradu-tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

Yhteiskuntatieteiden

ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2015

TIIVISTELMÄ

KELAN LUOTTAMUS ASIAKKAASEEN

Etuuksien ratkaisutyön näkökulma

Paula Heikkinen

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Teppo Kröger

Kevät 2015

Sivumäärä: 68 sivua + 1 liite

Tutkimuksessa tarkastellaan Kelan luottamusta asiakkaisiin etuuskäsittelytyön kautta ja etuuskäsittelijöiden näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, missä suhteessa Kelan etuuskäsittelijät luottavat asiakkaisiin ja millaisia reunaehtoja Kela asettaa luottamuksen tai sen puutteen ilmenemiselle suhteessa asiakkaisiin. Ilmiötä jäsenellään ja sen merkitystä perustellaan katutason byrokraatti- ja katutason byrokraatioteorioiden avulla.

Tutkimusta taustoitetaan kartoittamalla, mitä luottamuksesta on aikaisemmin yhteiskuntatieteiden piirissä kirjoitettu. Kiinnostuksen kohteena on varsinkin luottamuksen merkitys hyvinvointivaltiossa. Instituution luottamus kansalaisiin tai asiakkaisiin ja katutason byrokraattien luottamus kansalaisiin tai asiakkaisiin on tutkimusasetelmana valtavirrasta poikkeava.

Tutkimuksen aineiston muodostaa 11 teemahaastattelua. Haastateltavat ovat Kelan etuuskäsittelijöitä. Aineistoa on analysoitu sisällönanalyysin ja teemoittelun keinoin. Tutkimustulokset esitän erillisessä luvussa, joka jakautuu käsiteltyjen teemojen mukaisiin alalukuihin. Johtopäätökset- ja pohdintaluku on omistettu tutkimuksen tulosten ja tutkimusaiheen pohdintaan aikaisemman kirjallisuuden valossa.

Keskeisinä havaintoina etuuskäsittelijän luottamuksesta asiakkaaseen esitän, että luottamus muistuttaa yleistynyttä luottamusta, etuuskäsittelijöiden luottamus kohdistuu ensisijaisesti asiakkaiden moraaliin ja luottamusvajetta esiintyy suhteessa asiakkaiden taitoihin ja kykyihin. Kela puolestaan rajoittaa etuuskäsittelijöiden luottamuksen tai sen puutteen ilmenemistä suhteessa asiakkaaseen etuuskäsittelijöiden harkintavallan määrää säätelemällä sekä menettelytapaohjeiden ja etuusohjeiden kautta.

Tutkielman tuloksista voidaan päätellä, että Kelan ja etuuskäsittelijöiden luottamuksella asiakkaaseen saattaa olla merkitystä kansalaisten kokemuksille suomalaisesta hyvinvointivaltiosta sekä kansalaisten väliselle luottamukselle.

Avainsanat: Kela, luottamus, hyvinvointivaltio, instituutio, katutason byrokraatti, katutason byrokraatia, asiakas/kansalainen ja etuuskäsittelijä.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. LUOTTAMUS	3
2.1 Luottamuksen määritelmiä	3
2.2 Luottamus hyvinvointivaltiossa.....	9
3. KATUTASON BYROKRATIAT JA BYROKRAATIT	15
3.1 Katutason byrokraatit ja asiakassuhde.....	16
3.2 Katutason byrokraatit ja luottamus asiakkaisiin.....	20
4. KELA OSANA SUOMALAISTA HYVINVOINTIVALTIOTA	23
5. KELA, ETUUSKÄSITTELIJÄT JA LUOTTAMUS	26
6. AINEISTO JA MENETELMÄT.....	29
6.1 Tutkimuskysymykset.....	29
6.2 Aineiston esittely	30
6.3 Sisällönanalyysi ja teemoittelu	34
6.4 Tutkijan lähtökohdat ja aineiston arviointia	36
7. KELAN LUOTTAMUS ASIAKKAASEEN	38
7.1 Etuuskäsittelijän toimenkuva aineiston perusteella.....	38
7.2 Etuuskäsittelijöiden luottamus asiakkaaseen.....	41
7.2.1 Luottamus asiakkaan moraaliin.....	41
7.2.2 Luottamus asiakkaan kykyihin.....	43
7.2.3 Luottamus – yhteenveto	45
7.3 Kelan luottamukselle määrittelemät reunaehdot	46
7.4 Kenen luottamuksella on merkitystä asiakkaalle?.....	49
7.5 Kelan luottamuksen muutos – luottamus etuuskäsittelijöille annettuna ohjeena	51
7.6 Luottamuksen riskit ja edut	53
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	56
9. POHDINTA.....	61
10. LÄHTEET	63

LIITTEET

1. JOHDANTO

Luottamus nähdään yleisesti niin yhteiskunta- kuin yksilötasollakin tavoiteltavana asiana. Luottamus esimerkiksi vähentää transaktiokustannuksia (ks. esim. Svendsen & Svendsen 2010), lisää toimijoiden tehokkuutta (ks. esim. Mäkelä & Ruokonen 2005), edesauttaa yhteistyösuhteiden syntymistä (ks. esim. Hardin 1991) ja lisää yksilöiden autonomiaa (ks. esim. Offe 1999). Yhteiskunnat, joissa kansalaiset luottavat toisiinsa, ovat tasa-arvoisia ja hallitukset suoriutuvat hyvin tehtävistään. Hallitukset tavoittelevat toimintamalleja, jotka johtavat yhä suurempaan tasa-arvoisuuteen: laajaa julkista sektoria, tulonsiirtoja rikkailta köyhille ja julkisen kulutuksen painottumista koulutukseen. (Uslaner 2002.)

Kansalaisten luottamusta Kelaan kohtaan vuosina 2009–2011 on tutkittu Kelan tutkimusosaston TNS Gallupilla teettämällä kansalaiskyselyllä. Kelaan paljon tai erittäin paljon luottavia kansalaisia löytyy vastaajista hieman alle 80 %. Jos Kelaan kohtaan tunnettua luottamusta verrataan muita yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen, sijoittuu Kela vertailussa kolmanneksi. Kelan edelle kirivät poliisi ja puolustusvoimat. (Niemelä 2012, 15.) Kansalaisten luottamus Kelaan vaikuttaa verrattain vahvalta, mutta entä Kelan luottamus kansalaisia kohtaan?

Kelan luottamuksesta asiakkaisiin ei löydy tutkittua tietoa. Kelan strategioissa vuosille 2012–2015 ja 2013–2016 on nostettu tavoitteeksi luottamuksen vahvistaminen asiakkaaseen. Asiakkaaseen luottamisen teema on myös ollut toistuvasti esillä Kelan julkaisuissa vuonna 2012 (ks. esim. Kansaneläkelaitos 2012a; b; c). Luottamuksen vahvistaminen on sisällytetty edelleen vuoden 2015–2018 strategian painopisteisiin. Näiden empiiristen havaintojen perusteella on pääteltävissä, että asiakkaaseen luottaminen on ajankohtainen aihe Kelassa. Mitä Kelan luottamus asiakkaaseen sitten on ja miten sitä voisi tutkia?

Luottamusta ja instituutioita käsittelevissä tutkimuksissa tutkimusasetelma on usein juuri päinvastainen eli kiinnostuksen kohteena on kansalaisten luottamus instituutioihin (ks. esim. Hardin 1991; Rothstein 1998). Instituutioiden luottamusta koskevien kuvausten puuttuessa aikaisemmasta kirjallisuudesta on tämän tutkimuksen toteuttamisen edellytyksenä ollut teoreettisesti mielekkään ja empiiriseen tarkasteluun soveltuvan teoreettisen viitekehyksen rakentaminen. Sovellan tässä tutkimuksessa katutason

byrokratia- ja katutason byrokraattiteorioita luottamuksen tutkimiseen. Apuna luottamuksen operationalisoinnissa käytän yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa esiintyviä määritelmiä luottamuksesta.

Tutkin Kelan luottamusta asiakkaisiin etuuksien ratkaisutyön kautta etuuskäsittelijöiden näkökulmasta. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat: Missä suhteessa Kelan etuuskäsittelijät katutasonbyrokraatteina luottavat asiakkaisiin ja missä suhteessa he eivät luota asiakkaisiin? Millaisia reunaehtoja Kela katutasonbyrokratiaa asettaa etuuskäsittelijöiden luottamuksen tai sen puutteen ilmenemiselle suhteessa asiakkaisiin? Aineisto koostuu 11 teemahaastattelusta. Haastateltavat työskentelevät etuuskäsittelijöinä Kelan Keski-Suomen vakuutuspiirissä.

2. LUOTTAMUS

Luottamuksesta on yhteiskuntatieteissä kirjoitettu paljon sosiaalisen pääoman käsitteen alla tai luottamus on määritelty osaksi sosiaalista pääomaa (ks. esim. Fukuyama 1995; Kankainen 2007). Luottamuksella on keskeinen rooli useimmissa sosiaalisen pääoman teorioissa (ks. Mäkelä & Ruokonen 2005, 28–29.) Esimerkiksi Robert D. Putnam (1993) pitää luottamusta merkittävänä osana sosiaalista pääomaa ja sosiaalista pääomaa puolestaan yhteiskunnan menestyksen edellytyksenä. Tässä tutkielmassa jätän sosiaalisen pääoman käsitteen taustalle ja keskityn sen sijaan luottamuksen käsitteeseen.

2.1 Luottamuksen määritelmiä

Useat filosofit tekevät luottamusanalyysissään eron aidon luottamuksen ja heikompana pidetyn luottavaisuuden tai ”varaankäytön” (*reliance*) välille. Aidon luottamuksen voi erottaa luottavaisuudesta siinä, että aidossa luottamuksessa luottaja attribuoi luotettavalle erityisen motivoivan asenteen. Tällöin luottaja uskoo luottaessaan motivoivansa luotettua toimimaan luottamukseen sisältyvän odotuksen mukaisesti. Jos aito luottamus toista kohtaan osoittautuu virheeksi, luottaja tuntee tulleensa petetyksi. Luottavaisuuden osoittautuessa virheeksi, luottaja kokee lievempää pettymystä. Asianmukaisen filosofisen luottamusanalyysin tulisi luottamusteoreetikoiden mukaan ottaa huomioon ja selittää vähintään seuraavat aitoon luottamukseen liittyvät piirteet: luottamukseen tai paremminkin luottamiseen liittyy riski, luottajat eivät jatkuvasti valvo ja kontrolloi luotettuja, luottamus lisää toimijoiden tehokkuutta, luottamus ja epäluottamus vahvistavat itse itseään sekä luottamus ja epäluottamus ovat toistensa vastakohtat, mutta eivät tästä huolimatta ole ristiriidassa keskenään. Jälkimmäinen piirre tarkoittaa sitä, ettei luottamuksen poissaolo merkitse automaattisesti epäluottamuksen läsnäoloa vaan on mahdollista olla neutraali luottamuksen suhteen. (Mäkelä & Ruokonen 2005, 29–31.)

Adam Seligmanin mielestä luottamuksen ja luottavaisuuden välillä on merkittävä ero. Luottavaisuudesta on Seligmanin mukaan kyse silloin, kun vuorovaikutustilanteessa tiedämme, mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Luottavaisuus voi perustua esimerkiksi kyvylle langettaa rangaistuksia tai toisen tietämykselle siitä, että sopimuksen noudattamatta jättämisestä seuraa rangaistus. Luottamusta tarvitsemme silloin, kun emme tiedä mitä

odottaa. Luottamus on toisin sanoen vuorovaikutuksessa oleellinen tekijä silloin, kun toinen on tuntematon eikä toisesta voi saada tietoa. Tuntemattomuus tarkoittaa sitä, ettei toisen käyttäytymistä osata tulkita tai ennustaa. Tämä puolestaan johtuu Seligmanin mukaan joko siitä, ettei ole olemassa järjestelmää, joka voi langettaa rangaistuksia tai ei ole olemassa ideaa samankaltaisuudesta tai samankaltaisuuden ehtoja. (Seligman 2000, 47–48.)

Kaj Ilmonen kritisoi sellaista näkemystä luottamuksesta, jossa luottamus instituutioihin ja luottamus ihmisiin erotetaan toisistaan (kuten esimerkiksi Seligman tekee). Luottamuksen sisältöä tarkasteltaessa huomataan, että luottamus viittaa tulevaisuuteen ja sen ennustettavuuteen. Nimenomaan luottamuksen aikaperspektiivi tekee luottamuksesta tärkeän sosiaalisen toiminnan mekanismin. Ilmonen ehdottaa, että luottamuksen ja luottavaisuuden analyttinen erillään pitäminen on kuitenkin perusteltua. Luottamuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa ihmiset ovat välittömästi ja henkilökohtaisesti tekemisissä toistensa kanssa. Luottavaisuutta ilmenee silloin, kun henkilöiden väliset suhteet ovat välillisiä (tai systeemisiä) ja ei-henkilökohtaisia. Luottamus ei koskaan ilmene sosiaalisessa tyhjiössä. Ihmisten väliset luottamussuhteet ovat vahvimmillaan silloin, kun niitä tuetaan institutionaalisin toimintatavoin. Luottavaisuus siis mahdollistaa vahvan luottamuksen ilmenemisen, joten luottavaisuuden ja luottamuksen erillään pitäminen muuten kuin analyttisesti ei ole järkevää. Luottavaisuus on luottamusta. (Ilmonen 2005, 51–52.)

Claus Offe tunnistaa neljä ulottuvuutta, joiden kautta luottamussuhteita voidaan eritellä. Ensimmäisenä Offe mainitsee kansalaisten välisen luottamuksen, toisena kansalaisten luottamuksen poliittisiin tai muiden alojen eliitteihin (kuten poliisiin, armeijaan tai terveysalan ammattilaisiin), kolmantena poliittisten ja muiden alojen eliittien keskinäisen horisontaalisen, vertaisuuteen perustuvan, luottamuksen ja neljäntenä ylhäältä alaspäin suuntautuvan vertikaalisen luottamuksen, eliittien luottamuksen kansalaisia kohtaan. Offe keskittyy artikkelissaan käsittelemään kuitenkin neljännen ulottuvuuden sijasta kansalaisten välistä luottamusta. (Offe 1999, 44.)

Offe (1999, 47) määrittelee luottamusta käyttäytymisen kautta seuraavasti: luottamus on valmiutta ryhtyä suhteisiin, joissa valvonta ei ole mahdollista tai valvonta on liian kallista. Luottamus voi siten ilmetä usein toistuvana heittäytymisenä suhteisiin, joissa valvonta ei ole mahdollista tai taloudellisesti kannattavaa. Tällaisten suhteiden kesto kertoo

luottamuksen vahvuudesta. Luottamuksen puutetta voidaan mitata ihmisten haluttomuutena ryhtyä edellä mainitun kaltaisiin suhteisiin ja/tai tiiviinä valvontana silloin, jos suhteisiin ryhdytään. Vastaavasti epäluottamus on havaittu ja käyttäytymisellä vahvistettu arvio merkittävästä riskistä, joka seuraa toisten kanssa vuorovaikutuksessa olemisesta.

Offen (1999, 47) mukaan luottamus on uskoa siihen, että toiset joko toimintansa kautta tai toimimatta jättämällä edesauttavat minun hyvinvointiani tai meidän hyvinvointiamme ja pidättäytyvät aiheuttamasta vahinkoa minulle tai meille. Tällainen uskomus voi olla myös väärä ja sisältää väärässä olemisen riskin lisäksi mahdollisuuden vahingon kärsimiseen. Luottajan ei siis ole mahdollista varmistaa tai tietää varmaksi, että luotettu henkilö tai luotetut henkilöt tosiasiallisesti toimivat tavalla, jota luottaja häneltä tai heiltä odottaa.

Russell Hardin käsittelee luottamusta rationaalisenä valintana. Luottamus perustuu Hardinin mukaan ennen kaikkea yksilön oman edun tavoittelulle. Luottajan odotukset luotetun käyttäytymisen suhteen riippuvat luotetun motiiveista tehdylle järkipäiselle arviolle. Toisin sanoen luottajan täytyy luottaessaan uskoa, että on luotetun edun mukaista toimia tavalla, jota luottaja häneltä odottaa. Luottamus pitää näin ajateltuna sisällään arvion luotetun intresseistä. Luottamus ei koske vain toista henkilöä sinällään vaan toista henkilöä tietyssä suhteessa. Tästä syystä monet luottamusta koskevat väittämät ovat yksityiskohtaisia, koska tilanteita ja suhteita, joissa voidaan luottaa, on lukemattomia. (Hardin 1991; 1993.)

Kokemusperäisen luottamuksen rakentumisen dynamiikka noudattelee seuraavanlaista kaavaa: menneisyyden kokemusten perusteella rakentuu nykyinen orientaatio, joka koskee odotuksia tulevaisuudessa tapahtuvasta käyttäytymisestä (Offe 1999, 50). Myös Hardin kirjoittaa opitusta luottamuksesta, joka koskee ennalta tuntemattomien ihmisten kohtaamista. Tuntemattomia ihmisiä kohdatessaan yksilö ei tiedä toisesta riittävästi, jotta voisi arvioida hänen luotettavuuttaan. Tästä syystä tuntematonta henkilöä kohtaan tunnettu luottamus perustuu yksilön aikaisemmille kokemuksille muiden ihmisten luotettavuudesta. Yksilöiden kyvyt luottaa saattavat näin ollen poiketa toisistaan. (Hardin 1993.)

Toteutuneen käyttäytymisen pohjalle rakentuvan luottamuksen lisäksi Offe esittelee moraaliseen velvollisuudentunnolle rakentuvan luottamuksen. Luottajan taatessa luottamuksensa luotetulle tulee luotetun toiminnasta epäreilua, jos hän pettää luottajan hänelle suoman luottamuksen. Luottamus velvoittaa luotettua, vaikka

velvollisuudentunnon taustalla olisi kyse vain luottamuksen pettämiseen tai hyväksikäyttämiseen liittyvästä moraalisesta stigmasta. Luotettuna olemiseen liittyvästä moraalisesta velvollisuudesta johtuen luottamuksesta saattaakin tulla itse itsensä toteuttava ennustus. (Offe 1999, 50.) Luottamus on sosiaalisen vastavuoroisuuden ilmiö. Ilman sosiaalista normia, jonka mukaan luottamusta pitää kunnioittaa, luottamussuhteet olisivat liian riskialttiita luottajalle ja määrättyjä katoamaan. (Offe 1999, 52.)

Moraalisen velvollisuudentunnon lisäksi luotetulla saattaa olla Offen (ks. myös Hardin 1991; 1993) mukaan rationaalisia intressejä pitää luottamussuhdetta yllä. Luottamuksen rikkominen johtaa luotetun uskottavuuden menetykseen, joka saattaa estää luottamussuhteiden syntymisen tulevaisuudessa. Luotettuna oleminen on arvokasta sosiaalista pääomaa esimerkiksi organisaation sisäisissä suhteissa. Luotettuna oleminen lisää yksilön autonomiaa ja toiminnan mahdollisuuksia. Rationaalisille intresseille perustuvassa luottamussuhteessa on myös itseään vahvistavia piirteitä. (Offe 1999, 50–51.)

Luottamus vahvistaa itseään kahta eri kautta: velvollisuudentunnon kautta sekä oman edun tavoittelun kautta. Näitä luottamuksen vahvistamisen reittejä voi hyödyntää strategisiin päämääriin, jolloin lopputulos ei ole tavoiteltava aidon moraalisen luottamussuhteen syntymisen kannalta. Strategisia päämääriä tavoiteltaessa toinen osapuoli näyttelee ikään kuin hän olisi moraalisesti sitoutunut toimimaan luottamussuhteen edellyttämällä moraalisesti oikealla tavalla. (Offe 1999, 51.)

Eric M. Uslaner tekee erottelun strategisen ja moraalisen luottamuksen välille. Erottelu poikkeaa edellä esitellystä Offen käsityksestä moraalille velvollisuudentunnon rakentuvasta luottamuksesta ja rationaalsiin intresseihin perustuvasta luottamuksesta. Strateginen luottamus perustuu henkilökohtaisiin kokemuksiin yksittäisten ihmisten luotettavuudesta. Moraalinen luottamus on sen sijaan yleinen näkemys ihmisten luonteesta. Moraalinen luottamus on käsky kohdella ihmisiä ikään kuin he olisivat luottamuksen arvoisia. Siihen sisältyy uskomus, että muut jakavat samat keskeiset moraaliset arvot ja siten muita tulisi kohdella, kuten itseään toivoisi kohdeltavan. Strateginen luottamus johtaa Uslanerin mukaan yhteistyöhön vain niiden kanssa, jotka on jo oppinut tuntemaan, sillä se perustuu tietoon. Strategisen luottamuksen avulla pystytään ratkaisemaan suhteellisen pienen mittakaavan ongelmia. Moraalinen luottamus liittii ihmiset osaksi yhteiskuntaa tai yhteisöä ja auttaa ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia tai työskentelemään yhdessä

yhteisen hyvän eteen. Optimistinen elämän asenne ja elämänhallinnan tunne mahdollistavat moraalisen luottamuksen. (Uslaner 2002.)

Toisilleen henkilökohtaisesti vieraiden ihmisten välillä havaittu luottamus voi perustua jollekin näiden ihmisten jakamalle ominaisuudelle, kuten kansalaisuudelle. Tämä ei-henkilökohtaisen luottamuksen muoto syntyy tilanteissa, joissa tuntemattomat ihmiset ovat toistuvasti ja suhteellisen pysyvästi tekemisissä keskenään. Ilmonen nimittää tätä luottamuksen muotoa yleistyneeksi luottamukseksi. (Ilmonen 2005, 51–52.)

Uslaner jakaa luottamuksen myös yleistyneeseen luottamukseen sekä tapauskohtaiseen luottamukseen. Yleistynyt luottamus perustuu suurimmaksi osaksi moraaliseen luottamukseen. Tapauskohtainen luottamus rajaa luottamuksen koskemaan vain itsemme kaltaisia. Koska luulemme tuntevamme itsemme kaltaiset, tapauskohtainen luottamus heijastelee yleistynyttä luottamusta todennäköisemmin omia kokemuksiamme. Yleistynyt luottamus ei perustu juurikaan kokemuksiin tuntemistamme ihmisistä tai hallinnosta. (Uslaner 2002.) Ilmosen (2005) ja Uslanerin (2002) näkemykset yleistyneen luottamuksen luonteesta ovat osittain eriävät.

Offen mukaan toisilleen tuntemattomien ihmisten täytyy rakentaa luottamus välilleen. Ennen vastavuoroisen luottamussuhteen syntymistä on vaihe, jossa luottamusta rakennetaan hankkimalla todisteita toisen osapuolen luotettavuudesta. Luottamus on täysin kognitiivinen ilmiö. Se on riippuvainen tiedosta ja uskomuksista. Toisilleen tuntemattomilla ihmisillä ei ole mitään syytä luottaa toisiinsa, joten he kohtaavat toisensa varoen ja epäillen. Tällaisen asenteen pohjalta syntyvä luottamus on jääne siitä, ettei toinen osoita syytä epäluottamukseen. Yleistynyt luottamus eli luottamus henkilökohtaisesti tuntemattomiin ihmisiin laajana joukkona jää jäljelle, kun syyt epäluottamukseen mitätöityvät. Demokratioissa esiintyvä poliittinen luottamus perustuu yleistyneelle, demokratian keinoin testattavalle, luottamukselle. (Offe 1999, 55–56.) Offen näin määrittelemä yleistynyt luottamus poikkeaa olennaisesti Uslanerin (2002) moraaliseen luottamukseen perustuvasta yleistyneen luottamuksen käsitteestä.

Moderni yhteiskunnallinen rakenne ei usein anna luottajalle mahdollisuutta tietää toisista ihmisistä riittävästi, jotta luottamuksen voisi ulottaa heihin. Luotetut eivät välttämättä ole tietoisia siitä, kuka heihin luottaa ja kenelle he näin ollen ovat luottamuksen velkaa. Offe ehdottaa, että tällaista yhteiskunnassa vallitsevaa läpinäkymättömyyttä voitaisiin kutsua luottamuksen rakentamisen mahdollisuuksiin kohdistuvaksi rakenteelliseksi niukkuudeksi.

Moderneissa yhteiskunnissa ihmisillä ei ole Offen mukaan riittävästi syytä luottaa toisiinsa. Ihmisten liikkuvuudesta ja sopimussuhteiden epävarmuudesta johtuen ihmiset eivät tunne niitä joiden kanssa ovat tekemisissä kovinkaan kauaa eikä ihmisillä ole syytä olettaa kanssakäymisen toistuvan pitkällä aikavälillä tulevaisuudessa, jolloin luottamussuhteen rakentamiseen ei panosteta. Luottamuksen poissaolosta johtuen toimijoiden täytyy turvautua valvontaan. (Offe 1999, 56, 61.)

Taloustieteiden piirissä luottamuksen merkitys nähdään ensisijaisesti siinä, että luottamus pienentää transaktiokustannuksia. Esimerkiksi toisen osapuolen valvontaan ei tarvitse käyttää aikaa eikä rahaa, kun osapuolet luottavat toisiinsa. (ks. esim. Jordahl 2010, 323; Paldam 2010, 354; Svendsen & Svendsen 2010, 2–3.) Luottamus korvaa sosiaalisen kontrollin ylläpitämiseen tarvittavat resurssit ja auttaa säästämään transaktiokustannuksissa. Offe (1999, 52) perustelee edellä mainittua väitettään sillä, ettei luottajan tarvitse valvoa niitä, joihin hän luottaa. Luottajan ei tarvitse ostaa luottamusta, koska se tarjotaan hänelle vapaaehtoisesti. Luottajan ei tarvitse pakottaa luotettuja tekemään sitä, mitä luottaja odottaa heidän tekevän, tai kutsua luottamussuhteeseen kolmatta osapuolta vahvistamaan luotetun lausumia. Luottaminen alkaa siitä, mihin kontrollointi ja valvonta loppuvat. (Offe 1999, 53).

Kaikista luottamussuhteen eduista huolimatta luottamussuhde asettaa luottajan haavoittuvaan asemaan. Luottamussuhteen osapuolet altistuvat pettymisen ja luottamuksen menetyksen vaaroille. Näin ollen Offen mukaan rikkaat tai ne, joilla on valtaa ja tietoa, luottavat enemmän, koska heille riski, joka liittyy kaikkeen luottamiseen, on toteutuessaan helpommin kannettavissa kuin vastaavasti edellä mainituissa suhteissa köyhemmille. Rikkailla on varaa luottaa. (Offe 1999, 52–53.)

Luottamusta ja luottamussuhteita voidaan siis eritellä hyvin monesta lähtökohdasta käsin eivätkä kaikki näkemykset luottamuksesta ole suinkaan yhteneviä. Luottamus on kuitenkin jotain hyvää ja tavoiteltavaa niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta, mutta siihen liittyy myös riskejä. Luottamus voi perustua tuttuuteen, kokemukseen, tietoon, moraaliseen velvollisuudentunteeseen tai normiin, yleiseen ihmiskäsitykseen tai järkipäraseen arvioon. Luottamus voi koskea tiettyjä ihmisiä, ihmisiä yleensä, instituutioita ja kaikkia näitä tietyssä suhteessa. Edellä esitellystä kirjallisuudesta ja kirjallisuudesta yleensä puuttuu määritelmä instituution ja yksilön välisestä luottamussuhteesta.

2.2 Luottamus hyvinvointivaltiossa

Raija Julkusen ja Riikka Niemen (2002, 162, 167) mukaan sosiaalisen pääoman ja luottamuksen teoria ei juuri käsittele hyvinvointivaltiota, josta poikkeuksena on ruotsalainen Bo Rothstein. Sosiaalivakuutuksen suhteen yksittäinen kansalainen on Rothsteinin (2000, 222) mukaan mukana kahdenlaisessa yhteisöllisen toiminnan tilanteessa, joissa luottamus on tärkeä tekijä. Ensimmäinen on luottamus hallintoon (*government*). Pitävätkö valtion antamat lupaukset esimerkiksi hyvinvointivaltion tarjoamista palveluista myös tulevaisuudessa? Monilla hyvinvointivaltion tuottamilla palveluilla, kuten eläkkeillä, on yksilön näkökulmasta melko pitkä aikahorisontti. Yksilön täytyy siis harkita sekä sitä, onko tämän hetkinen hallitus luotettava, mutta myös sitä, ovatko tulevat hallitukset luotettavia. Toinen luottamusta kysyvä tilanne on suhde muihin kansalaisiin – tukevatko he taloudellisesti hyvinvointivaltiota vai onko todennäköisempää, että he huijaavat eivätkä maksa veroja? Ja yrittävätkö he hakea etuuksia, joihin heillä ei ole oikeutta vai toimivatko he sääntöjen mukaan? (Rothstein 2000, 222.)

Uslaner (2002) tekee eron kahden luottamuksen lajin välillä: luottamuksen, joka perustuu henkilökohtaiseen tuntemiseen ja luottamuksen, joka on uskoa siihen, että suurin osa ihmisistä on luotettavia. Jälkimmäisen Uslaner nimeää yleistyneeksi luottamukseksi, joka on tyypiltään moraalista luottamusta. Yhteiskunnat, joissa yleistyneen luottamuksen taso on korkea, ovat tasa-arvoisia ja hallitukset suoriutuvat hyvin tehtävistään. Tällöin hallitukset myös tavoittelevat toimintamalleja, jotka johtavat yhä suurempaan tasa-arvoisuuteen: laajaa julkista sektoria, tulonsiirtoja rikkailta köyhille ja julkisen kulutuksen painottumista koulutukseen. (Uslaner 2002.) Yleistynyttä luottamusta eri hyvinvointivaltioregiimeihin kuuluvien maiden välillä vertailleet Lehtonen ja Kääriäinen (2005, 303) toteavat tutkimuksensa tulosten perusteella, että luottamusta löytyy eniten Pohjoismaista. Lehtosen ja Kääriäisen (2005, 303) mukaan luottamus on sitä suurempaa mitä kehittyneempi hyvinvointivaltio on.

Universaalille moraalille logiikalle perustuvassa hyvinvointivaltiossa julkinen sosiaalipoliittinen keskustelu koskee ”meidän” eli kaikkien kansalaisten yhteisten asioiden hoitamista. Tarveperustaiselle logiikalle rakentuvassa hyvinvointivaltiossa sosiaalipoliittikka on ”toisten” eli huono-osaisten asia. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisilla on sosiaalipoliittikassa laaja harkintavalta. Harkintavallan on katsottu

johtavan asiakkaiden ja viranomaisten tahoilta väärinkäytöksiin sekä viranomaisten taholta asiakkaita kohtaan esitettyihin väärinkäytösepäilyihin. ”Asiakkaan roolina on liioitella avun tarvettaan, viranomaisen roolina on epäillä väärinkäyttöä, petkutusta”. Luottamus sosiaalipolitiikan menettelytapojen reiluuteen ja tasapuolisuuteen voi paremmin universaalissa systeemissä, jossa on vähemmän tarpeen harkintaa ja kohdentamista. (Rothstein 1998, 161; Julkunen & Niemi 2002, 168.)

Hyvinvointipalvelujen ja yleistyneen luottamuksen välistä yhteyttä Suomessa tutkineet ovat tulleet siihen loppupäätelmään, että hyvinvointipolitiikalla on osuutensa sosiaalisen pääoman rakentamisessa. Esimerkiksi tarveharkintaiset etuudet jakavat ihmiset eri ryhmiin, mistä saattaa seurata tarveharkintaisten etuuksien kohdalla legitimiteetin vajetta. Etuuksia hakevat saattavat puolestaan kokea, ettei heihin suhtauduta luottamuksen arvoisesti tai kokevat tukijärjestelmän itsessään sisältävän valehtelevaa kannustavia mekanismeja. (Kouvo & Kankainen 2009.)

Yleistynyttä luottamusta eli toisilleen tuntemattomien ihmisten toisiaan kohtaan tuntemaa luottamusta ja sen syntymekanismeja väitöskirjassaan tutkinut Antti Kouvo (2014) pitää kokemusta julkisten instituutioiden reiluudesta ja oikeudenmukaisuudesta painavimpana yleistynyttä luottamusta selittävänä tekijänä. Kouvon tutkimuksen tulokset tukevat valtion harjoittaman universaalien hyvinvointipolitiikan merkitystä korkean yleistyneen luottamuksen tason luojana. Uutena havaintona Kouvo (2014, 62, 66) esittää, että verotuksen oikeudenmukaiseksi kokeminen on olennaisen tärkeää yleistyneen luottamuksen kannalta. Tällaista instituutiokeskeistä näkökulmaa on kritisoitu Kouvon (2014, 44) mukaan muun muassa siitä, miten instituutiot tulisi ymmärtää tai havainnoida ja minkälaisien mekanismien kautta instituutiot voisivat tuottaa yleistynyttä luottamusta.

Bo Rothsteinin ja Dietlind Stollen (2007) mukaan luottamus kukoistaa niissä yhteiskunnissa, joissa katutason byrokraatit ovat tasapuolisia, reiluja ja tehokkaita. Toimeenpanoinstituutioita kohtaan tunnettu luottamus on käsitteellisesti mahdollista erottaa perinteisestä poliittisesta luottamuksesta poliitikkoihin, puolueisiin ja hallitukseen. Toimeenpanoinstituutiot paljastavat vallitsevan poliittisen kulttuurin periaatteita ja normeja, jotka muovaavat ihmisten uskomuksia ja arvoja. (Rothstein & Stolle, 2007, 11–12). Luottamus toimeenpanoinstituutioihin on tärkeämpää yleistyneelle luottamukselle kuin luottamus muunlaisia instituutioita kohtaan. (Emt., 27). Rothstein ja Stolle (emt., 15) käyttävät esimerkkeinä poliiseja, tuomareita ja sosiaalipalveluista vastaavia byrokraatteja

(*social service bureacrats*) siitä, kuinka he samalla edustavat sekä ”toisia” ihmisiä että instituution arvoja. Tästä syystä instituutioiden kokeminen reiluiksi helpottaa myös luottamista toisiin ihmisiin.

Julkunen ja Niemi (2002, 175–176) väittävät, että kansalaisten ilmaistessa luottamuksensa hyvinvointivaltiota kohtaan, kohdistuu tuo luottamus pääasiassa hyvinvointivaltion ammattikuntiin eikä niinkään päätösvaltaisiin poliitikoihin. Tämä johtuu siitä, että hyvinvointivaltion ammattikunnilta odotetaan asiakkaasta välittämistä pelkän ammattitaidon ja osaamisen sijasta. Välittävä ammattilainen tekee sen minkä voi eikä pelkästään sen mitä pitää. (Julkunen ym. 2002, 175.) Hyvinvointivaltion ammattikuntiin lukeutuvat tulkintani mukaan myös Kelan palveluksessa työskentelevät etuuskäsittelijät.

Instituutioihin luottamisen avainkysymys liittyy Hardinin mukaan siihen, kuinka virkamiesten intressit sovitetaan kansalaisten edun mukaisiksi. Rationaalinen luottamus virkamiehiä kohtaan edellyttää, että virkamiehet ovat vastaanottavaisia kansalaisten tarpeille sekä haluille ja reagoivat niihin. Jotta virkamiehet toimisivat kansalaisten tarpeiden ja halujen mukaisesti, virkamiehille täytyy asettaa jonkin kannustin toimia kansalaisten tahdon mukaan. Yhdeksi vaihtoehdoksi Hardin esittää virkamiesten valitsemista vaaleilla. (Hardin 1991, 202–204.)

Proseduraalisen eli menetelmällisen oikeudenmukaisuuden kysymys koskee sosiaalipolitiikkaa toimeenpanevia instituutioita. Selektiivisen sosiaalipolitiikan toimeenpaneminen vaatii yleensä universaalien sosiaalipolitiikan toimeenpanoa laajemman hallintokoneiston. Selektiivinen järjestelmä edellyttää sen tutkimista, onko tuen hakija oikeutettu tukeen ja jos on, niin minkä suuruiseen tukeen. Tutkinnan suorittaminen synnyttää hallinnollisia kustannuksia. Järjestelmä sallii laajan harkintavallan käytön viranomaisten taholta, mikä herättää kysymyksiä proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta ja rapauttaa järjestelmän legitimitettä. Petosten ja väärinkäytösten saama mediahuomio vie entisestään pohjaa hyvinvointivaltion saamalta kansalaisten tuelta, vaikka petokset ja väärinkäytökset olisivatkin tosiasiasa harvinaisia. Universaalien sosiaalipolitiikan toimeenpano tapahtuu yksinkertaisin perustein, jolloin prosessi on jopa mahdollista automatisoida. Toimeenpanoprosessi ei myöskään loukkaa kansalaisten yksityisyyttä. Legitimiteetin kannalta universaali sosiaalipolitiikka on nähtävissä selektiivistä vaihtoehtoa suositeltavammaksi. (Rothstein 1998, 160–163.)

Yhdysvaltalaisten pienituloisten äitien luottamuspuola työnantajiin, kumppaneihin ja byrokraatteihin tutkinut Judith A. Levine (2013) on tunnistanut joitakin sosiaalitoimistoissa (*welfare office*) ilmeneviä luottamusta estäviä toimintatapoja. Sosiaalitoimiston organisaation rakenteeseen ja työntekijöiden kannustimiin liittyvät asiat voivat joko estää luottamuksen tai mahdollistaa sen esiintymisen työntekijän ja asiakkaan välillä.

Esimerkiksi työntekijöiden kannustaminen kunnioittavaan ja tukevaan vuorovaikutukseen asiakkaiden kanssa edistää asiakkaiden luottamusta sosiaalitoimistoon. Läpinäkyvyyden puute vähentää luottamusta sosiaalitoimistoon ja sosiaalityöntekijöihin. Sosiaaliavustuksiin liittyvät säännöt ovat monimutkaisia ja vaikeasti ymmärrettäviä. Levine vaatii sääntöjen yksinkertaistamista ymmärryksen lisäämiseksi ja tämän lisäksi näiden sääntöjen toimeenpanemista tavalla, jossa toimeenpanon lopputulos on kirjoitettujen sääntöjen mukainen. Sosiaaliavun sääntöjen joustamattomuus ja kykenemättömyys ottaa huomioon yksilöllisiä elämäntilanteita aiheuttivat myös luottamusvajetta sosiaalitoimiston tarjoamaa apua kohtaan. Lisäksi Levine mainitsee sosiaaliavun rahamääräisen kasvattamisen keinona luottamuksen lisäämiseen. (Levine 2013, 81–83.)

Levine toteaa, että kaikki hänen edellä mainitsemansa ehdotukset parantaisivat pienituloisten äitien luottamusta sosiaalityöntekijöihin ja heidän edustamiinsa sosiaalitoimistoihin. Tästä huolimatta nämä parannukset eivät poistaisi epäluottamusta sosiaaliapujärjestelmää kohtaan, koska ”niin kauan kuin meillä on rankaiseva ja leimaava hyvinvointivaltio, joka ei anna riittävää tukea perheille ja niin kauan kuin yhteiskunnan valtaväestö syyttää pienituloisia perheitä yhteiskunnan sosiaalisista ongelmista, tulevat pienituloiset äidit todennäköisesti säilyttämään epäluottamuksensa vallitsevia instituutioita kohtaan.” (Levine 2013, 83.)

Riikka Niemi (2006) on tutkinut *Kela – elämässä mukana* -kirjoituskilpailun tuloksena kertyneellä aineistolla universalismin käsitettä ja sen suhdetta oikeudenmukaisuuteen. Niemi toteaa aineistonsa perusteella, että nimenomaan kansaneläkkeen universaaliudesta johtuen etuus koetaan oikeudenmukaiseksi. Kansaneläke koetaan oikeudenmukaiseksi sekä proseduraalisessa että substantiaalisessa mielessä. Kansaneläkkeen toimeenpano on yksinkertaista ja kaikkia hakijoita kohdellaan samanarvoisesti. Substantiaalisessa mielessä oikeudenmukaisuuden kokemuksen synnyttää ajatus siitä, että kaikilla on oikeus toimeentuloon huolimatta siitä, mitä on elämänsä aikana tehnyt. Kansaneläkkeeseen puuttuminen, sen muuttaminen eläkevähenteiseksi, on murentanut vastavuoroisuuden

kokemusta ja luottamusta sosiaaliturvan universalismiin, valtioon ja Kelaan, ainakin tietyissä vanhemmissa ikäryhmissä. (Emt.)

Yhtäläisenä kohteluna ymmärretty universalismi ei kuitenkaan ole Niemen mukaan riittävä ehto sille, että ihmiset kokisivat tulleen oikeudenmukaisesti kohdelluksi. Muita etuuksia kuin eläkettä koskevia kirjoituksia tukenaan käyttäen Niemi perustelee, että oikeudenmukaisuuden kokeminen vaatii tilannesidonnaisia ja suhteellisia ratkaisuja ja universalismin ymmärtämistä kattavuutena: ” (...) universalismi on huomattavan monimutkainen käsite ja (...) sen tarkastelu Rothsteinin tavoin yksiselitteisesti luottamusta generoivana on kyseenalainen. Universaalit etuudet ja palvelut ovat monessa mielessä välttämättömiä, mutta ne eivät yksin riitä tuottamaan tunnetta oikeudenmukaisesta kohtelusta. Niiden rinnalle tarvitaan ratkaisuja, jotka mahdollistavat erojen, erilaisuuden, moniarvoisuuden, vaihtelevien elämäntilanteiden ja eriytyneiden tarpeiden huomioonottamisen. Toisin sanoen: selektiiviset järjestelmät ovat välttämättömiä; universaalit järjestelyt eivät vakuuta kaikkia riskejä vastaan.” (Niemi 2006.)

Sosiaaliturvan kohdentamisen ongelmia ovat sosiaaliturvan yli- ja alikäyttö, sosiaalisten oikeuksien toteutumatta jääminen ja sosiaaliturvan väärinkäyttö. Ylikäytöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö saa etuuksia tai palveluja runsaasti suhteessa tarpeeseensa ja sama lopputulos olisi mahdollista saavuttaa vähäisemmällä resurssien käytöllä. Alikäytöstä on kyse tapauksissa, jossa toivottuun lopputulokseen ei päästä, koska etuutta tai palvelua ei ole käytetty riittävästi. Jos etuuden myöntäjä virheellisellä menettelyllään evää henkilöltä hänelle lain mukaan kuuluvan etuuden tai palvelun, kyse on tällöin sosiaalisten oikeuksien toteutumatta jäämisestä. (Hellsten & Uusitalo 1999, 13–16.)

Sosiaaliturvan väärinkäyttö voidaan jakaa varsinaiseen väärinkäyttöön, tahattomaan väärinkäyttöön, sosiaaliturvasuunnitteluun ja järjestelmävirheisiin. Varsinainen väärinkäyttö on rikos, jonka tunnusmerkkinä on tahallinen väärin tietojen antaminen tai olosuhteiden muutoksesta ilmoittamatta jättäminen, mistä henkilö hyötyy taloudellisesti. Tahaton väärinkäyttö johtuu usein tietämättömyydestä tai ymmärtämättömyydestä ja on nimensä mukaisesti tahatonta. Sosiaaliturvasuunnittelu tai sosiaaliturvan hyväksikäyttö on elämän suunnittelua niin, että etuuksien määrä tai kesto maksimoituu. Henkilö on tällöin tietoinen etuuksien myöntämiseen liittyvistä säännöistä. Viranomaisen toiminta ja puutteellinen lainsäädäntö kuuluvat järjestelmävirheisiin, joista seuraa muun muassa

sosiaaliturvan yli- ja alikäyttöä ja sitä kautta sosiaalisten oikeuksien puutteellista toteutumista. (Emt., 13–16.)

Kelan sosiaaliturvaetuuksien väärinkäytösepäilyt kohdistuvat pääsääntöisesti tarveperusteisiin etuuksiin tai etuuksien tarveperusteisiin osiin. Eniten väärinkäytöksistä epäillään työttömyysturvan ja yleisen asumistuen saajia. Sosiaalisen pääoman lisääntymisen kannalta universaalit sosiaaliturvan muodot näyttävät väärinkäytösepäilyjen kohdentumisen valossa ihanteellisimmalta vaihtoehdolta järjestää hyvinvointivaltion tarjoama tuki. (Vuorenhela 2010.)

3. KATUTASON BYROKRATIAT JA BYROKRAATIT

Evelyn Z. Brodtkin esittää (2013b, 18), että hyvinvointivaltioiden tulisi nähdä rakentuvan osaltaan myös valtion politiikkaa toteuttavien katutason organisaatioiden työn tuloksena. Katutason organisaatiot sijaitsevat rakenteellisesti valtion ja yksilön välissä, missä ne ovat paikkoja, joissa ihmiset, käytännöt (*policies*) ja politiikka kohtaavat. Rakenteellinen sijainti asettaa katutason organisaatiot toimimaan politiikan (*politics*) ja käytäntöjen välittäjinä. Brodtkin (emt.) nimittää tätä näkökulmaa poliittis-organisationaliseksi. Näkökulma yhdistää organisaatioiden mikropolitiikan hyvinvointivaltion makropolitiikkaan tavalla, jonka tarkoituksena on havahduttaa näkemään laaja kokonaisuus tarkastelemalla näennäisesti pieniä asioita.

Katutason organisaatioiden päivittäiset käytännöt ovat politiikan toteutumisen kannalta merkittävämpiä kuin usein uskotaankaan. Vuosikymmenien toimeenpano- ja organisaatiotutkimukset osoittavat Brodtkinin (2013a, 4) mukaan selvästi, että virallinen julkilausuttu politiikka saattaa erota siitä, mikä on lopputulos politiikan toimeenpanon jälkeen. Katutason organisaatioiden sisällä tapahtuva politiikan muuntuminen ei ole helposti havaittavissa, minkä vuoksi muuttumisprosessien arviointi ja kyseenalaistaminen on hankalaa. Tällä on ratkaiseva merkitys hyvinvointivaltio politiikalle, jossa läpinäkyvyys ja mahdollisuus palautteen antamiseen poliittisen järjestelmän välityksellä ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Katutason organisaatiot eivät ole pelkkiä politiikan toimeenpanijoita vaan politiikan ja toimintatapojen välittäjiä ja muovaajia. (Emt., 4.) Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan keskeiseen toimeenpanijaan, Kelaan, ja niihin tapoihin ja muotoihin, joissa Kelan julkilausuttu tavoite luottamuksesta asiakkaisiin näkyy etuuskien ratkaisutyössä. Brodtkinin (2013a; 2013b) näkökulmaa mukaillen lienee perusteltua olettaa, että Kelan ruohonjuuritason toiminnalla on ratkaiseva merkitys sen kannalta, millaisena kansalaiset kokevat suomalaisen hyvinvointivaltion.

3.1 Katutason byrokraatit ja asiakassuhde

Julkisen sektorin työntekijät, jotka ovat suoraan vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa työnsä kautta ja joilla on huomattavaa harkintavaltaa oman työnsä toteuttamisen suhteen ovat Michael Lipskyn (1980, 3) määritelmän mukaan katutason byrokraatteja. Katutason byrokratioita ovat esimerkiksi koulut, poliisilaitokset ja sosiaalitoimistot (emt.). Tässä tutkimuksessa sovellan katutason byrokratian määritelmää Kansaneläkelaitokseen ja katutason byrokraatin määritelmää Kelan etuuskäsittelijöihin.

Lipsky (1980, xi–xii) on tutkimuksessaan havainnoinut julkis palveluorganisaatioissa ilmeneviä yhteisiä toimintatapoja ja tuottanut havaintojen pohjalta teoriaa katutason byrokratioiden työstä sellaisena kuin yksittäiset työntekijät sen kokevat. Lipsky väittää, että katutason byrokraattien tekemät päätökset, työssä vakiintuneet rutiinit ja byrokraattien epävarmuuksista sekä työpaineista selvitäkseen keksimät suunnitelmat tosiasiasa muuttuvat toteutettavaksi politiikaksi. Tästä syystä yhteiskuntapolitiikka ei ole Lipskyn mukaan parhaiten ymmärrettävissä ylhäältä alas saneltuna vaan sellaisena kuin sitä tosiasiasa toteutetaan ruuhkaisissa toimistoissa ja arkisissa katutason byrokraattien ja asiakkaiden kohtaamisissa. Lipsky huomauttaa, että kiistat toteutettavasta politiikasta (*policy conflict*) eivät ilmene ainoastaan eri intressiryhmien välisinä kiistoina vaan kiistoja esiintyy myös yksittäisten työntekijöiden ja kansalaisten välisissä kamppailuissa, joissa kansalaiset joko haastavat asiakkuusprosessin tai alistuvat sille. (Lipsky 1980, xii.)

Ihanteellisessa tapauksessa katutason byrokraatit vastaavat kohtaamiensa ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin. Käytännössä heidän täytyy kuitenkin kohdata asiakkaat osana massaa, koska työn vaatimukset estävät räätälöidyn palvelun tarjoamisen. Parhaimmillaan katutason byrokraatit keksivät suurten massojen käsittelyyn hyviä käytäntöjä, jotka sallivat kansalaisten reilun ja tarkoituksenmukaisen kohtelun. Huonoimmassa tapauksessa he antavat periksi suosimiselle, stereotyyppittelylle ja rutinoitumiselle – joista kaikki palvelevat yksityisiä tai viraston tarkoitusperiä. (Lipsky 1980, xii.)

Hanna-Mari Heinonen (2009) on käsitellyt tutkimuksessaan Kelan puhelinpalvelua hoitavan Yhteyskeskuksen toimihenkilöiden asemaa ja suhteita asiakkaisiin Lipskyn (1980) katutason byrokraatti- käsitettä hyödyntäen. Heinosen mukaan Lipskyn (1980) määritelmät katutason byrokratioista ja byrokraateista sopivat monessa asiassa Kelaan ja

Kelan virkailijoiden työhön. (Heinonen 2009, 34.) Mikko Niemelä (2010) puolestaan on tutkinut sosiaaliturvan parissa työskentelevien käsityksiä köyhyyden syistä. Niemelä perustelee Kelan toimihenkilöiden asenteiden merkitystä toteutettavalle politiikalle Lipskyn (1980) teorialla katutason byrokraateista.

Johanna Kallio ja Antti Kouvo (2015) käyttävät katutason byrokraatti -määritelmää Kelan toimihenkilöistä kartoittaessaan eri byrokraattiryhmien, kansalaisten ja toimeentulotukea saaneiden ihmisten (tai ihmisten, joiden läheiset ovat saaneet toimeentulotukea) käsitysten eroja toimeentulotukea saavien henkilöiden oikeudesta toimeentulotukeen. He toteavat, että diakonia-työntekijöihin ja kuntien sosiaalityöntekijöihin verrattuna Kelan toimihenkilöillä on enemmän eroavaisuuksia koulutustaustassa ja Kelan toimihenkilöiden harkintavalta on suppeampi kuin diakonia-työntekijöiden tai sosiaalityöntekijöiden (emt., 319). Kallio ja Kouvo suhtautuvatkin varauksella eri byrokraattiryhmien niputtamiseen yhteen katutason byrokraatti -kategoriaan Lipskyn (1980) tapaan, koska byrokraattiryhmät eroavat toisistaan professionaalisuuden asteen suhteen. Professionaalisuudella on todettu olevan vaikutusta byrokraattien käsityksiin ihmisten oikeudesta sosiaaliavustukseen (Kallio ym. 2015, 331).

Harkintaa Kelan etuuskäsittelijöiden näkökulmasta on tarkasteltu Toomas Kotkasin ja Laura Kalliomaa-Puhan (2014) toteuttamassa etuuskäsittelijöille suunnatussa kyselytutkimuksessa. Kyselyn tulosten perusteella Kotkas ja Kalliomaa-Puha väittävät, että valtaosa etuusratkaisuista sujuu rutiinilla eikä harkintavaltaa tarvitse käyttää. Tapaukset, joissa etuuskäsittelijät joutuvat käyttämään harkintavaltaa, liittyvät usein tulojen laskemiseen ja ruokakunnan määrittelemiseen sekä erityisesti siihen, asuuko hakija avoliitossa vai ei. Harkinnan mahdollistavat tapauksesta riippuen vaillinaiset etuusohjeet (Kelan sisäinen etuuslakien soveltamisohje), uudenlaiset tapaukset ja asiakkaan toimittamat puutteelliset selvitykset sekä joissain tapauksissa lainsäädäntö. Kotkas ja Kalliomaa-Puha toteavat, että ”Kelan etuusratkaisijoilla – kuten sosiaaliturvan täytäntöönpanossa yleisestikin – on siis harkintavaltaa”. (Emt., 211–213, 215.)

Vincent Dubois (2010) on Ranskan sosiaalitoimistoihin (*caisses d'allocations familiales - family benefit offices*) paikantuvassa tutkimuksessaan kohdistanut huomionsa asiakkaan ja työntekijän väliseen tiskillä tapahtuvaan kohtaamiseen. Tutkimustaan varten Dupois on havainnoinut ja haastatellut lukuisia sosiaalitoimistojen työntekijöitä ja asiakkaita. Vaikka tutkimuksessani ei kuvata asiakkaan ja työntekijän kasvokkain tapahtuvaa kohtaamista,

Kelan etuuskäsittelijät ovat yhä useammin asiakkaisiin yhteydessä puhelimitse. Tämä mahdollistaa Duboisin (2010) havaintojen soveltamisen myös Kelan etuuskäsittelijöiden työhön.

Työntekijän ja asiakkaan välisestä voimasuhteesta Dubois (2010, 15–16) on tehnyt seuraavanlaisia havaintoja: byrokraattinen ylivalta ei synny anonyymin hallinnon ja orjallisesti noudatettujen sääntöjen seurauksena vaan päätäntävaltaisten yksilöiden toiminnan tuloksena. Työntekijöiltä ei edellytetä asiakkaiden arvostelua tai määräilyä, mutta työntekijöiden asema organisaatiossa mahdollistaa sen, koska työntekijät ovat ylempiarvoisessa asemassa etuuksien hakijoihin nähden. Hakijoiden suhde instituutioon on usein ambivalentti, koska toisaalta instituution tarjoamat palvelut tuovat turvaa, mutta toisaalta suhteessa on jatkuvasti läsnä sanktioinnin mahdollisuus. Instituution käsittäminen suhteen dominoivaksi osapuoleksi ei yksinään anna vastausta kaikkeen. Hakijoiden ja heidän soveltamiensa käytäntöjen monimuotoisuus ei selity sillä, että heidät luokitellaan yhteen ”dominoidut”-kategoriaan.

Dubois kuvailee byrokraatiavälitteisiä (*bureaucratic encounters*) kohtaamisia näennäisesti rutiinin ja anonymiteetin hallitsemiksi. Kohtauksen päähenkilöitä, asiakaspalvelijaa ja asiakasta, ei kuitenkaan voi aina lokeroida ennalta määrättyihin rooleihin, mikä tekee kohtaamisesta sisimmältään epävakaa. Katutason byrokraatin työ ei ole ikinä pelkästään byrokraattista, sillä se voi kehittyä henkilökohtaisella tasolla tehtäväksi tunnesidonnaiseksi neuvonnaksi tai yhteenotoksi. Persoonatonta byrokraattia tai valmiiseen muottiin sopivaa asiakasta ei ole olemassa. (Dubois 2010, 2–3.)

Asiakaspalvelijat käyttävät viranomaiskieltä ja työskentelevät lomakkeita ja tietokoneita hyödyntäen, mikä saa heidän persoonansa katoamaan instituution taakse. Tämä puolestaan saa aikaan sen, että asiakaspalvelijoista tulee instituution kasvot. Instituutio puhuu asiakkaille asiakaspalvelijoiden kautta ja instituutio on se, joka vaatii asiakkaita toimimaan tietyllä tavalla. Kuten jo edellä on todettu, jokainen asiakaspalvelija on lopulta yksilö yksilöllisine ominaisuuksineen ja taustoineen ja asiakaspalvelutilanne on kahden erilaisen henkilön kohtaamistilanne, mutta kohtaaminen tapahtuu institutionaalisessa viitekehyksessä. Asiakaspalvelijoiden kaksoisrooli yksilöinä ja instituution edustajina on asiakaskohtaamisessa sekä resurssi että jännitettä ja asiakaspalvelijalle stressiä luova tekijä. (Emt., 73–74.)

Kotkavirta (2000, 60) jakaa ihmisen väliset sosiaaliset suhteet välillisiin ja välittömiin sillä perusteella, millä tavoin ihmiset ovat niissä tekemisissä toistensa kanssa. Vuorovaikutus on välittynyttä silloin, kun toinen ihminen on läsnä vuorovaikutuksessa jossakin yleisessä roolissa tai tehtävässä (emt., 60). Asiakkaan ja etuuskäsittelijän vuorovaikutus on välittynyttä, sillä käsittelijä kohdataan ensisijaisesti instituutioon liittyvän funktion edustajana.

Asiakkaiden kohtelu asiakas-työntekijä -vuorovaikutuksessa vaikuttaa asiakkaiden kokemuksiin palvelujärjestelmästä. Työntekijöiden asenteet ja suhtautumistavat asiakasta kohtaan muokkaavat asiakkaan minäkuva. Ne institutionaaliset, sosiaaliset ja henkiset rakenteet sekä käytännölliset järjestelyt, joissa ammatillinen työ tehdään, ohjaavat asiakkaan identiteetin muotoutumista. (Metteri 2004, 70.)

Metteri (2003, 93) ojentaa viimekädessä vastuun asiakassuhteen laadusta asiantuntijalle: ”Kohtaavaa vuorovaikutusta estävät asenteet voivat syntyä organisatoristen ja institutionaalisten ehtojen puristuksessa, esimerkiksi paineisten työolosuhteiden, tiukkojen aikataulujen tai kontrollikeskeisten ohjeistusten perusteella”, mutta asiantuntijan on aina mahdollista valita asenteensa työhönsä ja asiakkaaseensa. Esimerkkinä Metteri (2003,93) nostaa esille kokemukset siitä, ettei kielteinen päätös itsessään väistämättömästi romuta asiakkaan luottamusta vuorovaikutussuhteeseen palvelujärjestelmässä, jos kielteinen päätös on asianmukaisesti perusteltu.

Asiakkaan näkökulmasta osallistuminen ja osallisuuden kokemus ovat tärkeitä luottamuksen kokemukselle palvelujärjestelmässä. Avoin ja rehellinen puhuminen asiakkaan kanssa häntä itseään koskevista asioista on merkki vastavuoroisuudesta ja keskinäisestä arvostuksesta. Käytännössä vastavuoroisuus tarkoittaa esimerkiksi kansalaisen kokemusta kuulluksi tulemisesta ja kokemusta siitä, että hänen viranomaiselle tai asiantuntijalle esittämiinsä kysymyksiin vastataan. Asiakkaalle luottamus merkitsee mahdollisuutta ennakoita tilanteita. (Metteri 2003, 92–99.)

Kun asiakkaan avuntarve kohtaa välinpitämättömyyden, syntyy asiakkaalle tunne väärästä kohtelusta. Kokemus vääryydestä on tässä mielessä subjektiivista. Viranomaisen näkee asiakkaan osana massaa; ihmisenä, jolla on keskimääräiset tarpeet ja jota käsitellään tietyn suunnitelman mukaan. Yhden vääryys on näin ajatellen toiselle oikeaa ja laillista. Viranomaisen saattaa nähdä hylkäävän päätöksen oikeana, mutta asiakas kokee saman päätöksen vääräksi. Oikeaksi päätöksen voi tehdä esimerkiksi se, että se noudattaa yleistä

toimintatapaa. Kyseinen päätös ei tällöin kuitenkaan onnistu vastaamaan yksittäisen ihmisen tarpeisiin. (Kainulainen 2006, 85.)

Anne Määttä tarkastelee artikkelissaan ”Perusturvan poiskäännytyt” (2012) kirjoituspyynnöllä kerätyllä aineistolla tilanteita, joissa avuntarvitsija ei saa tarvitsemaansa perusturvaksi määriteltyä etuutta. Yksi kirjoituksista esiin nouseva ongelma on avun pirstaloituminen eli ns. monen luukun ongelma. Tuen hakijan on toistuvasti kyettävä osoittamaan oikeutensa tukiin esimerkiksi toimittamalla kirjallisesti samoja tietoja usealle eri viranomaiselle. Laissa määritellään tuen saamisen perusteet, mutta lopullisen päätöksen tuen myöntämisestä tai hylkäämisestä tekee viranomainen. Usein päätös on tehtävä vaillinaisten hakemusten ja asiakirjojen perusteella eikä kokonaiskuvaa asiakkaan tilanteesta pääse syntymään. (Määttä 2012.) Luottamus asiakkaan antamaan tietoon saattaisi ehkäistä monen luukun ongelmaa.

Lipsky (1980, xv) toteaa, että julkisissa palveluissa on oltava ihmisiä tekemässä päätöksiä ja kohtaamassa kansalaisia. Bovens & Zouridis (2002) esittävät, että informaatioteknologian kehityksen myötä perinteisistä katutason byrokraatioista on siirrytty näyttöpäätetason (*screen-level*) tai jopa tietojärjestelmätason (*system-level*) byrokraatioihin. Sikäli, kun toimeenpanotason virkailijat ylipäättään ovat enää välittömässä yhteydessä kansalaisiin, yhteydenpito tapahtuu tietokoneen kautta tai näyttöpäätteen ääressä. Tiedonhallintajärjestelmät ja sähköiset päätöspuut ovat Bovensin ja Zouridisin mukaan merkittävästi vähentäneet perinteisten katutason byrokraattien hallinnollista harkintavaltaa. Monet päätökset on valmiiksi ohjelmoituina tietokoneelle asennettuihin sovelluksiin. (Emt., 177.)

3.2 Katutason byrokraatit ja luottamus asiakkaisiin

”Vasta kun yhteiskunnallisten ryhmien suhtautumista ja instituutioiden edustajien toimintatapaa leimaa universalismi, kyky nähdä kaikki yksilöt moraalisesti yhtä pätevinä, päädytään luottamuskulttuuriin, joka näyttää olevan pohjoismaisissa yhteiskunnissa verraten vahva.” (Ilmonen 2005, 63).

Kaifeng Yang (2005) on tutkinut julkisen sektorin virkamiesten luottamusta kansalaisiin. Yangin (2005, 275) mukaan luottamus on irrelevantti käsite perinteisessä weberiläisessä

byrokratiateoriassa ja vieras käsite Lipskyn (1980) katutason byrokratiateoriassa. Yang (2005) kuitenkin osoittaa, että luottamukselle on paikka katutason byrokratiateorioissa, sillä katutason byrokraatit voivat tehdä päätöksiä tai tarjota palveluita perustuen heidän käsitykseensä kansalaisten arvosta.

Luottamus, kunnes toisin todistetaan, on luonteenomaista osallistuvan demokratian arvoille, kun taas epäluottamus kunnes toisin todistetaan, on tyypillistä rationalistisille byrokraattisille arvoille (Yang 2005, 283). Yang toteaa, että virkamiesten luottamus kansalaisiin on tärkeä ja merkityksellinen asia, sillä se ennustaa yritystä kansalaisten mukaan ottamisesta päätöksen tekoon. (Yang 2005, 273.) Tiivistäessään sosiologisen luottamuskeskustelun historiaa Yang (2005, 274) huomauttaa, etteivät sosiologit yleisesti ottaen ole tunnistaneeet luottamuksen tärkeyttä hallintovirkamiesten suhteissa kansalaisiin.

Yangin mukaan teoria kansalaisten luottamuksen lisäämisestä hallintoon on keskeneräinen ilman selitystä hallintovirkamiesten luottamuksesta kansalaisiin, koska luottamus on molemminpuolista ja vastavuoroista. Kansalaiset eivät luota hallintovirkamiehiin, jos he tietävät tai tuntevat, etteivät hallintovirkamiehet luota heihin. Hallintovirkamiehet eivät todennäköisesti aloitteellisesti toimeenpane luottamusta edistäviä uusia toimintatapoja, jos he eivät luota kansalaisiin. (Yang 2005, 273.) Yang väittää, että hallintovirkamiesten on yhtäkkiä mahdotonta ryhtyä luottamaan kansalaisiin. Luottamus ei ole pala tietoa, joka voidaan välittää virkamiehille ja jonka mukaan he voivat tämän jälkeen toimia. (Yang 2005, 274.)

Yang (2005, 276) määrittelee hallintovirkamiesten luottamuksen kansalaisiin seuraavasti: luottamus on yhtä kuin hallintovirkamiesten uskomukset siihen, että kansalaiset, joihin heidän työnsä vaikuttaa tai joita he palvelevat, toimivat tavalla, joka on eduksi tai avuksi hallintovirkamiesten suorituskyvyille tai päämäärien saavuttamiselle. Luottamus perustuu hallintovirkamiesten uskomukselle kansalaisten kyvyistä (tieto, taito ja arvostelu), rehellisyydestä ja hyväntahtoisuudesta. Vaikka edellä mainittu määritelmä sisältää hallintovirkamiesten oman edun tavoittelua, se pitää sisällään myös organisaation edun, koska hallinnollinen suoriutuminen tai tavoitteiden saavuttaminen voidaan nähdä myös luonteeltaan julkisena tai organisaatioon liittyvänä. (Yang 2005, 276.)

Poliisien luottamusta kansalaisiin Euroopassa European Social Survey -aineistolla tutkineet Kääriäinen ja Sirén (2012, 277) toteavat, että tutkimusta poliisien tai muiden viranomaisten luottamuksesta kansalaisiin on erittäin hankala löytää. Kansalaisten luottamusta poliisiin

on sen sijaan tutkittu. Keskeisenä tuloksena Kääriäinen ym. esittävät, että poliisit ovat hiukan keskimääräistä kansalaista kyynisempiä muita kansalaisia kohtaan. Kyynisyyttä perustellaan poliisin työn yleisellä luonteella, jossa keskeistä on etsiä merkkejä laittomuuksista. Tutkimuksen pääasiallinen tulos on kuitenkin se, että poliiseina työskentelevien yleistyneen luottamuksen taso heijastelee koko yhteiskunnassa vallitsevaa yleistyneen luottamuksen tasoa. Niissä maissa, joissa kansalaiset luottavat toisiinsa, myös poliisi luottaa kansalaisiin. (Kääriäinen & Siren 2012.)

4. KELA OSANA SUOMALAISTA HYVINVOINTIVALTIOTA

Juho Saaren (2005, 26) mukaan hyvinvointivaltion käsite on paras käytettävissä oleva käsite kuvaamaan suomalaista yhteiskuntamallia. Hyvinvointivaltiota on ajansaatossa määritelty normatiivisesti, institutionaalisesti ja menoperustaisesti. Käsitteen alkuaikoina hyvinvointivaltio miellettiin poliittiseksi tahtotilaksi ja tavoitteeksi. Sitten hyvinvointivaltiota on määritelty ensisijaisesti joko institutionaalisesta näkökulmasta tai julkismeno-osuuden perusteella. Valtiota voidaan pitää institutionaalisen näkökulman mukaan hyvinvointivaltiona, jos valtiolla on lainsäädäntöön perustuvat väestön kattavat riskiperustaiset sosiaaliturvajärjestelmät. Julkismeno-osuuden perusteella hyvinvointivaltio on valtio, jossa vähintään puolet julkisista menoista kohdennetaan sosiaaliturvaan. (Saari 2005, 27.)

Suomalainen hyvinvointivaltio liitetään hyvinvointivaltioita käsittelevässä kirjallisuudessa lähes systemaattisesti osaksi pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden joukkoa. Sosiaalipolitiikan organisointitavoista keskusteltaessa keskustellaan Olli Kankaan (1996,1–3) mukaan käytännössä seuraavista vaihtoehtoisista malleista: tarveharkintainen eli kohdistava sosiaalipolitiikkamalli, perusturvamalli, korporatistinen ansiosidonnainen malli, pohjoismainen laaja-alainen järjestelmä ja vapaaehtoinen järjestelmä. Pohjoismaiseen laaja-alaiseen malliin kuuluu tyypillisesti kaikille kansalaisille taattava perusturva, minkä rinnalla esiintyy täydentäviä, ansioperiaatteeseen nojaavia etuuksia. Pohjoismaisen mallin ongelmaksi on nähty sen kalleus.

Joakim Palme (1999, 9) kuvaa pohjoismaista sosiaaliturvamallia universaaliksi, jossa asumisperustaiset etuudet ja palvelut yhdistyvät ansioperustaisiin sosiaalivakuutusjärjestelmiin. Pohjoismaiseen malliin kuuluu julkisen sektorin huomattavan suuri osuus niin sosiaalivakuutuksen kuin sosiaalipalveluidenkin alueella (emt., 60; Anttonen & Sipilä 2000, 12–13). Nanna Kildal ja Stein Kuhnle (2005a, 6) tiivistävät pohjoismaisen ”institutionaalisen” hyvinvointivaltion ominaisuudet sosiaalipolitiikan kattavuuteen, institutionalisoiuihin sosiaaliin oikeuksiin ja sosiaalista koskevan lainsäädännön solidaariseen ja universaaliin luonteeseen. Olennaista pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehittymiselle on ollut se, että lukuisat riskit on katsottu julkisen vallan vastuulle kuuluviksi ja julkisen vallan kannettaviksi, jolloin riskeiltä

suojautuminen on mielletty yksilöiden sosiaalisesti oikeudeksi (Kildal & Kuhnle 2005b, 16).

Hyvinvointipolitiikassa universalismi jakamisen periaatteena liitetään oikeudenmukaisuuteen ja uudelleenjakamiseen. Universaaliala hyvinvointipolitiikkaa pidetään usein selektiivisen, residuaalin ja tarveharkintaisen, köyhille kohdistetun politiikan, vastakohtana. (Kildal & Kuhnle 2005a; 2005b, 13.) Anttosen ja Sipilän mukaan universalismin juuret ovat pohjoismaisessa tasa-arvoajattelussa ja rationaalisessa hallinnointikulttuurissa. Universalismi edellyttää, että kansalaiset luottavat valtioon ja valtiota edustaviin viranomaisiin. Pohjoismaissa luottamus julkiseen valtaan on vahva, mutta tulevaisuudessa kulttuurin kansainvälistyminen ja ”kollektiivisen tajunnan individualisoituminen” tuottavat haasteita luottamuksen ylläpitämiselle. (Anttonen ym. 2000, 184–185.)

1930-luvun loppupuolella Suomessa harjoitettu sosiaalipolitiikka alkoi saada piirteitä pohjoismaisille hyvinvointivaltioille tyypillisenä pidetystä universalismista. Suomeen perustettiin kansaneläke- ja lapsilisäjärjestelmä. Kansaneläkelaki hyväksyttiin 1937 ja lapsilisälaki vahvistettiin 1948. (Anttonen ym. 2000, 57–58, 69, 71.) Kansaneläkelaitos perustettiin 16.12.1937. Kelan tehtäviin kuului aluksi kansaneläkemaksujen rahastointi ja eläkkeiden maksaminen. (Kansaneläkelaitos 2013). Sittenkin Kelalle osoitettujen tehtävien määrä on kasvanut.

Laki Kansaneläkelaitoksesta (17.8.2001/731) määrittelee Kelan aseman ja tehtävät. Kelan asemasta säädetään seuraavaa (L 2001/731, 1 §): ”Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut.” Kelan tehtävät määritellään edellä mainitun lain 2 §:ssä: ”Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa. Kansaneläkelaitos voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on lisäksi: tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan, harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä”.

Kelan perustamisessa konkretisoitui Suomen universaalien sosiaalipolitiikan lähtölaukaus, kansaneläkelain hyväksyminen. Kelan voidaan sanoa vastaavan Suomen kansalaisten tai Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien perusturvasta. Kela on osaltaan osoitus julkisen

sektorin merkittävästä roolista sosiaaliturvan järjestämisessä. Vuonna 2014 valtion osuus Kelan rahoituksesta oli 69 %, vakuutusmaksujen (lakisääteiset vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksut) osuus 26 % ja kuntien osuus 5 % (Kansaneläkelaitos 2015). Kelan toimeenpanemat elämän riskeiltä turvaavat etuudet perustuvat lakeihin ja Kela toimii valtakunnallisesti samoja lakeja ja toimintaohjeita noudattaen. Kelan tehtävät ovat vuosi vuodelta lisääntyneet ja monipuolistuneet (ks. esim. Kansaneläkelaitos 2013). Kuten edellä on todettu, eivät Kelan tehtävät rajoitu pelkästään etuuksien maksamiseen vaan Kelalla on sosiaalipoliittista painoarvoa myös sosiaaliturvaa koskevan tutkimuksen ja lainsäädännön alueilla.

5. KELA, ETUUSKÄSITTELIJÄT JA LUOTTAMUS

Hyvinvointivaltiolla on kyky synnyttää ja tuhota luottamusta ”niin siihen itseensä, oikeudenmukaisuuteen ja reiluuteen kuin yleistä luottavaisuutta elämää ja muita ihmisiä kohtaan” (Julkunen & Niemi 2002, 161). Omaksumalla tämän ajatuksen yhdessä Lipskyn (1980) ja Brodkinin (2013a; 2013b) hyvinvointivaltiota koskevan lähestymistavan kanssa tutkimuksen teoreettiseksi lähtökohdaksi on perusteltua tutkia empiirisesti keskeisen sosiaaliturvan toimeenpanijan osuutta luottamuksen synnyttämisessä ja tuhoamisessa.

Tutkimuksen empiiristä osaa varten oli määriteltävä, mitä luottamuksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan. Aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta ei löytynyt valmiiksi täysin tutkimuksen tarkoituksiin ja tutkimusasetelmaan sopivaa luottamuksen määritelmää, joten yksi osa tätä tutkimusta onkin pyrkiä hahmottamaan luottamus-käsitteen käyttökelpoisuutta valitun tutkimusasetelman valossa. Tutkimusasetelma perustuu etuuskäsittelijän asemaan katutason byrokraattina ja Kelan rooliin sosiaaliturvan toimeenpanijana sekä katutason byrokratiana. Kela ja etuuskäsittelijä (niin yksityishenkilönä kuin instituution edustajankin) toimivat osana suomalaista hyvinvointivaltiota. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan työnantaja – työntekijä-luottamussuhteen tarkastelu. Tutkimuksessa ei oteta kantaa myöskään etuuslakien mahdollisesti sisältämiin luottamuskäsityksiin vaan pysytään Kelan toiminnan tarkastelussa.

Etuuskäsittelijä on asiakkaalle Kelan edustaja, mistä johtuen asiakas tuskin näkee eroa etuuskäsittelijän ja Kelan luottamuksessa (ks. esim. Offe 1999, 56). Useinkaan etuuskäsittelijä ja asiakas eivät kohtaa muuta kuin niminä papereissa. Puhelimitse tapahtuvissa yhteydenotoissa tilanne saattaa muuttua, jos etuuskäsittelijä esimerkiksi tuo selvästi esille omia henkilökohtaisia mielipiteitään. (ks. esim. Dubois 2010). Etuuskäsittelijän luottamuksella voi kuitenkin olla merkitystä asiakkaalle, jos etuuskäsittelijällä on harkintavaltaa asiakkaan asian käsittelemisessä (ks. myös Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014). Tutkimuksen näkökulma on tästä syystä Kelan sisältä ja etuuskäsittelijän työstä käsin lähtevä. Luottamusta määriteltäessä luottajiksi asetetaan Kela ja etuuskäsittelijä ja luottamuksen kohteeksi asiakas. Määritelmää luotaessa on pohdittava kirjallisuuden avulla sitä, mitä luottamus yleisesti ottaen on ja mitä se käytännössä voisi

tarkoittaa, kun luottamussuhteeseen yritetään sovittaa Kela, etuuskäsittelijää ja asiakasta suomalaisen hyvinvointivaltion kontekstissa. Käytän tässä tutkimuksessa vain luottamuksen käsitettä. Puhun luottamuksesta tai sen puutteesta, mutta en juurikaan epäluottamuksesta.

Luottamukselle tyypillisiä piirteitä ovat edellä esitetyn kirjallisuuskatsauksen perusteella siihen sisältyvä riski, valvonnan ja kontrolloinnin poissaolo, taipumus vahvistaa itse itseään sekä viittaus tulevaisuuteen ja sen ennustettavuuteen (koonti lähteistä: Offe 1999, 47, 50–51, 53; Seligman 2000, 47–48, Ilmonen 2005, 51; Mäkelä & Ruokonen 2005, 29–31; Yang 2005, 273). Tässä tutkimuksessa en tee eroa luottamuksen ja luottavaisuuden välille toisin kuin esimerkiksi Ilmonen (2005) ja Seligman (2000) tekevät, koska tavoitteenani ei ole suorittaa teoreettista käsiteanalyysiä. Katson luottamuksen ja luottavaisuuden olevan osa samaa ilmiötä.

Kela on Evelyn Z. Brodinin (2013a; 2013b) ja Lipskyn (1980) määritelmää mukailleen katutason byrokratia, jonka toimintaan liittyy kysymys proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta (ks. Rothstein 1998, 160–163). Useiden tutkimustulosten mukaan niissä yhteiskunnissa, joissa yleistyneen luottamuksen taso on korkea, julkiset instituutiot koetaan reiluiksi ja oikeudenmukaisiksi. Käytännössä tällainen kokemus on vallalla yhteiskunnissa, joissa harjoitetaan universaalia hyvinvointipolitiikkaa. (ks. esim. Rothstein 1998, 161; Julkunen & Niemi 2002, 168; Lehtonen & Kääriäinen 2005, 303; Rothstein & Stolle 2007, 11–12; Kouvo & Kankainen 2009; Kouvo 2014.) Ottaen huomioon luottamuksen itse itseään vahvistavan, vastavuoroisen, luonteen, liitän Kelan ominaisuudet luottajana ensisijaisesti Kelan soveltamiin toimintatapoihin sosiaalipolitiikan toimeenpanossa. Kela voi luottaa asiakkaisiinsa toimeenpanemalla sosiaalipolitiikkaa siten, että pidättäytyy valvomasta ja kontrolloimasta asiakkaitaan sekä hyväksymällä luottamiseen sisältyvän riskin.

Selvitettäessä etuuskäsittelijän luottamusta asiakkaisiin lähtökohdaksi on otettu Kaifeng Yangin (2005) määritelmä virkamiesten luottamuksesta kansalaisiin. Etuuskäsittelijän tulkitaan luottavan asiakkaisiin, jos etuuskäsittelijä uskoo asiakkaiden edistävän työn päämäärien saavuttamista, asiakkaiden rehellisyyteen ja hyvántahtoisuuteen sekä kykyihin Kela-asioiden hoitamisessa. Lisäksi etuuskäsittelijän ja asiakkaan välistä luottamussuhdetta ruoditaan luottamisen riskiin, vastavuoroisuuteen ja valvontaan liittyvien näkökohtien kautta. Etuuskäsittelijän ja asiakkaan vuorovaikutus on välittynyttä (ks. Kotkavirta 2000,

60) ja toisilleen henkilökohtaisesti tuntemattomien ihmisten välistä, minkä vuoksi on todennäköistä, että etuuskäsittelijän luottamus asiakkaisiin on tästä syystä tyypiltään hyvin lähellä yleistynyttä luottamusta. Aineiston analyysin ja johtopäätösten yhteydessä pohdin sitä, kuinka hyvin tällä tavalla määritelty luottamus toimii käytännössä, voidaanko katutason byrokratia- ja byrokraattiteorian yhteydessä ylipäätään puhua luottamuksesta ja missä määrin on perusteltua pitää erillään Kelan ja etuuskäsittelijän luottamus.

6. AINEISTO JA MENETELMÄT

6.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen etenemistä ohjaa kaksi toisiinsa liittyvää tutkimuskysymystä. Ensimmäinen tutkimuskysymys suuntaa katseen etuuskäsittelijöiden luottamukseen. Luottamusta tarkastellaan pääasiassa Yangin (2005) rakentaman luottamusmallin avulla. Toisen kysymyksen tarkoituksena on pyrkiä tarkastelemaan Kelan luottamukselle asettamia rajoja ratkaisutyön kautta. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Missä suhteessa Kelan etuuskäsittelijät katutason byrokraatteina luottavat ja missä suhteessa he eivät luota asiakkaisiin?
2. Millaisia reunaehtoja Kela katutason byrokratiassa asettaa etuuskäsittelijöiden luottamuksen tai sen puutteen ilmenemiselle suhteessa asiakkaisiin?

Kaj Ilmosen (2005) ja Tomi Kankaisen (2007) mukaan yksi luottamuksen ulottuvuuksista on reflektio, mikä tarkoittaa, että joudumme pohtimaan, missä suhteessa toinen on luotettava (ks. myös Hardin 1991; 1993). Muiksi ulottuvuuksiksi Ilmonen ja Kankainen nimeävät luottamuksen merkityksen tulevaisuuteen kohdistuvan epävarmuuden lievittäjänä, luottamukseen sisältyvän haavoittuvuuden mahdollisuuden ja luottamuksen moraalisen ulottuvuuden. (Ilmonen 2005; Kankainen 2007, 45–47.) Yang (2005, 276) määrittelee virkamiesten luottavan kansalaisiin silloin, kun virkamiehet uskovat kansalaisten edistävän heidän työlleen asetettujen päämäärien saavuttamista. Tämä uskomus pohjautuu arvioon kansalaisten kyvyistä, rehellisyydestä ja hyväntahtoisuudesta. Yangin määritelmä painottaa tulkintani mukaan ensisijaisesti luottamuksen reflektiivistä ja moraalista ulottuvuutta (ks. moraalista luottamuksesta myös Uslaner 2002). Tästä syystä ensimmäinen tutkimuskysymys on asetettu muotoon ”missä suhteessa”.

Toinen tutkimuskysymys liittyy Kelan etuuskäsittelijöille antamiin toiminnan mahdollisuuksiin, mikä kytkeytyy katutason byrokraatti- ja katutason byrokratiateorioihin (ks. Lipsky 1980; Brodtkin 2013a; 2013b). Kysymyksen voisi ajatella myös siten, että missä suhteessa Kela luottaa asiakkaisiin, kun kyseessä on etuuskäsittelijöiden myöntäminen ja maksaminen. Tarkastelun kohteena ovat etuuskäsittelijöille annetut ohjeet, etuuskäsittelijöille suotu harkintavalta ja etuuskäsittelijän työnkuva kokonaisuudessaan.

Tämän kysymyksen kautta pohdintaa lienee mahdollista laajentaa koskemaan yleistyneen luottamuksen ja suomalaisen hyvinvointivaltion instituutioiden yhteyttä.

6.2 Aineiston esittely

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi on kerätty laadullinen teemahaastatteluihin perustuva aineisto. Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien avulla pyritään tilastollisten yleistettävyyksien saavuttamisen sijaan kuvaamaan jotakin tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai luomaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jostakin ilmiöstä (Eskola & Suoranta 2008, 61–65; Tuomi & Sarajärvi 2009, 85). Tavoitteena on rakentaa kerätyn aineiston pohjalta teoreettisesti kestäviä näkökulmia (Eskola ym. 2008, 61–65). Tässä tutkimuksessa tavoitteena on nimenomaan pyrkiä kuvaamaan ja ymmärtämään Kelan luottamusta asiakkaaseen ratkaisutyön näkökulmasta sekä luomaan teoreettisesti kestävä tulkinta kyseisestä ilmiöstä aineiston perusteella.

Teoreettinen viitekehys ohjaa aineiston keruuta ja rajausta (Eskola ym. 2008, 61–65). Tutkielman aineisto on kerätty haastatteleamalla 11 Kelan etuuskäsittelijää Keski-Suomen vakuutuspiiristä. Haastattelumenetelmänä on käytetty teemahaastattelua. Ensimmäiset kaksi haastattelua olivat koehaastatteluja, jotka kuitenkin vastaavat sisällöltään niin hyvin myöhemmin toteutettuja haastatteluja, että päätin ottaa koehaastattelut tasavertaisina mukaan lopulliseen aineistoon muiden haastattelujen rinnalle. Kaikki haastattelut on nauhoitettu ja litteroitu sanatarkasti. Nauhoitteiden kesto on yhteensä minuuttien tarkkuudelle pyöristettynä 16 tuntia 32 minuuttia, mistä litteroinnin lopputuloksena on 294 liuskaa tekstiä.

Teemahaastattelu tuo tutkittavien äänen kuuluviin ja ottaa huomioon sen, että ihmisten tulkinnat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä (Hirsjärvi & Hurme 2000, 48; myös Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Haastattelun tavoitteena on tuoda esiin tutkittava ilmiö kaikessa moninaisuudessaan (Hirsjärvi ym. 2000, 66–67). Teemahaastattelussa haastattelijä on etukäteen päättänyt aihepiirit, teema-alueet, jotka käydään läpi jokaisen haastateltavan kanssa. Halutessaan haastateltava voi puhua hyvinkin vapaamuotoisesti, mutta etukäteen laadittu teemarunko takaa sen, että jokainen teema tulee käsiteltyä. (Tiittula & Ruusuvoori 2005, 11; Eskola ym. 2008, 86–87.)

Teemahaastattelurunko rakentuu teema-alueiden varaan. Teema-alueet edustavat tutkimuksessa käytettyjen teoreettisten käsitteiden spesifioituja alakäsitteitä tai -luokkia. (Hirsjärvi ym. 2000, 66–67.) Ennen haastattelujen toteuttamista luottamus oli operationalisoitava eli luottamus oli muunnettava tutkittavaan muotoon (Saaranen-Kauppinen ym. 2006). Käytännössä luottamus oli pilkottava sellaisiksi kysymyksiksi, joihin saaduilla vastauksilla on mahdollista analyysin suorittamisen jälkeen vastata tutkimuskysymyksiin. Haastattelutilanteessa esitettävät kysymykset kohdistuvat teema-alueisiin tarkentaen niitä haastateltavan elämänpiiriin (Hirsjärvi ym. 2000, 66–67).

Jokaisen haastattelun aluksi kävin läpi haastateltavien taustatiedot ja työnkuvan. Tämän jälkeen siirryin käsittelemään varsinaisia teemoja, jotka nimesin teemahaastattelurunkoon (ks. Liite 1) seuraavasti: luottamus ratkaisutyön käytännöissä, etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen, väärinkäytösepäilyt sekä ratkaisutyön työjärjestelyt ja luottamus. Näiden laajempien yläotsikoiden alle olin kerännyt joukon tarkentavia kysymyksiä kuhunkin teema-alueeseen liittyen.

Hirsjärvi ja Hurme (2000, 97) painottavat, että teemahaastattelua tehdessään haastattelija on myös ihminen, ei pelkkä mittaväline. Haastattelutilanteessa on tästä syystä pidettävä tavoitteena vuorovaikutuksen luontevuutta kaavamaisuuden sijasta. (Emt., 97.) Teemahaastattelun pyrkimyksenä on olla keskustelu (Eskola & Vastamäki 2010, 36). Vuorovaikutuksen luontevuus vaihteli haastattelutilanteesta toiseen. Luontevuuteen vaikuttivat ainakin sekä kokemattoman haastattelijan alkujännitys että haastateltavan asenne haastattelua kohtaan ja niin sanottuihin henkilökemioihin liittyvät vaikeasti selitettävät asiat.

Tiittula ja Ruusuvuori (2005) korostavat haastattelutilanteen vuorovaikutteisuutta ja kiinnittävät erityistä huomiota siihen, miten haastattelijan puhe ja kysymykset ohjaavat keskustelun kulkua ja suuntaa. Haastattelun strukturoinnin asteesta riippumatta Tiittula ym. (2005, 12) ottavat lähtökohdakseen sen, että haastattelun kaikki osapuolet osallistuvat tiedon tuottamiseen. Osa haastatteluista eteni tiukasti etukäteen laaditun teemahaastattelurungon mukaan. Tunnelmaltaan vapautuneimmat haastattelut sen sijaan kulkiivat poukkoillen teema-alueesta toiseen. Tällöin haastateltava usein esitti aloitteellisesti omia näkemyksiään aiheesta eikä haastattelijan tarvinnut nyhtää vastauksia haastateltavalta.

Haastatteluvuorovaikutuksessa tiedon katsotaan usein olevan haastateltavalla. Haastattelijaa ohjeistetaan pääsääntöisesti olemaan näyttämättä mahdollista tietämystään käsiteltävänä olevasta asiasta. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 33–34.) Haastattelijan tulisikin Ruusuvuoren ja Tiittulan (2005, 44) mukaan tarkkailla haastateltavan odotuksia tilanteen kulusta ja sen perusteella päättää, miten tuo esiin omia kokemuksiaan vai tuoko niitä esiin lainkaan. Osa haastateltavista kyseli oma-aloitteisesti työstäni Kelassa ja omista kokemuksistani, joten vastasin kysymyksiin mahdollisimman neutraaliin sävyyn tilanteen luontevuutta ylläpitääkseni. Saaranen-Kauppinen ym. (2006) korostavat haastateltavien tilanteen tuntemisen ja aihepiiriin perehtymisen tärkeyttä teemahaastattelun onnistumiselle. Työkokemukseni Kelassa oli tässä suhteessa eduksi.

Haastatteluiden toteuttamisen edellytyksenä oli tutkimusluvan saaminen Kelalta. Tutkimuslupa anottiin vapaamuotoisesti sähköpostin välityksellä. Tutkimuslupa-anomuksessa esittelin lyhyesti tutkimukseni aiheen ja aiheen taustat, haastatteluissa käsiteltävät teemat ja toiveeni haastateltavien suhteen. Kelan Keski-Suomen vakuutuspiirin johtaja myönsi tutkimusluvan haastattelujen toteuttamiseen huhtikuussa 2013. Ensimmäiset haastattelut suoritin toukokuussa 2013 ja viimeiset haastattelut elokuun 2013 lopulla.

Haastateltavat on valittu tutkimustehtävän mukaisesti siten, että jokainen haastateltava työskentelee etuuskäsittelijänä. Asetin haastateltavien valinnalle ehdoksi sen, ettei kukaan haastateltavista ole haastatteluhetkellä esimiesasemassa tai toimi varsinaisena etuusvastaavana. Etuusvastaava toimii yksikössä asiantuntijan roolissa tiettyyn etuuteen liittyvissä kysymyksissä. Kelan sisäiset työjärjestelyt vaikuttivat siihen, millaisten etuusyhdistelmien käsittelijöitä sain haastateltavikseni. Haastateltavat on poimittu kahdesta tiimistä, joista toisen tiimin vastuulle kuuluu yleisen asumistuen sekä työttömyysturvan käsittely ja toinen tiimi käsittelee pääasiassa perhe-etuuksia. Asetelman tarkoitus on mahdollistaa vertailu näiden kahden etuusryhmän käsittelijöiden välillä siten, että halutessani voin analysoida, onko näkemyksillä asiakkaisiin luottamisesta eroavaisuuksia enemmän tarveharkintaiseksi miellettyjen etuuksien käsittelijöiden ja vähemmän tarveharkintaisten etuuksien käsittelijöiden välillä.

Ensimmäinen askel haastateltavien värväämisessä oli ottaa yhteyttä tutkimusluvassa mainittuihin yhteyshenkilöihin, joiden kanssa oli määrä sopia haastattelujen käytännön järjestelyistä. Yhteyshenkilöt toimivat haastateltavien esimiehinä. Esimiehet tiedottivat

alaisilleen mahdollisuudesta osallistua haastattelututkimukseen ja ottivat vastaan ilmoittautumisia vapaaehtoisilta tai vastaavasti pyysivät alaisiaan ilmoittamaan, jos he eivät halua ottaa osaa tutkimukseen. Haastateltavista kuusi oli pääasiassa perhe-etuuksia käsittelevästä tiimistä ja viisi työttömyysturvaa sekä yleistä asumistukea käsittelevästä tiimistä. Haastattelujen ajankohdista sovittiin joko sähköpostitse kahden kesken haastateltavan kanssa tai tiimin esimies järjesti haastatteluajan haastateltavan kanssa ja ilmoitti ajankohdasta minulle. Haastattelut tehtiin haastateltavien työajalla ja toteutettiin haastateltavien työpaikalla. Haastatteluja varten oli joko etukäteen varattu tyhjillään oleva työhuone tai haastattelu suoritettiin haastateltavan omassa työhuoneessa.

Haastattelun aluksi kerroin itsestäni ja tutkimusaiheestani, otin haastateltavan yhteystiedot ylös ja pyysin nauhoitusluvan. Haastattelutilanteiden nauhoitteista lyhyin kestää 54 minuuttia ja pisin 2 tuntia 21 minuuttia. Korostin haastattelutilanteen alussa haastattelun luottamuksellisuutta ja sitä, etten tee tutkimusta Kelan toimeksiantona vaan opinnäytetyönä. Lähetin kaikille haastateltaville haastattelun jälkeen sähköpostiin omat yhteystietoni ja lupasin ilmoittaa, mistä ja milloin valmis tutkimus on luettavissa.

Haastateltavien anonymiteetin säilyttämiseksi en esitä raportissa sellaisia tunnistetietoja yhdessä, joiden perusteella haastateltava olisi työyhteisön sisällä tunnistettavissa. Tällaisia tunnistetietoja ovat esimerkiksi haastateltavan käsittelemä etuus ja etuuskäsittelijän ikä. Haastateltavista yhdeksän oli naisia ja miehiä oli kaksi. Heistä nuorin oli 31-vuotias ja vanhin 61-vuotias. Käsiteltävien etuuksien mukaan haastateltavat jakautuivat seuraavasti: pääasiallisesti yleistä asumistukea käsittelee kaksi henkilöä, työttömyysturvaa kolme henkilöä ja perhe-etuuksia kuusi henkilöä. Perhe-etuuksiin kuuluvat lapsilisä, lastenhoidon tuki, vanhempainpäivärahat, elatustuki, äitiysavustus ja työnantajien lomakustannuskorvaus. Perhe-etuuksien käsitteelijäksi on tässä yhteydessä laskettu henkilö, joka käsittelee pääasiallisesti jotain edellä mainituista etuuksista.

Kolme haastateltavista oli suorittanut vähintään alemman korkeakoulututkinnon. Loput kahdeksan olivat suorittaneet toisen asteen tutkinnon. Haastateltavien työhistoriat Kelan palveluksessa vaihtelivat noin viidestä vuodesta 40 vuoteen, keskiarvon ollessa 21 vuotta. Asiakassihteerin nimikkeellä työskenteli haastatteluhetkellä kahdeksan toimihenkilöä, kahden nimike oli asiakasneuvoja ja yksi toimi vakuutussihteerinä. Kuten yksi haastateltavistakin totesi, asiakassihteerit ja asiakasneuvojat tekevät tittelistä riippumatta samaa työtä, mutta vakuutussihteerin toimenkuvassa on mukana myös asiantuntijatyötä.

6.3 Sisällönanalyysi ja teemoittelu

Analysoin keräämäni aineistoa sisällönanalyysin keinoin. Olen kiinnostunut siitä, mitä merkityksiä aineistosta löytyy. En niinkään siitä, miten eri merkityksiä aineistossa tuotetaan. Sisällönanalyysin eri muodoista, joita ovat Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan aineistolähtöinen analyysi, teoriaohjaava analyysi ja teorialähtöinen analyysi, parhaiten toteuttamaani analyysia kuvaa määritelmä teoriaohjaavasta (myös teoriasidonnainen) analyysistä.

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta samoin kuin aineistolähtöisessä analyysissäkin, mutta teoriaohjaavassa analyysissä aikaisempi tieto ohjaa analyysiä. Aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava, mikä usein on aikaisemman tiedon asema teorialähtöisessä analyysissä, vaan uusia ajatusuria luova. Aineistolähtöisessä analyysissä teoreettiset käsitteet luodaan aineistosta, kun taas teoriaohjaavassa analyysissä käsitteet otetaan käyttöön ennalta tiedettyinä. (Emt., 96–97, 117.)

Käsittelen aineistoa teemoittelun avulla. Teemoittelun tavoitteena on löytää aineistosta eri aiheita eli teemoja kuvaavia näkemyksiä (Eskola ym. 2008, 174; Tuomi ym. 2009, 93.) Teemoja muodostetaan etsimällä aineistosta eri haastatteluja yhdistäviä tai erottavia seikkoja. Teemoittelu on mahdollista suorittaa aineisto- tai teorialähtöisesti. (Saaranen-Kauppinen ym. 2006.) Lopullisiin tuloksiin ja teemoihin päätyminen vaati aineiston teemoittelun kolmeen kertaan. Teemoittelun apuna käytin aineiston koodausta. Teemoittelu tapahtui osittain aineistolähtöisesti ja osittain teorialähtöisesti.

Litteroituani haastattelut erotin ensimmäiseksi haastateltavien taustatiedot muusta aineistosta erilliseksi tiedostoksi. Tämän jälkeen luin paperille tulostetun aineiston läpi alleviivaten tekstistä haastattelussa käsiteltyjen haastattelurungon mukaisten teemojen kannalta olennaisia asioita. Saatuani yleiskuvan aineistosta päätin teemoitella aineiston koodauksen avulla (ks. koodauksesta teemoittelun apuna Saaranen-Kauppinen ym. 2006).

Teemahaastattelurunkoa varten purin luottamuksen käsitteen teorian pohjalta eri osa-alueisiin. Kysyin haastateltavilta esimerkiksi, että uskotko asiakkaiden tietoihin ja taitoihin Kela-asioiden hoitamisessa. Kysymys perustuu Yangin (2005, 276) määritelmälle virkamiesten luottamuksesta kansalaisiin. Yangin (emt.) mukaan virkamiesten luottamus

kansalaisiin perustuu virkamiesten uskomuksiin kansalaisten kyvyistä. Ensimmäistä teemoitteluyritystä varten keräsin purkamani luottamuksen eri ulottuvuudet uudelleen yhteen, yhdeksi otsikoksi ja samalla teemaksi, josta esimerkkinä ”etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen” -teema. Mikäli etuuskäsittelijä kertoi uskovansa asiakkaiden kykyyn Kela-asioiden hoitamisessa, tulkitsin vastauksen osoitukseksi etuuskäsittelijän luottamuksesta asiakkaisiin ja liitin vastauksen ”etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen” -teeman alle.

Koodasin aineiston seuraavien sekä teoriaan että aineistoon perustuvien teemojen mukaan: Kelan luottamus asiakkaaseen, etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen, Kelan epäluottamus asiakasta kohtaan, etuuskäsittelijän epäluottamus asiakasta kohtaan, luottamuksen riskit ja väärinkäytökset, luottamuksen edut/perustelut luottamukselle, luottamuksen muutokset, etuuskäsittelijän luottamusharkinnan paikat, etuuskäsittelijän toimenkuva sekä toimintamahdollisuudet ja tietotekniikka/työvälineet. Käytin koodauksessa apuna eri värejä siten, että annoin kullekin edellä mainitulle teemalle värin ja alleviivasin aineistosta kyseisellä värillä aina kyseiseen teemaan liittyvät kohdat.

Ensimmäisen teemoitteluyrityksen jälkeen aineisto oli kuitenkin vielä liian karkeasti jaoteltu ja hankalasti hahmotettava. Tarkempia yhtäläisyyksiä hahmottaakseni ja aineistolähtöisyyttä parantaakseni aineisto oli teemoiteltava uudelleen. Toteutin teemoittelun tällä kertaa tietokoneen tekstinkäsittelyohjelmalla leikkaa-liimaa -tekniikalla. Yhteen tiedostoon keräsin työttömyysturvan käsittelijöiden näkemykset, toiseen yleisen asumistuen käsittelijöiden näkemykset ja kolmanteen perhe-etuuksien käsittelijöiden näkemykset. Tällä tasolla tehty erottelu mahdollistaa erojen ja yhtäläisyyksien tarkastelemisen eri ryhmien välillä, mutta on kuitenkin riittävän kokoava aineiston hahmottamiseksi kokonaisuutena teemojen suhteen.

Poimin haastatteluista näkemyksiä edellä mainitulla tavalla seuraavien otsikoiden eli alustavien teemojen alle: etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen (teorialähtöisesti), missä suhteessa/missä asioissa etuuskäsittelijä luottaa asiakkaaseen, miten etuuskäsittelijä perustelee luottamustaan tai mitkä ovat luottamuksen syitä, miten etuuskäsittelijän luottamus konkretisoituu, missä suhteessa etuuskäsittelijä ei luota asiakkaaseen tai epäilee asiakasta, miten etuuskäsittelijä perustelee epäluottamusta tai epäilystä tai mitkä ovat epäluottamuksen tai epäilyksen syitä, miten etuuskäsittelijän epäluottamus tai epäily konkretisoituu, sisältyykö etuuskäsittelijälle riskiä asiakkaaseen luottamisessa,

luottamuksen esteet, luottamusta parantavat asiat, etuuskäsittelijän toiminnan rajoitukset luottamuksen suhteen, luottamusharkinnan paikat ja etuuskäsittelijän luottamuksen muutos. Kokosin näkemykset etuusryhmittäin myös seuraavista haastattelussa käsitellyistä aiheista: Kelan luottamus asiakkaisiin (teorialähtöisesti), etuuskäsittelijöiden näkemyksiä Kelan luottamuksesta asiakkaisiin, luottamuksen edut ja perustelut sekä luottamuksen riskit.

Teemoittelun jälkeen teemoittelin aineiston vielä yksityiskohtaisemmin värien avulla. Esimerkiksi otsikon ”missä suhteessa etuuskäsittelijä luottaa asiakkaaseen?” alle kerätyistä sitaateista väritin vihreällä ne, joissa etuuskäsittelijä puhui luottavansa asiakkaan rehellisyyteen. Näin aineistosta oli pian havaittavissa, että suurin osa luottamuksesta kohdistuu nimenomaan asiakkaan rehellisyyteen ja hyväntahtoisuuteen. Lopullista tuloslukua varten jotkin edellä luetelluista teemoista oli mahdollista yhdistää yhdeksi laajemmaksi pääteemaksi. Näiden teemojen ja aineistolle esitettyjen kysymysten avulla pystyn vastaamaan tutkimuskysymyksiini.

6.4 Tutkijan lähtökohdat ja aineiston arviointia

Työskentelin haastattelujen toteuttamisen aikaan vuosilomasijaisena Kelalla, mutta hallinnollisesti eri yksikössä kuin haastateltavani. Lisäksi olen työskennellyt Kelalla eri toimipisteissä aikaisempina kesinä sekä pätkittäin opintojen ohessa. En ole toiminut Kelalla esimiesasemassa. Kerroin yhteyksistäni ja työsuhteestani Kelaan jokaisen haastattelun alussa. Sittenmin työsuhteeni on vakinaistettu ja työskentelen nykyään asiakasneuvojan nimikkeellä opintoetuksien etuuskäsittelijänä.

Teemahaastattelurungon laatimisessa ja haastattelukysymysten esittämisessä haastattelutilanteessa koen, että työkokemukseni Kelalla oli minulle hyödyksi. Ymmärsin haastateltavien puheesta ne lukuisat lyhenteet ja esimerkiksi tietokoneohjelmistojen nimet, joita Kelalla laajasti käytetään. Tämä oli etu myös aineiston analyysivaiheessa. Kela-työkokemuksen haittapuolena saattaa olla se, että jotain voi jäädä huomaamatta joko haastattelu- tai analyysivaiheessa, koska joistain asioista on voinut tulla itsestäänselvyyksiä eikä niitä osaa kyseenalaistaa.

Analyysivaiheessa keskityin erityisesti sulkemaan mahdolliset ennakko-olettamukset analyysin tuloksista ulkopuolelle ja tarkastelemaan aineistoa avoimin silmin ja mielin.

Parhaiten koin pääseväni tähän toteuttamalla analyysin huolellisen systemaattisesti. Kirjasin myös ennakko-olettamukseni ylös ennen varsinaisen analyysivaiheen aloittamista, minkä huomasin parantavan analyysin laatua.

Aineisto osoittautui kooltaan riittäväksi tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta. Haastatteluja tehdessäni huomasin, ettei ratkaisevalla tavalla uusia teemoja koskevia näkökulmia esiintynyt enää haastattelujen loppuvaiheessa. Kokemus vahvistui aineistoa lukiessani ja analysoidessani. Teemoja kuvaavien näkemysten suhteen aineisto osoittautui loppujen lopuksi hyvin homogeeniseksi.

Ajallisesti haastatteluiden toteuttaminen osui aikaan, jolloin luottamuksen korostaminen oli selvästi vielä suhteellisen uusi asia Kelassa. Monet haastateltavista tekivätkin oma-aloitteisesti vertailuja entiseen ilmapiiriin ja entisiin toimintatapoihin. Aineiston erityispiirteenä on mainittava, että haastateltavilla oli keskimäärin takanaan pitkä työhistoria Kelan palveluksessa. Alle kymmenen vuotta Kelalla työskennelleitä oli aineistossa vain kaksi. Perhe-etuuksia käsittelevien tiimissä ei ryhmän esimiehen mukaan ole ketään, joka olisi tullut muutaman vuoden sisällä ryhmään uutena työntekijänä vaan kaikki ovat jo Kelalla pidempään töissä olleita. Yleistä asumistukea ja työttömyysturvaa käsittelevien tiimissä kaksi toimihenkilöä on ollut vuoden töissä ja muut pidempään.

Aineiston analysoinnin yhteydessä tein ratkaisun, että jätän aineiston ulkopuolelle vastaukset kysymyksiin ratkaisutyön puolueettomuudesta ja tasa-arvoisuudesta. Kysymys on tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta tarpeeton ja haastateltavat lienevät jäävejä arvioimaan omaa työtään edes kansalaisen roolissa. Kysymyksellä saattaisi olla merkitystä siinä tapauksessa, jos tutkimuksen tarkoituksena olisi selvittää asiakkaiden luottamusta Kelaan ja kysymys esitettäisiin asiakkaille etuuskäsittelijöiden sijasta. Alun perin kysymyksen esittämisen taustalla on ollut ajatus siitä, että julkisten instituutioiden reiluutta ja oikeudenmukaisuutta pidetään yleistynyttä luottamusta selittävänä tekijänä (ks. esim. Kouvo 2014).

7. KELAN LUOTTAMUS ASIAKKAASEEN

Haastateltavien tunnisteena on tässä raportissa käytetty etuuden tai etuusyhdistelmän lyhennettä. PE tarkoittaa perhe-etuuksien käsittelijää, TT tarkoittaa työttömyysturvan käsittelijää ja AY tarkoittaa yleisen asumistuen käsittelijää. P osoittaa haastattelijan puheenvuoron. Lyhenteen jälkeen alaindeksissä oleva satunnaisesti valittu kirjain erottaa kyseisen etuuden käsittelijät toisistaan. Aineistolainaukset on erotettu kursiivilla leipätekstistä.

7.1 Etuuskäsittelijän toimenkuva aineiston perusteella

Pyysin haastateltavia kertomaan työtehtävistään, työvälineistään ja työympäristöstään. Lisäksi kartoitin haastateltavien kokemuksia siitä, missä määrin he voivat käyttää työssä omaa harkintaansa. Työnkuvan selvittämisen taustalla vaikutti kaksi tekijää: varmistuminen siitä, että haastateltavat kuuluvat siihen joukkoon, josta tässä tutkimuksessa halutaan saada tietoa ja katutason byrokraatti-käsitteen soveltuvuuden arvioiminen kohdejoukkoon.

Aineiston perusteella etuuskäsittelijän toimenkuvaan kuuluu etuusratkaisujen valmistelua, päätösten tekemistä hakemusten tai muiden tietojen perusteella ja erilaista jälkikäteistä seurantaa, josta suuren osa muodostaa niin kutsuttu listatyö. Etuusratkaisujen valmisteluun kuuluu esimerkiksi lisäselvitysten pyytäminen asiakkaalta tai yhteistyökumppaneilta. Listatyö on sitä, että etuuskäsittelijä tarkistaa Kelalle tulleen asiakkaan olosuhteissa tapahtunutta muutosta koskevan ilmoituksen perusteella, onko tapahtuneella muutoksella vaikutusta maksussa olevaan etuuteen. Listatyönä läpikäytävät ilmoitukset tulevat pääsääntöisesti sähköisesti Kelan yhteistyökumppaneilta. Esimerkiksi kunnat ilmoittavat lastenhoidon tukeen liittyen lasten päivähoitotietoja ja työ- ja elinkeinotoimistot lähettävät työvoimapoliittisia lausuntoja työttömyysturvaan liittyen.

Osa haastateltavista kertoi lisäksi hoitavansa toimeksianto-töitä, jotka pitävät sisällään muun muassa soittopyyntöihin ja asiakkaan sähköisen asiointipalvelun kautta lähettämiin viesteihin vastaamista. Muutama haastateltava luetteli myös valitusten käsittelyn kuuluvan työtehtäviinsä. Yksi haastateltava toimi ratkaisutyön ohella etuusvastaavan työparina ja arvioi käyttävänsä puolet työajastaan asiantuntijatyöhön. Asiantuntijatyöhön kuuluu

haastateltavan mukaan etuuskäsittelijöiden neuvontaa, asiantuntijalausuntojen antamista, tarvittaessa päätösten oikeellisuuden valvontaa ja muutoksenhaku- ja poistoasioiden käsittelyä. Takaisinperintäasioiden hoitaminen ei kuulunut haastateltavien työnkuvaan.

Jokainen haastateltava mainitsi tärkeimmäksi työvälineekseen tietokoneen. Esimerkiksi haastateltava PE_k totesi, että *"(...) netti, kun menee poikki tai yhteydet, niin mitään et tee. (...) Et se kone on se, millä sitä tehdään ja ne tietojärjestelmät ja tietoliikenneyhteydet."* Puhelin arvoitettiin tietokoneen ohella tärkeäksi työvälineeksi. Haastateltavat työskentelevät ympäristössä, jossa eivät ole suoraan kasvotusten tekemisissä asiakkaiden kanssa. Yhteydenpito asiakkaisiin tapahtuu pääasiassa puhelimitse tai kirjeitse. Kaksi haastateltavista toi esille Kelan asiointipalvelussa olevan viesti-toiminnon, jonka avulla asiakkaisiin voi myös rajoitetusti olla yhteydessä. Yksi haastateltavista mainitsi mahdollisuudesta jättää asiakkaalle soittopyyntö tekstiviestillä. Tietokoneen ja puhelimen lisäksi perinteiset muistiinpanovälineet ja kalenteri koettiin tarpeellisiksi.

Haastateltavien kertomukset työvälineistä ja yhteydenpidosta asiakkaisiin tukevat osin Bovensin ja Zouridisin (2002) argumenttia perinteisten katutason byrokratioiden vaihtumisesta näyttöpäätte- ja tietojärjestelmätason byrokratioihin. Seuraavassa sitaatissa kuvataan asiakkaan Kelan sähköisen asiointipalvelun kautta täyttämän ja lähettämän työttömyysajanilmoituksen käsittelyä silloin, kun etuuden automaattinen maksatus ei ole onnistunut:

TT_f: *"(...) mut siinä ei käytännössä välttämättä ole mitään ihmeellistä tai ne on sitten täyttäneet sen vähän väärin siellä ja se kone ei tajuu sitä, jonka takia se ohjautuu meille. Et sitten oon alkanu ite jo tajuumaan niitä tiettyjä, et mitä se kone ei tajuu ja sit vaan ite tajuu sen, et no ahaa tosta se johtuu ja sit vaan sen klikkailee niinkun ja se on ok sitten sillä (...)"*

Valtaosa haastateltavista näki, että lait ja Kelan sisäiset ohjeet tai tietotekniikka ohjaavat työn tekemistä siinä määrin, että tilaa oman harkinnan käyttämiselle jää vähän tai jonkin verran (ks. myös Kallio & Kouvo 2015, 319). Kukaan haastateltavista ei tuonut esille, ettei hänellä olisi lainkaan harkintavaltaa työnsä tekemisessä. Toinen yleisen asumistuen käsittelijöistä kertoi, että lait ja ohjeet sitovat käsittelijää, mutta asumistuen päätöksen tekeminen edellyttää oman harkinnan käyttämistä tuloarvion laatimisessa. Toinen käsittelijä puolestaan totesi, että nykyään päätösten tekeminen on tarkkaan ohjeistettua, mutta kertoi *"meidän vanhempien"* tekevän päätökset totutulla tyyllillä maalaisjärkeä

”omin päinki” käyttäen. Yksi haastateltavista ei arvioinut harkinnan mahdollisuuksia määrällisesti vaan kertoi sen sijaan esimerkkejä tilanteista, joissa harkintaa voi käyttää.

Etuuskäsittelijöille on asetettu määrälliset ratkaisutavoitteet eli päätösmääriä koskevat tavoitteet. Tavoitteet ovat haastateltavilta saadun tiedon mukaan etuus- tai henkilökohtaisia. Haastateltavat arvioivat riippumatta siitä, mitä etuuksia käsittelevien ryhmään he kuuluivat, että nopeimmillaan päätös syntyy muutamassa minuutissa ja pisimmillään käsittely voi viedä päivänkin. Vaikeissa tapauksissa etuuskäsittelijät kertovat kääntyvänsä etuusohjeiden (Kelan sisäinen lakien soveltamisohje) ja asiantuntijoiden eli etuusvastaavien puoleen.

Työtä tehdään esimiehen laatiman työvuorosuunnitelman mukaisesti, jossa on määritelty päiväkohtaisesti, mitä etuutta ja mitä työtä etuuden sisällä käsittelijä minäkin päivänä tekee. Haastateltavat kertoivat voivansa vaikuttaa lähinnä siihen, missä järjestyksessä työpäivän aikana hoitavat heille määrätyt työtehtävät. Yksi haastateltavista luonnehti tilannettaan poikkeukselliseksi Kelan sisällä siinä suhteessa, että saa ratkaisutyössä itse suunnitella, mitä tekee ja milloin tekee.

Vaikka suurin osa haastateltavista koki harkintavaltansa rajoittuneeksi, kävi haastateltavien kertomien esimerkkien kautta ilmi, että etuuskäsittelijällä saattaa yksittäisen asiakkaan asian kohdalla olla asiakkaan tilanteen kannalta merkittäväkin mahdollisuutta harkintaan. Etuuskäsittelijä voi esimerkiksi luopua liikamaksusta, mikäli liikamaksun määrä on vähäinen, tai myöntää lastenhoidontuen, vaikka hakemus on myöhässä. Etuuskäsittelijä voi myös arvioida toimitettujen selvitysten riittävyyttä tai päättää, tekeekö päätöksen puutteellisesti täytetyn hakemuksen perusteella nojautuen omaan tulkintaansa tilanteesta. (ks. myös Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014).

Katutason byrokraatin käsitettä voidaan soveltaa myös aineistosta nousseiden seikkojen perusteella Kelan etuuskäsittelijään, vaikka selvää on, että yhtä enenevässä määrin aineisto antaa tukea Bovensin ja Zouridisin (2002) teorialle katutason byrokratioiden muuntumisesta näyttöpääte- ja jopa tietojärjestelmätason byrokratioiksi. Etuuskäsittelijöiden harkintavaltaan liittyvät näkemykset vastaavat hyvin Kotkasin ja Kalliomaa-Puhan (2014) Kelan etuuskäsittelijöille suunnatun harkintavaltaa koskevan kyselytutkimuksen tuloksia.

7.2 Etuuskäsittelijöiden luottamus asiakkaaseen

7.2.1 Luottamus asiakkaan moraaliin

Etuuskäsittelijät luottavat eniten asiakkaiden rehellisyyteen ja hyväntahtoisuuteen. Etuuskäsittelijät näkevät, että huijaaminen ei ole iso ongelma ja että väärinkäytöksiä on vähän. Lähes poikkeuksetta luottamus asiakkaisiin ilmaistiin sanomalla, että suurin osa asiakkaista on rehellisiä tai pääsääntöisesti asiakkaat ovat rehellisiä tai haluan uskoa, että asiakkaat ovat rehellisiä, mutta *”joukkoonhan mahtuu aina joku, joka jotain keplottelee”*. Suorien asiakkaiden rehellisyyttä koskevien ilmausten lisäksi luottaminen asiakkaiden rehellisyyteen käy ilmi siitä, ettei asiakkaiden tarkoitusperiä epäillä:

TT_f: *”(...) kyllä mä niinkun huomaan sen, että ihmisillä on se pyrkimys ihan toimia niinkun tosi hyvinkin sääntöjen mukaan (...)”*

PE_p: *”(...) että en mä usko siihenkään, että ne niinkun tarkoituksella jättäisivät ilmoittamatta jotakin (...)”*

Etuuskäsittelijöiden luottamuksen perustelut tai luottamuksen syyt voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään: itseen liittyvät töihin liittymättömät perustelut, työssä koettuun liittyvät perustelut ja epärehellisyyden mahdollisuuksiin liittyvät perustelut. Yksi haastateltava saattoi esittää haastattelun edetessä useita perusteluja sille, miksi uskoo asiakkaiden rehellisyyteen, joten perustelut eivät ole toisiaan poissulkevia. Toisaalta oli myös niitä, joiden syyt luottaa asiakkaiden rehellisyyteen painoutuivat selkeämmin johonkin tiettyyn perusteluun.

Itseen liittyvät työhön liittymättömät perustelut pitävät sisällään omaan henkilökohtaiseen ihmiskäsitykseen kuuluvat asiat (vrt. moraalinen luottamus Uslaner 2002) ja omiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin tai kykyihin liittyvät asiat. Eräs haastateltavista kertoi, ettei osaa epäillä asiakkaita, koska *”multa vissiin puuttuu ne tuntosarvet kokonaan”*. Toinen puolestaan pohti uskomuksensa syyksi omaa sinisilmäisyyttään ja empaattisuuttaan. Myös uskomus omaan kykyyn tunnistaa huijarit ikään kuin intuitiivisesti tai kokemuksen myötä tuotiin esille. Lisäksi yleistä ihmiskäsitystä *”ehkä mä vaan luotan sen verran sitten ihmisiin noin niinkun muuten”* käytettiin asiakkaiden rehelliseksi kokemisen perusteluun.

Työn kautta saadut kokemukset siitä, että huomattaviksi tai törkeiksi miellettyjä väärinkäytöksiä, valheita tai huijausyrityksiä ei ole tullut vastaan tai asiakkaan kertomus on myöhemmin osoittautunut paikkaansa pitäväksi, ovat etuuskäsittelijöille syitä uskoa asiakkaiden rehellisyyteen ja hyvántahtoisuuteen.

AY_c : ”Onko mulle yhtään tullu semmosta, joka olis raakasti valehdellu, ei varmaan oo sitten eteen tullu. Tässä asumistuessa nykyään.”

Kuten yllä olevasta sitaatistakin on pääteltävissä, haastateltavat rajasivat usein väärinkäytösten vähäisyyttä tai huijausyritysten harvinaisuutta koskevat lausumansa koskemaan sitä etuutta tai niitä etuuksia, joita sillä hetkellä toimenkuvansa mukaisesti käsittelivät. Puhelimessa asiakkaista saatu rehellinen vaikutelma ja asiakkaiden tapa lähteä hoitamaan asiaansa tulivat mainituksi myös merkkinä asiakkaiden rehellisyydestä.

Jos etuuskäsittelijä kokee, ettei asiakasta ole aihetta epäillä tai asiakkaalla ei ole mahdollisuutta valehdella, hän todennäköisesti uskoo asiakkaan rehellisyyteen. Tällainen perustelu pohjautuu siihen, että syyt epäluottamukseen mitätöityvät (vrt. Offe 1999, 55–56). Käytännössä epäluottamuksen syyt mitätöidään tarkistamalla asiakkaan antamia tietoja tai luottamalla Kelan asiakkaisiin kohdistamaan tekniseen valvontaan ja seurantaan. Yleisiä käsityksiä elämästä voidaan myös käyttää epäluottamuksen mitätöinnin välineenä, kuten ”(...) esimerkiksi yksinhuoltajaäitejä, jotka nyt ei huijaa mihinkää suuntaan. Ne ei pääse tekemään pimeitä töitä. Ne on jumissa siellä kotona ja tota nuoret ei saa työtä (...)”

Rehellisyys kyseenalaistui sellaisissa tilanteissa, joissa epäselvyydet tai asiakkaasta johtuvat liikamaksut olivat toistuvia. Järjestelmässä näkyvät tiedot aikaisemmista väärinkäytöksistä herättivät käsittelijöiden epäilyksen. Jos sama asiakas, jonka asiaa etuuskäsittelijä oli aikaisemmin käsitellyt, tuli uudelleen vastaan ja etuuskäsittelijä huomasi asiakkaan tiedoista, että sittemmin oli selvinnyt, että asiakas oli aikaisemmin antanut väärää tietoa, herätti tämä epäluottamusta asiakkaan rehellisyyttä kohtaan. Tällä tasolla epäluottamus perustuu enemmän tuttuuteen, kokemuseräiseen tietoon siitä, että ”tämä oli tämä” asiakas.

Etuuskäsittelijät kohdistivat väärinkäytöksistä ja huijauksista puhuessaan epäluulonsa lähes poikkeuksetta työttömyysturvaan. Työttömyysturvan ohella nostettiin esille ”postilaatikkosisät” eli virallisten osoitetietojen mukaan muualla kuin perheensä luona asuviin isiin, mutta joiden epäillään tosiasiasa edelleen asuvan perheensä kanssa. Tukien kannalta tämä tarkoittaa vähintään yksinhuoltajakorotusta lapsilisiin ja perheen muusta taloudellisesta

tilanteesta riippuen mahdollisesti korotusta muiden tukien tarveharkintaisiin osiin. Tarveharkintaiset etuudet tai etuuksien tarveharkintaiset osat vaikuttavat heikentävän luottamusta asiakkaiden rehellisyyteen (ks. myös Vuorenhela 2010, 14.) Tietojärjestelmissä näkyvien tietojen lisäksi tällaisista työssäkäynnin salaamiseen ja asumistietojen vääristelemiseen liittyvistä väärinkäytöksistä etuuskäsittelijät olivat kuulleet vapaa-ajallaan ja lukeneet lehdistä.

Valvonnan puute tai valvonnan mahdottomuus saattavat edelleen lisätä epäluottamukseen päätyminen todennäköisyyttä. Lähinnä lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen kautta esitettiin ongelmaksi se, että käytännössä tosiasiallisia asumisolosuhteita on mahdotonta valvoa eikä etuuskäsittelijällä juuri ole keinoa puuttua, mikäli tällainen häntä epäilyttävä osoitejärjestely tulee vastaan.

PE_k: ”Ja kukaan ei sitä tule osoittamaan, ettei se nyt oikeasti asu siellä äitinsä luona tai siellä matkailuautossa siinä sadan metrin päässä parkissa.”

Yang (2005, 276) on määritellyt, että hallintovirkamiesten luottamus kansalaisiin perustuu muun muassa hallintovirkamiesten uskomukselle kansalaisten rehellisyydestä ja hyväntahtoisuudesta. Aineiston perusteella voidaan todeta, että etuuskäsittelijät uskovat asiakkaiden rehellisyyteen ja hyväntahtoisuuteen. Etuuskäsittelijöiden uskomus asiakkaiden rehellisyyteen muistuttaa osittain yleistynyttä luottamusta ja sen syntymekanismia (ks. Offe 1999, 55–56; Uslaner 2002). Tässä tapauksessa mekanismi voisi toimia seuraavasti: Etuuskäsittelijällä on lähtökohtaisesti yksityishenkilöinä ja suomalaisen hyvinvointivaltion kansalaisena luottamus siihen, että suurin osa ihmistä on rehellisiä. Uskomus rehellisyyteen vahvistuu työn kautta kokemusperustaisesti ja edelleen työtehtävien ja niihin sisältyvien tarkistuskäytäntöjen myötä syyt olla luottamatta ihmisten rehellisyyteen laajana joukkona mitätöityvät.

7.2.2 Luottamus asiakkaan kykyihin

PE_q: ”No, kun se on musta se on se hakemus on se a ja o, et jos on hyvin täytetty niin, jos se on täytetty, vastattu kaikkiin kysymyksiin, kun jokainen kysymys on siinä, se perustuu johonkin, sillä on joku tarkoitus ja jos se on vastannut kaikkiin, niin silloin se on niinkö helppo ratkaista ja, jos sitten on ne liitteet, mitä siinä on pyydetty, jos nekin on kaikki, niin se on helppo ratkaista.”

Asiakkaan rehellisyyteen ja hyväntahtoisuuteen uskomisen lisäksi asiakkaaseen luottamiseen vaikuttaa etuuskäsittelijän näkemys asiakkaan tiedoista ja taidoista (ks. Yang 2005, 276). Etuuskäsittelijän työssä asiakkaiden tiedot ja taidot tulevat ilmi siinä, miten asiakkaat ovat täyttäneet hakemukset, osaavatko he toimittaa tarvittavat liitteet ja miten lisäselvityspyyntöihin tai yhteydenottoihin vastataan. Etuuskäsittelijöiden luottamuksen heikko kohta löytyy asiakkaiden tietoja ja taitoja kuvaavista lausumista:

PE_p: ”(...) *et kun sitä aina mieltii sit jotenkin sitten, että niinkun jotain asiakkaita, että sitä, et eikö oikeasti, että eikö se edes niinkun, että ei tajua, että mitä sen pitäisi tehdä tai miten täyttää, (...)*”

PE_g: ”(...) *että tietääköhän, kun ei ne välttämättä ei ehkä aina kaikki ymmärrä mitä, mitä tarkoitetaan milläkin, että siinäkin voi tietysti olla vähän niinkun eikä ne tiedä aina, mitä ne saa. (...) siis ne ei tiedä edes välttämättä aina, että mitä heille maksetaan, työnantaja maksaa, maksaako se vai ei.*”

Etuuskäsittelijät näkevät asiakkaiden Kela-asioita koskevat tiedot ja taidot rajallisina. Osa haastateltavista etuudesta riippumatta koki asiakkaiden tiedot ja taidot paremmiksi kuin vastaavasti toiset toivat enemmän puutteita esille. Usein koettiin, että tietyissä asioissa asiakkailla on parannettavaa, mutta toiset osa-alueet asiakkaat tietävät ja taitavat hyvin. Kerrottiin esimerkiksi, että asiakkaat pääsääntöisesti toimittavat liitteet, mutta puutteellisesti täytettyjä hakemuksia on yllättävän paljon tai asiakkaat tietävät perusasiat, mutta hiukan vaativampia asioita ei ymmärretä. Tietoihin ja taitoihin tehtiin jakoa myös nuorten tai muuten etuuksien hakijoina ensikertalaisten ja ”*semmoisten, jotka ovat kauan pyörineet tässä systeemissä*” välille. Puutteellisesti täytetyt hakemukset tai vaillinaiset selvitykset aiheuttavat etuuskäsittelijälle lisätyötä ja sitä kautta hankaloittavat ratkaisumäärätavoitteiden saavuttamista.

Epäilykset asiakkaiden tiedoista ja taidoista sekä asiakkaiden rehellisyydestä ja hyväntahtoisuudesta heräävät hyvin pitkälti samaa kaavaa noudattaen kuin luottamus asiakkaisiin vahvistuu. Asiakkaan kanssa puhelimitse tapahtuvissa kohtaamisissa etuuskäsittelijällä on mahdollisuus altistua vaikutelmille asiakkaan tietämättömyydestä tai epärehellisyydestä. Mikäli tietojärjestelmässä näkyvät tiedot, joko asiakkaan aikaisemmin itse Kelalle välittämät tiedot tai yhteistyökumppaneilta saadut tiedot, eivät täsmää asiakkaan ilmoitukseen, herättää se epäilyksen tilanteesta riippuen joko asiakkaan tiedoista ja taidoista tai rehellisyydestä.

Etuskäsittelijät perustelivat käsityksiään asiakkaiden puutteellisista tiedoista ja taidoista Kela-asioiden hoitamisessa asiakas kohtaamisissa tulleiden vaikutelmien ja järjestelmässä näkyvien tietojen lisäksi muun muassa sillä, että ” (...) jos itekin ajattelee, että sä lähdet jotain ihan uutta asiaa (opettelemaan), sit voi tulkita asiat ihan väärin (...)” tai ” (...) mut kyllähän se sitten taas itse, jos sitten ajattelee jonkun muun viraston, että itse jonnekin verotoimistoon tai jonnekin muuhun, niin sit huomaa, että siinä on niinkun itse on ihan yhtäläillä niinkun sormi suussa, että hakemuksen täyttämistä (...)”. Käsittelijät siis asettuivat ikään kuin asiakkaan asemaan ja pyrkivät ymmärtämään asiakkaan tilannetta etuuden hakijana eivätkä niinkään vedonneet hakijoiden yksilöllisiin ominaisuuksiin tietämättömyyden syynä. Yksilöllisistä ominaisuuksista ainoastaan hakijan kokemattomuus tai nuoruus ja yleiset elämänhallinnan ongelmat mainittiin tietämättömyyden ja taitamattomuuden syinä. Haastateltavat hyvin auliisti myönsivät, että Kela-asiat saattavat olla vaikeita, lomakkeet olla hankalasti täytettäviä ja päätökset näyttää epäselviltä ja nämä perustelut korostuivat aineistossa asiakkaan taitamattomuuden syinä.

TT_F: ” (...) ja sit tosiaan ne tulosteemit ja ne näin, mut toki ne onkin vaikeita, et kyllä mä ihan sen myönnän kanssa, että on täällä paljon myös semmoista vaikeeta asiaa, että ihan ymmärränkin, että ei niitä voi tietää ja ymmärtää. Ja samoin tosiaan oon sitä mieltä myös, että meidän lomakkeet on myös kiemuraisia, monimutkaisia, (...)”

7.2.3 Luottamus – yhteenveto

Aineiston perusteella voidaan todeta, että etuskäsittelijät selittävät ensisijaisesti asiakkaan oman ilmoituksen ja järjestelmissä näkyvän tiedon ristiriitaa asiakkaan tietämättömyydellä tai taitamattomuudella. Kun etuskäsittelijät sanovat luottavansa, kohdistuu tuo luottamus ensisijaisesti asiakkaan rehellisyyteen, hyvántahtoisuuteen ja vilpittömyyteen. Siihen, että asiakas ilmoittaa asiat totuudenmukaisesti ja parhaansa mukaan. Kotkas ja Kalliomaa-Puha (2014, 223) huomasivat myös omassa etuskäsittelijöiden harkintavaltaa koskevassa tutkimuksessaan, että etuskäsittelijät suhtautuivat asiakkaisiin varsin myönteisesti.

Mikäli asiakkaan rehellisyyttä epäillään, epäily kohdistetaan tarveharkintaisiin etuuksiin tai etuuksien tarveharkintaisiin osiin (ks. myös Vuorenhela 2010, 14). Luottamuksessa asiakkaan tietoihin ja taitoihin Kela-asioiden hoitamisessa on puutteita valtaosalla haastatelluista. Etuskäsittelijöiden näkemys tiivistyy seuraavassa aineistolainauksessa:

TTy: *”No tuota sanotaanko niin, että mä niinkun ymmärrän, et miten se on asiakkaille aika haastavaa (...) et heillä on varmaan semmoista hyvää tahtoa kyllä hoitaa ne asiat, mut sitten eivät ehkä aina ihan kykene niin toimimaan.”*

Yllättäen osa haastateltavista nosti esille asiakkaiden negatiivisen kuvan Kelasta. Yksi haastateltavista jopa epäili, etteivät asiakkaat voi täysin luottaa Kelaan. Toinen toivoi, että Kelan linjaus ensisijaisesti puhelimitse yhteydenottamisesta asiakkaisiin muuttaisi asiakkaiden käsitystä Kelasta siten, *”että eihän ne olekaan niitä kireitä mummoja täynnä, että koko laitos, että niin.”* Eräs käsittelijöistä kertoi taannoin kohdanneensa suoranaista Kelan toiminnan epäilyä ja virkailijan toimintaan kohdistuvaa epäluuloa soittaessaan asiakkaalle. Kaifeng Yangin (2005) mukaan tällainen hallintoon kohdistuva voimakas negatiivinen arvostelu vähentää virkamiesten luottamusta kansalaisiin eli tässä tapauksessa negatiivinen kuva Kelasta saattaa vähentää etuuskäsittelijöiden luottamusta asiakkaisiin.

Luottamuksessa eri etuusryhmien käsittelijöiden välillä ei ollut havaittavissa eroja vaan luottamuksen erot selittyvät muilla edellä mainituilla tekijöillä. Valtaosa haastateltavista kohdisti epäilynsä työttömyysturvaan ja etuuksien tarveharkintaisiin osiin, kuten lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen väärinkäyttämiseen, ja vastaavasti jokainen sanoi uskovansa asiakkaiden rehellisyyteen käsittelemästään etuudesta riippumatta. Suurin osa haastateltavista oli työskennellyt Kelalla pitkään ja ollut aikaisemmin myös asiakaspalvelussa sekä käsitellyt muita etuuksia, joten nämä tekijät ainakin ovat saattaneet vaikuttaa siihen, ettei eroja ollut havaittavissa.

7.3 Kelan luottamukselle määrittelemät reunaehdot

Etuuskäsittelijän työtehtävät ovat työnantajan määrittelemiä. Tarkastelemalla etuuskäsittelijän työtehtäviä luottamuksen kautta pyritään saamaan ote Kelan luottamuksesta asiakkaisiin. Tulkinnat siitä, mitkä työtehtävät luokitellaan esimerkiksi Kelan epäluottamukseksi asiakkaita kohtaan, on tehty suurimmaksi osaksi teorian pohjalta.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että etuuskäsittelijöiden tehtävänä on tutkia, onko tuen hakijalla oikeutta etuuteen. Kärjistetysti ajatellen jo etuuskäsittelijän olemassaolo asettaa Kelan luottamuksen asiakkaisiin kyseenalaiseksi. Hyväksytään tässä tarkastelussa lähtökohdaksi kuitenkin nykyinen tilanne, etuuskäsittelijä osana sosiaaliturvan toimeenpanokoneistoa, ja tarkastellaan luottamusta tämän reunaehdon vallitessa.

Etuuksien myöntökäytännöistä kertoessaan etuuskäsittelijät erittelivät, mitä asioita lähtökohtaisesti uskotaan pelkästään asiakkaan omaan ilmoitukseen perustuen ja mitkä asiat vielä tarkistetaan joko tietojärjestelmistä näkyvistä tiedoista tai asiakkaan toimittamista liitteistä. Kaksi perhe-etuuksien käsittelijää antoi seuraavanlaiset vastaukset kysymykseen, mitkä asiat hakemuslomakkeelta uskotaan sellaisenaan pelkästään asiakkaan sanaan perustuen ja mitkä asiat tarkistetaan:

PE_p: ”No oikeastaan kaikki (tarkistetaan). Tällä hetkellä nyt ne eli tulotiedot... (...)”

PE_v: ”Tuota no kyllähän me uskotaan, et jos meillä ei tämä meidän ihmetietokone sitten jotain muuta niinkun sieltä niinkun näy.”

Molempien yllä olevien lauseiden merkityssisältö on periaatteessa sama, vaikka ajatus on ilmaistu täysin päinvastaisella tavalla. Kaikki uskotaan, jos tietokoneella olevat tiedot täsmäävät asiakkaan ilmoituksen kanssa. Jotta saataisiin selville, täsmäävätkö tiedot, on kaikki tiedot tarkistettava tietokoneelta.

Tarkempi pureutuminen siihen, mitkä asiat lähtökohtaisesti uskotaan pelkästään asiakkaan ilmoitukseen pohjautuen, tuotti seuraavanlaisia tuloksia: tilinumero kirjallisesti ilmoitettuna kaikissa etuuksissa, työttömyyspäivät työttömyysturvassa ja vesimaksun määrä yleisessä asumistuessa. Työttömyysturvan myöntämisen ja maksun jatkumisen edellytyksenä on oman ilmoituksen lisäksi työ- ja elinkeinotoimistolta saatu etuuden myöntämisen mahdollistava lausunto. Tämän lisäksi työttömyysturvaa saaneiden tuloja seurataan jälkikäteisesti verotustietojen avulla. Yleisen asumistuen käsittelijä kertoi, että vesimaksun hyväksyminen pelkästään asiakkaan omaan ilmoitukseen perustuen on uusi asia. Lastenhoidon tuen hoitolisän suhteen etuuskäsittelijä mainitsi mahdollisuudesta luottaa asiakkaan omaan ilmoitukseen tuloista siinä tapauksessa, jos hakemuksessa ilmoitetut tulot ovat niin suuret, ettei hoitolisää jäisi maksettavaksi. Asiakkaan ilmoitusvelvollisuuteen luotetaan äitiyspäivärahassa, jossa asiakkaan tulee itse ilmoittaa, jos on hän tehnyt äitiysloman aikana töitä. Asiakkaan oma ilmoitus työpäivistä riittää eikä tietoa etuuskäsittelijän mukaan tarkisteta muualta. Lähtökohtaisesti uskotaan myös asiakkaan ilmoitukseen siitä, että puolison erillään asumisen syy on välien rikkoutuminen ja välien rikkoutumista edellytetään lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen myöntämiseksi. Uskottavat asiat vaikuttavat lukumääräisesti yllättävän vähäisiltä, vähämerkityksellisiltä tai sellaisilta, että niiden tarkistaminen on lähes mahdotonta.

Liitteiden tai lisätietojen pyytäminen osana ratkaisutyötä ei sinällään ole osoitus luottamuksen puutteesta. Ratkaisevaa on se, millaisia pyydettyjä liitteitä tai lisätietoja ovat. Esimerkiksi tilinumeron pyytäminen etuuden maksamista varten on luottamuksen suhteen neutraali toimenpide, mutta vuokrankorotusilmoituksen pyytäminen viittaa siihen, että asiakkaan omaan ilmoitukseen vuokran noususta ei luoteta. Etuuskäsittelijät kertoivat, että tietojärjestelmistä löytyy kattavasti tietoja asiakkaan tilanteeseen liittyen. Väestötietojärjestelmästä Kela saa muun muassa osoite- ja asukas- ja asuntotietoja ja Verohallinnolta tulotietoja. Jopa vuokran määrää koskevia tietoja tulee yhä enemmän suoraan vuokranantajilta sähköisesti Kelalle. Halutessaan etuuskäsittelijät pystyvät tarkistamaan asiakkaiden hakemukseen kirjoittamia tietoja tai puhelimesta kertomia asioita tietojärjestelmistä, jolloin asiakkaiden ei tarvitse toimittaa välttämättä lainkaan liitteitä hakemukseen. Luottamuksen näkökulmasta tällaisen tietojärjestelmätason tarkistusrakenteen luominen on ongelmallista. Luottajan ei pitäisi valvoa ja kontrolloida niitä, joihin luottaa.

Etuuskäsittelijät eivät pääsääntöisesti seuraa oma-aloitteisesti asiakkaiden asioiden edistymistä tai asiakkaita sen jälkeen, kun he ovat joko syystä tai toisesta laittaneet käsittelyssä olleen asian odottamaan esimerkiksi lisäselvitystä tai antaneet asiasta päätöksen. Käsittelijöiden mukaan on yleinen menettelytapa, ettei sama asia tai asiakas palaudu tarkoituksellisesti uudelleen saman henkilön käsiteltäväksi. Sen sijaan seuranta-työ on yksi etuuskäsittelijöiden työtehtävistä, jota tehdään annetun työvuorosuunnitelman mukaisesti. Haastateltavat luettelivat yhdeksi työtehtäväkseen niin sanotun listatyön. Listatyö on käytännössä Kelan asiakkaisiinsa kohdistamaa seuranta-työtä. Haastateltavat määrittivät listatyön seuraavasti:

AY_z: ”Listatyö pitää sisällään tällaiset esimerkiksi muilta ratkaisuyksiköiltä, eläkelaitoksilta ja näin pois päin automaattisesti koneelle tulevat muutokset etuudensaajan tilanteessa ja sen jälkeen sitten katotaan, että näkyykö meillä koneella mahdollisesti, mikä se muutos on ja selviääkö siitä, tulisko asumistukeen tehdä tarkistus sen perusteella.”

PE_q: ”Sitten tehdään semmoista seuranta-työtä, että meillehän tulee semmoiset, tulee semmoisina tuonne meidän järjestelmään niin semmoisina ilmoituksina, että jos tapahtuu jotain muutoksia niinkö perhesuhteissa. (...) ...Sitten meidän pitää tutkia, että mitä muutoksia ne, aiheuttaako ne siihen tukeen jotain, (...)”

Asiakkaiden seuraaminen eli asiakkaiden valvominen on ristiriidassa luottamuksen kanssa. Asiakkailta on jokaisessa etuudessa ilmoitusvelvollisuus olosuhteissaan tapahtuvista

muutoksista, mikäli muutoksella on vaikutusta etuuteen. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei ilmoitusvelvollisuuden toteutumiseen Kelan tasolla juuri luoteta, koska asiakkaiden olosuhteissa tapahtuneita muutoksia seurataan teknisesti jälkikäteen. Esimerkiksi työttömyysturvassa, jossa asiakkaan omaan ilmoitukseen työttömyyspäivistä luotetaan etuutta myönnettäessä, suoritetaan jälkikäteen verotustietojen perusteella tulovalvonta. Yleinen asumistuki ja lastenhoidon tuen hoitolisä tarkistetaan lisäksi vuosittain pyytämällä asiakasta toimittamaan tarkistushakemus. Kyseiset vuositarkistukset ovat kuitenkin lakisääteisiä, eivät Kelan päätösvaltaan kuuluvia.

7.4 Kenen luottamuksella on merkitystä asiakkaalle?

PE_m: *"(...) toki mä joudun noudattamaan sitä Kelan linjaa, että, et luotetaan asiakkaaseen, että, et mulla ei niinkun yksittäisenä työntekijänä ole niinkun oikeutta mennä epäilemään kaikkea, mitä asiakkaat sanoo."*

Luottamuksen konkretisoitumiseen vaikuttaa oletettavasti se, kuinka paljon etuuskäsittelijällä on harkintavaltaa työnsä toteuttamisen suhteen. Työn toteuttamiseen sisältyy sekä se, miten tehdään, että se, mitä tehdään eli mikä on lopputulos. Harkintavallan määrää taas ohjailevat Kela työnantajana ja sosiaaliturvan toimeenpanijana sekä lait. Lipskyn (1980) katutason byrokraatteja koskevan teorian mukaan katutason byrokraateilla on huomattavaa harkintavaltaa työnsä toteuttamisen suhteen (vrt. Kallio ym. 2015). Kotkasin & Kalliomaa-Puhan (2014, 213) mukaan etuuskäsittelijöillä on harkintavaltaa ja kaksi kolmasosaa heidän kyselytutkimukseensa vastanneista käsittelijöistä kertoi ratkaisevansa epäselvät tapaukset hakijan eduksi.

Aineiston valossa vaikuttaa siltä, ettei etuuskäsittelijöiden henkilökohtaisilla käsityksillä asiakkaan luotettavuudesta ole valtaosassa tapauksista vaikutusta työn lopputulokseen:

AY_c: *"(...) meidän on uskottava silti sitä asiakasta, jos ei näy mitään selvästi, ettei oo aihetta olla uskomatta."*

PE_p: *"(...) kunnastahan pitäisi tulla automaattisesti ne tiedot ja sit, jos se on ristiriidassa siihen, mitä se asiakas on ilmoittanut, niin sithän me voidaan tehdä sen kunnan ilmoituksen perusteella (...)"*

TT_f: *"Et jos saatais yleisohje, että nyt luotetaan kaikkeen, niin kyllä se vähän sitten aiheuttais mulle, että mitenköhän tää menee (...). Ja kyllä mä luulen, että kun mä sit sen tavallaan itselleni niinkun selväksi tekisin, että näin nyt toimitaan annetun ohjeen mukaan, niin sit mä toimisin."*

PE_v: ”(...) tuleehan meille ilmiantoja (...), et joku innokas naapuri tai muu ilmoittaa, että siellä nyt asuu semmoinen ja tällöinen ja se nostaa sitä ja tätä, niin tuota mehän lähetetään sitten asiakkaalle kirje, että tällöistä on ilmoitettu ja sit jos meillä niinkun ei näy siitä mitään niinkun Kelalle, että näin asia olisi, niin sit kun asiakas siihen vastaa, niin mehän uskotaan. Et jos se sanoo, et ei pidä paikkaansa, niin se on sitten siinä.”

Etuuskäsittelijän epäily asiakkaan tiedoista ja taidoista tai rehellisyydestä ilmenee asiakkaalle ensisijaisesti siinä, että käsittelijä varmistaa tietoa asiakkaalta joko puhelimitse tai kirjeitse tai pyytää kolmannelta osapuolelta vahvistusta asiakkaan kertomukselle. Niissä tilanteissa, joissa etuuskäsittelijä epäilee, onko asiakas ymmärtänyt jonkin asian oikein ja soittaa asiakkaalle varmistaakseen asian, epäily voi koitua asiakkaan eduksi. Konkreettisenä esimerkkinä perhe-etuuksien käsittelijä kertoi, että monet äitiyspäivärahan hakijat eivät ole tietoisia siitä, maksaako työnantaja heille palkkaa äitiysloman ajalta. Jos etuuskäsittelijä tällaisessa tilanteessa päättelee työnantajan perusteella, että kyseinen työnantaja lähes poikkeuksessa maksaa palkan äitiysloman ajalta, vaikka hakija on ilmoittanut hakemuksessa toisin ja ottaa yhteyttä asiakkaaseen pyytääkseen varmistamaan asian, välttyy hakija ikävältä takaisinperinnältä. Tuki perittäisiin takaisin, jos päätös olisi tehty ilmoituksen perusteella, koska etuus olisi kuulunut maksaa tällaisessa tilanteessa suoraan työnantajalle eikä asiakkaalle itselleen.

Yksittäisissä tapauksissa etuuskäsittelijät joutuvat puntaroimaan asiakkaan esittämien selvitysten luotettavuutta. Tällöin etuuskäsittelijän luottamuksella voi olla taloudellista merkitystä asiakkaalle. Kiperissä tilanteissa etuuskäsittelijät pyytävät vahvistusta näkemyksilleen etuusvastaavalta, kollegoilta tai lakimieheltä. Tapaukset, joissa luottamuksella on lopputuloksen kannalta isompikin rooli, koskevat etuudesta riippuen avoliitto-tilanteita, hakemusten myöhästymisiä, väestötietojärjestelmän asukastietojen ja muuttopäivämäärien paikkaansa pitävyyden arviointia, liikamaksun takaisinperinnästä luopumisia, väärinkäytösasioiden eteenpäin viemistä ja toimitettujen tuloksetusten riittävyyden arviointia. Lisäksi luottamuksen osoituksena tuotiin esille yleisessä asumistuessa päätöksen tekeminen asiakkaan omaan tuloarvioon perustuen silloin, kun asiakkaan oman tuloarvion oletetaan olevan realistinen muiden käytettävissä olevien tietojen perusteella. Edellä mainituissa tapauksissa etuuskäsittelijä on pakotettu käyttämään harkintaa asian käsittelemisessä. Tämä tarkoittanee myös sitä, että ratkaisu voi vaihdella etuuskäsittelijästä riippuen. (ks. harkintavallasta myös Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014.)

Etuuskäsittelijöiden mukaan on olemassa tapauksia, joissa epäily asiakkaan rehellisyydestä on vahva, mutta tilanteeseen ei ole keinoja puuttua. Asiakkaan oikeusturvan kannalta menettely kuulostaa ihanteelliselta.

PE_v: ”(...) vaikka tulee semmoinen olo, että no ehkä tää on nyt järkätty juttu, mutta sitten se on ja meille se näyttää, meidän on niinkun mentävä sen mukaan, et meillä ei oo perustetta olla uskomatta sitä asiakasta, vaikka joskus niinkun tulee semmoinen olo, että onkohan tää nyt niinkun näin, mutta ei sekään sitten sen enempiä aiheuta meillä jatkotoimenpiteitä.”

Olennaista tällaisissa tapauksissa on, ettei ole perusteita olla uskomatta asiakasta, koska epäilylle ei ole olemassa tukea ”mustaa valkoisella”. Etuuskäsittelijän toiminnan mahdollisuudet rajoittuvat selvitysten ja todistusten pyytämiseen ja Kelan sisäisesti esimerkiksi asiantuntijan mielipiteen kysymiseen. Seuraava aineistolainaus tiivistää asian.

AY_c: ”(...) että kyllähän sitä asiakasta sitten loppujen lopuks uskoo, vaikka oma epäily jääkin.”

7.5 Kelan luottamuksen muutos – luottamus etuuskäsittelijöille annettuna ohjeena

Kaifeng Yang (2005, 274) toteaa, ettei luottamus ole pala tietoa, jonka voi välittää virkamiehille ja, jonka mukaan he voivat alkaa toimia. Etuuskäsittelijöiden mukaan Kela ohjeistaa heitä luottamaan asiakkaaseen.

TT_g: ”(...) Kelankin tämä kulttuuri, että asiakkaaseen luottaminen on, on lisääntynyt, siihen pyritäänkin, pyrittykin määrätietoisesti täällä, että ohjeita tulee johdolta, että asiakkaan sanaan teidän on luotettava (...)”

Etuuskäsittelijät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kuvailivat, että Kelan tasolla asiakkaaseen luotetaan enemmän kuin aikaisemmin. Etuuskäsittelijöiden työhistorian pituus Kelalla vaihteli, mutta lyhimmänkin työhistorian aikana raportoitiin muutosta tapahtuneen. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että joitakin kymmeniä vuosia sitten asiakkaisiin luotettiin enemmän, mikä ilmeni siinä, ettei esimerkiksi asiakkaan henkilöllisyyttä varmistettu asiakkaan asioidessa toimistolla.

Merkkinä luottamuksen lisääntymisestä pidettiin useimmin asiakkailta vaadittujen liitteiden määrän vähenemistä. Toinen usein esiin noussut asia oli suulliseen tietoon uskominen, mikä luonnollisesti on osittain yhteydessä asiakkailta kirjallisena vaadittujen

selvitysten määrän vähenemiseen. Etuuskäsittelijöiden työssä tämä näkyy kehotuksena ottaa asiakkaisiin ensisijaisesti yhteyttä puhelimitse. Asiakkaan puhelimesta antama tieto kirjataan etuuskäsittelijän toimesta järjestelmään asiakkaan muiden tietojen yhteyteen. Luottamuksen kehitykseen liittyen muutama haastateltavista havahtui siihen, että toimitettavien liitteiden määrän lasku johtuu ainakin osittain myös tietotekniikan kehityksestä. Nykyään tietojärjestelmistä näkee sellaisia tietoja, joita aikaisemmin asiakkaan on itse pitänyt toimittaa paperilla Kelalle tai Kelan on pitänyt tilata tiedot paperilla muualta.

Perhe-etuuksien osalta luottamuksen muutoksen kerrottiin näkyvän myös hakemuslomakkeissa siten, että uudistetuissa lomakkeissa ei asiakkaan enää tarvitse ”*niin moneen kertaan vakuutella*” isyysrahan osalta olleensa poissa töistä tai vanhempainrahan osalta sitä, että hakija on sopinut puolisonsa kanssa vanhempainrahan käyttämisestä. Perhe-etuuksia hakevien yrittäjien kohdalla moninkertaisen vakuuttelun vaatimuksista tietyissä asioissa on myös luovuttu.

Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että ainoastaan Kelan luottamuksessa asiakkaisiin on tapahtunut muutos, oma luottamus asiakkaisiin on pysynyt muuttumattomana. Ainoa oman luottamustasonsa laskusta kertonut perusteli kantaansa kokemuksella nykyisten asiakkaiden kunnioituksen puutteesta Kelaa kohtaan. Parhaimmillaan Kelan nykyinen luottamusta korostava linja nähtiin lupana luottaa asiakkaisiin.

AY_z: ”(...) mä oon niinku aivan samalla tavalla suhtautunu asiakkaisiin aina ja mutta se, että Kelan linjahan on muuttunut ja nyt on annettu lupa suhtautua asiakkaisiin tällä tavalla (...) eli mun käsitys ei ole muuttunu, mutta Kelan käsitys, Kelan, onko se nyt johdon, hallinnon, minkä, käsitys asiakkaiden luotettavuudesta on muuttunu ihan ratkasevasti ja hyvään suuntaan.”

Kaksi etuuskäsittelijää koki Kelan luottamuksen asiakkaisiin kasvaneen ja sen vaikuttaneen samalla omaan henkilökohtaiseen luottamuksen tasoon myönteisesti. Oheisessa sitaatissa luottamuksen lisääntymisen syyksi esitetään Kelan yleisen ilmapiirin lisäksi huijaamisen mahdollisuuksien vähentymistä sähköisen tiedonvälityksen kehittymisen myötä.

PE_m: ” No aluksi mä en niin paljon luottanut, mut se oli jo sen ihan sen Kelan ilmapiirin takia (...), et se niinkun nostatti sitä epäilystä, et joudutaan pyytämään niin paljon, mutta se, että nyt, kun systeemit on erilaiset kaikki noi, saadaan tietoa eri puolilta, niin se niinkun vähentää sitä mahdollisuuttakin niinkun huijata.”

Luottamuksen tulevasta kehityssuunnasta puhuttaessa käsittelijät nostivat esille niin sanotut automaattiratkaisut ikään kuin luottamuksen lisääntymisen merkinä. Automaattiratkaisut tai -maksatukset tarkoittavat käsittelijöiden mukaan sitä, että asiakas voi tehdä itselleen päätöksen etuudesta ilman, että kukaan toinen henkilö käsittelee asiakkaan hakemusta. Mikäli tällaiset automaattiratkaisut otetaan laajamittaisesti käyttöön, tarkoittaa se etuuskäsittelijöiden työnkuvan muuttumista. Käsittelijät arvelivat, että automaattiratkaisujen aikakautena heidän työnsä koostuisi seurantalistojen käsittelystä eli he seuraisivat jälkikäteisesti, ovatko asiakkaat tehneet itselleen oikeanlaisia päätöksiä. Haastateltavat suhtautuivat skeptisesti ajatukseen siitä, että Kelassa mentäisiin niin pitkälle, että tulotiedot uskottaisiin pelkästään asiakkaan omaan ilmoitukseen perustuen tai, että kaikki tiedot voitaisiin hyväksyä suullisena ilmoituksena.

7.6 Luottamuksen riskit ja edut

Etuuskäsittelijät eivät koe, että heille itselleen työntekijänä koituisi riskiä asiakkaaseen luottamisessa. Mikäli haastateltava oli sitä mieltä, että asiakkaaseen luottamiseen sisältyy riski, katsottiin tuon riskin kohdistuvan asiakkaaseen tai Kelaan. Kelan kannalta riski nähtiin taloudellisena. Mahdollinen liikamaksu, sitä seuraava takaisinperintä ja väärinkäytösepäily tuotiin esille luottamuksen riskeinä asiakkaalle, jos asiakas on syystä tai toisesta antanut väärää tietoa tai jättänyt antamatta tietoa. Luottamuksen lisääminen Kelan taholta lisää myös asiakkaan vastuuta asioiden tietämisestä ja taitamisesta, kuten seuraava haastateltava huomauttaa:

TT_g: ”Kyllähän se niinkun tavallaan heidänkin pitäisi sitten olla enemmän oma-aloitteisia siinä, että muistavat ilmoittaa kaikki asiat ja muutokset ja tällaiset, ilman, että me ollaan aina kyselemässä perään (...).”

Luottamus asiakkaan antamaan tietoon tarkoittaa pelkistettynä sitä, että päätös tehdään asiakkaan antamilla tiedoilla tarkistamatta tai varmistelematta. Varsinkin tällöin asiakkaan on syytä olla tietoinen etuuden myöntöperusteista ja esimerkiksi hakemuslomakkeen oikein täyttäminen voi olla ratkaisevaa asiakkaan taloudellisen tilanteen kannalta.

PE_p: ” (...) sit hakemukseen on ruksattu, että haetaan hoitorahaa, että en hae hoitolisää, et sitten kuitenkin, että olisi oikeus (...), että kaikista hakemuksista ei voi lähteä soittelemaan ja varmistelemaan perään, että oletko nyt oikeasti tätä mieltä (...). ”

Eräs haastateltavista esitti mielenkiintoisen pohdinnan siitä, että Kelan vahvistaessa luottamusta asiakkaan antamaan tietoon, saattaa osa asiakkaista nähdä asian myös siten, että ”eikö ne siellä Kelassa nyt enää tarkista sitä ja tätä ja tuotakaan”.

Luottamuksen eduista sen sijaan nauttii sekä etuuskäsittelijä, asiakas että Kela. Asiakas saa nopeasti päätöksen ja parhaassa tapauksessa toimeentulon, jos päätös voidaan antaa suoraan hakemuksen perusteella ilman lisäselvitysten toimittamista tai tietojen tarkistamista. Etuuskäsittelijä saa ratkaisumäärätavoitteensa sitä helpommin täytettyä, mitä vähemmän asiakkailta tarvitsee pyytää lisäselvityksiä. Luottamuksesta voikin pahimmillaan kehittyä etuuskäsittelijälle strateginen keino selvittää työpaineista (ks. Lipsky 1980). Etuuskäsittelijän vetäytyessä luottamuksen taakse lienee mahdollista, että käsittelijä tekee ratkaisun ilmoituksen perusteella, vaikka tietää, ettei asia ole niin kuin asiakas on ilmoittanut. Tämä on ehkä todellisuudessa hiukan kaukaa haettua tulkintaa eikä aineiston perusteella ole perusteita olettaa, että etuuskäsittelijät tällä hetkellä näin toimisivat. Kela puolestaan hyötynee luottamuksesta työn tehokkuuden lisääntymisen ja kustannusten alenemisen kautta (ks. esim. Offe 1999, 52–53; Jordahl 2010, 323; Paldam 2010, 354; Svendsen & Svendsen 2010, 2–3), kuten aineistossa kuvattiin, ettei ”meidän tarvii aina epäillä ja tuhlata siihen niinkun työaika ja energiaa”.

Etuuskäsittelijät näkivät luottamuksen korostamisen hyödyn työn nopeutumisen ohella siinä, että se vaikuttaisi myönteisesti Kelan julkisuuskuvaan ja lisäisi asiakkaiden tyytyväisyyttä Kelan toimintaan.

AY_z: ”(...) ei tuu niitä kiukkuisia, tympääntyneitä asiakkaita, että mitä mitä tätäkin taas pyydetään, että antaa toivottavasti ja uskon, että antaa kyllä Kelan touhuista paljo myönteisemmän kuvan, ku vielä kymmenen vuotta sitten.”

Työn tekemisen muuttuminen miellyttävämmäksi ja helpommaksi mainittiin luottamuslinjauksen etuna. Osittain tämä saattaa liittyä siihen, että asiakkaiden mielipiteen Kelasta ennustettiin muuttuvan positiivisemmaksi, mikä voi heijastua etuuskäsittelijöiden ja asiakkaiden väliseen vuorovaikutukseen.

Etujen ja riskien punnitsemisen jälkeen olisi mahdollista todeta, että etuuskäsittelijöiden pitäisi olla helppoa luottaa asiakkaisiin, sillä luottamiseen ei sisälly riskejä vaan pelkkiä etuja. Näin ehkä onkin, jos luottaminen nähdään luonteeltaan puhtaasti rationaalisena käytäntönä eli esimerkiksi päätöksen tekemisenä asiakkaan oman ilmoituksen perusteella. Kelankin kannalta luottamuksella saavutettavat edut vaikuttavat aineiston perusteella riskejä suuremmilta. Etuuskäsittelijän mukaan yleisessä asumistuessa vesimaksun määrä uskotaan asiakkaan omana ilmoituksena, jonka jälkeen hän jatkaa lausetta *”koska se on loppujen lopuks niin minimaalinen osuus tän tuen aiheuttamista kustannuksista, että mitä väliä sillä nyt on, onko se vesimaksu 19 euroa vai 21 euroa.”* Kelalla on siis varaa luottaa ainakin tiettyyn määrittelemättömään pisteeseen saakka (ks. Offe 1999, 53). Joissain tilanteissa luottamukselle ei ole vaihtoehtoa. Valvonta ei ole mahdollista tai se on liian kallista, kuten seuraavista sitaateista käy ilmi:

PE_m: *”Toisaalta tässä hakemusmassamäärässä, niin ei ole mahdollisuuttakaan siihen (asiakkaan antaman tiedon epäilyyn), että sitten tehdään sen asiakkaan ilmoituksen mukaan”*

PE_v: *”(...) mutta että mites me muuten näissä perhe-etuuksissa nyt niitä pystytään valvomaan, että ei mun mielestä ole mitään keinoja, jos ei lähdetä kotikäyntejä tekemään.”*

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Jos Kelan luottamusta asiakkaisiin tarkastellaan luottamuksen ideaalin näkökulmasta, on aineiston perusteella todettava, että luottamisen taso jättää vielä toivomisen varaa. Etuuskäsittelijän työssä asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen on enemmänkin sääntö kuin poikkeus, ainakin aineiston keruun hetkellä. Asiakkaan antamien tietojen tarkistamisen lisäksi asiakkaan olosuhteissa tapahtuvia muutoksia pyritään seuraamaan etuuden myöntämisen jälkeen, vaikka asiakkaat itse ovat ilmoitusvelvollisia etuuteen vaikuttavista muutoksista. Mikäli selvästi tunnistettavaa luottamusta oli ratkaisutyön käytännöissä havaittavissa, kohdistui luottamus pääasiassa pienen taloudellisen riskin sisältäviin kohtiin etuudessa. Haastateltavat kuitenkin olivat sitä mieltä, että nykyään Kela luottaa asiakkaaseen. Aineiston rajallisuuteen täytyy kiinnittää huomiota tässä vaiheessa, sillä haastattelukeskusteluiden ulkopuolelle on saattanut jäädä joko esitettyjen kysymysten tai inhimillisten ominaisuuksien vuoksi esimerkiksi joitakin luottamusta osoittavia toimintatapoja (ks. aineisto ja menetelmät -luku).

Etuuskäsittelijöiden suhtautuminen asiakkaisiin on ambivalenttia. Toisaalta etuuskäsittelijät uskovat asiakkaiden pyrkimyksiin toimia moraalisesti oikein, mutta epäilevät asiakkaiden kykyä Kela-asioiden hoitamisessa. Jos etuuskäsittelijöiden luottamusta asiakkaisiin halutaan vahvistaa, aineiston perusteella paras tapa siihen on lisätä etuuskäsittelijöiden uskoa asiakkaiden tietoihin ja taitoihin. Käytännössä tämä voisi tapahtua lomakkeita selkeyttämällä, sääntöjä ja käsitteitä yksinkertaistamalla ja kuten muutama etuuskäsittelijä ehdotti, tarjoamalla kunkin asiakkaan tai asiakasryhmän elämäntilanteeseen räätälöityä koulutusta ja neuvontaa Kela-asioista. Hyvää palautetta etuuskäsittelijöiltä sai sähköinen hakemus, joka ei anna asiakkaan jättää vastaamatta olennaisiin kysymyksiin, asiakkaiden verkkoasiointipalvelu, joka helpottaa muutoksista ilmoittamista sekä lomakkeiden ja kirjeiden selkeyttämiseen tähtäävät hankkeet. Asiakkaan kanssa puhelimesta asioiden hoitaminen miellytti myös suurinta osaa käsittelijöistä, koska he kokivat tällöin ymmärryksen ja tiedon puolin ja toisin lisääntyvän. Levine (2013, 81–83) on tutkimuksessaan havainnut, että sosiaalitoimistojen asiakkaiden luottamuksen puutetta sosiaalityöntekijöihin ja -toimistoihin selittää osittain sosiaaliavustukseen liittyvien sääntöjen monimutkaisuus ja vaikeataajuus. Tietojen ja taitojen puute tai niiden koettu puute vaikuttaakin heikentävän molempien osapuolten luottamusta toisiinsa.

Aineisto ja pohdinnat eivät anna yksiselitteistä tukea luottamuksen vastavuoroisuudelle (ks. esim. & vrt. Yang 2005). Oletetaan tilanne, jossa etuuskäsittelijä ottaa yhteyttä asiakkaaseen, koska hakemuksesta puuttuu rasti kohdasta, jonka rastimalla asiakas saisi lisää etuutta. Etuuskäsittelijä epäilee, ettei asiakas ole osannut täyttää hakemusta oikein. Etuuskäsittelijä ottaa yhteyttä asiakkaaseen kysyäkseen, haluaisiko hän hakea myös tämän etuuden lisäosan. Kuinka todennäköisesti asiakkaan luottamus Kelaan tai etuuskäsittelijää kohtaan laskee tällaisen yhteydenoton seurauksena? Päinvastoin, uskon, että asiakkaan luottamus Kelaan kohtaan saattaa jopa vahvistua. Tähän viittaa myös Metterin (2003, 92–99) toteamus siitä, että asiakkaalle osallisuuden kokemus ja puhuminen asiakkaan kanssa häntä itseään koskevista asioista ovat tärkeitä asiakkaan luottamukselle palvelujärjestelmässä.

Etuuskäsittelijöiden luottamus asiakkaisiin muistuttaa tyypiltään yleistynyttä luottamusta. Luottamus perustuu yleiseen ihmiskäsitykseen, henkilökohtaisiin kokemuksiin (yksittäisissä tilanteissa myös tuttuuteen) tai siihen, etteivät asiakkaat ole osoittaneet syytä epäluottamukseen. Havaitut asiakkaisiin luottamisen perustelut antavat näin ollen tukea Uslanerin (2002) moraalisen yleistyneen luottamuksen määritelmälle, Offen (1999, 55–56) yleistyneen luottamuksen määritelmälle ja Offen (1999, 50) määritelmälle kokemukseräisestä luottamuksesta sekä Hardinin (1993) määritelmälle opitusta luottamuksesta. Vaikka nämä määritelmät ovat osittain ristiriidassa keskenään, eivät ne mielestäni ole toisiaan poissulkevia tämän tutkimusasetelman näkökulmasta. Etuuskäsittelijän luottamuksessa asiakkaaseen on luottamuksen määritelmien valossa erityispiirteinä se, etteivät etuuskäsittelijät koe riskiä asiakkaaseen luottamisessa.

Miksi asiakkaat sitten luottavat Kelaan (ks. Niemelä 2012, 15) ja millainen merkitys Kelan toiminnalla voisi olla yleistyneen luottamuksen tasoon, joka on Pohjoismaissa suhteellisen korkea (ks. esim. Lehtonen & Kääriäinen 2005, 303)? Niemelä (emt.) kirjoittaa, että luottamusta Kelaan voidaan pyrkiä selittämään yksilötason tekijöillä tai Kelaan, sen etuuksiin ja toimeenpanoon liittyvillä tekijöillä. Tulkintani mukaan yksilötason tekijöistä sosioekonominen asema ja Kelaan liittyvistä tekijöistä etuuksien riittävyys (joka ei ole Kelan päätösvaltaan kuuluva asia) ovat Niemelän artikkelin mukaan luottamuksen tasoon vahvimmin vaikuttavat tekijät. Yleistyneen luottamuksen tasoon vaikuttaa Kouvon (2014) mukaan olennaisesti kokemus julkisten instituutioiden reiluudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Tämä havainto on sidoksissa siihen, että monet tutkimustulokset osoittavat universalismiin perustuvan sosiaalipolitiikan toimeenpanon olevan luottamuksen

ja järjestelmän legitimitetin kannalta paras olemassa oleva vaihtoehto (ks. esim. Rothstein 1998, 160–163; Rothstein & Stolle 2007; vrt. Niemi 2006).

Kelan etuuskäsittelijän kaksoisroolia hyvinvointivaltion kansalaisena, ”veronmaksajana”, ja Kelan edustajana pohtimalla tarjoan yhtä selitysmallia Kelan merkityksestä yleistyneelle luottamukselle. Pohdinta lähtee liikkeelle Kelan ja etuuskäsittelijän luottamuksen eroista. Aineiston perusteella etuuskäsittelijät näkevät suurimman osan asiakkaista rehellisinä, mutta Kela suurempana kokonaisuutena luottamuksen korostamisesta huolimatta ei etuusoikeuden tai etuuden määrän kannalta merkityksellisissä asioissa tulkintani mukaan juurikaan luota asiakkaaseen. Etuuskäsittelijöiden luottamusta asiakkaisiin analysoitaessa selvisi, että tarkistamis- ja seurantamahdollisuudet ovat tärkeitä etuuskäsittelijän luottamukselle.

P: ”*Joo. No tästä voisinkin sitten kysyä, että jos tää työ olis järjestetty jollain eri tavalla, niin olisiko sillä mahdollisesti vaikutusta sitten sun kokemuksiin asiakkaiden rehellisyydestä?*”

TT_f: ”*No kyllä joo, jos me tehtäis töitä aivan jotenkin täysin vain uskoen asiakkaan sanoihin. Et jos ei meillä olis oikeestaan paljon mitään mustaa valkoisella tai minkään tämmöistä, niin kyllä se sitten vaikuttais, et en mä sit kyllä luottaisin paljon vähemmän. Tai sit mä ainakin joutuisin niinkun miettimään, että no onkohan tää näin vai ei.*”

Väärinkäytöksistä tai huijauksista sellaiset, joihin ei etuuskäsittelijällä tai Kelalla ole keinoja puuttua, tuntuivat aiheuttavan eniten mielipahaa. Esimerkiksi pimeitä töitä tekevät ja ”postilaatikko-isät” nostettiin esille väärinkäytöksistä keskusteltaessa. Ihmisen yleiseen taipumukseen vedoten päättelen, että valvonta, seuranta ja huijaamisesta kiinni jääminen seuraamuksineen lisäävät oikeudenmukaisuuden ja reiluuden tunnetta silloin, kun on kyse yhteisesti koottujen varojen käyttämisestä. Niin kauan kuin on tarveharkintaisia etuuksia, on tuskin tavoiteltavaa poistaa valvontaa, sillä se saattaa murentaa yleistynyttä luottamusta. Kokemus huijareiden kiinni jäämisestä ja riittävästä valvonnasta lisännee kokemusta oikeudenmukaisuuden toteutumisesta (ks. myös Rothstein & Stolle 2007, 14–16, 27–28). Ilmonenkin (2005, 59) toteaa, että riskienkäsittelyinstituutioiden puute lisää epäluottamukseen päätyminen todennäköisyyttä. Ristiriidassa tämän ajatuksen kanssa on se, että Rothsteinin (1998, 160–163) mukaan väärinkäytösten saama mediahuomio vie pohjaa hyvinvointivaltion saamalta tuelta. Rohkenen veikata, että tilanne, jossa tarveharkintaisia etuuksia myönnettäisiin ilman valvonta- ja tarkistamisjärjestelmien olemassaoloa, murentaisi vieläkin enemmän luottamusta hyvinvointivaltiota kohtaan. Toki

Rothstein (emt., 160–163) käyttääkin kyseistä perustelua verratessaan universaalien ja selektiivisen sosiaalipolitiikan eroja.

Bovensin ja Zouridisin (2002) ehdotelma perinteisten katutason byrokraatioiden muuttumisesta näyttöpäätö- ja tietojärjestelmätason byrokraatioiksi saa osittain tukea aineiston valossa. Poikkeavana piirteenä Kelan kohdalla on edelleen laaja yksittäistapauksia käsittelevä henkilöstö. Sen lisäksi, että kaikki etuuskäsittelijät mainitsivat tietokoneen ja tietojärjestelmät tärkeimmäksi työvälineekseen, mainitsivat muutamat käsittelijöistä niin sanotut automaattiratkaisut tulevaisuuden kehityssuuntana. Tälläkin hetkellä työttömyysetuuden saajat voivat verkossa Kelan asiointipalvelun kautta maksaa työttömyyskorvauksen itselleen sellaisissa tilanteissa, joissa ei vaadita päätöksen tekemistä. Bovens ja Zouridis (2002) näkevät tällaisen kehityksen kaventavan perinteisten katutason byrokraattien harkintavaltaa ja siirtävän harkintavaltaa edelleen tietojärjestelmien kehittäjille. Haastattelemiä etuuskäsittelijät olivat suurimmaksi osaksi sitä mieltä, että harkinnan mahdollisuuksia Kela-etuuksien myöntämisessä on vain vähän nykyäänkin. Vähäinen harkintavalta viranomaisten taholta on nähty positiivisena sosiaalipolitiikan toimeenpanon legitimitetin kannalta (ks. esim. Rothstein 1998, 161; Julkunen & Niemi 2002, 168). Harkintavallan kapeudesta johtuen etuuskäsittelijöiden luottamuksella asiakkaisiin ei ole aineiston perusteella suurimmassa osassa tapauksista vaikutusta annettavaan päätökseen (ks. harkintavallasta myös Kotkas ym. 2014; Kallio ym. 2015).

Ilmonen (2005, 63) on todennut, että ”vasta kun yhteiskunnallisten ryhmien suhtautumista ja instituutioiden edustajien toimintatapaa leimaa universalismi, kyky nähdä kaikki yksilöt moraalisesti yhtä pätevinä, päädytään luottamuskulttuuriin, joka näyttää olevan pohjoismaisissa yhteiskunnissa verraten vahva.” Haastattelemiä etuuskäsittelijät pitivät suurinta osaa asiakkaita ”moraalisesti pätevinä”, jos tällaisen johtopäätöksen voi tehdä sen perusteella, että asiakkaat miellettiin pääsääntöisesti hyväntahtoisiksi ja rehellisiksi. Valtaosa etuuskäsittelijöistä koki myös Kelan luottamuksen asiakkaisiin muuttuneen parempaan suuntaan. Koettiin, että Kela on antanut luvan luottaa, Kelan kulttuuri ja ”*kaikkea epäilevä*” ilmapiiri ovat vaihtuneet luottamuksen kulttuuriin ja ilmapiiriin. Kirjallisten selvitysten pyytämisen väheneminen ja mahdollisuus ottaa yhä enemmän tietoa vastaan suullisesti yhdistettiin Kelan luottamukseen asiakkaita kohtaan. Lähemmäksi asiakasta tuleminen ja tarkistamisen käytäntöjen piiloutuminen asiakaspalvelutilanteessa eli asioinnin helpottaminen on varmasti miellyttävää sekä asiakkaan että etuuskäsittelijän

näkökulmasta. Etuuskäsittelijät toivoivatkin, että nämä muutokset tulisivat vaikuttamaan myönteisesti Kelan julkisuuskuvaan.

Kuten eräs haastateltavistakin totesi, luottamus on nuoralla tanssimista:

TTy: ”(...) *et se on aina vähän semmoista tämä aihe vähän semmoista nuoralla tanssimista jotenkin mun mielestä, että valitsi nyt kumman tien tahansa, et epäilee kaikkea tai luottaa kaikkeen, niin aina voi mennä vikaan. Et jotenkin se on sit vaan sitä semmoista kultaisen keskitien löytämistä sen välillä (...)*”

Liikaa luottamalla Kela voi kenties murentaa yleistynyttä luottamusta ja liikaa epäilemällä ja valvomalla tehdä saman. Optimaalinen luottamuksen taso jää vielä tämän pohdinnan jälkeen arvoitukseksi. Etuuskäsittelijän tai asiakaspalvelijan ja asiakkaan välisessä vuorovaikutuksessa sen sijaan reilouden ja oikeudenmukaisuuden kokemus saattaa nousta siitä, että Kelan edustaja uskoo asiakkaan kertoman eikä vaivaa asiakasta lisäselvitysten toimittamisella vaan asiointi käy helposti. Voisiko yksi syy yhteiskunnassa esiintyvälle yleistyneelle luottamukselle olla kansalaisen tunne siitä, että instituution edustaja kohtelee rehellistä ihmistä reilusti ja väärinkäyttäjää saa ansionsa mukaan?

Uslaner vakuuttaa, ettei hyvä valtionhallinto luo yleistynyttä luottamusta vaan luottamus toisiin ihmisiin auttaa hallituksia suoriutumaan tehtävistään paremmin. Luottamus toisiin ihmisiin on siten enemmänkin hyvän hallinnon syy kuin seuraus. (Uslaner 2002, 8, 212–215, 242.) Rothstein ja Stolle (2007) esittävät yleistyneen luottamuksen ja hallinnon välisestä kausaalista yhteydestä eriävän näkemyksen: valtion instituutioiden rakenne ja ominaisuudet ovat tärkeitä tekijöitä yleistyneen luottamuksen syntymiselle.

Erityisen ratkaisevaa yleistyneen luottamuksen kannalta on lain ja järjestyksen noudattamista valvovien instituutioiden oikeudenmukainen ja tehokas toiminta. Tällöin henkilöiden, jotka eivät ole luottamuksen arvoisia, voidaan olettaa jäävän kiinni ja saavan ansaitsemansa rangaistuksen sääntöjen rikkomisesta. Tämä johtaa siihen, että ihmiset uskovat toisten pidättäytyvän rikkomasta sääntöjä rangaistuksen pelossa. Tästä seuraa käsitys, että suurin osa ihmisistä on luotettavia. Rangaistuskäytäntöjen tehokkuus ei yksinään riitä selittämään instituutioiden myötävaikutusta yleistyneen luottamuksen synnylle. Tehokkuuden lisäksi instituutioiden pitää toimia reilulla ja oikeudenmukaisella tavalla. Kokiessaan instituutioiden edustajien toimivan oikeudenmukaisesti, ihmiset olettavat myös muiden kansalaisten toimivan oikeudenmukaisesti. Katutason byrokraatteja kohdatessaan ihmiset mieltävät heidän edustavan instituution lisäksi muita ihmisiä (Rothstein & Stolle 2007, 14–16, 27–28.)

9. POHDINTA

Aina tutkimuksen aloittamisesta tutkielman viimeisiin kirjoitettuihin lauseisiin saakka luottamuksen tutkiminen valitun tutkimusasetelman näkökulmasta on tuntunut varsin haasteelliselta. Ensimmäinen kohtaamani haaste oli kirjallisuuden ja aiempien tutkimusten löytäminen aiheesta. Etsinnän lopputuloksena voin todeta, ettei samalla tavalla toteutettua tutkimusta löytynyt. Tämä vaikeutti tutkielman tekemistä sen jokaisessa vaiheessa, mutta toisaalta teki tutkimuksen toteuttamisesta mielenkiintoista.

Lähimpänä tutkimusasetelmaani oleva tutkimus oli Kaifeng Yangin (2005) *Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts*, jossa tutkimuksen kohteena on paikallishallinnon virkamiesten luottamus kansalaisiin. Yangin (2005) tutkimuskysymys on, luottavatko virkamiehet kansalaisiin ja vaikuttaako luottamus virkamiesten haluun ottaa kansalaiset mukaan päätöksentekoon. Tutkimus on toteutettu kvantitatiivisin menetelmin, kuten myös Juha Kääriäisen ja Reino Sirénin (2012) tutkimus *Do the police trust in citizens? European comparisons*. Yang (2005) toteaa tutkimuksensa metodologista luotettavuutta arvioidessaan, että kvantitatiivisen analyysin täydentämiseksi tarvitaan kvalitatiivista kulttuurista analyysiä.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää laadullisen tutkimuksen keinoin, millaista on Kelan ja etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen: missä suhteessa etuuskäsittelijät luottavat asiakkaaseen, missä suhteessa Kela luottaa asiakkaaseen ja millaisia edellytyksiä Kela tarjoaa asiakkaaseen luottamiselle. Nyt, kun tätä suhteellisen tutkimatonta ilmiötä on kuvattu, jatkotutkimus aiheesta olisi mielekästä toteuttaa kvantitatiivisin menetelmin. Nähdäkseni tämän tutkielman rooli on lähinnä toimia keskustelun avaajana käsitellyn aiheen suuntaan.

Kvantitatiivisin menetelmin olisi selvitettävissä, kuinka paljon etuuskäsittelijät oikeastaan luottavatkaan asiakkaisiin eli mikä painoarvo milläkin luottamukseen vaikuttavalla tekijällä loppujen lopuksi on. Muitakin luottamukseen vaikuttavia tekijöitä varmasti on kuin pelkästään tässä tutkimuksessa esiin nostetut ja niitä olisi mahdollista selvittää sekä kvalitatiivisin että kvantitatiivisin menetelmin. Lisäksi olisi mielenkiintoista testata tässä tutkimuksessa orastavasti havaittuja syys-seuraussuhteita kvantitatiivisin menetelmin laajemmalla aineistolla. Etuuskäsittelijöiden luottamuksen todellinen vaikutus asiakkaan asian käsittelemiseen vaatisi myös tutkimista. Kun luottamuksesta asiakkaisiin olisi koossa

kattava malli, ehdottaisin kansainvälistä vertailututkimusta siitä, miten luottamus tai sen puute ilmenee sosiaaliturvan toimeenpanossa eri maissa.

Mitkä ovat Kelan syitä korostaa luottamusta? Millaista Kelan luottamus on tyypiltään? Onko se edes luottamusta? Näihin kysymyksiin ei tämä tutkielma anna vastausta. Kelan luottamuksesta puhuttaessa on kuitenkin perusteltua pitää jossain määrin erillään katutason byrokraattien luottamus ja Kelan virallisen linjan mukainen luottamus. Aineisto sekä katutason byrokratia ja byrokraattiteoria puoltavat eron tekemistä. Saattaa olla, että luottamus on Kelalle strategia: strategia kustannusten hillitsemiseen ja toiminnan tehokkuuden lisäämiseen sekä julkisuuskuvan kiillottamiseen. Yhtä hyvin se voi olla Kelan hallinnon yleinen näkemys ihmisistä luottamuksen arvoisina ja pyrkimys inhimilliseen asiakasta kunnioittavaan asiakassuhteeseen.

10. LÄHTEET

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000): Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Bovens, Mark & Zouridis, Stavros (2002): From Street-Level to System-Level Bureaucracies. How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review* 62 (2), 174–184.

Brodkin, Evelyn Z. (2013a): Work and the Welfare State. Teoksessa Brodkin, Evelyn Z. & Gregory Marston (toim.): *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press, 3–16.

Brodkin, Evelyn Z. (2013b): Street-Level Organizations and the Welfare State. Teoksessa Brodkin, Evelyn Z. & Gregory Marston (toim.): *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press, 17–34.

Dubois, Vincent (2010): *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana (2010): *Teemahaastattelu. Opit ja opetukset*. Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine Valli (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, 26–44.

Fukuyama, Francis (1995): *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Simon & Schuster.

Hardin, Russell (1991): *Trusting Persons, Trusting Institutions*. Teoksessa Zeckhauser, Richard J. (toim.): *Strategy and Choice*. Cambridge: The MIT Press, 185–209.

Hardin, Russell (1993): *The Street-Level Epistemology of Trust*. *Politics & Society* 21 (4), 505–529.

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

Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (1999): Mikä on sosiaaliturvan väärinkäyttöä? Teoksessa Hellsten, Katri & Hannu Uusitalo (toim.): Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Raportteja 245. Helsinki: Stakes, 13–24.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2000): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Iimonen, Kaj (2005): Luottamuksen operationalisoinnista. Teoksessa Jokivuori, Pertti (toim.): Sosiaalisen pääoman kentät. Jyväskylä: Minerva Kustannus, 45–68.

Julkunen, Raija & Niemi, Riikka (2002): Mihin luotamme, kun luotamme hyvinvointivaltioon? Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.): Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Jyväskylä: PS-kustannus, 161–180.

Jordahl, Henrik (2010): Economic inequality. Teoksessa Svendsen, Gert Tinggaard & Gunnar Lind Haase Svendsen (toim.): Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 323–336.

Kainulainen, Sakari (2006): Hyvinvointivaltio ei turvaa hyvinvointia kaikille. Teoksessa Helne, Tuula & Markku Laatu (toim.): Vääräyyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 77–85.

Kallio, Johanna & Kouvo, Antti (2015): Street-level Bureaucrats' and the General Public's Deservingness Perceptions of Social Assistance Recipients in Finland. *Social Policy & Administration* 49 (3), 316–334.

Kangas, Olli (1996): Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Teoksessa Kangas, Olli (toim.): Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1996:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1–8.

Kankainen, Tomi (2007): Yhdistykset, instituutiot ja luottamus. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 326. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

- Kansaneläkelaitos (2012a): Paranee vanhetessaan. *Elämässä – Mitt i allt* 1/2012, 3.
- Kansaneläkelaitos (2012b): Ei kansanhuvia vaan rikos & Älä erehdy huijariksi. *Elämässä – Mitt i allt* 2/2012, 2, 7.
- Kansaneläkelaitos (2012c): Kela helpottaa etuuskien hakemista. *Sosiaalivakuutus*: 1/2012, 18.
- Kansaneläkelaitos (2013): Historia. Saatavilla <<http://www.kela.fi/historia>>, luettu 5.4.2015.
- Kansaneläkelaitos (2015): Rahoitus. Saatavilla <<http://www.kela.fi/rahoitus>>, luettu 5.4.2015.
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein (2005a): Introduction. Teoksessa Kildal, Nanna & Stein Kuhnle (toim.): *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic experience*. London: Routledge, 1–9.
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein (2005b): The Nordic welfare model and the idea of universalism. Teoksessa Kildal, Nanna & Stein Kuhnle (toim.): *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic experience*. London: Routledge, 13–33.
- Kotkas, Toomas & Kalliomaa-Puha, Laura (2014): ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”-Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura; Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.): *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 204–227.
- Kotkavirta, Jussi (2000): Luottamus instituutioihin ja yksilöllinen hyvinvointi. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.): *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: SoPhi, 55–68.
- Kouvo, Antti (2014): Luottamuksen lähteet. Vertaileva tutkimus yleistynyttä luottamusta synnyttävistä mekanismeista. *Annales Universitatis Turkuensis C* 381.
- Kouvo, Antti & Kankainen, Tomi (2009): Sosiaalista pääomaa rakentamassa vai purkamassa? Suomalaiset hyvinvointipalvelut ja yleistynyt luottamus. *Yhteiskuntapolitiikka* 6/2009, 585–603.
- Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino (2012): Do the police trust in citizens? European comparisons. *European Journal of Criminology* 9 (3), 276–289.

Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731. Saatavilla
<<http://plus.edilex.fi/kela/fi/lainsaadanto/20010731>>, luettu 5.4.2015.

Lehtonen, Heikki & Kääriäinen, Juha (2005): Hyvinvointivaltiot ja sosiaalisen pääoman ulottuvuudet. Teoksessa Jokivuori, Pertti (toim.): Sosiaalisen pääoman kentät. Jyväskylä: Minerva Kustannus, 293–312.

Levine, Judith A. (2013): Ain't No Trust: How Bosses, Boyfriends and Bureaucrats Fail Low-income Mothers and Why It Matters. California: University of California Press.

Lipsky, Michael (1980): Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.

Metteri, Anna (2003): Kohtaamiset kansalaisen ja palvelujärjestelmän suhteissa. Luottamuksen rakentumisen näkökulma. Teoksessa Metteri, Anna (toim.): Syntyykö luottamusta? Sairastaminen, kansalainen ja palvelujärjestelmä. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus YTY r.y.; Edita, 92–103.

Metteri, Anna (2004): Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus YTY r.y.; Edita.

Mäkelä, Pekka & Ruokonen, Floora (2005): Luottamus sosiaalisen pääoman teorioiden ydinkäsitteenä. Teoksessa Jokivuori, Pertti (toim.): Sosiaalisen pääoman kentät. Jyväskylä: Minerva Kustannus, 21–44.

Määttä, Anne (2012): Perusturvan poiskäännytyt. Yhteiskuntapolitiikka 2/2012, 145–155.

Niemelä, Mikko (2010): Public and social security officials' perceptions of the causes of poverty in Finland. Online working papers 18/2010. Helsinki: Kela. Saatavilla <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/18583/Nettity%C3%B6papereita18.pdf?sequence=3>>, luettu 5.3.2013.

Niemelä, Mikko (2012): Luottamusta herättävä Kela? Sosiaalivakuutus 1/2012, 15.

Niemi, Riikka (2006): Pitääkö hyvinvointivaltio lupauksensa? Universalismi ja ihmisten yksilölliset elämäntilanteet. Teoksessa Helne, Tuula & Markku Laatu (toim.): Vääräkirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 61–75.

Offe, Claus (1999): How can we trust our fellow citizens? Teoksessa Warren, Mark E. (toim.): Democracy & Trust. Cambridge: Cambridge University Press, 42–87.

Paldam, Martin (2010): The macro perspective on generalized trust. Teoksessa Svendsen, Gert Tinggaard & Gunnar Lind Haase Svendsen (toim.): Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 354–375.

Palme, Joakim (1999): The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Rothstein, Bo (1998): Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (2000): The future of the universal welfare state: an institutional approach. Teoksessa Kuhnle, Stein (toim.): Survival of the European Welfare State. London: Routledge, 217–233.

Rothstein, Bo & Stolle, Dietlind (2007): The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust. QoG working paper series 2007:2. Göteborg: Göteborg University. Saatavilla <http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350651_2007_2-rothstein_stolle.pdf>, luettu 6.3.2013.

Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (2005): Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (toim.): Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, 22–56.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006): KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>, luettu 5.12.2012.

Saari, Juho (2005): Hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Hyvinvointivaltio – Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino, 13–64.

Seligman, Adam (2000): Luottamus ja yleinen vaihto. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.): Sosiaalinen pääoma ja luottamus. Jyväskylä: SoPhi, 39–54.

Svendsen, Gert Tinggaard & Svendsen, Gunnar Lind Haase (2010): The troika of sociology, political science and economics. Teoksessa Svendsen, Gert Tinggaard & Gunnar Lind Haase Svendsen (toim.): Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1–13.

Tiittula, Liisa & Ruusuvuori, Johanna (2005): Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (toim.): Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino, 9–21.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Uslaner, Eric M. (2002): The Moral Foundations of Trust. Cambridge: Cambridge University Press.

Vuorenhela, Turo (2010): Kelan sosiaaliturvaetuuksiin liittyvät väärinkäytösepäilyt. Hallinnon tutkimus 3/2010, 208–220.

Yang, Kaifeng (2005): Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. Public Administration Review 65 (3), 273–285.

LIITTEET

Liite 1: Teemahaastattelurunko

Taustatiedot

Nimi, ikä, sukupuoli, koulutustausta, työhistoria Kelassa (vuosina), nykyinen tehtävänimike, nykyisen työsuhteen kesto

Työnkuva/työntekijät katutason byrokraatteina

Käsiteltävät etuudet, työtehtävät, harkintavalta (oman työn toteuttamisen suhteen?), työympäristö/työvälineet, **asiakassuhde**

- Kuinka monta tapausta käsittelet päivässä keskimäärin? Miten olet yhteydessä asiakkaaseen? Kuinka pitkään arvioit keskimäärin hoitavasi yhden asiakkaan asiaa? Seuraatko asiakkaan asian edistymistä? Mihin saakka asiakasta seurataan?

Luottamus ratkaisutyön käytännöissä

Miten asiakkaan oikeus tukeen tutkitaan? Missä vaiheessa asiakkaan oikeus tukeen tutkitaan tai tarkistetaan?

Missä asioissa asiakkaan sanaan uskotaan sellaisenaan ja missä asioissa asiakkaan kertoma tarkistetaan? Mistä asiakkaan kertoma tarkistetaan? Esimerkkejä tyypillisistä tapauksista.

Kuka (tai mikä) määrittelee ns. raja-tapauksissa asiakkaan oikeuden tukeen?

Koetko, että asiakkaan sanaan uskomiseen sisältyy **riski**? Millainen riski? Mitä haittaa asiakkaaseen luottamisesta/asiakkaan sanaan uskomisesta voi sinulle koitua? Mitä etua asiakkaan kertoman todesta ottamiseen sinulle voi työssäsi olla?

Etuuskäsittelijän luottamus asiakkaaseen

Uskotko, että asiakkaat toimivat tavalla, joka on eduksi työllesi asetettujen päämäärien saavuttamiseksi? Mistä usko johtuu?

Missä määrin näet, että asiakkaat toimivat sääntöjen mukaan? Missä määrin asiakkaat yrittävät huijata?

Uskotko asiakkaiden tietoihin ja taitoihin ja arvostelukykyyn etuusasioiden/ Kela-asioiden hoitamisessa? Uskotko, että asiakkaat ovat rehellisiä ja hyväntahtoisia? Mitkä työssäsi kohtaamat tekijät johtavat näiden uskomusten heikentymiseen/voimistumiseen?

Voisitko pohtia/arvioida, onko uskomuksillasi asiakkaan rehellisyyteen vaikutusta antamaasi päätökseen? Työn tekemiseesi?

Väärinkäytösepäilyt

Kuinka yleistä arvioit huijaamisen/väärinkäytösten olevan? Miten tämä vaikuttaa asiakkaisiin suhtautumiseesi?

Miten näet nykytilanteen: Valvotaanko etuuksien käyttöä mielestäsi riittävästi?

Miten koet, onko sinulla mahdollisuuksia puuttua tilanteeseen, jossa epäilet asiakkaan sanaa? Onko sellaisia tilanteita usein?

Ratkaisutyön työjärjestelyt ja luottamus

Missä määrin/suhteessa ratkaisutyö on mielestäsi puolueetonta, reilua, tasa-arvoista?

Miten ajattelet, vaikuttaisiko uskomuksiisi asiakkaiden rehellisyydestä tms. se, jos työ olisi järjestetty toisella tavalla (esim. kasvotusten kohtaaminen, suoran vuorovaikutuksen lisääntyminen)?

Mikä merkitys asiakkaiden kertomaan uskomisella (sanaan luottamisella) on mielestäsi ratkaisutyöntekijöiden ja asiakkaiden väliselle vuorovaikutukselle? Entä työsi tekemiselle?

Arvioisitko, miten käsityksesi asiakkaiden luotettavuudesta on muuttunut Kela-työurasi aikana? Entä Kelan käsitys, onko muuttunut?

Lopuksi

Onko vielä jotain aiheeseen liittyvää, jonka haluaisit nostaa lopuksi esille? Palautetta haastattelusta?