

ASENTEELLA!

Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset etuuksien väärinkäytöstä

Tiina Karjalainen

Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus

Sosiaalipolitiikan laitos

Turun yliopisto

Marraskuu 2014

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalipolitiikan laitos

KARJALAINEN, TIINA: ASENTEELLA! Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset etuuksien väärinkäytöstä

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, 61 s, 2 liitesivua

Sosiaalipolitiikka

Marraskuu 2014

Etuuksien väärinkäyttö nousee säännöllisesti yhteiskunnallisen keskustelun aiheeksi. Vaikka 70 prosenttia suomalaisista kokee, että sosiaalietuuksia käytetään väärin, ei kyse ole kovin suuresta ongelmasta. Vuonna 2013 Kelan etuuksien väärinkäytöksiä kirjattiin 1 071 tapausta, joista 765 johti poliisitutkintaan. Kelan hoitaman sosiaaliturvan etuusmenot vuonna 2013 olivat yhteensä 13,55 mrd. euroa. Väärinkäytösten osuus maksetuista etuuksista on noin 0,03 prosenttia, mikä ei ole paljon verrattuna koko etuusmenoihin käytettävää summaan. Etuuksien väärinkäyttö on kuitenkin moraalinen ongelma ja se rapauttaa ihmisten luottamusta hyvinvointivaltion rakenteisiin.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sosiaaliturvan väärinkäyttöä lähellä asiakasta olevien katutason byrokraattien, Kelan etuuskäsittelijöiden, näkökulmasta. Kela on merkittävin sosiaaliturvan toimeenpanijataho Suomessa. Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä etuuskäsittelystä ja etuuksien väärinkäytöstä ei juuri ole tutkittu.

Tutkimustehtävät on jaettu kolmeen pääkysymykseen: kuinka yleisenä väärinkäyttöä pidetään, mitä pidetään syynä väärinkäyttöön ja mitä ratkaisuvaihtoehtoja väärinkäytön ehkäisemiseksi kannatetaan.

Tutkimuksen aineisto koostuu Kelan etuuskäsittelijöille vuonna 2008 lähetetystä kyselystä, joka on osa yhteispohjoismaista tutkimusta. Kyselyyn vastasi 893 Kelan paikallistoimistoissa työskentelevää toimihenkilöä.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä toimii Michael Lipskyn (1980) teoria katutason byrokraateista; vaikuttaako katutason byrokraatin toimintaan hänen edustamansa organisaation hänelle suoma harkintavalta?

Tutkimuksessa käy ilmi, että vajaa puolet Kelan etuuskäsittelijöistä pitää väärinkäyttöä yleisenä ilmiönä. Etuuskäsittelijöiden mukaan asiakkaat eivät aina käytä etuuksia väärin tietoisesti vaan syynä on etuuslainsäädännön monimutkaisuus ja informaation puute. Etuuksien väärinkäyttö on etuuskäsittelijöiden mukaan kuitenkin moraalitonta ja itsekästä. Useat erilaiset väärinkäytösten ehkäisykeinot saavat kannatusta. Etuuskäsittelijöiden mukaan pehmeät keinot kuten tiedon lisääminen, yksinkertaisemmat säännöt ja hakulomakkeet olisivat hyviä väärinkäytön ehkäisykeinoja, mutta myös kontrollin lisääminen, karenssiajat ja rikemaksut ja sakot saavat kannatusta.

Avainsanat: Sosiaaliturvan väärinkäyttö, etuuskäsittelijät, katutason byrokraatti, sosiaaliturvan yli- ja alikäyttö, tietoinen ja tiedostamaton vilppi.

KIITOKSET

Kiitän koko sydämeistäni opinnäytetyöni ohjaajaa Mikko Niemelää. Ilman Mikkoa tämä työ ei olisi nyt tässä. Opintoihin liittyneisiin lähipäiviin oli mahdollista osallistua vain, koska tukijoukkoni jaksoivat hoitaa Ida koiraani: Iso kiitos siis äidilleni ja ystävilleni. Kumarrukset ansaitsevat myös Topsis - vuosikurssilaiseni, jotka sinnikkäästi kannustivat (lue: uhkailivat) minua saattamaan loppuun mielenkiintoiset opinnot Turun yliopistossa.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Sosiaaliturvan väärinkäyttö osana sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmaa	4
2.1. Sosiaaliturvan väärinkäytön syitä	6
2.2. Väärinkäytön ilmenemismuodot	9
2.3. Väärinkäytön laajuus	12
2.4. Aikaisempaa mielipide- ja asennetutkimusta sosiaaliturvasta	14
3. Katutason byrokraatit	20
3.1. Lipskyn teoria katutason byrokraateista	20
3.2. Kelan etuuskäsittelijät katutason byrokraatteina	22
4. Tutkimusasetelma	24
4.1. Tutkimuksen tavoitteet	24
4.2. Tutkimusaineisto ja menetelmät	26
4.2.1 Selitettävät muuttujat	27
4.2.2 Selittävät muuttujat	28
4.2.3 Tutkimusmenetelmät	28
5. Tulokset	29
5.1. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön laajuudesta	29
5.2. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön syistä	32
5.3. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytöksien ehkäisymistä, viranomaistoiminnasta ja etuuksien toimeenpanosta	36
6. Yhteenveto ja keskustelu	40
Lähdeluettelo	46
Liitteet	53

TAULUKOT

Taulukko 1. Kelan tekemät tutkintapyyntö poliisille väärinkäytösepäilyistä. Tutkintapyyntöjen lukumäärä, vilppiepäilyjen euromäärä yhteensä ja keskimääräinen (mediaani) vilppiepäilyn euromäärä vuosina 2008 - 2012.	12
Taulukko 2. Kelan vakuutuspiireissä ilmitulleet väärinkäytösepäilyt etuuskittain vuonna 2012.	13
Taulukko 3. Aineiston kuvaus.	26
Taulukko 4. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön yleisyydestä ja vilpillisyydestä demografisten, alueellisten ja työhön liittyvien tekijöiden mukaan (%).	31
Taulukko 5. Varimax-rotatoitu faktorimatriisi etuuskien väärinkäytön syille.	35
Taulukko 6. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön ehkäisykeinoista demografisten, alueellisten ja työhön liittyvien tekijöiden mukaan. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien %-osuudet.....	39

KUVIOT

Kuvio 1. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön yleisyydestä ja teon vilpillisyydestä (%).	29
Kuvio 2. Näkemykset väärinkäytön syistä. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien %-osuudet.	33
Kuvio 3. Näkemykset väärinkäytön ehkäisykeinoista. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien %-osuudet.	37

1. Johdanto

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä sosiaaliturvan väärinkäytöstä. Kelan etuuskäsittelijät edustavat merkittävää toimeentuloturvaan toimeenpanevaa sosiaalipoliittista instituutiota. Heillä on niin sanottuina katutason byrokraatteina oikeus käyttää harkintavaltaa työssään tehdessään etuuspäätöksiä ja antaessaan neuvontaa asiakkaille, joita ovat kaikki Suomessa sekä ulkomailla asuvat Suomen sosiaaliturvaan kuuluvat henkilöt. Kelan toimialaan kuuluu noin 100 etuutta, jotka turvaavat Kelan asiakkaiden toimeentuloa elämän muutostilanteissa vauvasta vaariin. Tutkimuksessa etuuskäsittelijöiksi on määritelty Kelan toimistoissa työskentelevät vakuutus- ja asiakassihteerit sekä asiakasneuvojat.

Suomessa on pitkät perinteet sosiaaliturvaa ja hyvinvointivaltiota koskevien mielipiteiden tutkimuksessa (esim. Ervasti 1996 ja 2001; Forma 1999; Kallio 2010; Kangas 2000; Pöntinen & Uusitalo 1986; Sihvo & Uusitalo 1995). Tutkimusten pääpaino on ollut kansalaisten asenteiden ja mielipiteiden kartoituksessa. Sosiaaliturvan toimeenpanijatahojen näkemyksiä on sen sijaan tutkittu vähemmän. Toimeenpanijatahojen ja niin sanottujen katutason byrokraattien näkemysten tutkimus on kuitenkin viime vuosina vahvistunut (esim. Blomberg ym. 2011; Blomberg & Kroll 2010; Kallio & Kouvo 2014; Niemelä 2011). Lisäksi aiempi sosiaaliturvaa koskeva mielipidetutkimus on kohdistunut valtaosin tuloeroihin, valtion ja julkisen sektorin rooliin hyvinvoinnin tuottamisessa, eri väestöryhmien ansaitsevuuteen (*deservingness*) ja etuuksien saantiehtojen oikeudenmukaisuuteen. Tutkimukset yksityiskohtaisemmista sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvistä näkemyksistä ja sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmista kuten etuuksien ali-, yli- tai väärinkäytöstä ovat olleet harvinaisempia (ks. kuitenkin esim. Mäntysaari & Rajavaara 1999; Niemelä 2013).

Kelassa työskentelevien etuuskäsittelijöiden näkemysten kartoittaminen sosiaaliturvan väärinkäytöstä paikantuu näin ollen tutkimuksellisesti alueelle, jossa Suomessa – tai muuallakaan – ei ole paljoakaan aiempaa tutkimustietoa. Katutason byrokraattien näkemykset etuuksien väärinkäytöstä tarjoavat näkökulman hahmottaa

hyvinvointivaltion moraalista ilmapiiriä, ja he ovat työnsä kautta lähellä sosiaaliturvaa saavien asiakkaiden arkea. Etuuskäsittelijöiden näkemysten kartoittamisella on myös merkitystä sosiaaliturvalainsäädännön ja etuuksien toimeenpanon kehittämisen näkökulmasta. He ovat työssään aitiopaikalla näkemässä, millä tavoin lainsäädäntö ja Kelan omat etuuksien toimeenpanoa koskevat toimet (kuten etuuksien toimeenpanoon liittyvät sisäiset ohjeet tai asiakkaille suunnatut etuuksien hakemiseen liittyvät ohjeet ja lomakkeet) toteutuvat. Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä voisi hyödyntää nykyistä enemmän sosiaaliturvajärjestelmämme kehittämisessä siten, että heidät voitaisiin ottaa mukaan lakien viimeistelyyn ja täytäntöön panon suunnitteluun. Sosiaaliturvan toimeenpanijan asenteella on merkitystä asiakaskohtamisessa.

Luvussa 2 esittelen väärinkäytön laajuutta ja ilmenemismuotoja tutkimusten avulla. Eniten tutkimusta on tehty kansalaisten ja päätöksentekijöiden sosiaaliturvaa ja hyvinvointivaltiota koskevista mielipiteistä ja asenteista. Suomessa sosiaaliturvan toimeenpanijatahon näkemyksiä sosiaaliturvan väärinkäytöstä ei ole kuitenkaan kovin paljon tutkittu.

Kelan etuuksien väärinkäyttötapauksia tulee ilmi vuosittain noin 1700 kappaletta. Poliisitutkintaan näistä etenee reilut tuhat, joista lähes kaikki johtavat tuomioon. Kelasta arvioidaan perusteetta maksettujen korvausten määräksi vuosittain noin neljä miljoonaa euroa. Väärinkäytösten osuus maksetuista etuuksista on kuitenkin vain noin 0,03 prosenttia. Väärinkäytökset - kuten muutkin sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmat (esim. alikäyttö) - liittyvät erityisesti tarveharkintaisiin etuuksiin kuten työttömyysturvaan ja asumistukeen (ks. myös Niemelä 2013). Vaikka sosiaaliturvan väärinkäyttö ei ole taloudellisesti kovin suuri rasite yhteiskunnalle, vähentää se hyvinvointivaltiomme kannatusta kansalaisten ja päättäjien keskuudessa. Sosiaaliturvajärjestelmä liittyy kansalaismielipiteeseen sen tuotosten ja vaikutusten kautta. Tyytyväisyys tai tyytymättömyys järjestelmän toimintaan vaikuttaa kansalaisten sille antamaan tukeen (Kumlin 2007, 110–111).

Suomessa vastuu sosiaaliturvan väärinkäytösten seurannasta on pitkälti toimeenpanijataholla, kuten Kelalla, kuntien sosiaalitoimella ja työttömyyskassoilla. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa väärinkäytösten seurantaan on panostettu Suomea enemmän. Ruotsin hallitus asetti vuonna 2005 valtuuskunnan (FUT-valtuuskunta eli

Delegationen mot felaktiga utbetalningar) tutkimaan sosiaaliturvajärjestelmien virheellisiä maksatuksia. Ruotsissa maksetaan vuosittain väärin perustein noin 520 miljoonaa kruunua maan 60 eri tukijärjestelmästä. Puolet vääristä maksuista johtuu hakijan tahallisesti antamista virheellisistä tiedoista, kolmannes johtuu hakijan tahattomista virheistä ja loput viranomaisen virheistä. Virheelliset maksatukset rasittavat julkista budjettia ja heikentävät luottamusta sosiaaliturvajärjestelmään. Pohjoismaiden ministerineuvosto myösi FUT-valtuuskunnalle varoja vertailevan tutkimuksen tekemiseksi siitä, kuinka sosiaaliturvajärjestelmien valvonta toimii eri Pohjoismaissa ja tähän tutkimukseen Suomikin osallistui. Tutkimuksen mukaan pohjoismaalaisten asenteet väärinkäyttöä kohtaan ovat samansuuntaiset. Väärinkäyttöä pidetään yleisenä ja kaikissa maissa väärinkäytökset liittyvät etuuksiin, joihin sisältyy tarve- tai tuloharkintaa. Tässä tutkimuksessa käytettävä Kelan toimihenkilöitä koskeva kyselyaineisto on osa FUT-valtuuskunnan organisoimaa yhteispohjoismaista tutkimushanketta.

Sosiaaliturvajärjestelmämme on toimiva ja turvaa kansalaisten toimeentulon erilaisissa riskitilanteissa kuten, sairauden, työttömyyden tai työkyvyttömyyden sattuessa kohdalle. Sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö on kuitenkin monimutkaista mikä tekee sekä etuuksien hakemisesta että niiden käsittelystä hankalaa, mikä ei ainakaan vähennä sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Tutkimuksen alussa (luku 2) selvitetään sosiaaliturvan väärinkäytön taustalla olevia syitä sekä sen yhteiskunnallisia seurauksia ja laajuutta. Sosiaaliturvan väärinkäytöstä on keskusteltu niin kauan kuin järjestelmällistä sosiaaliturvaa on ollut olemassa. Sosiaaliturvan väärinkäytöksistä käyty keskustelu on yleensä moraalisesti latautunutta. Epäilyt siitä, että etuuksia saadaan väärin perustein, ovat yleisiä. (Hellsten & Uusitalo 1999, 3-5.)

Tutkimuksen kolmannessa luvussa pohditaan, mikä merkitys sosiaaliturvan toimeenpanijan, Kelan etuuskäsittelijän, asenteisiin on hänen työroolillaan. Tutkimuksessa pureudutaan sosiaaliturvan toimeenpanijoiden rooliin Michael Lipskyn (1980) katutason byrokraatti -käsitteen avulla. Kysyn, miten katutason byrokraatin toimintaan vaikuttaa hänen edustamansa organisaation hänelle suoma harkintavalta? Entä vaikuttavatko instituution arvot ja normit katutason byrokraatin asenteisiin hänen kohtaamisessa asiakkaan kanssa?

Tutkimusasetelma, tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusmenetelmät esitellään luvussa 4. Tutkimustehtävät jaettiin etuuskäsittelijöiden näkemyksiin väärinkäytön yleisyydestä, väärinkäytön syistä ja ratkaisuvaihtoehdoiksi väärinkäytön ehkäisemiseksi. Tutkimuksen tuloksiin pureudutaan luvussa 5, jossa keskitytään etuuskäsittelijöiden näkemyksiin väärinkäytön laajuudesta, syistä ja heidän näkemyksiinsä väärinkäytösten ehkäisymistä, viranomaistoiminnasta ja etuuksien toimeenpanosta. Viimeisessä luvussa esitellään tutkimuksen yhteenvetoa ja keskustelua.

2. Sosiaaliturvan väärinkäyttö osana sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmaa

”Tukia väärinkäyttänyt saa lähes varmuudella tuomion: Tukipetoksien käsittely Kelassa ja eteenpäin vieminen poliisille on entistä tehokkaampaa” uutisoitiin Aamulehdessä 13.8.2011. Lokakuussa 2012 Elämässä -lehden pääkirjoituksena julkaistiin artikkeli otsikolla ”Ei kansanhuvia vaan rikos”. Artikkelin mukaan Kelan tietoon tulee noin 1700 sosiaaliturvan väärinkäytösepäilyä vuosittain, mutta todellisten tapausten määrä on suurempi. Sosiaaliturvan väärinkäytöstä käydään paljon keskustelua, mutta suomalaista tutkimusta aiheesta on vähänlaisesti.

Väärinkäyttöä liittyy yleensä etuuksiin, joissa käytetään tarveharkintaa kuten asumistukiin ja työttömyysturvaan. Vaikka kaikki väärinkäyttötapaukset ovat yhteiskunnalle rasitteita, ei väärinkäytösten aiheuttama summa ole suurempi kuin noin 0,03 % kaikista Kelan maksamista etuuksista. On syytä kuitenkin pohtia, mistä väärinkäytökset johtuvat, mitä ne järjestelmästä kertovat ja kuinka niitä voitaisiin ehkäistä.

Väärinkäytökset rapauttavat kansalaisten luottamusta sosiaaliturvajärjestelmää kohtaan, jos koetaan, että tukia saadaan helposti väärin perustein. Kansalaisten luottamus järjestelmää kohtaan horjuu myös silloin, jos etuuden hakeminen koetaan byrokraattiseksi, hankalaksi ja ei-asiakaslähtöiseksi. Kiinnostavaa on myös se, mitä asiakastikin molemmilla puolilla olevat, asiakkaat ja etuuskäsittelijät, väärinkäytöstä ajattelevat (Niemelä ja Kangas 2008, 10).

Mikko Niemelä ja Olli Kangas (2008) tarkastelevat artikkelissaan *Väärinkäyttö syö sosiaaliturvan kannatuspohjaa* väestön ja Kelan käsittelijöiden käsityksiä väärinkäytösten yleisyydestä. Artikkelissa tarkastellaan myös väärinkäytösten syitä ja toimenpiteitä ehkäistä väärinkäytöksiä. Niemelän ja Kankaan tutkimuksen taustalla on sama yhteispohjoismainen tutkimus, johon tämäkin selvitys perustuu. Tutkimuksen mukaan lähes 70 % suomalaista on sitä mieltä, että sosiaalietuuksia käytetään väärin. Tutkimuksessa vertailtiin väestön ja sosiaalietuuksia käsittelevien toimihenkilöiden näkemyksiä sosiaaliturvan väärinkäytöstä. Tutkimuksessa kysyttiin myös Kelan etuuksien käsittelijöiden näkemyksiä etuuksien väärinkäytösten yleisyydestä ja kävi ilmi, että noin puolet käsittelijöistä ajattelee kuten muukin väestö. Tutkijoiden mukaan väärinkäytökset ovat suuri ongelma sosiaaliturvajärjestelmän uskottavuuden kannalta. (Niemelä ja Kangas 2008, 10).

Vaikka sosiaaliturvan väärinkäytökset eivät muuhun talousrikollisuuteen verrattuna ole kovin merkittävässä roolissa, useimmat väärinkäytökset liittyvät kuitenkin tulojen salaamiseen verotuksessa ja ovat yhteydessä yhteiskunnallisesti vakavasti otettavaan harmaaseen talouteen. (Valtiovarainministeriö 1999, 66.)

Katri Hellstenin ja Hannu Uusitalon (1999) mukaan sosiaaliturvan väärinkäyttö on sosiaaliturvan kohdennuksen ongelma, mihin liittyy myös sosiaaliturvan yli- ja alikäyttö. (Hellsten & Uusitalo 1999, 13). Työelämässä tapahtuneiden muutosten vuoksi kansalaiset katsovat toisaalta sairauslomapäivien yleistyneen, mutta sairauspäivärahan alikäytön tulleen tavallisemmaksi. Työstä ei haluta lomauttamisen tai irtisanomisten pelossa jäädä pois. Toinen esimerkki sosiaaliturvan alikäytöstä on toimeentuloturva, jota jää vuosittain hakematta monelta siihen oikeutetulta kansalaiselta. Alikäyttö – samoin kuin etuuksien yli- tai väärinkäyttö – ilmentää sosiaaliturvanjärjestelmän toimimattomuutta (Kuivalainen 2007, 49.) Ylikäytöstä voidaan puhua silloin, kun henkilö saa jotain etuutta, vaikkei sitä välttämättä tarvitsisi (Forma & Marski 1999, 107). Etuuksien käyttöä väärin perustein pystytään valvomaan melko hyvin, mutta etuuksien alikäytön valvonnassa sitä vastoin on vielä parantamisen varaa. Kela pyrkii vaikuttamaan alikäyttöön tiedotusta lisäämällä ja henkilöstön osaamisen kehittämällä.

Sosiaaliturvan ali- ja ylikäyttöä voidaan myös kutsua järjestelmävirheeksi, jolloin sosiaaliset oikeudet toteutuvat puutteellisesti. Järjestelmävirheestä puhutaan myös silloin, kun tuen etuuden myöntäjä toimii virheellisesti. (Hellsten & Uusitalo 1999, 15.) Alikäyttöön voi olla syynä ihmisten tietämättömyys omista oikeuksistaan tai järjestelmän vaikeaselkoisuus ja byrokraattisuus. Mikäli sosiaaliturvajärjestelmän odotetaan toimivan tehokkaasti, tulisi alikäyttöön suhtautua vakavammin. (Kuivalainen 2007, 56.)

Susan Kuivalainen (2007) on ryhmitellyt alikäyttöön vaikuttavia tekijöitä Wim van Oorschotin (1991) luokituksen mukaisesti, jossa tekijöitä tarkastellaan kolmella tasolla: järjestelmän, asiakkaan ja hallinnon. Tarkasteltaessa alikäyttöön vaikuttavia tekijöitä järjestelmän tasolla voidaan alikäytön havaita olevan yleisintä sellaisissa järjestelmissä, joiden määräytymisperusteet ovat monimutkaiset. Lisäksi alikäyttöä esiintyy tarveharkintaa sisältävissä, tulosidonnaisissa ja muita tuloja täydentävissä järjestelmissä. Tuen hakemista vähentävät myös tuen tilapäisyys ja alhainen määrä kuten esimerkiksi toimeentulotuessa.

Tukea ei aina haluta hakea, vaikka siihen olisi tulojen pienuuden ja elinkustannusten suuruuden perusteella oikeus. Hakemisen nöyryyttävyyden ja leimautumisen pelko, tuen hakemisesta aiheutuva vaiva suhteessa saatavilla olevan tuen pienuuteen, tiedon puute, lainsäädännön monimutkaisuus, viranomaisten suhtautuminen tai sukulaisilta saatava apu nostavat tuen hakemiskynnystä. Suomessa alikäyttöä liittyy ainakin asumistukeen ja toimeentulotukeen. Näiden tukimuotojen kohdalla tarvittavien selvitysten laajuus voi olla yksi syy alikäyttöön. Tuloista ja asumismenoista on tehtävä Kelalle ja sosiaaliviranomaiselle tarkkaa selkoa. (Honkanen 2008, 18.) Seuraavassa tarkastellaan sosiaaliturvan väärinkäytön taustalla olevia muita rakenteellisia tai moraalisia syitä.

2.1. Sosiaaliturvan väärinkäytön syitä

Suomen toimeentuloturvajärjestelmästä käytetään nimitystä kolmen kerroksen malli. Kolmen kerroksen mallin "ensimmäisessä kerroksessa" toimeentuloturva perustuu

asumisen perustella universaalisuuteen ja tasasuuruisuuteen. "Toisessa kerroksessa" työssäolon ja maksettujen vakuutusmaksujen perusteella työperusteista toimeentuloturva saadaan tarvittaessa ansiosidonnaisesti. "Kolmannessa kerroksessa" on vähimmäistason toimeentuloturva, jota voi saada tilapäisesti selektiivisesti tarveharkinnan mukaan. Tulo- ja tarveharkintaisen toimeentuloturvan osuus on lisääntynyt 2000-luvulla, mikä saattaa näkyä myös väärinkäytöstilastoissa. Selektiivinen malli koetaan oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmallisena. Selektiivinen malli sallii sosiaaliturvan käsittelijöille laajan harkintavallan. Selektiivisestä mallista saattaa seurata sekä byrokraattista vallan väärinkäyttöä että asiakkaiden petollisuutta. Asiakkaat saattavat väittää, että heidän tilanteensa on todellisuutta huonompi. (Rothstein 2008, 373.)

Universalistisissa sosiaalipoliittisissa järjestelmissä julkisella sektorilla on merkittävä asema. Mitä valtiokeskeisempi järjestelmä sitä universaalimpia kaikkia koskevia etuuksia ja palveluja yhteiskunnalla on tarjottavana. Palvelujen ja etuuksien piirissä ovat kaikki kansalaiset, eivät pelkästään palkkatyössä olevat. Universalistisessa järjestelmässä ei tarveharkinnan rooli on vähäisempää sillä etuudet ja palvelut ovat kaikkia varten. (Raunio 2009, 218–219.)

Väärinkäytösten syihin on olemassa yhteiskunnallisia tekijöitä kuten sosiaaliturvajärjestelmän tehottomuus ja monimutkaisuus, joihin viitattiin jo puhuttaessa ali- ja ylikäytöstä. Perhe-elämän ja palkkatyön muutokset sekä toimeentuloa turvaavien etuuksien alhainen taso ovat myös yhteiskunnallisia tekijöitä, joiden on havaittu vaikuttavan väärinkäytöksiin. Perhemallit ovat aikaisempaa monimuotoisempia vrt. uusioperheet, yksinhuoltajaperheet tai yhteistaloudet, mikä saattaa aiheuttaa epätietoisuutta mitä etuuksia millekin perhemallille kuuluu. Esimerkkinä tästä on toimeentulotuki, joka on yleensä pienempi yhteistaloudessa asuville kuin yksin asuvalla ja tämä voi johtaa siihen, että yhteistaloudessa asuva ilmoittaakin asuvansa yksin ja saa näin suurempaa etuutta. Isommissa kaupungeissa vuokra-asunnoista on usein pulaa ja päädytään asumaan yksin, mutta yhteistalouksissa, mikä on selkeästi hankalasti tulkittava tilanne etuuksia haettaessa. (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 92–101.)

Sosiaaliturvan väärinkäytösten syitä on tutkittu mm. Isossa-Britanniassa väärinkäyttäjille suunnatulla kyselyllä. Evanson ja Woods (1995) totesivat tutkimuksessaan, että suurin syy väärinkäyttöihin on sosiaaliturvan riittämätön taso. Etenkin suurissa kaupungeissa elinkustannukset ovat niin isot, että pelkkien etuuksien varassa ei tule toimeen, silloin esimerkiksi satunnaisesta työkeikasta saatu tulo jää helposti ilmoittamatta sosiaaliviranomaiselle. (Evanson & Woods 1995, 44–45.)

Dean ja Melrose (1997) ovat tutkimuksissaan päätyneet samaan tulokseen siinä, että väärinkäyttäjät perustelivat toimintaansa sosiaaliturvan matalalla tasolla. Väärinkäyttäjät eivät kuitenkaan suunnitelmallisesti harhauttaneet sosiaaliturvan myöntäjiä vaan tilaisuus teki heistä varkaita. (Dean & Melrose 1997, 104–105.) Väärinkäytöksistä puhuttaessa on tutkijoiden mukaan havaittavissa kolme erilaista ajattelumallia. Yhden mallin mukaan voidaan ajatella, että väärinkäyttäjät ovat niitä, jotka uhmaavat systeemin sääntöjä. Toisaalta voidaan ajatella, että väärinkäytöksistä ei ole riittäviä rangaistuksia ja sen vuoksi asetutaan poikkiteloin sosiaaliturvasysteemin tielle. Kolmanneksi väärinkäytökset voivat olla merkki tiettyyn kulttuuriin liittyvästä vastaanhangon ilmapiiristä vallalla olevaa keskustelua vastaan. (Dean & Melrose 1997, 113.)

Pertti Honkanen tuo esille kannustavuuden problematiikan yhtenä sosiaaliturvan kipupisteinä tutkimuksessaan *Perusturva ja kannustavuus vuodelta 2008*. Voi olla tilanteita, joissa ihminen puntaroi miten suhtautua pätkätoihin tai osa-aikatyöhön vai nostaako työttömyysturvaa ja usein siihen liittyvää asumistukea. Muutamankin tunnin työ saattaa nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä joko katkaista etuuden tai ainakin hidastuttaa etuuksien saamista ja vaikeuttaa ihmisen taloudellisen tilanteen hallintaa. (Honkanen 2008, 32.) Tällaisissa tilanteissa ihminen saattaa valita sosiaaliturvan työnteon sijaan, mikä on järjestelmän kannalta väärin, mutta helpottaa muutoinkin epävarmassa taloudellisessa tilanteessa olevaa ihmistä. Sosiaaliturvajärjestelmämme ei välttämättä kannusta aktiivisuuteen työmarkkinoilla vaan on järjestelmä, joka mahdollistaa väärinkäytön.

Yhteis pohjoismaisen sosiaaliturvan väärinkäytösprojektin tuotoksena syntyneen raportin mukaan ihmisen asenteilla ja moraalilla on suurempi vaikutus hänen toimintaansa kuin esim. rangaistuksen mahdollisuuden tai kiinnijäämisen pelolla.

Monissa tapauksissa sosiaaliturvajärjestelmän väärinkäyttö on moraalinen kysymys. Väärinkäytöksiä ehkäisisi asenteita muokkaava keskustelu väärinkäytösten vaikutuksista hyvinvointiyhteiskuntaan. Myös yksinkertaisimmilla säännöillä ja etuuksien hakemuslomakkeilla, kontrollin lisäämisellä sekä karensseilla ja rangaistuksilla olisi vaikutusta väärinkäyttöihin. (Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2008, 156, 161.)

Sosiaaliturvajärjestelmän epäkohdista kuten etuuksien väärinkäytöstä tulisi keskustella vakavammin. Tutkimukset ovat osoittaneet, että taloudellisen taantuman aikana sosiaaliturvan väärinkäyttöihin asennoidutaan moraalisesti suopeammin (Halla & Schneider 2008, 6).

Sosiaaliturvan väärinkäytökset kertovat sosiaaliturvajärjestelmämme toimimattomuudesta. Väärinkäytön kitkeminen kokonaan pois sosiaaliturvasysteemistä ei varmasti koskaan täysin onnistu, mutta on olemassa kuitenkin monia hyviä keinoja vähentää väärinkäytöksiä. Väärinkäytökset on nähtävä osana laajempaa yhteiskunnallista problematiikkaa. Väärinkäytön ongelmaa ei pystytä poistamaan pelkästään viranomaisten yhteistyötä tehostamalla tai kontrollin ja valvonnan lisäämisellä sillä tutkimusten mukaan väärinkäytösten taustalla on kokonaisvaltaisia yhteiskunnallisia murroksia kuten työ- ja perhe-elämän muutokset ja niiden vaikutukset yksilön elämään ja elämänhallintaan. (Mäntysaari & Rajavaara 1999, 104.)

2.2. Väärinkäytön ilmenemismuodot

Sosiaaliturvan väärinkäyttö voidaan jakaa neljään osa-alueeseen: varsinaiseen tai tahattomaan väärinkäyttöön, järjestelmävirheeseen ja sosiaaliturvasuunnitteluun (Hellsten & Uusitalo 1999, 15–16). Varsinainen väärinkäyttö eli huijaus on rikos. Varsinaisessa väärinkäytöksessä henkilö saa lainvastaisesti taloudellista hyötyä väärin perustein esim. jättämällä kertomatta asiaan vaikuttavia seikkoja. Varsinainen väärinkäyttö voidaan edelleen jakaa aktiiviseen ja passiiviseen väärinkäyttöön. Mikäli henkilö tahallisesti harhauttaa viranomaista, on kyse aktiivisesta väärinkäytöstä. Kun

jättää kertomatta jotain mikä saattaa vaikuttaa etuuden saamiseen, kyseessä on passiivinen väärinkäytös. Tahattomasta väärinkäytöstä on kyse silloin, kun etuuden hakija ei ilmoita asian ratkaisuun vaikuttavia tietoja ymmärtämättömyyttään. Hyväksikäyttöä ovat tapaukset, joissa henkilö sopeuttaa asemansa etuuden saamista koskevien sääntöjen mukaiseksi. Ilmiötä kutsutaan myös sosiaaliturvasuunnitteluksi. (Hellsten & Uusitalo 1999, 15.)

Sosiaaliturvasuunnittelulla tarkoitetaan sellaista sosiaaliturvan säännösten ja periaatteiden vastaista toimintaa, jolla pyritään maksimoimaan sosiaaliturvaetuuksien hyöty. Sosiaaliturvasuunnittelu ei ole sosiaaliturvan varsinaista väärinkäyttöä, mutta kyseessä on kuitenkin toimintaa, joka ei ole sosiaaliturvaa sääntelevän lain tarkoituksen mukaista. (Hellsten & Uusitalo 1999, 16.) Kela ei toiminnallaan pyri kannustamaan asiakkaita sosiaaliturvasuunnitteluun. Kelan sisäisen ohjeistuksen mukaan palvelutilanteessa esitellään vaihtoehtoja asiakkaan antamien kysymyshetken tietojen pohjalta, mutta ei ennakoida yksittäisiä ratkaisuja eikä anneta ns. ennakkopäätöksiä.

Olli Kangas esitti 6.2.2009 Kelassa pitämässään sosiaaliturvan väärinkäyttöä käsittelevässä luennessa yleisimmiksi väärinkäytön muodoiksi salatun työn teon tai yritystoiminnan, puolison tulot, avoliiton, opiskelun keskeytymisen, muualla kuin ilmoitetussa asunnossa asumisen ja lääkärintodistuksen tai reseptin väärentämisen.

Kela on määritellyt väärinkäytökset menettelyohjeissaan. Kelan ohjeistusta on mallinnettu myös työhallintoon, työttömyyskassoihin sekä sosiaalitoimeen. Kelan toiminta perustuu voimassa olevaan lakiin. Kelassa lähdetään siitä, että väärinkäytös on rikos. Mikäli on perusteltu syy epäillä väärinkäytöstä eli rikosta, toimeenpanijalla ei siinä tapauksessa ole harkintaoikeutta vaan asia lähetetään poliisille syyteharkintaan. Etuuden väärinkäytöksestä puhutaan silloin, kun teko täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Useimmiten kysymyksessä on petos tai asiakirjan väärentäminen.

Kelan mukaan väärinkäytöksellä on oltava rangaistavuuden edellytykset. Kysymyksessä on oltava laissa kielletyksi säädetty teko tai tekemättä jättäminen. Teon tulee olla myös oikeudenvastainen. Lisäksi rangaistavuus edellyttää aina syyllisyyttä, mutta myös yritys voi olla rangaistava. Oikeudenvastaisuudella tarkoitetaan sitä, että em. teko on kielletty nimenomaan tässä konkreettisessa tilanteessa. Syyllisyydellä tarkoitetaan sitä,

että henkilö toimii tahallisesti. Hän ilmoittaa tahallisesti vääriä tietoja, salaa jonkin etuuteen vaikuttavan asian tai olosuhteiden muutoksen taikka väärentää asiakirjan. Rikoksen tunnusmerkistö täyttyy silloin, kun kyse on tahallisuudesta ja hyötymistarkoituksesta kuten esimerkiksi petos- ja väärennystapauksissa. Etuuksien maksimointi, elämäntilanteen sopeuttaminen, sosiaaliturvan ei-tarkoitettu käyttö ns. sosiaaliturvasuunnittelu, edullisuusvertailut ovat esimerkkejä Kelassa esiin tulleista väärinkäytöksistä. Näihin rinnastettavia verohallinnon puolella ovat esim. veronkierto ja veron minimointi. (Valpola 1999, 34–37.)

Osa väärinkäytöksistä on harmaata taloutta. Väärinkäytökset etenevät tuomioistuimiin tavallisesti petoksina tai törkeinä petoksina. Petoksesta voidaan tuomita sakkoo tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Törkeä teko voi tuoda tekijälleen jopa neljä vuotta vankeutta. Korkeimmat yksittäiset huijaussummat ovat viime vuosina olleet noin 40 000–50 000 euroa (taulukko 1). Vuonna 2004 yhdessä tapauksessa Kelaa huijattiin 156 000 eurolla. Suurimpia petoksia voi jo luonnehtia ammattimaisiksi. Toiminta liittyy yleensä muuhun harmaaseen talouteen kuten esimerkiksi rakennus- ja ravintola-alaan. (Launonen 2009, elektroninen dokumentti.) Tekotapana väärinkäytöksissä on yleensä oman tai puolison työnteon tai yrittäjätoiminnan salaaminen. Työn teettäjän kanssa sovitaan, että työ tehdään ilman verokorttia. Näin tietoa työnteosta ei tule verottajalle eikä sosiaaliturvalaitoksille, jolloin ansioturva (päivärahat, työeläkeoikeus yms.) menetetään. Tässä on kyse ns. harmaasta taloudesta, jonka laajuutta on vaikeata luotettavasti arvioida. (Kangas 2009.)

Ongelmallisia lainsäädäntöasioita ovat avoliiton ja yhteis- tai erillistalouden ratkaiseminen. Kelan eri etuuksissakin voi olla useita erilaisia yhteistalous-, perhe- tai puolisoikäisyyksiä, mikä ei helpota etuuden hakijaa eikä etuuden käsittelijän työtä. Muita ongelmakohtia ovat lapsilisän yksinhuoltajakorotus, opintotuen asumislisä vanhempien luona, heidän omistamassaan tai vuokraamassaan asunnossa asuville, työmarkkinatuki vanhempien luona asuvalle ja kansaneläkkeen ns. "puolisoalennus". Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen saamista varten toinen yhdessä asuvista avopuolisoista saattaa muuttaa näennäisesti toiseen asuntoon eli perhesuhteet tai asuminen sovitetaan niin, että etuudet voidaan maksimoida. (Valpola 2008.)

2.3. Väärinkäytön laajuus

Tutkimustietoa sosiaaliturvan väärinkäytöstä tuottaa yleisimmin sosiaaliturvan toimeenpanija, joka keskittyy usein ilmiön laajuuteen. Väärinkäytösten syihin ja tapoihin liittyvää tutkimusta on edelleen vähän (Lahti 2007, 218). Matti Heikkilä (2001) tarkastelee artikkelissaan *Lama, nälkä ja sosiaaliturvan väärinkäyttö* sosiaaliturvaan liittyvää tutkimusta eettisenä ongelmana. Heikkilän mukaan tutkija alistuu viranomaiskontrollin välineeksi ja jopa jahtaa ihmisiä, joiden tiedetään olevan yleensä köyhiä ja huono-osaisia ja kuitenkin toisaalta tutkijan tulisi pyrkiä objektiivisuuteen ja neutraalisuuteen. Heikkilä pohtii sosiaaliturvan väärinkäytön olevan ristiriitainen, emotionaalinen ja myös poliittinen kysymys. Väärinkäytön todellisesta laajuudesta, mittasuhteista ja ulottuvuuksista ei välttämättä ole tarjolla luotettavaa ja ajantasaista tietoa. Heikkilän kanta on, että tällaisessa tilanteessa on eettisesti oikein kyllä selvittää asiaa, mutta olla ottamatta kantaa siihen, keitä väärinkäyttäjät mahdollisesti ovat ja millaisiin tarkoitukseen tutkimuksen tuloksia mahdollisesti tulisi käyttää. (Heikkilä 2001, 549.)

Vuonna 1998 Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä selvitti sosiaaliturvan väärinkäytön laajuutta Suomessa. Selvityksessä arvioitiin ilmitulevien väärinkäytösten suhteesta kokonaisuutensa seuraavasti: työttömyyskassat 38 %, sosiaalitoimistot 28 %, työvoimatoimistot 20 % ja Kelan toimistot 22 %. Todellisesta tilanteesta tämä ei välttämättä anna mitään kuvaa. (Valpola 2008.)

Taulukko 1. Kelan tekemät tutkintapyynnöt poliisille väärinkäytösepäilyistä. Tutkintapyyntöjen lukumäärä, vilppiepäilyjen euromäärä yhteensä ja keskimääräinen (mediaani) vilppiepäilyn euromäärä vuosina 2008 - 2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Tutkintapyyntöjä yhteensä	1019	1009	1082	1456	1278
Euroa, yhteensä	3824087	4010335	3662612	4541380	4358731
Euroa, mediaani	1674	2036	1743	1757	1926
Euroa, maksimi	37166	40161	39798	41019	53158

Lähde: Kela 2013.

Kelan etuuksien väärinkäyttötapauksia tulee ilmi vuosittain noin 1700 kappaletta. Poliisitutkintaan näistä etenee reilut tuhat, joista lähes kaikki johtavat tuomioon. Taulukosta 1 käy ilmi, että tutkintapyyntöjen määrä vaihtelee vuosittain, mutta ei

kuitenkaan kovin merkittävästi. Vuonna 2012 tutkintapyyntöjen määrä oli vähäisempi kuin edellisenä vuonna, mutta väärinkäytösten maksimi euromäärä oli kuitenkin reilut 12 000 euroa enemmän kuin vuonna 2011. Kelasta arvioidaan perusteetta maksettujen korvausten määräksi vuosittain noin neljä miljoonaa euroa. Väärinkäytösten osuus maksetuista etuuksista on noin 0,03 prosenttia, mikä ei ole paljon verrattuna siihen, että vuonna 2012 Kela maksoi etuuksia 13,1 mrd. euroa (www.kela.fi/tilastot 26.2.2013). Kelan lakimies Anitta Holappa vahvistaa, että väärinkäytökset liittyvät lähes aina tarveharkintaisiin etuuksiin kuten työttömyysturvaan ja asumistukeen ja seuraavaksi eniten väärinkäytösepäilyjä liittyy opintotukeen, mikä on havaittavissa taulukosta 2. Kela-korttiin ja kuntoutukseen liittyviin etuuksiin ei väärinkäytösepäilyjä ole kohdistunut vuonna 2012 ja sotilasavustukseenkin vain kaksi tapausta.

Sosiaaliturvan väärinkäyttöön liittyvä uutisointi on poikkeuksetta raflavaa, vaikka erityisen suurista summista ei etuuksien väärinkäytöksissä ole kysymys. Jokainen väärinkäytös on tietysti liikaa, mutta toisaalta ilmiön mittakaava on lähinnä järjestelmävirheen luokkaa (Heikkilä 2001, 549.) Kelan etuuksia sääntelee satoja lakia ja lisäksi lukuisa määrä erilaisia säädöksiä. Lainsäädännön monimutkaisuus, lakitekstien vaikeaselkoisuus sekä eroavaisuudet erilaisissa käsitteissä eivät ainakaan vähennä väärinkäytösten määrää (Männynoksa 1998, 34).

Taulukko 2. Kelan vakuutuspiireissä ilmitulleet väärinkäytösepäilyt etuuksittain vuonna 2012.

	N	%
Työttömyysturva	915	52,56
Yleinen asumistuki	444	25,50
Opintotuki	155	8,90
Kotihoidontuki	75	4,31
Eläkkeet	52	2,99
Sairaanhoidonkorvaukset	42	2,41
Lapsilisä	29	1,67
Sairausvakuutuksen päivärahat	27	1,55
Sotilasavustus	2	0,11
Kuntoutus	0	0,00
Kela-kortti	0	0,00
Yhteensä	1741	100

Lähde: Kela 2013.

Väärinkäytösepäily syntyy yleisimmin Kelan etuuskäsittelyssä. Se voi syntyä esimerkiksi etuushakemusta käsiteltäessä, jos aiemmin ilmoitetut tiedot ovat ristiriidassa käsiteltävien tietojen kanssa. Väärinkäytösepäily syntyy usein myös etuuden takaisinperintäasiassa, kun selvitetään liikamaksuun johtaneita syitä ja havaitaan liikamaksun aiheutuneen hakijan omasta menettelystä. Tieto mahdollisesta väärinkäytöksestä voi tulla myös viranomaiselta, esimerkiksi verottajalta, maahanmuuttovirastolta, poliisilta ja TE-toimistolta. Väärinkäytösepäily voi syntyä myös ulkopuolisen henkilön kirjallisesti tai suullisesti tekemästä ilmiannosta. Asiakkaan menettelyn tahallisuuden arviointi on keskeinen lähtökohta, kun Kela harkitsee asiakkaan menettelystä johtuvia toimenpiteitä. Esimerkiksi petosrikos on rangaistava vain tahallisesti tehtynä. Tahallisuutta ei lievennä liikamaksun takaisin maksaminen. Tahallisella menettelyllä tarkoitetaan sitä, että henkilö toimii tieteen tahtoen, eli tarkoittaa menettelyllään aiheuttaa seurauksen. Tahallista on myös menettely, jossa henkilö pitää seurauksen aiheutumista varmana tai todennäköisenä. (Kela 2014).

Kuten aikaisemmin on jo todettu, etuuskäytön laajuus vaihtelee vuosittain. Viranomaisten toiminnalla saattaa olla vaikutusta ilmiön laajuuteen mm. asian hoitamisen korostaminen koulutuksin, seminaarein ja viranomaisten yhteistyötä lisäämällä. Väärinkäytösten laajuuteen vaikuttavat myös poliisin ja verottajan harmaan talouden ratsiat esimerkiksi juuri rakennus- ja ravintola-alalla. Prosessejakin on kehitetty mm. tekemällä rekistereiden ristiinajoja. Ristiinajojen avulla esim. lapsilisän yksinhuoltajakorotus, työttömyysturva ja eläkkeiden oikeellisuus on saatu paranemaan. (Valpola 2008.)

2.4. Aikaisempaa mielipide- ja asennetutkimusta sosiaaliturvasta

Kansainväliseen keskusteluun sosiaaliturvan toimeenpanijoiden, kuten sosiaalityöntekijöiden, asenteista sosiaalipolitiikkaa ja sosiaaliturvan organisointia kohtaan ovat osallistuneet mm. Idit Weiss-Gal ja John Gal. Heidän mukaansa sosiaalityöntekijöitä tulisi kannustaa ottamaan aktiivisempi asiantuntijarooli sosiaalipolitiikassa. Valtion tulisi huomioida sosiaaliturvan parissa työskentelevien näkemykset sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa. (Weiss-Gal & Gal, 2007, 349.)

Christian Kroll ja Helena Blomberg (2010) viittaavat artikkelissaan ruotsalaisten ja suomalaisten sosiaalityöntekijöiden näkemyksistä Weiss-Galin ja Galin tutkimukseen, jonka mukaan sosiaalityöntekijöiden hyvinvointipolitiikkaa koskevissa asenteissa näkyvät sosiaalityöntekijöiden arvot ja kutsumus, ammattiinsa liittyvät negatiiviset teoriat (esim. työntekijät eivät samaistu asiakkaisiin vaan edustavat hallitsevan eliitin näkemyksiä) tai myös se, että sosiaalityöntekijät ovat yleensä keskiluokkaa, jolloin voidaan olettaa heillä olevan samanlaiset asenteet kuin muilla keskiluokkaan kuuluvilla. (Blomberg & Kroll 2010, 92; Niemelä 2011, 351.)

Helena Blomberg, Johanna Kallio ja Christian Kroll (2011) tarkastelevat artikkelissaan *Suomalaisten sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhiin kohdistuvista auttamisstrategioista* sosiaalityöntekijöiden mielipiteitä sosiodemografisten ja sosiaalityöntekijän ammattiin liittyvien tekijöiden kautta. Artikkelissa sosiaalityöntekijöiden katsotaan kuuluvan katutason byrokraatteihin, joiden toimintaa määrittelevät lainsäädäntö, organisaation säännöt ja asiakkaiden yksilölliset elämäntilannelähtöiset tarpeet. Sosiaalityöntekijöillä, katutason byrokraateilla, on usein harkintavaltaa sosiaaliturvan toimeenpanoprosessissa ja heidän asenteilla on merkitystä asiakaskohtaamisissa. Sosiaalityöntekijöiden näkemykset huono-osaisista vaikuttavat mahdollisesti siihen, kuinka he palvelevat asiakkaitaan. Tämä tekee sosiaalityöntekijöiden mielipiteiden tutkimisesta erityisen tarpeellista. Artikkelissa kerrotaan, että suomalaisista sosiaalityöntekijöistä jopa lähes viidennes pitää etuuksien hakijoita, asiakkaitaan, laiskoina tai moraaliltaan arveluttavina. Tanskalaisista, norjalaisista ja ruotsalaisista sosiaalityöntekijöistä vain muutama prosentti katsoo yksilöllisten syiden olevan toimeentulovaikeuksien taustalla. Artikkelista käy ilmi, että nuoret ja vähemmän koulutetut sosiaalityöntekijät ajattelevat, että etuuksia hakeva on omaa syytään toimeentuloturva asiakkaana. Pitemmän työuran tehneet sosiaalityöntekijät näkevät ongelmien taustalla myös yhteiskunnalliset syyt. (Blomberg ym. 2011, 251.)

Niemelä (2010; 2011) on tutkinut väestön ja Kelan katutasolla työskentelevien toimihenkilöiden näkemyksiä köyhyyden syistä Suomessa. Niemelän tutkimustulokset eivät tue näkemystä siitä, että toimihenkilöiden asenteet heijastaisivat heidän keskiluokkaisuuttaan. Toimihenkilöiden asenteisiin näyttää vaikuttavan pikemminkin heidän ammatillinen tietämyksensä sosiaaliturvasta ja erilaisten ihmisryhmien

taloudellisesta tilanteesta sekä ammattiinsa liittyvät arvot. (Niemelä 2011, 351, 365.) Myös sosiaalityöntekijöiden koulutus sekä tietämys hyvinvointivaltiosta, sosiaalipalveluista ja sosiaalisista ongelmista vaikuttaa heidän asenteisiinsa. Sosiaalityöntekijöillä on myös tietoa järjestelmien haasteista ja sosiaalisten ongelmien yleisyydestä. (Blomberg ym. 2010, 91). Sosiaalityöntekijöiden asenteet vaikuttanevat siihen miten he palveluja tarjoavat ja kenelle ja miten asiakkaisiin suhtaudutaan (Blomberg & Kroll 2010, 91; Weiss 2003). Kansallisen kulttuurin on katsottu kytkeytyvän sosiaalityöntekijöiden asenteisiin samoin kuin heidän työkokemuksensa pituus. Pitemmän työhistorian omaavien sosiaalityöntekijöiden näkemyksen mukaan esim. köyhyyden syyt ovat epäoikeudenmukaisessa yhteiskunnassa eikä niinkään yksilössä (Blomberg ym. 2010, 97–98).

Suomessa sosiaaliturvaa koskevia mielipide- ja asennetutkimuksia tekevät mm. Kela, Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) ja Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Kela on kerännyt aineistoa vuodesta 1995 ja EVA vuodesta 1992. Kelan tutkimuksissa pääpaino on kansalaisten hyvinvoinnin ja sen muutosten tutkimisessa, kun EVA:n tutkimusten tavoitteena on antaa yleisempi kuva suomalaisten asenne- ja arvomaailmasta. Hyvinvointivaltion yleinen legitimitetti on yksi tärkeimmistä asennetutkimuksen ulottuvuuksista (Marski 1998, 1). Tietoa siitä, miten erilaisia etuuksia käytetään suhteessa todellisiin tarpeisiin ja siitä, miten suomalaiset suhtautuvat sosiaaliturvan pelisääntöihin, on olemassa runsaasti. Sen sijaan väestön käsityksiä sosiaaliturvan väärinkäytöksistä ei kovin paljon ole tutkittu. (Forma & Marski 1999, 107.) Forma ja Marski (1999) ovat esittäneet muutaman kriittisen huomion keskusteluun siitä, onko järkevää tutkia sosiaaliturvan väärinkäyttöä kyselytutkimuksin. Heidän mukaansa kyselytutkimuksissa väärinkäytön määrittely on vaikeaa, koska vastaajien ideologinen suuntautuminen voi vaikuttaa vahvasti vastauksiin. Forma ja Marski muistuttavat, että sosiaaliturvan väärinkäytöksiä koskeva julkinen keskustelu vaikuttanee kansalaisten mielipiteisiin ja asenteisiin siten, että ikään kuin "havaitaan" enemmän väärinkäytöksiä. (Forma & Marski 1999, 115–116.)

Sosiaaliturvan väärinkäytöksistä voidaan saada kuitenkin jonkinlainen kuva tutkittaessa sosiaaliturvaan liittyviä asenteita. Asennetutkimuksen yhtenä tavoitteena on antaa kuva tutkittavien arvomaailmasta ja siitä, mille asioille tutkittavien mielestä tulisi tehdä jotakin ja millä keinoin (EVA 2007, 6.)

Suomessa sosiaaliturvan toimeenpanijatahon, Kelan toimihenkilöiden, sosiaaliturvaa koskevia mielipiteitä tai asenteita ei ole kovin paljon aikaisemmin tutkittu. Sosiaaliturvaa koskevia asenteita ja mielipiteitä tutkittaessa on otettu tarkastelun kohteeksi yleensä kansalaiset ja päätöksentekijät eli ns. eliitti. Aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaisten ja päätöksentekijäryhmän asenteet ja mielipiteet eroavat toisistaan. Kansalaiset ovat sosiaaliturvan- ja palveluiden kuluttajia ja päätöksentekijät ovat vastuussa niiden organisoinnista ja toimeenpanosta. (Forma 2000, 31.) Päätöksentekijöiden ja kansalaisten mielipide-eroille on haettu selitystä sekä intresseistä, ideologiasta ja yhteiskunnan taloudellis-sosiaalisista olosuhteista että sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien institutionaalisesta rakenteesta. (Forma ym. 2007, 11–13.)

Sosiaaliturvaa koskevissa aikaisemmissa kansalaisiin kohdistuvassa asennetutkimuksissa on havaittu ristiriitaisuuksia. Yleisellä tasolla kansalaiset haluavat olla solidaarisia apua tarvitsevia kohtaan, mutta konkreettisimmassa kysymyksissä kuten esim. työttömyyskorvauksen vastikkeellisuudesta tai sosiaaliturvan väärinkäytöksistä ollaan jo kriittisempiä. Vaikka hyvinvointivaltiota ja universaalialia sosiaaliturvajärjestelmää kannatetaan, niin suurin osa kansalaisista pitää sosiaaliturvajärjestelmäämme passivoivana ja väärinkäyttöksiin kannustavana. (Forma 1998; Kangas 2000.) Elinkeinoelämän valtuuskunnan EVA:n tekemien lähes vuosittaisten (2001, 2005, 2007) tutkimusten mukaan valtaosa suomalaisista on sanonut "suomalaisen hyvinvointivaltion aina olevan hintansa arvoinen" vaikkakin vuonna 2007 tehdyn tutkimuksessa korostui huolestuneisuus taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden ja köyhyyden lisääntymisestä.

Sosiaalipolitiikkaa koskevien mielipide- ja asennetutkimuksen fokus vaihtelee eri aikoina. Sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipidetutkimukset 70- ja 80-luvuilla keskittyivät siihen, mihin ja kuinka paljon kansalaiset haluavat verovaroja käytettävän. Tutkimukset osoittivat, että hyvinvointivaltiota kannatettiin, tarveharkintaisten ja universaalien etuuskien kannatuksessa oli eroja, mielipiteet jakautuivat konkreettisiin ja yleisiin mielipiteisiin ja vaikka hyvinvointivaltiota kannatettiin, sosiaaliturvan väärinkäyttöä pidettiin yleisenä ilmiönä. (Pöntinen & Uusitalo 1986.)

2000-luvun tutkimustulokset eivät juuri poikkea 70- ja 80-luvuilla saaduista tuloksista kuten Johanna Kallio (2010) väitöskirjassaan *Hyvinvointipalvelu- ja järjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006* sen ansiokkaasti osoittaa. Kallion mukaan kansalaiset tukevat lähes yksimielisesti edelleen laajaa hyvinvointivaltiota ja sen julkisilla varoilla tuotettuja palveluita. Suomessa halutaan pitää kiinni universaalista ja julkisesta hyvinvointipalvelujärjestelmästä siitäkin huolimatta, että tuloerot ovat kasvaneet ja palveluita hankitaan yhä enemmän yksityiseltä sektorilta. (Kallio 2010, 90 – 91.)

2000-luvulla sosiaaliturvaa koskevaan mielipidetutkimukseen tuli mukaan asiakuusnäkökulma. Pohdittiin kuinka esim. riski jäädä työttömäksi vaikuttaa mielipiteisiin. Kansalaisten mielipiteiden tutkimusta pidettiin tärkeänä sekä päätöksenteon kannalta että järjestelmän toimivuutta pohdittaessa. (Kallio 2010, 37–38.) Kansalaiset toimivat yhteiskunnassa erilaisten roolien kautta. Kansalainen on veronmaksaja, palveluiden käyttäjä ja joskus myös julkisen sektorin työntekijä silloin ja sellaisessa erityisessä asemassa suhteessa sosiaaliturvajärjestelmään, mikä vaikuttaa heidän mielipiteisiinsä (Forma ym. 2007, 11–13; Giljam & Nilson 1985, 123–139.) Julkisen sektorin työntekijä on katutason byrokraatti, jolla on työpaikkaansa liittyviä intressejä. Erilaisista aikaan sidotuista painotuksista huolimatta sosiaalipolitiikkaan liittyvissä mielipide- ja asennetutkimuksissa on kuitenkin perimmäisenä kysymys hyvinvointivaltion kannatuspohjasta ja sen muutoksista (Forma 2006, 160–161).

Aikaisempien tutkimusten valossa kansalaisten mielipiteisiin vaikuttavat heidän rooliensa ja intressiensä lisäksi sosiaalinen asema (tulot, koulutustausta, sosiaaliluokka), sukupuoli, ikä ja riskialttius esim. sairastavuus. Mielipiteitä ja asenteita pysyvämmät arvot ja normit, jotka usein miten omaksutaan jo lapsuudessa, eivät myöskään voi olla vaikuttamatta mielipiteisiin ja asenteisiin. Edellä mainittujen mikrotason eli yksilöllisten tekijöiden lisäksi mielipiteisiin vaikuttavat myös makrotason tekijöitä kuten yhteiskunnassa vallitseva taloudellinen tilanne, instituutiot, julkinen keskustelu, poliittinen ja ideologinen ilmasto sekä hyvinvointikulttuuri. (Kallio 2010, 39–51.) Tämän tutkimuksen kannalta juuri instituution vaikuttavuus mielipiteisiin saattaa olla merkityksellinen. Instituutiot, kuten Kela sosiaaliturvan toimeenpanijana, vaikuttavat kansalaisten mielipiteisiin niiden tuotosten ja vaikutusten kautta. Instituutiota kannatetaan, jos se toimii hyvin ja oikeudenmukaisesti.

Kansalaisten mielipiteiden mittaus ja asennetutkimus ovat kiinnostuksen kohteina ainakin vaalien alla. Kansalaisten mielipiteiden ja asenteiden ja poliittisen päätöksenteon välinen suhde on monimutkainen. Tutkimusten mukaan empiiristä näyttöä mielipiteiden vaikuttavuudesta politiikkaan on kuitenkin olemassa. Ongelmallista mielipiteiden vaikuttavuuden mittaamisessa on kuitenkin se, että mielipiteisiin voidaan vaikuttaa esim. manipuloinnilla. Vaikka kansalaisten mielipiteistä on pitkä matka poliittiseen päätöksentekoon, on perusteltua ja tärkeää tutkia kansalaisten käsityksiä sosiaalipolitiikasta ja sen järjestämisen tavasta. Kansalaisten lisäksi mielipidetutkimuksen kohteeksi on yleensä valittu ns. eliitti kuten tutkijat, kansanedustajat, liike-elämän johto tai kunnallishallinnon päättäjät. (Forma 1998, 53-54.)

Stakes selvitti vuonna 1999 sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta sosiaaliturvan väärinkäyttöä sosiaaliturvaviranomaisille tehdyn kyselyn avulla. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kuntien sosiaalitoimen, Kelan, työvoimatoimistojen ja työttömyyskassojen tietoon tulleiden sosiaaliturvan väärinkäytösten määrällistä laajuutta. Lisäksi selvitettiin vastaajien subjektiivisia käsityksiä väärinkäytön syistä ja keinoista ehkäistä ilmiötä. Sekä Kelan että työvoimatoimistojen edustajat arvioivat syyksi väärinkäyttöksiin sosiaaliturvajärjestelmän ja lainsäädännön monimutkaisuuden. Työttömyyskassoissa ja työvoimatoimistoissa viranomaiset kokivat, että sosiaaliturvan matala taso selittää väärinkäytöksiä. Tässä tutkimuksessa kävi ilmi, että Kelan viranomaiset pitivät heikkoa moraalaa väärinkäytösten syynä. (Heikkilä & Leppänen 1999, 49.)

Sosiaalityöntekijöiden sosiaalipolitiikkaan liittyvistä asenteista ja käsityksistä on siis jonkun verran käyty keskustelua, mutta Kelan toimihenkilöiden hyvinvointivaltioon ja sosiaalipolitiikan järjestämiseen liittyvistä asenteista ei ole juuri oltu kiinnostuneita. Tämä on erikoista, koska tämä ryhmä professionsa kautta on lähempänä päätöksentekoa kuin kansalaiset. Sosiaaliturvan toimenpanijataho ei näin ollen näyttäisi edustavan eliittiä, vaikka osallistuu usein sosiaalipolitiikan tekoon taustalla vaikuttavina asiantuntijoina.

3. Katutason byrokraatit

Tutkimuksen ulkoista viitekehystä esitellään sosiaalityön toimintatapojen ja etenkin ns. byrokraatiatyön kautta. Byrokraatiatyötä tehdään julkishallinnon alimmilla tasoilla, jolloin ollaan suorassa kontaktissa asiakkaiden kanssa. Kyse on niin kutsutusta katutason byrokraatiasta (engl. street-level bureaucracy), jossa organisaation säännöt eivät pelkästään normita työn tekemistä vaan työntekijän ja asiakkaan välille syntyvälle vuorovaikutuksella on merkitystä.

Aikaisempien tutkimusten mukaan byrokraatin ja hänen asiakkaansa asenteissa on havaittu olevan eroja. Asenne-erojen taustalla voi olla erilainen tietoisuus julkisen sektorin tilasta, mutta myös heidän erilainen asemansa. Suhteellisen autonominen byrokraatti uskoo, että kansalaiset eivät välttämättä tiedä mikä on heille parasta ja tekee esim. sosiaaliturvan hakijan näkökulmasta epäoikeudenmukaiselta tuntuvia päätöksiä kansalaisten valtuuttamina asiantuntijoina. (Aberbach ym. 1981, 4–16; Jacobsen 1996, 46–50, 56–60.)

Seuraavaksi esitellään Michael Lipskyn (1980) teoriaa katutason byrokraateista. Lipskyn teoria tukee ajatusta siitä, että byrokraatin asema ja rooli vaikuttavat hänen asenteisiinsa.

3.1. Lipskyn teoria katutason byrokraateista

Michael Lipsky (1980) on lanseerannut käsitteen "street-level bureaucracy", mikä on suomennettu katutason byrokraatiaksi. Katutason byrokraatteja edustavat Lipskyn mukaan julkishallinnon työntekijät, jotka ovat suorassa vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa, kuten opettajat, poliisit, sosiaalityöntekijät, terveydenhuollossa työskentelevät sekä monet muut julkishallinnon työtä tekevät. Lipskyn mukaan katutason byrokraatiassa julkisen sektorin etulinjassa olevilla työntekijöillä on suhteellisen paljon harkintavaltaa työssään. Tapa, jolla katutason byrokraatit jakavat etuuksia ja sanktioita jäsentää ja rajoittaa asiakkaiden elämää ja mahdollisuuksia.

Katutason byrokratia -teorian mukaan mitä köyhempiä ihmiset ovat, sitä enemmän katutason byrokraateilla on heihin valtaa. Katutason byrokraateilla on kaksijakoinen tehtävä, jakaa hyvinvointia ja samalla pyrkiä kontrolloimaan ihmisiä. (Lipsky 1980, 3–11; Keiser 1999, 94).

Katutason byrokratiassa virkailijat pyrkivät hoitamaan tehtäviään sekä asiakaslähtöisesti että noudattamaan organisaation toiminnalle asetettuja lakeja ja sääntöjä. Organisaatio vaatii virkailijoita kohtaamaan jokaisen asiakkaan yksilöllisesti ja lain vaatimalla tavalla ja samalla taloudellisen tehokkaasti, mikä luo katutason byrokraatin työhön jännitteitä. Asiakkaan yksilöllinen kohtaaminen ei välttämättä tuota yksilöllistä lopputulosta. Saattaa myös olla niin, että virkailijoita jopa kannustetaan asiakasmäärien vähentämiseen. Katutason byrokraattien asiakkuudet eivät ole vapaaehtoisia. Asiakkaan on tultava viranomaisen luo tilanteessa, jolloin hän tarvitsee esim. sosiaaliturvaa ja hänen on selvitettävä henkilökohtaisia asioitaan viranomaiselle saadakseen jotain etuutta. Tämä vaikuttaa asiakkaan ja virkailijan väliseen kohtaamiseen. (Lipsky 1980, 44, 55–56.) Kaikki tämä vaikuttaa myös siihen, kuinka kansalaiset asiakkaina suhtautuvat sosiaaliturvan toimeenpaneviin laitoksiin.

Asiakkaan ja virkailijan kohtaamiseen tuo omat haasteensa kiire, resurssien riittämättömyys ja puutteellinen tiedonkulku (Lipsky 1980, 29; Moore 1987, 75). Edellä mainitut seikat eivät ainakaan vähennä sosiaaliturvan väärinkäytöstapauksia eivätkä voine olla myös vaikuttamatta byrokratiatyötä tekevien asenteisiin sosiaaliturvan väärinkäytöksiä kohtaan.

Katutason byrokraatilla on monikerroksinen sekä horisontaalinen että vertikaalinen rooli. Hän toimii suorassa vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa ja edustaa samalla yhteiskuntajärjestelmää ja organisaatiota, jossa työskentelee. Usein hän tekee myös yhteistyötä saman organisaation kollegoiden ja muiden vastaavien organisaatioiden virkailijoiden kanssa. Katutason byrokraatti ei pelkästään toimeenpane erilaisia käytäntöjä työssään vaan hänet voidaan nähdä erilaisten menettelytapojen muokkaajina työskennellessään organisaation ydintehtävässä. Vaikka katutason byrokraateilla on tärkeä rooli, sitä ei välttämättä huomioida organisaation toiminnan suunnittelussa. (Hupe & Hill 2007, 283–285; Meyers & Vorsanger 2003, 254.)

Hyvä laadun valvonta on myös tärkeää, jotta asiakkaat saavat yhdenmukaista kohtelua riippumatta siitä kenen kanssa tai missä toimistossa hän asioitaan hoitaa. Etulinjassa olevien virkailijoiden on toimittava sääntöjen mukaisesti, jotta asiakas voi kokea luottamusta asioitaan hoitavaa organisaatiota kohtaan. (Hupe & Hill 2007, 291–292.)

3.2. Kelan etuuskäsittelijät katutason byrokraatteina

Jorma Sipilä on määritellyt sosiaalivakuutuksen asiakastyön osajärjestelmiksi byrokratiatyön, palvelutyön ja psykososiaalisen työn. Näillä osajärjestelmillä hän tarkoittaa sekä erilaisia toimipisteitä että toimintatapoja erilaisissa toimipisteissä. Sipilän mukaan byrokraatioissa tehdään byrokratiatyötä, erilaisissa palvelupisteissä tehdään neuvonta- ja ohjaustyötä, jota voidaan nimittää palvelutyöksi, ja terapeuttisissa organisaatioissa tehdään psykososiaalista työtä. Toimipiste ei kuitenkaan yksioikoisesti määritä siellä tehtävän sosiaalityön sisältöä, vaan myös työntekijän ja asiakkaan välisellä vuorovaikutuksella on merkitystä. (Sipilä 1989, 169–171.)

Katutason byrokratiassa julkishallinnon toimijoilla, kuten Kelan etuuskäsittelijöillä, on keskeinen merkitys sosiaalivakuutuksen täytäntöönpanossa. Käsittelijöillä on käytössään informaatiota sekä asiakkaista että virastosta, jota hän edustaa (Eräsaari 1995, 278–279). Lipskyn (1980) määritelmä katutason byrokraatista ei tee eroa siinä työskentelevätkö henkilöt välittömässä asiakaspalvelussa vai eivät. Kelassa katutason byrokraatteja ovat etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojien lisäksi muutkin etuuksiin liittyvää työtä tekevät toimihenkilöt kuten etuusosastojen suunnittelijat ja lakimiehet. Etuuslainsäädäntö antaa raamit etuuskäsittelijöiden toimeenpanotyölle. Kelassa lainsäädäntöä tulkitaan etuusosastojen etuuspäälliköiden johtamissa etuusryhmissä. Lakimiehet, yhteistyössä suunnittelijoiden kanssa, tulkitsevat lainsäädäntöä ja näistä tulkinnoista syntyy etuuskäsittelijöille ja palveluneuvojille annettava etuuskoulutus ja -ohjeistus. Etuuskäsittelijä ja palveluneuvoja saavat koulutuksen ja ohjeistuksen, soveltavat oppimaansa ja tekevät viimeisen tulkinnan etuuslainsäädännöstä ennen kuin asiakas saa hakemansa etuuden tai palvelun. Asiakkaiden elämäntilanteet ovat monisyisiä ja

lainsäädäntö erilaisine tulkintoineenkaan ei taivu kaikenlaisiin tilanteisiin, mikä lisää haastavuutta katutason byrokraatin työhön, etenkin harkinnanvaraisissa etuuksissa.

Sipilän määritelmän mukaan byrokraatiatyön lähtökohtana ovat viraston normit. Työajasta käytetään suhteellisen pieni osa asiakastyöhön. Leimallista on työskentely asiakirjojen kanssa. Suomalaisessa sosiaalityössä byrokraatiatyö tapahtuu yleisimmin julkisen hallintohierarkian alimmilla tasoilla, suorassa kontaktissa asiakkaiden kanssa. Byrokraatiatyö perustuu byrokratian muodollisiin sääntöihin, ja työntekijät ovat tietoisia siitä, että sääntöjä tulee soveltaa samalla tavalla kaikkiin asiakkaisiin. (Sipilä 1989, 169–171.) Mielikuva asiakkaiden yksilöllisestä ja yhtäläisestä kohtelusta ei kuitenkaan toteudu välttämättä käytännössä vaan eri asiakkaiden keskenään samanlaisissa tilanteissa voidaan toimia eri tavoin (Mäntysaari 1991, 52). Kuten jo aikaisemmin mainittiin, virkailijoilla on myös oikeus käyttää harkintavaltaa suhteessa asiakkaisiin. Harkintavalta saattaa asiakkaan kannalta näyttäytyä epäoikeudenmukaisena ja voi kannustaa etuuksien väärinkäyttöön. Katutason byrokratiassa pahimmillaan saatetaan myös odottaa asiakasta, kategorisoida, stereotyyppitellä, suosia heitä tai kohdella rutiininomaisesti, mikä voi aiheuttaa asiakkaan ja viranomaisen välillä luottamuspulaa ja johtaa etuuksien väärinkäyttöön.

Lainsäädännön toimeenpano ja ylätason asettamat tavoitteet muotoutuvat työntekijöiden työkäytännöissä. Lain määrittelemät ja organisaation tavoitteet voivat olla ristiriidassa asiakkaiden tavoitteiden kanssa ja joskus myös keskenään, mikä asettaa haasteita virkailijan ja asiakkaan vuorovaikutukselle. Virkailijoiden työ on haasteellista, kun he pyrkivät selviämään kunniallisesti ylhäältä annettujen tavoitteiden, viranomaisyhteistyön, asiakastyön sekä oman ammattietiikkansa ristipaineissa. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 32–35; Rajavaara 2000, 250.)

Mitä byrokraattisempi toimeenpantava järjestelmä on, sitä vaikeampi on kontrolloida ja valvoa virkailijoiden työtä suhteessa asiakkaisiin. Kiinnittämällä huomiota toiminnan läpinäkyvyyteen, voi organisaatio herättää asiakkaidensa luottamusta, millä on vaikutusta suhtautumiseen sosiaaliturvaa toimeenpaneviin laitoksiin ja sitä kautta etuuksien väärinkäyttöä koskeviin aseteisiin.

4. Tutkimusasetelma

4.1. Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella merkittävän sosiaaliturvaa toimeenpanevan organisaation, Kelan, etuuskäsittelijöiden näkemyksiä sosiaaliturvan väärinkäytöstä ja tutkia onko käsittelijöiden näkemyksissä eroavaisuuksia. Tutkimuksessa määriteltiin Kelan etuuskäsittelijöiksi vakuutuspiirien paikallistoimistoissa työskentelevät vakuutussihteerit, asiakassihteerit ja asiakasneuvojat, jotka toimivat suorassa asiakaspalvelun rajapinnassa joko puhelimitse tai asiakaspalvelutiskillä. Etuuskäsittelijät ovat lähellä asiakasta, toisin kuin esim. Kelan keskushallinnossa työskentelevät asiantuntijat ja lainsäätäjät, ja sen vuoksi mielenkiintoinen kohde tutkittaessa etuuksien väärinkäyttöä. Kelan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä väärinkäytöstä ei myöskään aikaisemmin ole systemaattisesti tutkittu.

Tutkimustehtävät on jaettu kolmeen pääkysymykseen seuraavasti:

1. Kuinka yleistä väärinkäytön ajatellaan olevan?
2. Mitkä tekijät vaikuttavat etuuksien väärinkäyttöön?
3. Mitä ratkaisuvaihtoehtoja ajatellaan olevan väärinkäytön ehkäisemiseksi?

Ensimmäinen pääkysymys koskee etuuskäsittelijöiden näkemyksiä väärinkäytöstä yleisyydestä. Kuten edellä on tuotu esiin, väärinkäytökset saattavat johtua tahallisuudesta tai tahattomuudesta. Tämän vuoksi tutkimuksessa analysoidaan etuuskäsittelijöiden näkemyksiä tietoisesta vilpin ja tiedostamattoman vilpin yleisyydestä. Aiemmat tutkimukset ovat lisäksi osoittaneet, että katutason työntekijöiden näkemykset saattavat jossain määrin vaihdella työntekijän sosiodemografisten tekijöiden ja työhön liittyvien tekijöiden suhteen (esim. Blomberg & Kroll 2010; Blomberg ym. 2013; Niemelä 2010). Tämän vuoksi tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi, missä määrin etuuskäsittelijöiden näkemykset vaihtelevat sosiodemografisten ja työhön liittyvien tekijöiden osalta. Sosiodemografisia tekijöinä tutkimuksessa tarkastellaan työntekijöiden sukupuolta ja ikää. Työhön liittyvinä tekijöinä tutkitaan työkokemusta sekä pääasiallista etuutta, johon työntekijän

työtehtävät liittyvät. Kelan (2013) väärinkäyttöä koskevien tilastojen mukaan väärinkäytösten lukumäärät vaihtelevat etuuslajien lisäksi jossain määrin myös alueellisesti. Tämän vuoksi, osittain työnkuvaan liittyvänä tekijänä, tutkimuksessa tarkastellaan, missä määrin maantieteellinen sijainti ja kunnan kaupunkimaisuus ovat yhteydessä etuuskäsittelijöiden näkemyksiin.

Toinen pääkysymys koskee etuuskäsittelijöiden näkemyksiä väärinkäytön syistä. Tutkimuksessa analysoidaan, näkevätkö etuuskäsittelijät väärinkäytösten johtuvan yksilön moraaliin liittyvistä seikoista, etuusjärjestelmään ja etuuksien toimeenpanoon liittyvistä tekijöistä vai laajemmista yhteiskunnallisista syistä. Kiinnostus kohdistuu lisäksi siihen, missä määrin väärinkäytön syitä koskevat näkemykset vaihtelevat etuuskäsittelijöiden välillä.

On oletettavaa, että näkemykset väärinkäytön syistä ovat yhteydessä myös etuuskäsittelijöiden mielipiteisiin väärinkäytön ehkäisemistoimenpiteistä. Yhtäältä, mikäli etuuskäsittelijät korostavat yksilön huonoa moraalia, he myös luultavammin korostavat tarkempaa valvontaa ja kovempia sanktioita väärinkäytön ehkäisemiseksi. Toisaalta, jos etuuskäsittelijät näkevät väärinkäytösten johtuvan esimerkiksi etuuksien toimeenpanoon liittyvistä seikoista, he luultavammin tarjoavat ratkaisuvaihtoehtoja, jotka parantaisivat asiakaspalvelua tai yksinkertaistaisivat etuuslainsäädäntöä.

Näin ollen tutkimuksen kolmas pääkysymys koskee etuuskäsittelijöiden näkemyksiä väärinkäytön ehkäisemisestä. Tutkimuksessa analysoidaan sitä, missä määrin etuuskäsittelijät kannattavat erilaisia väärinkäytön ehkäisykeinoja. Nämä voidaan jakaa niin sanottuihin pehmeisiin keinoihin (tiedon lisääminen, yksinkertaisemmat säännöt ja selkeämmät hakulomakkeet) ja koviin keinoihin (kontrollin lisääminen, karenssiajat ja rikemaksut tai sakot). Samalla tavoin kuin edellisten pääkysymysten kohdalla, tutkimuksessa tarkastellaan, missä määrin väärinkäytön ehkäisemisen ratkaisukeinoja koskevat näkemykset vaihtelevat etuuskäsittelijöiden välillä. Lisäksi tutkitaan, millä tavoin ehkäisykeinoja koskevat näkemykset ovat yhteydessä etuuskäsittelijöiden mielipiteisiin viranomaistoiminnasta sosiaalietujen väärinkäyttöä vastaan.

4.2. Tutkimusaineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineistona on Kelan etuuskäsittelijöille lähetetty kysely, joka on osa yhteispohjoismaista tutkimusta *”Attitydundersökning om bidragsfusk”*, jossa vertailtiin väestön ja sosiaalietuuksia käsittelevien katutason byrokraattien näkemyksiä toimeentuloturvan toimeenpanosta (Delgationen mot felkatiga utbetalningar 2008). Aineiston tiedonkeruu tapahtui sähköpostikyselynä maaliskuussa 2008. Kyselyn otos poimittiin satunnaisotoksena Kelan rekistereistä ja sen koko oli 1500 Kelan paikallistoimistoissa työskentelevää toimihenkilöä, joiden tehtävänimike oli vakuutusasihteeri, asiakasasihteeri tai asiakasneuvoja. Vastausprosentiksi muodostui 60 prosenttia ja aineiston lopullinen koko on 893 tapausta. Aineisto edustaa tehdyn katoanalyysin perusteella perusjoukkoa demografisten ja alueellisten tekijöiden osalta hyvin (Niemelä 2011). Kyselyn käytännön toteutuksesta vastasi SIFO Research International. Aineiston tarkempi esittely on taulukossa 3.

Taulukko 3. Aineiston kuvaus.

	<i>N</i>	%
Koko aineisto	893	100
Sukupuoli		
Mies	45	5.0
Nainen	848	95.0
Alue		
Pohjois-Suomi	121	13.5
Etelä-Suomi	315	35.3
Länsi-Suomi	283	31.7
Itä-Suomi	174	19.5
Ikä		
vuosia, keskiarvo	46.4	
Virkaikä nykyisessä tai vastaavassa työtehtävässä		
vuosia, keskiarvo	15.1	
Pääasiallinen etuus tai avustus johon työ liittyy		
Työttömyysetuudet	266	29.8
Eläke-etuudet	245	27.4
Lapsiperhe-etuudet	222	24.9
Opiskelijoiden etuudet	176	19.7
Asumisetuudet	314	35.2
Sairausetuudet	401	44.9
Kuntoutusetuudet	175	19.6

4.2.1 Selitettävät muuttujat

Väärinkäytön yleisyyttä tarkastellaan tutkimuksessa kolmen kysymyksen avulla. Ensin vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka laajana ilmiönä he väärinkäytön yleisesti kokevat skaalalla hyvin yleistä – hyvin harvinaista. Tämän jälkeen vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka vaikeaa on tietoisesti saada enemmän sosiaalietuuksia kuin mihin on oikeutettu skaalalla hyvin vaikeaa – hyvin helppoa. Kolmanneksi vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka yleistä on tiedostamattomasti, kuten huolimattomuudesta tai muutoksien unohtamisesta johtuen, saada sosiaalietuuksia kuin mihin on oikeutettu skaalalla hyvin yleistä – hyvin harvinaista.

Etuuskäsittelijöiden näkemyksiä väärinkäytön syistä puolestaan tarkastellaan siten, että vastaajille esitettiin 16 väittämän lista erilaisista mahdollisista syistä väärinkäytöksien taustalla. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, missä määrin kyseinen syy pitää heidän mielestään paikkansa skaalalla täysin samaa mieltä – täysin eri mieltä (kysymyspatterin tarkempi esittely, ks. liitetaulukko 1).

Väärinkäytön ratkaisukeinoja, viranomaistoimintaa ja etuuksien toimeenpanoa koskevia tutkittiin kolmen kysymyksen avulla. Aluksi vastaajille esitettiin lista erilaisista ratkaisuehdotuksista sosiaalietujen väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Eri ratkaisuehdotusten kannatusta kysyttiin asteikolla täysin eri mieltä – täysin samaa mieltä. Etuuskäsittelijöiden mielipiteitä viranomaistoiminnasta yleensä mitattiin kysymyksellä ”Millä tavalla ajattelet viranomaisten toimivan sosiaalietujen väärinkäyttöä vastaan?”. Vastausvaihtoehtoja oli kolme: Viranomaisten kontrolli on liioitellun tarkkaa, sopivaa tai liian vähäistä. Lopuksi kysyttiin vielä etuuksien toimeenpanoon liittyviä seikkoja, jotka koskivat viranomaistoimintaa, etuuksien hakuprosessia sekä kansalaisten tietoisuutta hyvinvointijärjestelmän toiminnasta. Kysymyspatteri kattoi kaikkiaan yhdeksän kohtaa ja vastaajilta kysyttiin ovatko he väittämien kanssa eri vai samaa mieltä. Jokaisen selitettävän muuttujan tarkka kysymyksenmuotoilu ja vastausvaihtoehdot on esitetty liitetaulukossa 1.

4.2.2 Selittävät muuttujat

Etuuskäsittelijöiden välisiä eroja tarkastellaan iän, sukupuolen, maantieteellisen alueen, kunnan kaupunkimaisuuden, pääasiallisen etuuden ja työkokemuksen suhteen. Selittävien muuttujien jakaumat on esitetty liitetaulukossa 2. Tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että etuuskäsittelijöistä vain 5 prosenttia on miehiä. Lisäksi kunnan kaupunkimaisuuden osalta jakauma on vino, sillä maaseutumaisissa kunnissa paikallistoimistoja on luonnollisesti vähemmän. Pääasiallinen etuus viittaa etuuteen, jossa etuuskäsittelijä on asiantuntija ja jonka ratkaistutyötä hän pääsääntöisesti tekee. Kaikilla tutkimuksessa olevilla Kelan katutasen työntekijöillä ei ole pääasiallista etuutta, sillä joidenkin työnkuvaan kuuluu neuvoa ja palvelua asiakkaita laaja-alaisesti asiakkaan elämäntilanteen mukaan. Tämän vuoksi tapausten yhteenlaskettu lukumäärä kyseisen muuttujan osalta on pienempi kuin muiden muuttujien kohdalla.

4.2.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelminä käytettiin suoria jakaumia, ristiintaulukointia, faktori- analyysia sekä keskiarvotarkasteluja. Analyysit aloitetaan kunkin pääkysymyksen osalta suorilla jakaumilla. Sosiodemografisten ja työhön liittyvien tekijöiden yhteyttä etuuskäsittelijöiden näkemyksiin tarkastellaan puolestaan ristiintaulukoinnin avulla. Ristiintaulukoinneissa ryhmien välisten mielipide-erojen tilastollinen testaus perustuu χ^2 -testiin. Faktorianalyysin avulla tutkitaan löytyykö väärinkäytön syitä koskevista näkemyksistä toisistaan poikkeavia ulottuvuuksia. Faktorianalyysin tuloksia käytetään tarkasteltaessa vastaajien sukupuolen, iän, virkaiän, työskentelypaikkakunnan ja pääasiallisen etuuden yhteyttä näkemyksiin. Tämä tarkastelu suoritetaan keskiarvotarkasteluin, jossa ryhmien välisten mielipide-erojen testaus perustuu F-testiin.

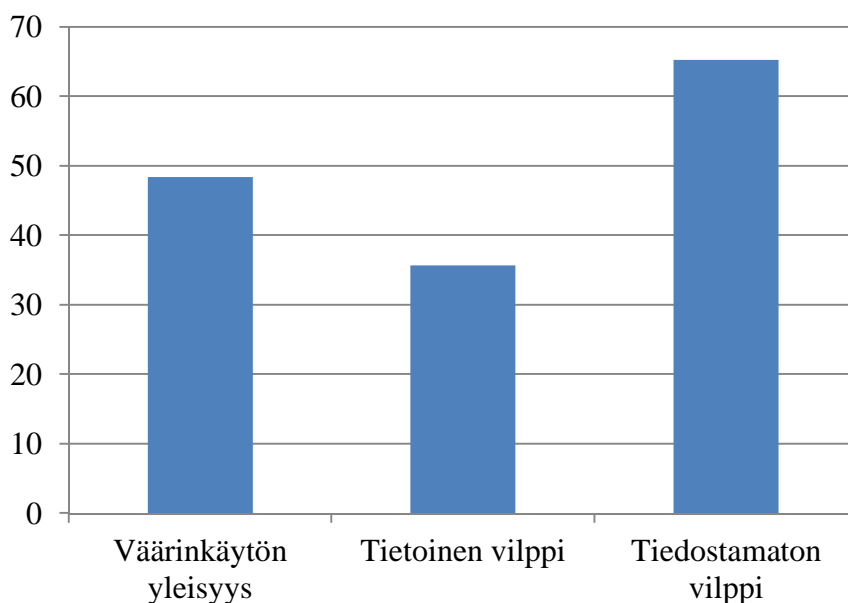
5. Tulokset

5.1. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön laajuudesta

Pohjoismaisen tutkimuksen mukaan väärinkäyttöä pidetään yleisenä ilmiönä. Ruotsissa 66 % sosiaaliviranomaisista vastasi väitteeseen ”Sosiaalietujen väärinkäyttö on yleistä” myönteisesti. Norjan sosiaaliviranomaisista näin ajatteli 59 %. Lähes 70 % suomalaisista on sitä mieltä, että sosiaalietuuksia käytetään väärin (Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2008).

Kuviosta 1 ilmenee, että vajaa puolet Kelan etuuskäsittelijöistä pitää väärinkäyttöä yleisenä tai hyvin yleisenä ilmiönä. Näin ollen kelalaiset pitävät väärinkäyttöä harvinaisempana kuin pohjoismaiset kollegansa tai suomalaiset keskimäärin. Huomattavaa on lisäksi se, että vaikka noin puolet etuuskäsittelijöistä pitää väärinkäyttöä yleisenä ilmiönä, ei kyseessä aina ole asiakkaiden tietoisesti tekemästä teosta. Noin 35 prosenttia etuuskäsittelijöistä on sitä mieltä, että Suomessa on hyvin tai melko vaikeaa saada tietoisesti enemmän sosiaalietuuksia kuin mihin on oikeus. Tiedostamattoman vilpin, kuten huolimattomuudesta tai etuuteen vaikuttavista muutoksista ilmoittamisen unohtamisesta johtuvien seikkojen, yleisyyttä puolestaan pidetään sangen yleisenä.

Kuvio 1. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön yleisyydestä ja teon vilpillisyydestä (%).



Kokonaisuudessaan etuuskäsittelijöiden näkemysten mukaan väärinkäytön ja ennen kaikkea tiedostamattoman vilpin yleisyys on sangen suurta. Kyselylomakkeessa heiltä kysyttiin lisäksi pitävätkö he etuuskäytön väärinkäyttöä vakavampana ongelmana kuin etuuskäytön alikäyttöä tai toisin päin. Kelalaisista vähemmistö eli 42 prosenttia pitää etuuskäytön väärinkäyttöä vakavampana ongelmana kuin etuuskäytön alikäyttöä. Tämä tulos on sangen lähellä kansalaismielipidettä, sillä vuonna 2011 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 49 prosenttia suomalaisista korosti väärinkäytön vakavuutta suhteessa alikäyttöön (Niemelä 2013).

Väärinkäytön yleisyyttä koskevissa mielipiteissä on myös jonkin verran eroja etuuskäsittelijöiden välillä (taulukko 4). Väärinkäytön yleisyyttä koskevien mielipiteiden osalta tilastollisesti merkitseviä eroja on maantieteellisen sijainnin, iän ja ikään sidoksissa olevan työkokemuksen osalta.

Alueella, jossa etuuskäsittelijä työskentelee, näyttäisi olevan myös jonkun verran merkitystä siten, että Etelä-Suomen käsittelijät ovat helpommin taipuvaisia ajattelemaan, että asiakkaat käyttävät etuuskäyttöä väärin. Tulos on linjassa Kelan väärinkäyttöä koskevien tilastojen kanssa, jotka osoittavat, että väärinkäytöstapauksia ilmenee eniten nimenomaan Etelä-Suomessa. Sillä, työskennelläanko suuressa tai pienessä kaupungissa tai maaseudulla ei sen sijaan vaikuta olevan merkitystä etuuskäsittelijöiden näkemyksiin eikä sillä, mitä etuutta työntekijä pääasiallisesti käsittelee.

Taulukko 4. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön yleisyydestä ja vilpillisyydestä demografisten, alueellisten ja työhön liittyvien tekijöiden mukaan (%).

	Väärinkäytön yleisyys	Tietoinen vilppi	Tiedostamaton vilppi
Sukupuoli	n.s.	*	*
Mies	44,4	53,3	48,9
Nainen	48,6	34,8	66,2
Ikä	*	*	*
Alle 36	39,7	27,8	72,2
36 – 45	46,7	33,3	67,4
46 – 55	50,8	39,8	64,5
Yli 55	53,7	39,4	58,8
Alue	**	*	n.s.
Pohjois-Suomi	44,6	32,2	61,2
Etelä-Suomi	57,1	41,9	66
Länsi-Suomi	41	29,7	65
Itä-Suomi	47,1	36,8	67,2
Kaupunkimaisuus	n.s.	n.s.	n.s.
Maaseutumainen	50,5	38,7	67,7
Pieni kaupunki	48,1	33,7	66,1
Suuri kaupunki	44,4	34,9	62,2
Pääkaupunkiseutu	56,5	41,9	67,7
Pääasiallinen etuus	n.s.	***	*
Työttömyysturvaetus	54,2	49,2	66,1
Eläke-etuus	54,7	30,2	73,6
Lapsiperhe-etuus	53,5	51,2	79,1
Opiskelijoiden etuus	52,4	52,4	90,5
Asumisetuudet	62,5	50	60,4
Sairausetuudet	45,4	27,6	58,9
Kuntoutusetuudet	38,6	20,5	61,4
Työkokemus	*	**	n.s.
alle 6	40,8	26,9	68,9
6–10	50	37,9	63,8
11–15	56,4	47,3	67,3
16–25	48,3	36,4	65,1
yli 25	52,5	37,7	60,5

Tilastollinen merkitsevyys (χ^2 -testi) on merkitty tähdillä seuraavasti: *** = $p < 0,001$, ** = $p < 0,01$, * = $p < 0,05$, n.s. = ei tilastollista merkitsevyyttä.

Sosiodemografisista tekijöistä ikä ja työkokemus näyttävät vaikuttavan siihen kuinka yleisenä väärinkäyttöä pidetään. Nuoremmista etuuskäsittelijöistä, joilla on alle 6 vuotta työkokemusta, noin 40 prosenttia pitää väärinkäyttöä yleisenä. Heidän näkemyksen mukaan väärinkäytössä on useimmin eli reilut 70 prosenttisesti kyse tiedostamattomasta vilpistä eikä tahallisesta teosta. Reilut kymmen vuotta työkokemusta omaavat ja iältään viidenkymppin molemmilta puolilta olevat

etuuskäsittelijät suhtautuvat kriittisimmin väärinkäytön yleisyyteen ja pitävätkin sitä useimmiten tietoisesti tehtynä.

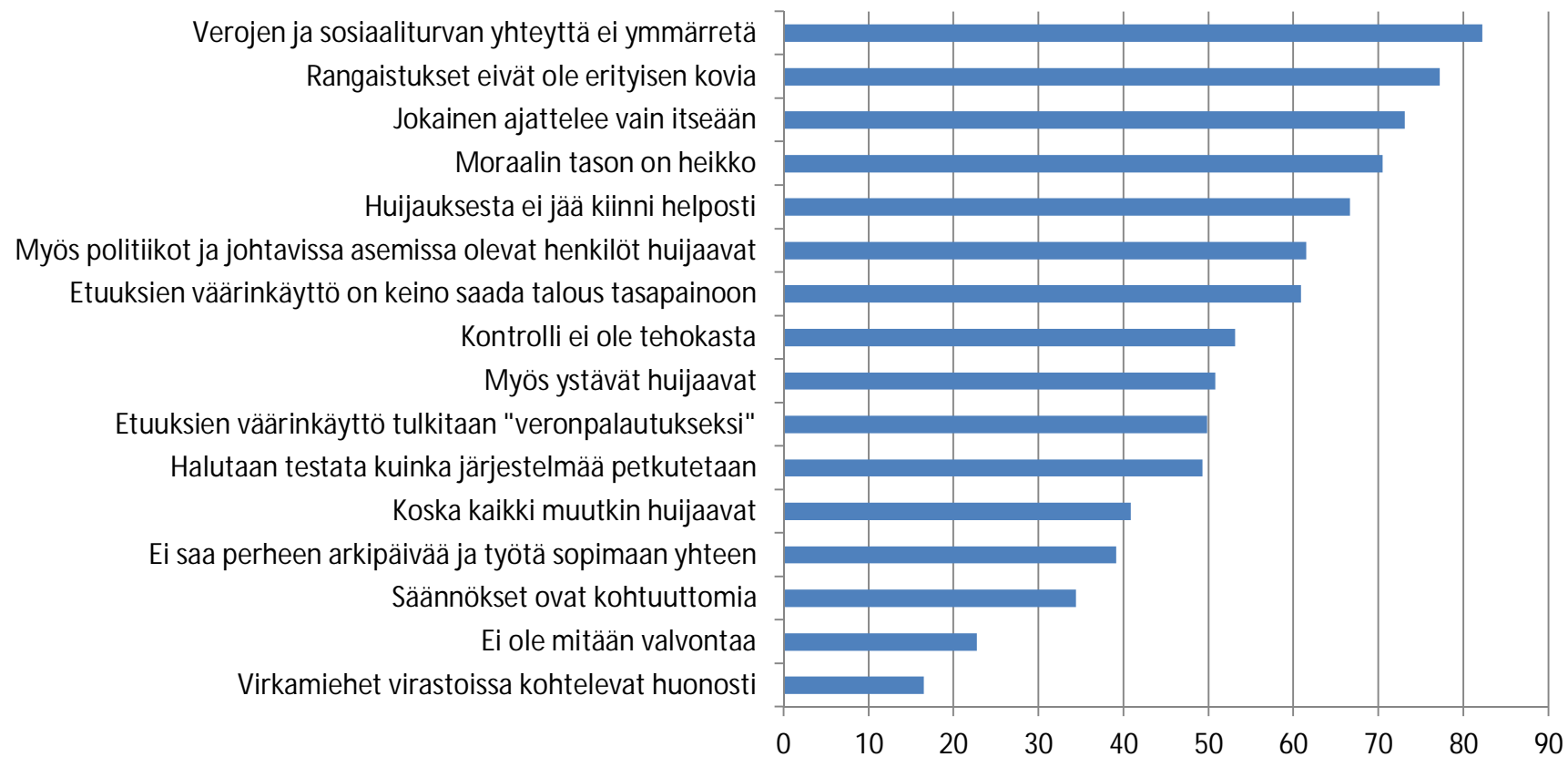
Miehet eivät pidä väärinkäyttöä aivan niin yleisenä kuin naiset, mutta heidän näkemyksensä mukaan väärinkäyttö on yli 50 prosenttisesti tietoisesta vilppiä. Naisista noin 35 prosenttia pitää väärinkäyttöä tietoisena vilppinä. Tietoista vilppiä pidetään yleisempänä opiskelijoiden ja lapsiperheiden etuuksissa kuten myös ns. massaetuuksissa kuten työttömyysturvassa ja asumistuissa.

Naisista 66 prosenttia pitää väärinkäyttöä tiedostamattomana vilppinä ja miehistä vajaat 50 prosenttia. Ikä näyttää vaikuttavan siihen kuinka tiedostamattomaan vilppiin suhtaudutaan: Alle 36-vuotiaista 72,2 prosenttia on sitä mieltä, että etuuksien väärinkäytössä on kyse tiedostamattomasta vilpistä. Yli 55-vuotiaat puolestaan kokevat, että tiedostamatonta vilppiä esiintyy 58,8 prosentissa etuuksien väärinkäyttötapauksista. Opiskelijoiden etuuksia tekevistä etuuskäsittelijöistä 90,5 prosenttia on sitä mieltä, että väärinkäytön taustalla on tiedostamatonta vilppiä. Sairausetuuksien käsittelijöistä vain 59 prosenttia kokee, että sairausetuuksien väärinkäytöstä on tiedostamatonta vilppiä.

5.2. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön syistä

Seuraavaksi kiinnostus kohdistuu väärinkäytön syitä koskeviin näkemyksiin, ja tarkemmin ottaen siihen, näkevätkö etuuskäsittelijät väärinkäytöksien johtuvan yksilön moraalisiin liittyvistä seikoista, etuusjärjestelmään ja etuuksien toimeenpanoon liittyvistä tekijöistä vai laajemmista yhteiskunnallisista syistä. Kuten kuviosta 2 voidaan havaita, merkittävimpänä syynä pidetään sitä, että ihmiset eivät ymmärrä verojen ja etuuksien välistä yhteyttä. Kokonaisuudessaan väärinkäytön syyt, joista valtaosa etuuskäsittelijöistä on samaa mieltä, ovat kuitenkin varsin moninaiset. Iso osa Kelan etuuskäsittelijöistä kokee, että väärinkäytön taustalla on itsekkyyden ja moraalittomuus. Lisäksi monien mielestä väärinkäytöstä aiheutuvat rangaistukset eivät ole riittäviä, eikä huijauksesta jää helposti kiinni. Näin ollen näkemyksissä korostuvat niin yksilöiden oma käyttäytyminen, kontrollin puutteet kuin laajemmat yhteiskunnalliset tekijät.

Kuvio 2. Näkemykset väärinkäytön syistä. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien % -osuudet.



Kiinnostavaa tuloksissa on lisäksi se, että väittämät, jotka saavat vähiten kannatusta koskevat suuremmin etuuskäsittelijöiden omaa positiota tai heidän työnkuvaansa. Alle viidennes etuuskäsittelijöistä ajattelee, että väärinkäytöksen takana on virastojen virkamiesten huono kohtelu ja noin kolmannes on sitä, mieltä väärinkäyttöä selittävät kohtuuttomat säännökset. Etuuskäsittelijöiden vastauksissa on myös havaittavissa tiettyjä ristiriitaisuuksia: Jopa 67 prosenttia etuuskäsittelijöistä kokee, että huijauksesta ei jää helposti kiinni ja 53 prosenttia, että kontrolli ei ole tehokasta. Kuitenkin 23 prosentin mielestä väärinkäytöksen varalta ei ole mitään valvontaa. 23 prosentin osuuttakin tosin voidaan pitää yllättävän suurena, mikäli otetaan huomioon, että esimerkiksi Kela harjoittaa systemaattista väärinkäytösten valvontaa. Näin ollen kyse on osaltaan siitä, että etuuskäsittelijät eivät ole täysin tietoisia, millä tavoin väärinkäytöksiä Kelassa tai muissa sosiaaliturvaetuksia toimeenpaneissa organisaatioissa valvotaan.

Etuuskäsittelijöiden näkemykset ovat tietyiltä osin linjassa suomalaisen väestökyselyn tulosten kanssa (ks. Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2008). Myös väestökyselyn perusteella keskeisiksi syiksi nousevat ihmisten huono moraalit ja rangaistusten puutteet – tosin vielä vahvemmin kuin kelalaisten näkemyksistä. Sen sijaan erojakin löytyy. Esimerkiksi kelalaisten keskuudessa vähiten kannatusta saanut viranomaisten huono kohtelu saa valtaosan (61 %) kannatuksen väestön keskuudessa.

Taulukossa 5 tarkastellaan, löytyykö etuuksien väärinkäytön syitä koskevista näkemyksistä toisistaan poikkeavia ulottuvuuksia. Tarkastelu on tehty faktorianalyysin kolmen faktorin ratkaisulla. Ensimmäinen faktori kuvaa väärinkäytön johtuvan siitä, että etuudet koetaan oikeutetuksi veronpalautukseksi ja että sosiaaliturvajärjestelmää käyttävät myös muut väärin. Toiselle faktorille latautuivat puolestaan kontrolliin ja valvontaan liittyvät syyt. Kolmannessa faktorissa korostuivat ihmisten itsekkyyden ja moraalin puute.

Taulukko 5. Varimax-rotatoitu faktorimatriisi etuuksien väärinkäytön syille.

	I	II	III	h
Verojen ja sosiaaliturvan yhteyttä ei ymmärretä				,109
Etuuksien väärinkäyttö tulkitaan jonkinlaiseksi "veronpalautukseksi"	,434			,238
Etuuksien väärinkäyttö on keino saada talous tasapainoon				,139
Rangaistukset eivät ole erityisen kovia				,162
Huijauksesta ei jää kiinni helposti		,624		,474
Ei ole mitään valvontaa		,670		,487
Kontrolli ei ole tehokasta		,713		,545
Säännökset ovat kohtuuttomia				,105
Halutaan testata kuinka järjestelmää petkutetaan	,553			,330
Koska kaikki muutkin huijaavat	,718			,568
Koetaan, että poliitikot ja johtavissa asemissa olevat henkilötkin huijaavat	,537			,310
Jos näkee, että omat ystävät huijaavat, tekee sitä myös itse	,481			,279
Virkamiehet virastoissa kohtelevat huonosti				,074
Ei saa perheen arkipäivää ja työtä sopimaan yhteen				,131
Jokainen ajattelee vain itseään			,664	,484
Moraalin taso on heikko			,740	,608
Ominaisarvo	2,121	1,658	1,265	
Kokonaisvaihtelun selitysosuus (%)	13,25	10,35	7,91	

Kolmen faktorin ratkaisu. Lataukset estimoitu suurimman uskottavuuden menetelmällä (Maximum likelihood).

Faktorianalyysin perusteella tehtyjen summamuuttujien avulla tarkasteltiin käsittelijöiden välisiä eroja samoilla selittävillä tekijöillä kuin taulukossa 4. Summamuuttujien reliabiliteettia eli mittarin yhtenäisyyttä mittaavat Cronbachin alfat ovat hyviä. Ensimmäisen faktorin osalta Cronbachin alfa saa arvon 0,70, kontrollin puutetta kuvaava faktori II saa arvon 0,76 ja yksilöön kohdistuvia syitä kuvaava faktori III saa arvon 0,71. Keskiarvojen vertailun perusteella selittävien tekijöiden yhteys väärinkäytön syitä koskeville näkemyksille oli kuitenkin heikko. Tämän vuoksi tuloksia ei raportoida taulukkomuodossa. Tulosten mukaan vain ikä ja siihen yhteydessä oleva työkokemusvuodet ovat tilastollisesti merkitsevässä yhteydessä yksilön moraalialia painottavaan ulottuvuuteen siten, että vanhemmat työntekijät korostavat yksilön moraalialia hieman enemmän kuin nuoremmat. Tosin erot ovat tässäkin hyvin pieniä. Toiseksi, 6–15 vuotta työskennelleet korostavat hieman enemmän valvontaan ja kontrolliin liittyviä seikkoja kuin muut.

5.3. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytösten ehkäisymisestä, viranomaistoiminnasta ja etuuksien toimeenpanosta

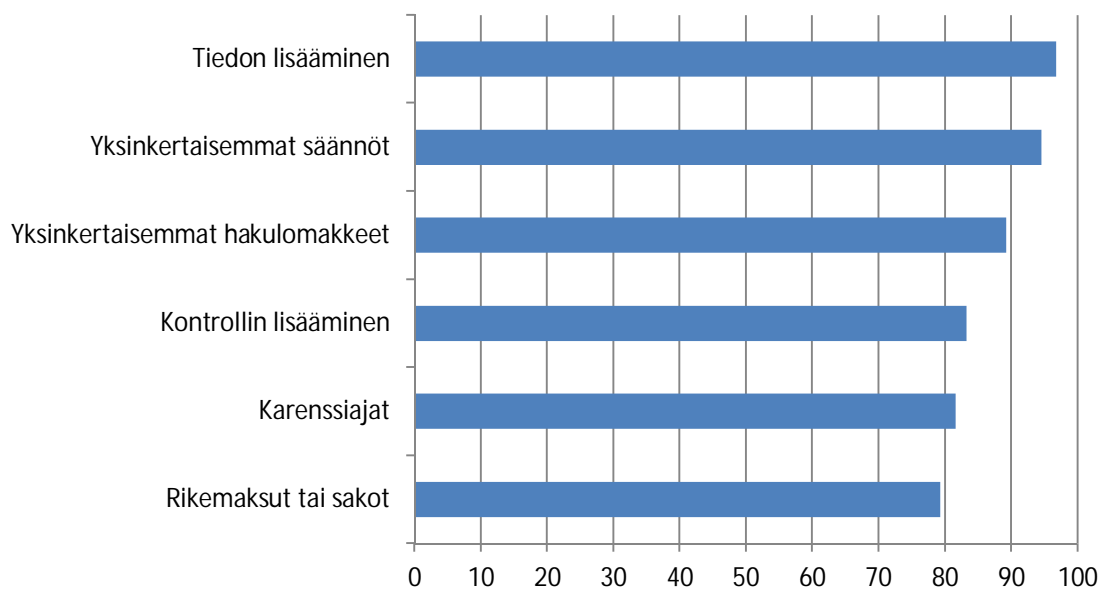
Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän toimeksiannosta Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes selvitti 1990-luvun lopulla yhdessä Kelan kanssa väärinkäytösten laajuutta, muotoja ja viranomaisten toimeenpanemia seuraamuksia sekä vastaajien käsityksiä väärinkäytösten syistä ja ehkäisemiskeinoja. Kysely lähetettiin kuntien sosiaalitoimistoille, työvoimatoimistoille ja Kelan toimistoille. Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto on vastaavasti kartoittanut asiaa työttömyyskassoissa. STM:n työryhmän selvityksen mukaan väärinkäytösten ehkäisemisen keinoja ovat viranomaisten välisten tietoyhteyksien parantaminen, etuustietojen käyttäminen toista etuutta myönnettäessä, tietojen saaminen pankeilta ja muilta rahalaitoksilta, lainsäädännön eräiden käsitteiden yhdenmukaistaminen, osoitetietojen luotettavuuden parantaminen ja koulutus, seuranta ja tilastointi. (Heikkilä ym. 1999, 49.) Viranomaisten välisten tietoyhteyksien parantaminen auttaisi myös etuuden hakijoita saamaan nopeampaa ja tehokkaampaa palvelua, joka heille lain mukaan kuuluu ja ikään kuin sivutuotteena vähentäisi etuuksien väärinkäyttöä (Männynoksa 1998, 43). Tämän tutkimuksen mukaan samantyyppisten väärinkäytösten ehkäisemisen keinot saivat myös etuuskäsittelijät puolelleen.

Kuviossa 3 on esitetty etuuskäsittelijöiden näkemyksiä väärinkäytön ehkäisyyn. Kokonaisuudessaan kaikki ehdotetut toimenpiteet väärinkäytön ehkäisemiseksi saavat etuuskäsittelijöiltä kannatusta. Niin sanotut pehmeät ehkäisykeinot, eli informaation lisääminen sekä sääntöjen ja hakulomakkeiden selkeyttäminen ovat erityisen laajassa suosiossa, mutta myös kontrollin lisäämistä, karenssia ja sakkoja kannatetaan laajasti.

Etuskäsittelijöiden mukaan yksinkertaisemmat säännöt ehkäisisivät tehokkaasti väärinkäytöksiä. Yksi Kelan tehtävistä on pyrkiä vaikuttamaan sosiaaliturvaa koskevaan lainsäädäntöön ja kehittämään sitä asiakaslähtöisemmäksi. Tehtävä ei kuitenkaan ole helppo, minkä osoitti syksyllä 2001 alkanut sosiaaliturvalainsäädännön yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen tähtäävän SATA-komitean lopputulokset. Projektin keskeinen osa oli työttömyysturvasäädösten uudistaminen ja siihen liittyvä työvoimapalvelulainsäädännön kokonaisuudistus. SATA-komitea teki esityksen myös

kansaneläkelainsäädännön sekä sairausvakuutusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Sosiaaliturvalainsäädännön selkeyttämistä koskevassa hankkeessa eli ns. Arajärven paketissa oli tarkoitus selkeyttää, yhtenäistää ja yksinkertaistaa. Lisäksi tarkoitus oli yhtenäistää joitakin lakien toimeenpanoon liittyviä säännöksiä kuten etuuksien hakuaikoja ja menettelytapoja. Hankkeessa tarkasteltiin myös toimeentuloturvaetuuksiin liittyviä keskeisiä käsitteitä (esim. perhe, omaisuus, tulot) ja niiden eroavaisuuksia. Erityisenä näkökulmana oli uuden perustuslain edellyttämien muutosten tekeminen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009). SATA-komiteaa mainostettiin etukäteen historiallisena ja ainutkertaisena hankkeena, mutta sosiaaliturvalainsäädännön uudistus jäi puolitiehen eikä sosiaaliturvalainsäädäntöä saatu edelleenkaan yksinkertaistettua.

Kuvio 3. Näkemykset väärinkäytön ehkäisykeinoista. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien %-osuudet.



Taulukossa 6 tarkastellaan väärinkäytön ehkäisyyn liittyvien ratkaisukeinoja koskevien näkemysten selittäviä tekijöitä. Näkemyksiä selittävinä tekijöinä ovat vastaajan sukupuoli ja ikä sekä työhön liittyvinä tekijöinä etuuskäsittelijän virka-ikä, työskentelypaikkakunnan kaupunkimaisuusaste sekä pääasiallinen etuus, jota käsittelee. Yleisesti ottaen tulokset osoittavat, että ryhmien välinen vaihtelu on pientä. Näin ollen tilastollisesti merkitseviä näkemuseroja väärinkäytön ehkäisykeinoista on havaittavissa sängen harvassa tapauksessa. Tätä selittää luonnollisesti kuviossa 3 havaittu eri ratkaisukeinojen laaja kannatus etuuskäsittelijöiden keskuudessa.

Parhaimman esimerkin tästä tarjoaa tiedon lisäämistä koskevat näkemykset. Tiedon lisäämistä kannatti väärinkäytön ehkäisykeinona kaikkiaan 97 prosenttia etuuskäsittelijöistä. Tilastollisesti merkitseviä ryhmien välisiä eroja löytyykin tämän osalta vain sukupuolen mukaan, tosin sukupuolesta riippumatta tiedon lisääminen saa yli 90 prosentin kannatuksen.

Taulukko 6. Etuuskäsittelijöiden näkemykset väärinkäytön ehkäisykeinoista demografisten, alueellisten ja työhön liittyvien tekijöiden mukaan. Täysin tai osittain samaa mieltä olevien %-osuudet.

	Kontrollin lisääminen	Rikemaksut tai sakot	Karenssiajat	Yksinkertaisemmat säännöt	Yksinkertaisemmat hakulomakkeet	Tiedon lisääminen
Sukupuoli	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	*
Mies	83,3	76,7	77,3	93,2	86,4	90,7
Nainen	83,2	79,5	81,8	94,6	89,3	97,0
Ikä (vuosia)	n.s.	*	n.s.	n.s.	*	n.s.
Alle 36	83,4	71,2	83,0	92,4	83,0	97,3
36–45	84,5	84,3	81,6	94,0	88,7	95,5
46–55	81,5	77,6	79,5	96,0	91,3	97,2
Yli 55	83,3	81,0	82,8	94,9	91,6	97,2
Alue	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Pohjois-Suomi	82,2	77,4	77,5	94,2	90,0	97,5
Etelä-Suomi	85,7	81,8	85,5	96,1	87,9	97,1
Länsi-Suomi	81,6	78,2	80,5	93,2	88,5	96,1
Itä-Suomi	81,9	77,9	78,7	94,2	91,9	96,6
Kaupunkimaisuus	n.s.	n.s.	n.s.	*	n.s.	n.s.
Maaseutumainen	82,4	84,5	87,5	95,7	94,6	94,6
Pieni kaupunki	82,8	78,2	80,0	93,9	98,8	96,7
Suuri kaupunki	83,2	78,9	79,3	92,6	87,1	97,1
Pääkaupunkiseutu	85,0	80,2	87,2	100,0	87,4	97,5
Pääasiallinen etuus	n.s.	*	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Työttömyysturva	87,9	80,4	89,5	94,7	84,5	98,3
Eläke-etuus	80,0	61,2	83,0	94,3	92,3	98,1
Lapsiperhe-etuus	85,4	81,1	82,5	95,2	83,3	95,3
Opiskelijoiden etuus	90,5	83,3	85,7	100,0	90,5	100,0
Asumisetuudet	87,0	90,7	83,0	97,9	91,7	100,0
Sairausetuudet	86,2	80,4	86,5	92,4	87,5	96,9
Kuntoutusetuudet	81,8	85,0	80,5	97,7	95,3	97,7
Työkokemus (vuosia)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	*	n.s.
0-5	86,7	76,0	83,6	93,0	86,3	97,0
6–10	80,6	81,3	81,2	95,4	90,7	97,1
11–15	82,4	86,0	82,7	92,6	86,9	98,1
16–25	80,8	77,2	80,4	93,3	87,3	94,7
yli 25	84,3	80,3	79,5	98,8	95,6	97,5

Tilastollinen merkitsevyys (χ^2 -testi) on merkitty tähdillä seuraavasti: *** = $p < 0,001$, ** = $p < 0,01$, * = $p < 0,05$, n.s. = ei tilastollista merkitsevyyttä.

Vastaajien iällä on havaittavissa jonkun verran vaikutusta siihen, kannattavatko he rikemaksuja tai sakkoja väärinkäytösten ehkäisyyn samoin kuin hakulomakkeiden yksinkertaistamista. Nuorimmat etuuskäsittelijät kannattavat vanhempia ikäryhmiä vähemmän niin rangaistuksia kuin hakulomakkeiden yksinkertaistamista. Hakulomakkeiden yksinkertaistamisen kannatus nouseekin sangen tasaisesti iän myötä. Ikäryhmien väliset näkemyserot heijastuvat jossain määrin myös eripituisen työkokemuksen omaavien näkemyksiin, joskaan ei yhtä suoraviivaisesti. Joka tapauksessa hakulomakkeiden yksinkertaistamisen kannatus on korkeinta pisimpään Kelassa työskennelleillä.

Rikemaksujen ja sakkojen osalta ikäryhmien väliset erot eivät ole yhtä systemaattisia kuin hakulomakkeiden yksinkertaistamista koskevissa näkemyksissä. Näkemyksissä on kuitenkin jonkin verran eroa sen suhteen, mitä etuuksia työntekijän työnkuva pääasiallisesti koskee. Asumis- ja kuntoutusetuuksiin keskittyvät työntekijät kannattavat rikemaksuja ja sakkoja jonkin verran enemmän kuin muut työntekijät. Kovien menetelmien kannatus on vastaavasti vähäisempää niillä, jotka käsittelevät pääasiassa eläke-etuuksia. Tämä on havaittavissa myös kontrollin lisäämistä ja karenssiaikoja koskevissa näkemyksissä, joskaan ei tilastollisesti merkitsevällä tasolla.

Kokonaisuudessaan tulokset etuuskäsittelijöiden näkemyksiä etuuksien väärinkäytön ehkäisemisen keinojen selittävistä tekijöistä tuottavat varsin vaatimattomia tuloksia. Tulos kertoo siitä, että vastaajat kannattavat kaikkia väärinkäytön ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä sangen laaja-alaisesti. Esimerkiksi maantieteellisellä alueella ei vaikuta olevan juuri lainkaan näkemyseroja selittävää merkitystä.

6. Yhteenveto ja keskustelu

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella Kelan etuuskäsittelijöiden, katutason byrokraattien, näkemyksiä etuuksien väärinkäytön laajuudesta, syistä ja keinoista väärinkäytön ehkäisemiseksi. Kelan etuuskäsittelijät edustavat melko puhtaasti Lipskyn (1980) lanseeraamaa käsitettä katutason byrokraatista, jonka tehtävä on haasteellinen ja monimuotoinen. Katutason byrokraatti toimii edustamansa instituution sääntöjen varassa joskus hyvinkin byrokraattisesti, paperinmakuisesti ja asiakkaan kannalta jopa

vaikeaselkoisesti, jolloin asiakaslähtöisyydestä tai, kuten Kelassa on lanseerattu, asiakasläheisyydestä ei voida puhua. Katutason byrokraatin toimintaan vaikuttavat taustalla hänen asenteensa ja näkemyksensä ja nämä saattavat myös ilmetä asiakastyössä. Tämän tutkimuksen mukaan Kelan etuuskäsittelijät vaikuttavat kuitenkin suhteellisen inhimillisiltä ja asiakasläheisiltä näkemyksineen etuuksien väärinkäytöstä. Vaikkakin koetaan, että väärinkäytösten taustalla vaikuttavat asiakkaiden arveluttava moraali, nähdään myös asiakkaista riippumattomia syitä väärinkäyttöihin kuten järjestelmän toimimattomuus, vaikeat lomakkeet, informaation puute ja lainsäädännön vaikeaselkoisuus.

Tämä tutkimus osoittaa, että väärinkäyttöä pidetään melko tavallisena. Noin 50 prosenttia Kelan etuuskäsittelijöistä uskoo väärinkäytön olevan yleistä. Tutkimuksessa selvisi, että etuuskäsittelijöistä asumisetuuksia käsittelevät näkevät väärinkäytön laajimpana ilmiönä. Sen sijaan väärinkäyttöä harvinaisempana pitävät ne etuuskäsittelijät, joiden työnkuva liittyy pääosin sairaus- ja kuntoutusetuuksiin. Yllättävänä tutkimustuloksena voi pitää sitä, etteivät työttömyysturvan käsittelijät koe etuuteensa liittyvän erityisen paljon väärinkäyttöä vaikka Kela lähettääkin poliisille juuri työttömyysturvaan liittyviä väärinkäytösepäilyjä tutkittavaksi muita etuuksia useammin.

Etuuskäsittelijöiden näkemyksissä ei tutkimuksen mukaan ole merkittäviä alueellisia eroja. Etelä-Suomessa ollaan kuitenkin Pohjois-Suomea epäileväisempiä etuuksien väärinkäytöstä. Tulosta tukevat Kelan väärinkäytöstilastotkin, joiden mukaan Etelä-Suomessa väärinkäytöksiä esiintyy muuta Suomea enemmän. Tutkimuksen mukaan etuuskäsittelijöiden ikä ja työkokemus vaikuttavat siihen, kuinka yleisenä väärinkäyttöä pidetään. Alle 36-vuotiaista etuuskäsittelijöistä vajaa 40 prosenttia pitää väärinkäyttöä yleisenä ilmiönä. Iän ja työkokemusvuosien karttuessa väärinkäyttöä aletaan pitää yhä yleisempänä.

Väärinkäytön merkittävämpänä syynä pidetään sitä, että etuuksia hakeneet ja saaneet eivät välttämättä ymmärrä verojen ja etuuksien välistä yhteyttä. Etuuskäsittelijöistä yli 80 % on väittämän "verojen ja sosiaaliturvan yhteyttä ei ymmärretä" täysin tai osittain samaa mieltä. Lisäksi suuri enemmistö (80 %) käsittelijöistä näkee, että väärinkäytöstä aiheutuvat rangaistukset eivät ole merkittäviä eivätkä kontrolli ja valvonta ole kovin

tehokasta. Lisäksi 70 prosenttia käsittelijöistä kokee, että väärinkäytön taustalta löytyy moraalinen heikko taso ja itsekkyyttä.

Väittämä virkamiesten huonosta kohtelusta ei saa käsittelijöiltä kuin 15 prosenttia kannatuksen eikä säännösten kohtuuttomuuttakaan pidetä kovin suurena syynä väärinkäyttöihin (reilut 30 %). Näkemyseroja etuuskäsittelijöiden välillä löytyy jonkin verran. Etuuskäsittelijän ikä ja työkokemusvuodet vaikuttavat siihen, mitkä syyt koetaan tärkeimmiksi väärinkäytösten taustalla. Vanhemmat käsittelijät kokevat moraalinen puutteen suurempana ongelmana kuin nuoremmat ja vähemmän aikaa Kelassa työskennelleet etuuskäsittelijät. Tässä suhteessa Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset poikkeavat sosiaalityötä tekevien näkemyksistä, koska pitkään sosiaalityössä työskennelleet selittävät sosiaalisten ongelmien esiintymistä enemmän yksilön ulkopuolisilla tekijöillä kuin vähemmän aikaa työskennelleet (Blomberg ym. 2011, 256).

Demografiset, alueelliset ja työhön liittyvät tekijät eivät olleet juurikaan yhteydessä etuuskäsittelijöiden näkemyksiin väärinkäytön ehkäisykeinoista. Iästä, sukupuolesta, työskentelyalueesta tai etuudesta riippumatta etuuskäsittelijät kannattivat lähes 100 prosenttisesti tiedon lisäämistä väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Lisäksi vahvasti koetaan, että yksinkertaisemmat säännöt ja selkeämmät hakulomakkeet ehkäisisivät väärinkäyttöä. Kovia keinoja kuten kontrollin lisäämistä, karenssiaikoja ja sakkoja kannatettiin edellä mainittuja pehmeitä keinoja vähemmän. Tosin niidenkin kannatus vaihteli 60–80 %:n välillä. Rikemaksuja tai sakkoja kannatti hieman muita etuuskäsittelijöitä vähemmän eläke-etuuksien käsittelijät. Kaikkia kyselylomakkeessa ehdotettuja väärinkäytösten ehkäisykeinoja kannatettiin suhteellisen paljon, mutta selkeästi yli muiden nousivat informaation lisääminen ja säännösten yksinkertaistaminen, mikä tietysti vaatisi koko etuuslainsäädännön selkeyttämistä.

Kela ei kuitenkaan pysty suoraan omilla toimillaan vaikuttamaan kaikkiin etuuksien väärinkäyttöä lisääviin tekijöihin kuten etuuslainsäädännön monimutkaisuuteen etenkin, kun toimeentuloturva toimeenpannaan useiden viranomaisten toimesta ja yhteistyönä. Kelakin toimii useassa etuudessa muilta viranomaisilta saamansa tiedon varassa (Valpola 1999, 43–46). Niin palvelun sujuvuus ja luotettavuus kuin valvonnan tehokkuus edellyttävät hyvää viranomaisyhteistyötä. Etuuksia koskeva lainsäädäntö ei välttämättä näyttäyty sekavana tukiviidakkona pelkästään asiakkaalle vaan sisältää

itsessään sekavia ja kenties jopa ristiriitaisia määritelmiä ja säädöksiä. Yhtenä esimerkkinä tästä toimii perheen määritelmän moninaisuus sosiaalilainsäädännössä (ks. Faurie & Kalliomaa-Puha 2010).

Sosiaaliturvan kohdennuksen ongelmat yleisimmin kasautuvat harkinnanvaraisiin etuuksiin, joiden taustalla on monimutkainen lainsäädäntö. "Kuten tahaton väärinkäyttö, myös etuuksien yli- tai alikäyttö voi johtua asiakkaan käyttäytymisestä tai etuusjärjestelmästä. Esimerkiksi etuuksien alikäytön syynä voi olla se, että henkilö ei koe tarvitsevansa etuutta tai palvelua, tai hän ei hae etuutta siksi, että kokee sen hakemisen vaivalloiseksi suhteessa siitä saatavaan hyötyyn", arvioi Kelan johtava tutkija Mikko Niemelä artikkelissaan *Mielipiteet toimeentuloturvaetuuksien kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista*. Niemelä (2013) tähdentää, että etuuksien kohdennusongelmia ei pidetä yleisesti ottaen yksilöstä aiheutuvina ja ratkaisukeinoina koetaankin parhaimmiksi juuri toimeentulojärjestelmän ja etuuslainsäädännön yksinkertaistamista.

Pyrkimys yksinkertaistaa etuuksia koskevaa lainsäädäntöviidakkoa on kuitenkin olemassa. Sosiaali- ja terveysministeriön (2014) tiedotteessa kerrottiin hallituksen esityksestä uudeksi laiksi yleisestä asumistuesta ja se onkin jo annettu eduskunnan käsittelyyn. Pohjatyo asialle esiteltiin jo SATA-komitean Asumistukityöryhmän (2009) raportissa eli kovin nopeita eivät nämä uudistukset ole. Tarkoitus tässä uudistuksessa on juurikin yksinkertaistaa.

Kelassa väärinkäytösten ehkäiseminen on osa Kelan toimintaa koskevaa riskienhallintaa. Riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa toimintaan vaikuttavat riskitekijät, arvioida riskit, suunnitella vastaamis- eli hallintatoimet ja varmistaa toiminnan riittävä laatu.

Etuuden toimeenpanoon liittyy monia lainsäädännöllisiä koukeroita, jotka tekevät myös etuuskäsittelystä haasteellista. Jää nähtäväksi onko esimerkiksi yleisen asumistuen lainsäädännön uudistus riittävä helpottamaan jatkossa etuuden käsittelyä ja asiakkaiden etuuden hakemista. Seuraava blogikirjoitus kuvaa hyvin sitä ongelmatilannetta, johon Kelan etuuskäsittelijä törmää tehdessään etuuden käsittelytyötä.

”Omaisuuuden vaikutus poistuu, joten enää ei tarvitse laskeskella ja arvioida ruokakunnan omaisuuden määrää ja sitten lopulta todeta, että eipä tuo vaikuttanutkaan. Pääomatulot toki huomioimme jatkossakin. Asumistuessa hyväksyttävien kohtuullisten asumismenojen määrään vaikuttavat tällä hetkellä asunnon ikä, koko, sijaintikunta ja ruokakunnan koko. Näistä vain kaksi viimeistä jää jäljelle, joten enää ei tarvitse selvittää asunnon peruskorjauksia tai ruokakunnan käytössä olevia neliöitä. Entäpä tulojen arvioiminen? No, keskiarvotulosta ei kokonaan päästä eroon, mutta kolme kuukautta kestävä tulo katsotaan jatkuvaksi tuloksi, joten luulisi noiden keskiarvotulolaskelmien vähenevän. Pitkäaikaistyöttömän tarkistuksen lykkäämistä tuskin kenellekään tulee ikävä. Ansio- ja yrittäjätulosta tehdään jatkossa 300 euron vähennys, mutta vasta 1.9.2015 alkaen. Ja vielä. Jatkossa ei tarvitse tehdä edullisuusvertailua yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen välillä, koska valintaoikeus poistuu ja lapsiperheet kuuluvat jatkossa yleisen asumistuen piiriin... Mitä kaikkea tämä vaatii? Järjestelmän muutoksia ja tätä työtä onkin tehty jo paljon. Kirjeet, ohjeet ja lomakkeet tulee päivittää. Koulutusta tarvitaan sekä ratkaisijoille että palveluneuvojille. Ja niin edelleen. Ei ihan pieni ponnistus, mutta varmasti kaiken vaivan väärtti”. (Peltonen 2014).

Kohti uutta Kelaä ollaan siis kuitenkin menossa. Kelassa meneillään on mittavia hankkeita, joilla pyritään vaikuttamaan etuuksien väärinkäyttöön. Vuosien 2011–2013 aikana Hakemisen yksinkertaistaminen -hankkeessa tavoitteena on helpottaa Kelan etuuksien hakemista hakulomakkeita yksinkertaistamalla. Asiakaspalautteen perusteella Kelan hakulomakkeita on työläs täyttää. Tahtotilana on, että Kelan asiakkaiden on entistä vaivattomampaa täyttää lomakkeita, koska niissä käytetään selkeää kieltä ja yksinkertaisia lauserakenteita. Asioita kysytään asiakkaan kannalta loogisessa järjestyksessä eikä kysytä tietoja, jotka Kela saa tietoonsa muualta. Asiakas osaa täyttää lomakkeen eikä hänen tarvitse varmistaa osaamistaan Kelan asiakaspalvelussa. Lisäselvityspyyntöjen tarve vähenee, kun ratkaisutyöhön tarvittavat tiedot löytyvät hyvin täytetyistä lomakkeista. Liitteitä poistetaan luottamalla asiakkaan antamaan tietoon ja lomakkeita on aikaisempaa vähemmän. Lomakkeiden suunnittelua helpotetaan ohjeistuksen avulla ja ottamalla käyttöön lomakkeiden käytettävyydestä testaukset.

Kelan kirjallinen viesti ei aina mene perille ja asiakkailla on vaikeuksia ymmärtää mihin päätös perustuu ja miten hänen tulisi toimia. Tämä johtuu siitä, että tekstejä ei ole kirjoitettu asiakasta ajatellen vaan lakitekstiin tukeutuen. Päätösten ja kirjeiden selkeyttämishanke, jonka määräaika oli niin ikään vuoden 2013 loppu, pyrkii

tavoitteessaan siihen, että tekstit on kirjoitettava uudelleen asiakkaan näkökulmasta ja selkeällä ja helposti ymmärrettävällä. Jatkotutkimuksen kannalta olisi kiinnostavaa analysoida, saavatko Kelassa meneillään olevat hankkeet muutoksia aikaiseksi ja näkykö se asiakkaiden asioinneissa Kelan kanssa: Onko väärinkäyttöä saatu vähenemään pehmeämpien keinojen kautta?

Kelassa on panostettu viime vuosina myös palveluosaamisen varmistamiseen, millä toivotaan myös olevan vaikutusta asiakkaiden kokemukseen katutason byrokratian kohtaamisesta. Tämän toivotaan parantavan asiakaskontakteissa aidon vuorovaikutuksen syntymistä ja molemminpuolisen ymmärryksen lisääntymistä. Asenteilla ja näkemyksillä tiskin molemmin puolin on merkitystä sille, että palvelutilanne etenee jouhevasti ja asiakas saa tarvitsemansa palvelun tai etuuden eikä väärinkäsityksiä synny. Tämä vaikuttanee myös etuuksien väärinkäyttöön.

Hallitus päätti 25.3.2014 perustoimeentulotuen laskemisen ja maksamisen siirrosta kunnilta Kelaan vuoden 2017 alusta. Tavoitteena on kansalaisten yhdenvertaisuuden parantaminen normittamalla tuki siten, että kuntakohtaiset erot vähenevät ja maksatus hoituu ajallaan perusoikeuksien mukaisesti. Harkintaa edellyttävät toimeentulotuen muodot säilyvät edelleen kunnissa sosiaalityöntekijöiden tehtävänä. Kelassa on näytön paikka perustoimeentulotuen toimeenpanossa. Kelan on huolehdittava riittävästä tiedotuksesta ja laadittava hyvät ohjeet siitä, kenellä on oikeus perustoimeentulotukeen ja millä ehdoilla. Hakuprosessista on tultava nopea ja yksinkertainen, jotta erityyppiset etuuksien saamisen kohdentumisongelmat vältettäisiin.

Lähdeluettelo

Aberbach, Joel & Putnam, Robert & Rockman, Bert (1981) *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. London: Harvard University Press, London.

Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004) *Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus*. Tutkimuksia 141. Helsinki: Stakes.

Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2010) *Socialarbetarens syn på fattiga, arbetslösa och ökade krav på klienterna i Sverige och Finland*. *Socionomens forsknings supplement* 27 (4), 90–99.

Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian (2011) *Suomalaisten sosiaalityöntekijöiden mielipiteet köyhiin kohdistuvista auttamisstrategioista*. *Janus* 19 (3), 251 – 268.

Dean, Hartley & Melrose, Margaret (1997) *Manageable Discord: Fraud and Resistance in the Social Security System*. *Social Policy & Administration* 31 (2), 103–118.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2008) Hur trygger vi trygghetssystemen i Norden? Orsaker, omfattning, attityder och kontroller – en jämförelse mellan de nordiska länderna. Rapport 8. Statens offentliga utredningar Stockholm: Rätt och riktigt.

Elinkeinoelämän valtuuskunta (2001) Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001. Elinkeinoelämän valtuuskunta; Helsinki.

Elinkeinoelämän valtuuskunta (2005) Onnellisuuden vaikea yhtälö. Evan kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2005. Elinkeinoelämän valtuuskunta: Helsinki.

Elinkeinoelämän valtuuskunta (2007) Satavuotias kuntotestissä. Evan kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2007. Elinkeinoelämän valtuuskunta: Helsinki.

Ervasti, Heikki (1996) *Kenen vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimitetin näkökulmasta*. Tutkimuksia 62. Helsinki: Stakes.

Ervasti, Heikki (2001) Class, Individualism and the Finnish Welfare State. *Journal of European Social Policy* 11 (1), 9-13.

Eräsaari, Leena (1995) Kohtaamisia byrokraattisilla näyttämöillä. Helsinki: Gaudeamus.

Evanson, Eileen & Woods, Robert (1995) Poverty, Deregulation of the Labour Market and Benefit Fraud. *Social Policy & Administration* 29 (1), 40 – 54.

Faurie, Maija & Kalliomaa-Puha, Laura (2010) Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Teoksessa Hämäläinen, Ulla & Kangas, Olli (toim.) Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 28–61.

Forma, Pauli (1998) Kansalaisten ja eliittien mielipiteet eläkkeistä. Lähtökohtia kansalaismielipiteen ja poliittisen päätöksenteon välisen suhteen tutkimiseen. *Sosiologia* 35 (2), 52–67.

Forma, Pauli (1999) Interest, Institutions and the Welfare State. *Studies on Public Opinion towards the Welfare State. Research Reports* 102. Stakes: Helsinki.

Forma, Pauli (2000) Tasa-arvoista vai kannustavaa yhteiskuntapolitiikkaa? Tuloerot ja niiden tasoittaminen kansalaisten ja eliittien mielipiteissä. Teoksessa Ritakallio, Veli-Matti & Ervasti, Heikki & Forssén, Katja & Nurmi, Kaarina (toim.) Eriarvoisuutta paikantamassa. Turku: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus, 30-53.

Forma, Pauli (2006) Niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina – Suomalaisten sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004. Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 160 – 184.

Forma, Pauli & Marski, Jarmo (1999) Mitä väestötiedustelut kertovat väärinkäytöksistä? Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Raportteja 245. Helsinki: Stakes, 107-117.

Forma, Pauli & Kallio, Johanna & Pirttilä, Jukka & Uusitalo, Roope (2007) Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa

koskevista mielipiteistä ja valinnoista. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 89. Helsinki: Kela.

Giljam, Mikael & Nilsson, Lennart (1985) Svenska folkets åsikter om den offentiga sektorn – två folkklaringsansatser. Statvetenskaplig tidskrift 88, 123–139.

Halla, Martin & Schneider, Friedrich G. (2008) Taxes and Benefits: Two Distinct Options to Cheat on the State? Discussion Paper 3536. Bonn: The Institute for the Study of Labor.

Heikkilä, Matti (2001) Lama, nälkä ja sosiaaliturvan väärinkäyttö. Tutkimuskohde eettisenä ongelmana yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisessä tutkimuksessa. Yhteiskuntapolitiikka 66 (6), 545-551.

Heikkilä, Matti & Leppänen, Anne (1999) Sosiaaliturvan väärinkäyttö. Tutkimus viranomaisten tietoon tulleista sosiaaliturvan väärinkäytöksistä. Aiheita 33. Helsinki: Stakes.

Heikkilä, Matti & Leppänen, Anne & Lahti, Tuukka (1999) Viranomaisten tietoon tullut sosiaaliturvan väärinkäyttö. Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes, 49-79.

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

Honkanen, Pertti (2008) Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Sosiaali- terveysturvan selosteita 63. Helsinki: Kela.

Hupe, Peter & Hill, Michael (2007) Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. Public Administration 85 (2), 279–299.

Jacobsen, Dag (1996) The Role of the Public Manager: Loyalty, Autonomy or Advocacy? Scandinavian Political Studies 19 (1), 45-61.

Kallio, Johanna (2010) Hyvinvointipalvelu- ja järjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108. Kela: Helsinki.

Kallio, Johanna & Kouvo, Antti (2014) Street-Level Bureaucrats' and the General Public's Deservingness Perceptions of Social Assistance Recipients in Finland. *Social Policy & Administration*, Early View, DOI:10.1111/spol.12094.

Kangas, Olli (2000) Muurahaiset ja heinäsiirkka. Australialaisten ja suomalaisten mielipiteet oikeudenmukaisista sosiaali-etuista. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (5), 406–421.

Kangas, Olli (2009) Sosiaaliturvan väärinkäyttö. *Topsos* opintojen lähiopetusjakso. Kela 6.2 2009.

Keiser, Lael R. (1999) State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs: The Case of Social Security Disability, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (1), 87–106.

Kela (2013) Väärinkäyttöasiat. Vuositilasto. Julkaisematon lähde.

Kela (2014) Väärinkäyttösepäilyn selvittäminen. Kelan intranet. Julkaisematon dokumentti.

Kiljunen, Anneli (2008) Toimeentulotuen pilkkominen ei auta. *Sosiaalivakuutus* 3–4, 11.

Kuivalainen, Susan (2007) Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1), 49-56.

Kumlin, Staffan (2007) Overloaded or Undermined? European Welfare States in the Face of Performance Dissatisfaction. Teoksessa: Svallfors Stefan (toim.). *The Political Sociology of the Welfare State. Institutions, Social Cleavages, and Orientations*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1-39.

Lahti, Tuukka (2007) Onhan se väärin mutta... Teoksessa Hänninen, Sakari Karjalainen, Jouko & Lehtelä, Kirsi-Maria (toim.) *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva*. Stakes. 210-233.

Launonen, Antti (2009) Kela-petoksista miljoonatappiot. [<http://www.savonsanomat.fi/uutiset/savo/kela-petoksista-maijoonatappiot/411185>]. 23.6.2009.

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Marski, Jarmo (1998) Sosiaaliturvan väärinkäyttö ja kansalaismielipide. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 6. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Meyers, Marcia K. & Vorsanger, Susan (2003) Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. Teoksessa Peters, B. Guy & Pierre, Jon (toim.) Handbook of Public Administration. New York: Russel Sage Foundation. 245–255.

Moore, Scott T. (1987) The Theory of Street-Level Bureaucracy: A Positive Critique. Administration & Society, Vol 19 (1), 75.

Männynoksa, Ritva (1998) Missbruk av socialskydd Fenomenet och tankar det väckt hos en verkställare. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 134 (1), 34-53.

Mäntysaari, Mikko (1991) Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Tampere: Vastapaino.

Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (1999) Sosiaalityön ammattilaisten näkökulmia toimeentulotuen väärinkäyttöön. Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Hannu (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes, 92–104.

Niemelä, Mikko (2010) Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä. Janus 18 (4), 337–354.

Niemelä, Mikko (2011) Public and Social Security Officials' Attributions of Poverty in Finland. European Journal of Social Security 13 (3), 351–371.

Niemelä, Mikko (2013) Mielipiteet toimeentuloturvaetuuksien kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Teoksessa Airio, Ilpo (toim.) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa - Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, 112-137.

Niemelä, Mikko & Kangas, Olli (2008) Väärinkäyttö syö sosiaaliturvan kannatuspohjaa. Sosiaalivakuutus 3–4, 8–10.

Peltonen, Mirja (2014) Asumistuki uudistuu, ei uudistu, uudistuu... uudistuu! Blogikirjoitus Kelan intrassa 24.4.2014.

Pöntinen, Seppo & Uusitalo, Seppo (1986) The Legitimacy of the Welfare State. Social Security Opinions in Finland 1975–1985. Report no. 15. Helsinki: Suomen Gallup.

Rajavaara, Marketta (toim.) (2000) Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden työttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantatutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54. Helsinki: Kela.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Rothstein, Bo (2008) Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja keskiluokka. Yhteiskuntapolitiikka 73 (4), 368–375.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009) SATA-komitean taustaraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2014) Toimeentulotuen siirto Kelalle lisääyhdenvertaisuutta. Tiedote 24.2.2014. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sihvo, Tuire & Uusitalo, Hannu (1995) Economic Crises and Support for the Welfare State in Finland 1975–1993. Acta Sociologica 38 (3), 251–262.

Sipilä, Jorma (1989). Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi.

Valpola, Olli (1999) Sosiaaliturvan väärinkäytökset, lainsäädäntö ja käytäntö. Teoksessa Hellsten, Katri & Uusitalo, Katri (toim.) Näkökulmia sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Helsinki: Stakes, 34-46.

Valpola, Olli (2008) Mitä on etuuksien väärinkäyttö? Luento Kelassa 29.5.2008.

Valtiovarainministeriö (1999) Viranomaisyhteistyön kehittäminen selvityshankkeen väliraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

van Oorschot, Wim (1991) Non Take-up of Social Security Benefits in Europe. Journal of European Social Security 1 (1), 15–30.

Weiss-Gal, Idit & Gal, John (2007) Social Workers' Attitudes towards Social Welfare Policy. International Journal of Social Welfare 16 (4), 349–357.

Weiss, Idit (2003): Social Work Students and Social Change: On the Link between Views on Poverty, Social Work Goals and Policy Practice. *International Journal of Social Welfare* 12 (2), 132–141.

Liitteet

Liitetaulukko 1. Tutkimuksen selitettäviä muuttujia koskevat kysymykset.

Väärinkäytön yleisyyttä mittaavat kysymykset

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Kuinka yleistä ajattelet sosiaalietujen väärinkäytön olevan Suomessa?	1 = Hyvin yleistä 2 = Melko yleistä 3 = Melko harvinaista 4 = Hyvin harvinaista 5 = En osaa sanoa
Kuinka vaikeaa mielestäsi on tietoisesti saada enemmän sosiaalietuuksia kuin mihin on oikeutettu?	1 = Hyvin vaikeaa 2 = Melko vaikeaa 3 = Melko helppoa 4 = Hyvin helppoa 5 = En osaa sanoa
Kuinka yleistä mielestäsi on tiedostamattomasi saada enemmän sosiaalietuuksia kuin mihin on oikeutettu? (huolimattomuus, muutoksien unohtaminen jne.)	1 = Hyvin yleistä 2 = Melko yleistä 3 = Melko harvinaista 4 = Hyvin harvinaista 5 = En osaa sanoa
Kumpaa pidät vakavampana ongelmana?	1 = Ihmiset käyttävät etuja väärin 2 = Ihmiset eivät saa niitä etuja, joihin heillä on oikeus

Väärinkäytön syitä koskevat väittämät

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Mitkä tekijät mielestäsi vaikuttavat siihen, että etuuksia käytetään väärin?	1 = Täysin eri mieltä 2 = Eri mieltä

- Verojen ja sosiaaliturvan yhteyttä ei ymmärretä 3 = Osittain samaa mieltä
- Etuuksien väärinkäyttö tulkitaan jonkinlaiseksi "veronpalautukseksi" 4 = Täysin samaa mieltä
- Etuuksien väärinkäyttö on keino saada talous tasapainoon 5 = En osaa sanoa
- Rangaistukset eivät ole erityisen kovia
- Huijauksesta ei jää kiinni helposti
- Ei ole mitään valvontaa
- Kontrolli ei ole tehokasta
- Säännökset ovat kohtuuttomia
- Halutaan testata kuinka järjestelmää petkutetaan
- Koska kaikki muutkin huijaavat
- Koetaan, että poliitikot ja johtavissa asemissa olevat henkilötkin huijaavat
- Jos näkee, että omat ystävät huijaavat, tekee sitä myös itse
- Virkamiehet virastoissa kohtelevat huonosti
- Ei saa perheen arkipäivää ja työtä sopimaan yhteen
- Jokainen ajattelee vain itseään
- Moraalin taso on heikko

Väärinkäytön ratkaisukeinoja, viranomaistoimintaa ja etuuksien toimeenpanoa koskevat kysymykset

Kysymys

Vastausvaihtoehdot

Seuraavassa esitetään eräitä ratkaisuehdotuksia sosiaalietujien väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Mitä mieltä olet ehdotuksista?

- Kontrollin lisääminen
- Rikemaksut tai sakot
- Karenssiajat (väärinkäyttäjien oikeus saada etuutta lakkaa tietyksi ajaksi)
- Yksinkertaisemmat säännöt
- Yksinkertaisemmat hakulomakkeet
- Tiedon lisääminen siitä, miten väärinkäyttö vaikuttaa sosiaaliturvaan

- 1 = Täysin eri mieltä
- 2 = Eri mieltä
- 3 = Osittain samaa mieltä
- 4 = Täysin samaa mieltä
- 5 = En osaa sanoa

Millä tavalla ajattelet viranomaisten toimivan sosiaalietujien väärinkäyttöä vastaan?

1 = Viranomaiset kontrolloivat asiat liioitellun tarkasti

2 = Viranomaiset kontrolloivat asioita sopivassa määrin

3 = Viranomaiset kontrolloivat asioita liian vähän

Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

- Kansalaiset saavat riittävästi informaatiota heille tulevista eduista
 - Kansalaiset tietävät tarpeeksi hyvin, miten hyvinvointijärjestelmä toimii
 - Hakulomakkeet ovat vaikeaselkoisia
 - Tiedotusmateriaali esim. lehtiset ja kotisivut ovat vaikeaselkoisia
 - Käsittelyajat ovat liian pitkiä
 - Kohtelemme asiakkaita oikein
 - Viranomaiset kiinnittävät väärinkäyttörikkomuksiin paljon huomiota
 - Viranomaisten pitäisi kiinnittää väärinkäyttörikkomuksiin paljon huomiota
 - Valvonta on tehokasta
-

1 = Täysin eri mieltä

2 = Eri mieltä

3 = Osittain samaa mieltä

4 = Täysin samaa mieltä

5 = En osaa sanoa

Liitetaulukko 2. Tutkimuksen selittävien muuttujien jakaumat.

Selite	Luokat	Frekvenssi	%
Sukupuoli	Mies	45	5,0
	Nainen	848	95,0
Ikä	Alle 36	151	16,9
	36–45	270	30,2
	46–55	256	28,7
	Yli 55	216	24,2
Alue	Pohjois-Suomi	121	13,5
	Etelä-Suomi	315	35,3
	Länsi-Suomi	283	31,7
	Itä-Suomi	174	19,5
Kaupunkimaisuus	Maaseutu	59	6,6
	Pieni taajama	34	3,8
	Pieni maaseutukaupunki	181	20,3
	Keskikokoinen kaupunki	220	24,6
	Suuri kaupunki	163	18,3
	Suurkaupunki	112	12,5
	Pääkaupunkiseutu	124	13,9
Pääasiallinen etuus	Työttömyysturvaetus	59	13,7
	Eläke-etuus	53	12,3
	Lapsiperhe-etuus	43	10,0
	Opiskelijoiden etuus	21	4,9
	Asumisetuudet	48	11,1
	Sairausetuudet	163	37,8
	Kuntoutusetuudet	44	10,2
Työkokemus nykyisten tai vastaavien työtehtävien parissa (vuotta)	alle 6	238	26,7
	6-10	174	19,5
	11–15	110	12,3
	16–25	209	23,4
	yli 25	162	18,1