



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Emilia Piitulainen

## **VAIKUTTAVUUS JULKISISSA PALVELUISSA**

Perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen  
Kansaneläkelaitoksessa

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden koulutusohjelma

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Emilia Piitulainen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	VAIKUTTAVUUS JULKISISSA PALVELUISSA : Perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtamisen koulutusohjelma		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen, Olli-Pekka Viinamäki		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2021	<b>Sivumäärä:</b>	139

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella vaikuttavuutta julkisissa palveluissa ja selvittää tutkimuksen keinoin miten perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin voidaan paremmin vastata Kansaneläkelaitoksessa. Tutkimus pyrkii antamaan vastauksia miten lisätä palvelun vaikutuksia ja sitä kautta syntyvää vaikuttavuutta ja siten vastata paremmin perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin Kansaneläkelaitoksessa. Tutkimuksen tarve ja tausta perustuu käytännön työssä havaittuun haasteeseen. Tutkimusongelma voidaan muotoilla kysymyksenä miten palveluiden vaikuttavuudella voidaan lisätä perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa.

Tutkimuksen teoriaosa käsittelee vaikuttavuutta julkisissa palveluissa ja siinä pyritään määrittelemään vaikuttavuus käsitteenä. Teorian keskeinen kiinnostuksen kohde on vaikuttavuudessa; miten vaikuttavuutta voidaan teoreettisesti hahmottaa ja määritellä sekä mitä eri osa alueita vaikuttavuuteen sisältyy. Vaikuttavuuden viitekehystenä on vaikuttavuus julkisissa palveluissa. Tutkimuksen empiirinen osuus tarkastelee toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa vaikuttavuuden näkökulmasta. Taustaolettama on, että palvelutarpeisiin vastaamisella on vaikuttavuutta yhteiskunnallisesti ja vaikutuksia perustoimeentulotukea saaneiden asiakkaiden elämäntilanteessa. Tutkimuksen aineisto koottiin asiantuntijaryhmähaastatteluilla. Asiantuntijat koostuivat Kansaneläkelaitoksen asiantuntijoista, jotka kaikki työskentelevät keskeisesti toimeentulotukeen liittyvissä työtehtävissä.

Haastatteluissa oli mukana eri näkökulmista toimeentulotukea tarkastelevia asiantuntijoita ja esiin nousi monilta sama havainto, että mikäli pystytään aikapaineista huolimatta pysähtyä pohtimaan kehittämistyössä kokonaiskuva, on mahdollista löytää isoja kehityslinjoja ja saada aikaan entistä parempia ratkaisuja. Havaittiin, että sama pätee yksittäisten asiakkaiden kohdalla. Resurssina aika mahdollistaa parempien ratkaisujen löytämisen ja asiakkaan kokonaisvaltaisen edun toteutumisen. Tässä tutkimuksessa havaintojen perusteella muodostui johtopäätöksenä palveluiden vaikuttavuudessa olevan keskeistä erilaisten asiakkaiden tunnistaminen ja heidän erilaisten palvelutarpeidensa huomioiminen, palveluiden jatkuva kehittäminen ja asiantuntijoiden osaamisen lisääminen. Vaikuttavuuden kannalta tärkeää on asiakasnäkökulman huomioon ottaminen; elämäntilanteet vaihtelevat ja asiakas tulee tuntea palvelutarpeeseen vastaamiseksi. Lisäksi yhteistyö eri tahojen kanssa laajasti ymmärrettynä osoittautui keskeiseksi vaikuttavuutta edistäväksi työkaluksi. Vaikuttavuuden ja julkisten palveluiden ymmärtäminen mahdollistaa palveluiden kehittämisen ja entistä paremman toteuttamisen sekä sitä kautta palveluiden vaikuttavuuden lisäämisen ja palvelutarpeisiin paremmin vastaamisen.

---

**AVAINSANAT:** julkiset palvelut, Kansaneläkelaitos, palvelutarpeet, tehokkuus, toimeentulotuki, vaikuttavuus.

## Sisällys

Kuvio- ja taulukkoluetelo	6
1 Johdanto	7
1.1 Johdatus tutkimukseen	7
1.2 Taustatietoa tutkimuskohde Kansaneläkelaitoksesta	8
1.3 Tutkimuksen eteneminen ja tutkielman rakenne	11
2 Vaikuttavuus ja lähikäsitteet: Tuottavuus, tehokkuus, tuloksellisuus	15
2.1 Yhteiskunta ja julkinen sektori vaikuttavuuden kontekstina	15
2.1.1 Yleiskatsaus	15
2.1.2 Julkiset arvot	18
2.1.3 Julkinen palvelu, palvelutarpeet ja asiakas osana palveluprosessia	19
2.1.4 Johtamisen vaikutus ja tuloksellisuus	20
2.2 Tuottavuus	23
2.2.1 Tuottavuus käsitteenä	28
2.2.2 Tuottavuusinstrumentit	29
2.2.3 Palveluiden tuottavuuden hallinta	32
2.3 Tehokkuus	32
2.3.1 Julkisen palvelun tehokkuus	33
2.3.2 Produktiivinen ja tuottavuudellinen tehokkuus	36
2.3.3 Tekninen tehokkuus	37
2.3.4 Allokatiivinen tehokkuus	38
2.3.5 Distributiivinen tehokkuus	40
2.3.6 Dynaaminen tehokkuus	42
2.4 Tuloksellisuus	42
2.4.1 Laatu osana tuloksellisuutta	46
2.4.2 Laatu käsitteenä	48
2.5 Vaikuttavuus	48
2.5.1 Vaikuttavuus käsitteenä	49
2.5.2 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	50
2.5.3 Vaikuttavuuden arviointi ja vaikutustieto	54

2.5.4	Vaikuttavuusinvestoinnit	56
2.5.5	Vaikuttavuuden luominen	57
3	TUTKIMUSKOHTTEEN KUVAUS JA METODOLOGIA	58
3.1	Tutkimusstrategia	58
3.2	Tutkimusaiheen kuvaus	59
3.2.1	Perustoimeentulotuki ja asiakasmäärät	59
3.2.2	Tutkijan oma suhde tutkimusaiheeseen	63
3.3	Aineistonkeruu ja asiantuntijaryhmähaastattelu	64
3.4	Aineiston analyysi	68
3.5	Tutkimuksen luotettavuus	69
4	Palveluiden vaikuttavuus ja perustoimeentulokiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa	72
4.1	Palveluiden nykytila, palvelutarpeet sekä haasteet palvelutarpeisiin vastaamisessa	72
4.1.1	Erilaiset asiakkaat ja asiakasryhmät	77
4.2	Palveluiden kehittäminen, ratkaisujen hakeminen haasteisiin sekä olemassa olevat resurssit ja voimavarat	83
4.2.1	Asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen, erilaiset tuen muodot ja osaamisen kehittäminen	86
4.2.2	Työntekijän osaaminen, kyky huomata asioita ja osaamistarpeet	90
4.2.3	Yhteistyön korostuminen	92
4.3	Palvelutarpeisiin vastaamisen tulevaisuudenkuvat ja vaikuttavuuden kehittäminen	109
5	Johtopäätökset	124
5.1	Keskeiset lopputulokset	124
5.2	Rajoitukset ja jatkotutkimus	131
	Lähteet	133
	Liitteet	138
	Liite 1. Haastattelukysymykset	138



## Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuvio 1. Julkisuuden aste ristiintaulukoituna	16
Kuvio 2. Tuloksellisuus	45
Kuvio 3 Perustoimeentulotuen saajakotitaloudet kotitaloustyypin mukaan	62
Taulukko 1 Tilasto Kelan asiakasmääristä yhteydenottojen mukaan	60
Taulukko 2 Perustoimeentulotuen menot euroina rahoitustavan mukaan	61
Taulukko 3 Haastateltavien profiilit	68
Taulukko 4 Toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa kontekstina vaikuttavuus julkisissa palveluissa	121
Taulukko 5 Toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa kontekstina vaikuttavuus julkisissa palveluissa, jatkuu	122

# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus tutkimukseen

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella ja käsitellä teoreettisesti vaikuttavuutta julkisissa palveluissa ja selvittää tutkimuksen keinoin miten perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin voidaan paremmin vastata Kansaneläkelaitoksessa. Tutkimus pyrkii antamaan vastauksia miten lisätä palvelun vaikutuksia ja sitä kautta syntyvää vaikuttavuutta ja siten vastata paremmin perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin Kansaneläkelaitoksessa. Tutkimuksen tarve kumpuaa käytännön työssä havaitusta haasteesta. Käytännön työssä tutkimuksen kohdeorganisaatiossa on huomattu, että perustoimeentulotukiasiakkaiden asiointimäärät ja palvelutarve on suurempaa verrattuna muihin etuuksiin liittyviin asiointimääriin.

Tutkimuksen motiivi on siis lähellä arjesta nousutta tiedon tarvetta, joka tutkijan näkemysten mukaan soveltui vaikuttavuuden teorianäkökulmaan. Vaikuttavuus on keskeinen mittari ja tavoite Suomalaisen julkisen sektorin palveluissa ja sen kautta arvioidaan monia julkisia toimintoja. Näin ollen vaikuttavuus näyttäytyi monipuolisena ja hyvin perusteltuna tutkimuksen teoriaviitekehystenä. Muita mahdollisia näkökulmia olisi voinut olla laatu- ja johtamisnäkökulma, lainsäädännön näkökulma tai asiakaslähtöisempi tarkastelu asiakkaiden kokemuksista. Käytännön työ tutkimuskohteena olevassa organisaatiossa mahdollisesti monipuoliset kontaktit hyvin laaja-alaiseen asiantuntijajoukkoon ja tutkimusmenetelmänä asiantuntijaryhmähaastattelu soveltui hyvin valittuun tutkimusongelmaan.

Tutkimus muodostui osavaltien summasta, mutta kokonaisuus näyttäytyi tutkijalle luontevana ja mahdollisesti hyvin toimivana kokonaisuutena. Koko ajan oli myös tarkoitus säilyttää organisaation sisältä kummunnut tiedon tarve ja motivoida sitä kautta myös asiantuntijoita haastatteluihin; monen asiantuntijan yhteinen keskustelu voi herättää ajatuksia myös haastateltaville. Tämä ei kuitenkaan ollut osa tutkimusta. Tutkimuksen

motiivi ja tarve kumpusi siis hyvin läheltä lopulliseksi valikoitunutta tutkimusaihetta. Tutkimuksella oli alusta asti mahdollista saavuttaa tutkimustulosten myötä potentiaalisesti hyvin käyttökelpoisia havaintoja tutkimuksen kohteena olevalle organisaatiolle sekä havaintoja organisaatiosta.

Vaikuttavuuden ollessa keskeinen tavoite julkisten palveluiden järjestämisessä ja julkisten palveluiden tarkoituksen ollessa vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin, muodostui toisiinsa sopiva tutkimusasetelma. Teoriavalinta palvelee empiiristä tarkastelua ja toisaalta haastattelujen analyysistä nousi teoriaan peilaavia havaintoja. Tutkimuksen eteneminen ja rakenne on kuvattu jäljempänä. Tutkimuksen tekemisen vaiheet ja menetelmälliset valinnat on kuvattu ja motivoitu omassa menetelmäluvussa numero neljä.

## **1.2 Taustatietoa tutkimuskohde Kansaneläkelaitoksesta**

Perustoimeentulotukiasiakkaiden siirtyä Kansaneläkelaitoksen (myöhemmin Kela) asiakkaiksi tapahtui lainsäädännön muuttuessa. Perustoimeentulotuki siirtyi Kansaneläkelaitoksen vastuulle 1.1.2017. Tämän jälkeen Kelan asiakaspalveluissa on ollut havaittavissa kasvannutta asiointitarvetta ja asiointikertojen määrät liittyen toimeentulotukeen ovat kasvaneet jatkuvasti. Siirtymän jälkeen ei ole ollut huomattavissa merkittävää asiointimäärien laskua vaan tarve on vaikuttanut pysyneen samana. Lukumääristä tietoa Kelan asiointimääristä katso kappale 3.2.1 Perustoimeentulotuki ja asiakasmäärät sekä taulukko 1.

On huomattu, että asiointimäärät toimeentulotukeen liittyen ovat muihin etuuksiin verrattuna yhtä asiakasta kohden suuremmat ja lisäksi etuuden viimesijaisuudesta johtuen etuusasioihin liittyvät kysymykset vievät asiakaspalvelussa enemmän aikaa vastata. Etuuden luonteen takia tehokas asiointi ja prosessin läpivienti on asiakkaille merkityksellistä. Lisäksi asiakkailta on perusteltu tarve tuelle ja tuen merkitys on taloudellisesti asiakasta kohden ratkaisevassa asemassa tuen tarpeen ilmenemisen aikana.

Etuus on luonteeltaan viimesijainen. Lisäksi etuuden muuttuvan ja kunkin asiakkaan tilanteen huomioivan luonteen vuoksi on haastavaa saada yhdellä asiointikerralla koko etuuden maksatus ja hakemisprosessi käytyä läpi ja sujumaan siten, että asiakas pystyisi toimimaan sujuvasti ja itsenäisesti.

Perustoimeentulotuen myötä asiakaskunnan palvelutarve on muuttunut ja asiointikerrojen määrä on lisääntynyt. Perustoimeentulotukiasiakkaiden määrän osuus asioinneista on suuri. On huomattu, että perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarve on suurempi ja moninaisempi. Asiakasryhmän asiointien määrä on suurempaa kuin muissa etuuksissa. Asiakkuuspalveluilla on ollut muutoksen myötä tarve uusiutua ja kehittyä. Kehittämistyötä Kelassa on tehty, mutta haasteena edelleen on vastata aikaisempaa paremmin perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin. On tarve saada perustoimeentulotukiasiakkaiden asiat tehokkaammin hoidettua. Näihin taustatietoihin pohjaten on perusteltua tutkia, miten vaikuttavuuden näkökulmasta voidaan hahmottaa asiakkaiden palvelutarpeita ja vastata paremmin asiakkaiden palvelutarpeisiin. Nämä kysymykset luovat pohjan tutkimuksen empiiriselle tarkastelulle. Kattavammin perustoimeentulotukeen perehdytään tutkimuskohteen kuvauksessa ja metodologiassa.

Tutkimus on julkisjohtamisen Pro Gradu -työ. Julkisjohtamisen teorian kannalta on luontevaa tarkastella vaikuttavuutta julkisissa palveluissa. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että julkisilla palveluilla on vaikutuksia ja ne ovat keino lisätä yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Vaikuttavuus on keskeinen käsite julkisten palveluiden onnistumisen tarkastelussa ja niiden yhteiskunnallisen tehtävän toteutumisen arvioinnissa. Yhteiskunnallisen tarkastelun kannalta yksi tärkeimmistä kehityskuluista ja trendeistä on havainto, että julkiset palvelut ovat laajemminkin muutoksessa yhteiskunnan ja julkisen sektorin muutoksen myötä. Julkisten palveluiden on välttämätöntä pysyä mukana yhteiskunnan muutoksessa.

Osana edellä mainittua julkisen sektorin muutosta on lisääntynyt tarve ja paine kehittää julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta ja samalla saada julkisten menojen kasvu taitettua; toisin sanoen julkisen sektorin toimintaa ohjaa tehostamispaine. Trendi on yleinen kaikissa OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) -maissa. Taustalla vaikuttaa väestön ikääntyminen ja samanaikainen terveys- ja eläkemenojen kasvu. Myös kansalaiset vaativat tilivelvollista ja tehokasta toimintaa palveluilta, jotka rahoitetaan verovaroin. Tehostamispaineisiin on pyritty vastaamaan muun muassa hajuttamalla järjestämisvastuita alemmille hallinnon tasoille sekä desentralisaation kautta, vahvistamalla kilpailulogiikkaa muuttamatta työvoiman rakenteita, kokoa ja henkilöstöratkaisuja, mukauttamalla budjetointikäytänteitä sekä tulosjohtamisen ja -tavoitteiden lisäämistä budjettiin ja johtamiseen. Empiiristä näyttöä on kuitenkin saatavilla rajoitetusti, joten ei ole varmuutta toimien todellisista vaikutuksista. (Curristine ym. 2007: 2–4.)

Julkisjohtamisen opinnäytetyölle on luontevaa lähestyä vaikuttavuuden lisäämistä julkisissa palveluissa tarkasteltavana tutkimuskohteena niin teoreettisen kiinnostuksen kuin empiirisen tarkastelunkin kannalta. Tutkimuksessa tarkastellaan vaikuttavuutta siihen liittyvien osatekijöiden kautta ja yrittämällä löytää vaikuttavuudelle kattavaa määritelmää. Teoriapohjan kautta lähestytään tutkimuskohteena olevan organisaation ydintehävään kuuluvaa palvelua ja yritetään tutkimuksen keinoin löytää vastauksia miten palvelun vaikuttavuutta voitaisiin parantaa. Vaikuttavuusnäkökulma on samalla sekä selkeämmin rajautuva että oppiaineen opinnäytetyöhön sopiva, mutta toisaalta erittäin laaja-alainen aihe, joten on täytynyt löytää tiettyjä rajauksia. Vaikuttavuus terminä on hyvä käsite julkisen toiminnan tarkastelulle ja suomalaisessa julkishallinnossa vakiintunut käsite. Julkisen toiminnan mittarina vaikuttavuus on perusteltu valinta, sillä vaikuttavuus terminä ymmärtää julkisen toiminnan luonteen ja soveltuu näin paremmin julkisorganisaation toiminnan tarkasteluun.

Vaikuttavuuden suhde julkisiin palveluihin muodostaa siis perustan tutkimukselle. Tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen, miten vaikuttavuudella voidaan paremmin vastata

ja parantaa perustoimeentulokiasiakkaiden palveluiden tarvevastaavuutta ja vaikutuksia. Tämä tutkimus pyrkii realistiseen tarkasteluun ja antamaan kattavan ja selkeän kuvan aiheen ajankohtaisesta kumulatiivisesta tieteellisestä tarkastelusta. Aineistoon on pyritty hakemaan alan klassikoita ja tuoreinta tietoa. Pääpaino on kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa, mutta tutkimus ammentaa myös kotimaisesta tutkimuksesta. Tutkimuksen teoria rakentuu tarkastelemalla vaikuttavuuden teoreettisia ulottuvuuksia ja käsitteen dynamiikkaa. Teoria on pyritty rakentamaan siten, että se tukee mahdollisimman hyvin empiiristä tarkastelua. Tutkimuksen empiirinen osuus kuitenkin rakentuu aineistolle, joka kerättiin elävästä elämästä ja aidosta Kansaneläkelaitoksen toiminnasta tehdyistä havainnoista, joten teorian kysymykset eivät kaikki ilmenneet aineistossa, joka kerättiin alansa asiantuntijoilta, jotka tuntevat työnsä ja tekevät sitä enemmän arkielämän realiteetteihin perustuen kuin teoriapohjan käsitteiden kautta. Lopputuloksena kuitenkin analyysin kautta teoriapohjasta löytyi vastineita empiirisessä osassa ilmenneille haasteltavien esiintuomille havainnoille, joita keskusteluttamalla oli luontevaa tarkastella rinnakkain ja toisiinsa peilaten.

### **1.3 Tutkimuksen eteneminen ja tutkielman rakenne**

Tässä johdannon kappaleessa kuvataan tutkimusasetelma, tutkimuskysymykset sekä metodologinen lähtökohta sekä tutkimusasetelma. Tutkimuksen metodologiaa ja aineistonkeruuta avataan myös tarkemmin sitä käsittelevässä luvussa neljä. Johdantoa seuraa ja metodologiaa edeltää tutkimuksen teoreettinen tarkastelu, joka on rakennettu lukuun kaksi. Käsitteily alkaa yhteiskunnan ja julkisen sektorin katsauksella. Tässä luvussa kuvataan julkisia arvoja osana kokonaisuutta, julkista palvelua, avataan palvelutarpeen käsitettä sekä asiakasta osana palveluprosessia sekä tarkastellaan johtamisen vaikutusta ja tuloksellisuutta. Tämä tarkastelu on olennainen ja pyritty rajaamaan tutkimuksen kannalta sellaiseksi, joka tarjoaa pohjan vaikuttavuuden kattavalle ymmärtämiselle. Tämä on olennaista, koska Kansaneläkelaitos on suomalaisessa yhteiskunnassa erittäin keskeinen ja merkittävä julkisorganisaatio. On siis ymmärrettävä yhteiskunnan logiikka niin vaikut-

tavuuden näkökulmasta kuin Kansaneläkelaitoksenkin toimintaympäristönä. Tästä tarkastelu etenee samassa luvussa julkisen palvelun käsittelyyn ja määrittelyyn. Oman ot-sikkonsa saavat tuottavuus, tehokkuus sekä tuloksellisuus, jonka osana on laatu käsitteenä. Edellä mainitut ovat vaikuttavuuden lähikäsitteitä. Päänäkökulma koko luvussa ja luku kokonaisuutena muodostaa vaikuttavuuden kokonaisuuden, joka toimii teoriakehyksenä ja pohjana analyysille tutkimuksen empiirisessä osiossa. Vaikuttavuutta käsitellään luvussa omana kappaleenaan sisältäen sen käsitteellisen määritelmän ja tarkastelun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Lisäksi käydään tiivistetysti tutkimuksen kannalta olennaiset asiat vaikuttavuuden arvioinnista ja vaikutustiedosta, vaikuttavuusinvestoinneista sekä vaikuttavuuden luomisesta.

Teoreettista tarkastelua seuraa edellä mainittu luku kolme, joka sisältää tutkimuskohteen kuvauksen ja metodologian. Lukua kolme seuraa luku neljä, joka sisältää tutkimuksen empiirisen osion, jossa analysoidaan haastattelun tulokset, jotka on lajiteltu palveluiden nykytilaan, asiakasryhmien palvelutarpeisiin sekä haasteisiin, etenee palveluiden kehittämiseen, ratkaisujen hakeminen haasteisiin, sekä olemassa olevien resurssien ja voimavarojen katsaukseen ja päättyy palvelutarpeisiin vastaamisen tulevaisuudenkuvien ja vaikuttavuuden kehittämisen teemoilla. Empiiristen tutkimustulosten analyysia seuraa koko tutkimuksen loppupäätelmät yhteen kokoava kappale johtopäätöksistä. Tutkimuksen tekoon olennaisesti vaikuttavista tekijöistä tutkimuksen luotettavuuden kannalta otetaan kantaa loppupäätelmissä, jotka on esitetty luvussa viisi johtopäätökset. Johtopäätöskappaleessa arvioidaan myös tutkielman rajoituksia ja esitetään jatkotutkimusehdotuksia. Keskeisimmät lopputulokset on koottu johtopäätöksiin.

Tutkimusongelma voidaan siis muotoilla kysymyksenä **miten palveluiden vaikuttavuudella voidaan lisätä perustoimeentulokiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa**. Tämä muodostaa empiirisen tarkastelun lähtökohdan. Tutkimuksen aineistonkeruu toteutettiin asiantuntijaryhmä haastatteluina. Haastatteluihin valittiin keskeisissä perustoimeentulotukeen liittyvissä töissä työskenteleviä asiantunti-

joita. Mukana oli johtamistehtävissä olevia tai johtamistyöhön kuten johtoryhmiin osallistuvia henkilöitä, joiden työ kytkeytyy keskeisesti asiakasrajapintaan ja perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn. Lisäksi mukana oli esihenkilötason työntekijöitä, joiden alaisina on sekä ratkaisu- että palveluasiantuntijoita. Haastateltavina oli myös suoraan asiakasrajapinnassa työskenteleviä palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoita sekä suunnittelijoita, jotka puolestaan työssään etsivät toimintamalleja palveluasiantuntijoiden työhön ja joiden tehtävänä on kehittää organisaation prosesseja.

Aineistonkeruun tavan valinta oli helppo, sillä asiantuntijaryhmähaastattelut tarjoavat tutkijalle arvokasta tietoa ja ovat alusta myös uuden tiedon ja oivalluksien syntymiselle. Lisäksi haastattelu laadullisena menetelmänä on tutkittu, käytetty ja toimiva metodi. Ryhmähaastattelut ovat yksilöhaastatteluja vähemmän hyödynnetty tapa toteuttaa aineistokeruu. Ryhmähaastatteluja hyödyntämällä lisäksi voidaan saattaa saman asian eri asiantuntijoita niin sanotusti samaan pöytään ja vuorovaikutukseen. Osallistujat pääsevät näin kokoontumaan ja pohtimaan aihetta yhdessä, jolloin myös uusia aiheita saattaa nousta keskusteluista. Ryhmähaastattelu tuo siis tutkijalle hänen haastattelurunkonsa ulkopuolista tietoa ja varmistaa, että haastatteluista nousee erilaisia vastauksia. Asiantuntijaryhmähaastattelussa haastateltavat valitaan tarkoin ja tällöin varmistetaan, että kaikki haastateltavat ovat aiheeseen perehtyneitä ja aineisto on laadukasta ja tarjoaa asiantuntemukseen perustuvia näkemyksiä, jotka on saavutettu kokemuksen kautta. Lisää tutkimuksen toteuttamisesta, tutkimusmenetelmän valinnasta ja siihen liittyvistä hyödyistä ja huomioon otettavista seikoista on avattu kappaleessa neljä.

Haastatteluissa oli mukana eri näkökulmista toimeentulotukea tarkastelevia asiantuntijoita ja esiin nousi yllättävästi monesti monilta samoja havaintoja. Yksi molemmissa haastatteluissa noussut haastateltavia puhututtanut havainto oli, että mikäli pystytään aikapaineista huolimatta pysähtyä pohtimaan kehittämistyössä kokonaiskuvaa, on mahdollista löytää myös isoja kehityslinjoja ja saada aikaan mahdollisesti entistä parempia ratkaisuja. Toisaalta havaittiin, että sama pätee myös yksittäisten asiakkaiden kohdalla,

resurssina aika mahdollistaa parempien ratkaisujen löytämisen ja asiakkaan kokonaisvaltaisen edun toteutumisen. Haastateltavat totesivat tahtotilan olevan yhteinen ja jaettu.

Johdatuksena keskeisiin lopputuloksiin yhteen kokoavasti voidaan todeta, että vaikuttavuuden ja julkisten palveluiden teoriapohjan ymmärtäminen mahdollistaa palveluiden entistä paremman toteuttamisen ja sitä kautta on tulevaisuudessa mahdollista vastata paremmin asiakkaiden palvelutarpeisiin, jonka kautta palveluilla on entistä enemmän vaikuttavuutta. Tässä tutkimuksessa havaittiin keskeisinä erilaisten asiakkaiden tunnistamisen ja heidän palvelutarpeidensa huomioimisen, jatkuvan kehittämisen, asiakasnäkökulman sekä yhteistyön laajasti ymmärrettynä olevan keskeisiä vaikuttavuutta edistäviä toimenpiteitä.

## **2 Vaikuttavuus ja lähikäsitteet: Tuottavuus, tehokkuus, tuloksellisuus**

### **2.1 Yhteiskunta ja julkinen sektori vaikuttavuuden kontekstina**

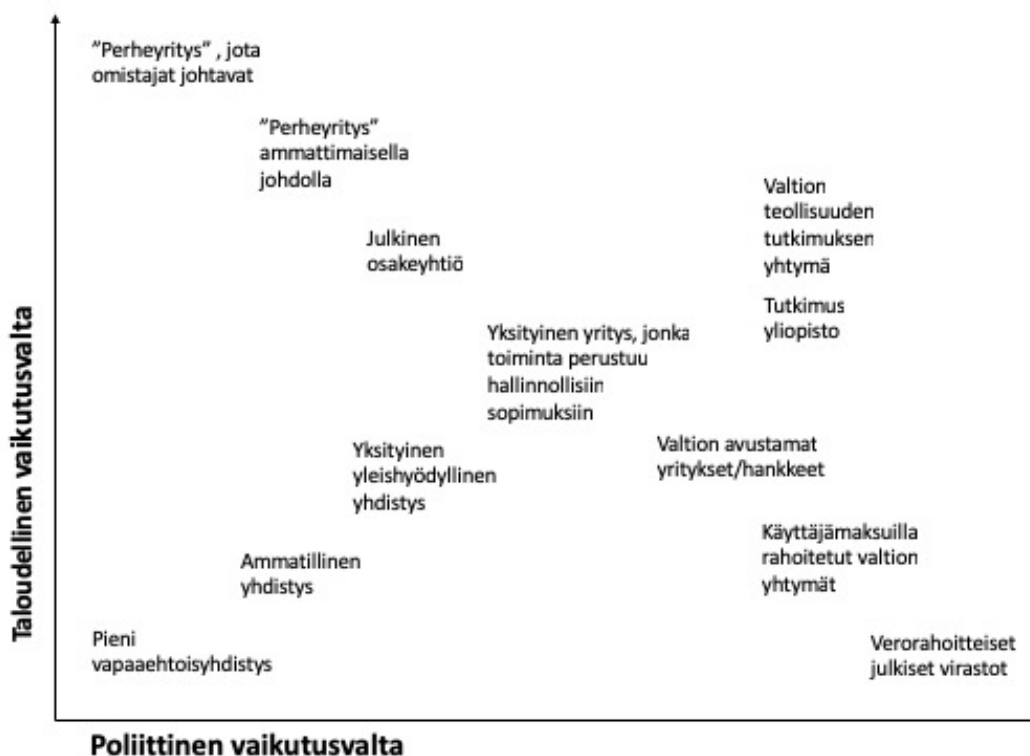
#### **2.1.1 Yleiskatsaus**

Perinteisesti julkiset toiminnot ja palvelut on tuotettu valtionhallinnon tai sen alahallinnon, kuten kuntien tai aluehallinnon toimesta. Avain julkisen sektorin toimintalogiikan ymmärtämiseen, on ymmärtää ero julkisen ja yksityisen välillä. Yksityinen voidaan ymmärtää toimintoina, jotka tähtäävät voittojen tuottamiseen markkinoilla eri tuotteiden ja palveluiden tuotannolla asiakkaille. Markkinat toimivat markkinalogiikan tai markkinoiden sääntöjen mukaan. Julkinen on jotain, joka voidaan eriyttää edellä kuvatusta prosessista, vaikka julkisen ja yksityisen ero ei ole niin yksinkertainen kuin kuvaus antaa ymmärtää. (Karré 2011: 1–2.)

Yhteiskuntaa voidaan hahmottaa muodostamalla keinotekoisia jakoja yhteiskunnan eri toimintojen välille. Nämä jaot ovat kuitenkin aina enemmän tai vähemmän teoreettisia ja esimerkiksi tosielämän organisaatiot seuraavat näitä jaotteluja ja rajanvetoja vain tiettyyn määrään asti. (Schmitz & Glänzel 2016: 21.) Lisäksi, sektoreiden jaot ja rajat sekoittuvat ja limittyvät aina. Näiden jakojen kategorisoinnit voidaan liittää organisaatioiden ideaalityyppeihin, mutta tulee myös ymmärtää, että oikean organisaation sijainti yksityinen-julkinen -jatkumolla voi ja tulee vaihtelevaan, sillä organisaatioiden ideaalityyppejä ei esiinny todellisuudessa. (Johnsen & Scholes 2001: 3, Billis 2010: 47–48).

Yhteiskunnan klassinen sektorijako voidaan esitellä seuraavasti; sektorit yleensä jaotellaan julkiseen sektoriin, yksityiseen sektoriin ja niin kutsuttuun kolmanteen sektoriin kts. kuten Etzioni (1973), Pestoff (1992), Evers (1995), Billis (2010a, 2010b), mutta toiset tut-

kijat kuten Thornton ym. erottavat kuusi yhteiskunnan sektoria. Niihin kuuluvat: markkinakorporaatiot, ammatit, valtio, perhe ja uskonto (Schmitz & Glänzel 2016: 21.) Julkinen sektori on valtion hallinnoima ja perustuu hierarkioihin, yksityinen sektori edustaa markkinoita ja toimii markkinavoimien logiikan mukaisesti ja kolmatta sektoria on kuvattu verkostoina. Alla on kuvio, johon on sijoitettu eri organisaatioiden esimerkkejä. Kuvio jakaa esimerkkiorganisaatiot taloudellisen vaikutusvallan ja poliittisen vaikutusvallan välisenä suhteena näiden kahden akselin väliin.



**Kuvio 1.** Julkisuuden aste ristiintaulukoituna (Bozeman 1987: 95; Karré 2011: 36).

Bozeman ja edelleen Karré ovat esittäneet ylläolevan taulukon, jossa esitetään esimerkkejä eri yhteiskunnan organisaatioista. Taulukolla on kaksi organisaatioita kuvaavaa ominaisuutta: taloudellinen ja poliittinen vaikutusvalta. Taulukon pääidea on, että taloudellisen vaikutusvallan ja myös itsemääräämisoikeuden lisääntyessä niiden poliittinen vaikutusvalta vähenee ja toisin päin. Täysin yksityiseksi mielletävä yksityisyrittäjä on vasta kohtana julkiselle verorahoitteiselle virastolle. Kuvaajien keskeltä löytyy erilaisia vapaaehtoisuuteen perustuvia organisaatioita sekä hybridioorganisaatioita. Taulukko perustuu Bozemanin määritelmälle julkisuudesta. Bozeman toteaa, että organisaation julkisuuden pystyy määrittämään sen poliittisen vaikutusvallan sidonnaisuuksien tai rajoitteiden ja lahjoitusten mukaan. Organisaation yksityisyys puolestaan voidaan määrittellä sen markkinavoimaan sidonnaisuuksien tai rajoitteiden ja lahjoitusten mukaan. Tämä näkemys on eri kuin näkemys, jossa julkisuus määritellään laillisen statuksen tai omistajuuden perusteella. (Bozeman 2007: 7–8.)

Tämän tutkimuksen keskiöön nouseva Kansaneläkelaitos on julkinen organisaatio. Kiinnostavaa organisaatiossa on sen erityinen, lakiin perustuva asema. Kansaneläkelaitos on julkinen organisaatio, joka toimii eduskunnan valvonnan alaisena. Kansaneläkelaitoksen rahoitusvastuu puolestaan jakautuu valtion, työnantajien ja vakuutettujen sairausvakuutusmaksujen sekä kuntien kesken. Rahoitusvastuun kannalta Kansaneläkelaitosta on hankala sijoittaa taulukkoon. Kansaneläkelaitoksen toiminta toisaalta on täysin lakiin perustuvaa, joten on perusteltua sijoittaa valtion laitos kuvaajan julkisen organisaatioiden joukkoon sen ainutlaatuisuudesta muiden rinnalla huolimatta. Laki Kansaneläkelaitoksesta 1 § määrittää sen itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi ja toteaa sen hallintoa ja toimintaa valvovan eduskunnan valitsevat valtuutetut (Laki Kansaneläkelaitoksesta, 731/2001.).

### 2.1.2 Julkiset arvot

Barry Bozeman on tutkinut ja kirjoittanut paljon julkisesta sektorista ja julkisista arvoista. Julkiset arvot voidaan määritellä sellaisiksi arvoiksi, jotka tarjoavat normatiivisen konsensuksen ihmisten oikeuksista, etuuksista, ja erioikeuksista, joihin kansalaisten tulisi tai ei tulisi olla oikeutettuja. Lisäksi arvot määrittävät normatiivisen konsensuksen velvollisuuksista, jotka kansalaisilla on toisiaan, yhteiskuntaa ja valtiota kohtaan sekä periaatteista, joihin hallinnon, harjoitetun politiikan ja toimenpideohjelmien tulisi perustua. (Bozeman, Barry 2007: 132.)

Julkiselle sektorille on tyypillistä arvojen moninaisuus ja vaikeus asettaa tarkkarajaisia ja mitattavia tavoitteita (Gemmell ym. 2017: 15). Tehokkuus julkisen sektorin arvona on paljon tutkimuskeskustelua herättänyt aihe. Tehokkuudella hallinnollisena arvoytimenä on pitkä historia julkishallinnossa ja sen tutkimuksessa. Keskustelu on yhdistetty vahvasti myös New Public Managementin eli uuteen julkisjohtamiseen, joka korosti yksityisen sektorin käytäntötapojen tuomista julkishallintoon. Tehokkuusajattelua on myös paljon kritisoitu julkishallinnon tutkimuksessa. Kritiikin rinnalle on nostettavissa kuitenkin myös vaihtoehtoinen näkökulma, joka esittää, että tehokkuusajattelu itsessään ei ole ongelma. Ongelmallista on, mikäli keskitytään liian kapeakatseisesti tuotosten maksimointiin ohipanosten ja ohitetaan muut tehokkaan hallinnon tunnuspiirteet. Näkemys tehokkuudesta vain tuotosten ja panosten suhteena on liian rajallinen, jotta sitä voitaisiin pitää julkisena arvona. Se on liian rajallinen, jotta se voisi ohjata johtajien päätöksentekoa erityyppisten rajattujen resurssien jakamisesta. (Andrews & Entwistle 2013: 247.)

On tutkittu ja yritetty kehittää julkisjohtamisen teoriaa, joka yhdistäisi tiedon tarpeesta johtaa julkisorganisaatioita tehokkaasti samalla ottaen huomioon demokraattiset arvot. Julkisen arvon teorian mukaan julkisen arvon muodostus riippuu sekä aineettomista resursseista että aineellisista resursseista. Tässä aineellisilla resursseilla tarkoitetaan sekä laillista että moraalista määräysvaltaa ja aineellisilla resursseilla ihmisiä ja rahaa. (Andrews & Entwistle 2013: 247.)

### 2.1.3 Julkinen palvelu, palvelutarpeet ja asiakas osana palveluprosessia

Palvelu käsitteenä voidaan ymmärtää ja määritellä laajasti, eikä sille ole yhtä oikeaa määritelmää. Se voidaan kuitenkin määritellä olevan sarjasta aineettomia toimintoja koostuva prosessi, jossa toiminnot ovat ratkaisuja asiakkaan ongelmaan. Palvelu toimitetaan asiakkaan, palvelun tuottajan ja/tai fyysisten resurssien tai tuotteiden tai järjestelmien välisessä vuorovaikutuksessa. Palvelun erottaa tuotteesta konkreettisuuden puute eli aineettomuus eikä niitä näin ollen voi varastoida. Vuorovaikutus ymmärretään tässä laajasti. Palveluiden peruspiirre on myös niiden tuottamisen ja kuluttamisen jonkin asteinen samanaikaisuus sekä asiakkaan osallisuus tuotantoprosessiin kanssatuottajana. Asiakas on läsnä palveluprosessissa, jonka aikana palvelu tuotetaan ja toimitetaan. Asiakas myös osallistuu itse prosessiin ja seuraa toiminnan etenemistä. Näin ollen asiakas vaikuttaa prosessin etenemiseen ja lopputulokseen. (Grönroos 2009: 78–80.) Palvelut koetaan ja kokemuksen arvio on subjektiivinen. Palveluihin voidaan liittää myös määritelmä, jonka mukaan ne eivät johda omistukseen. Lisäksi palvelut ovat heterogeenisiä, sillä jokainen palvelutapahtuma on yksilöllinen ja ainutkertainen. (Emt. 2009: 81.)

Asiakas on siis tärkeä palvelun lopullisen tuottavuuden määrittäjänä. Tämä ei kuitenkaan ole asiakkaan ainoa rooli palveluprosessissa. Asiakas osallistuu palveluprosessiin koko palvelun ajan, vaikuttaa sen etenemiseen sekä lopulliseen palvelun lopputulokseen. Asiakas voi myös olla osallisena muiden asiakkaiden kokemukseen vaikuttamalla näiden osallistumiseen sekä muiden asiakkaiden kokemukseen palveluprosessin laadusta. Asiakkaan osallistumisen lisäksi nämä antavat palveluprosessiin panoksia tuottavuuteen. Tällainen panos voi olla esimerkiksi vuorovaikutus. (Grönroos 2009: 284.) Asiakas on siis merkittävässä roolissa palveluprosessin kannalta niin palveluiden vastaanottajana, osallisena kuin sekä muihin asiakkaisiin, palvelun etenemiseen ja lopputulokseen vaikuttajana. Asiakkaan panos tai osallistumisen aktiivisuus ja vaikutus on kuitenkin ennalta määrittämätön, kontrolloimaton ja aina yksilöstä riippuva. Tuottavuutta ja laatua voidaan osaltaan parantaa vaikuttamalla asiakkaan osallistumiseen palveluprosessissa. Vaihtoeh-

toina tähän on Grönroosin mukaan kaksi, joista toinen on itsepalvelu. Itsepalvelussa tulisi asiakkaan kokea hyöty itsepalveluprosessiin osallistumisesta. Toinen vaihtoehto on kehittää asiakkaiden taitoja osallistua palveluun. Mikäli tähän ei panosteta vaikuttaa se heikentävästään toiminnalliseen laatuun ja mahdollisesti myös tekniseen laatuun. Käytännössä tämä vaikuttaa myös työntekijän yhtä asiakasta kohden varattavaan aikaan. (Emt. 2009: 300.)

#### **2.1.4 Johtamisen vaikutus ja tuloksellisuus**

Perinteisesti on ollut tapana erottaa johtajuus johtamisesta tai hallinnoimisesta. Tässä jaossa johtajuus on tulevaisuuden suurempaa visioimista ja organisaation motivointia työskentelemään yhdessä kohti haluttua suuntaa, kun taas johtaminen tai hallinnointi on enemmänkin päivittäisten tehtävien hallintaa. Joycen mukaan John Kotter on tutkimuksissaan summannut tämän ajatuksen. Kotter on tutkimuksillaan tuonut oman panoksensa johtamistutkimukseen esittämällä ajatuksen, että johtaminen toimintona on kompleksisuuden hallintaa ja hyödyllisen muutoksen tavoittelua ja edistämistä. (Joyce 2012: 29.) Johtajat ovat avainasemassa vaikuttamassa ja muuttamassa organisaatioita. OECD:n (Organization For Economic Co-operation and Development 2005: 178) raportissa on määritelty johtajuuden ominaisuuksiksi kyvyn tuottaa tuloksia, haastaa hyväksytyjä malleja, olla avoin ja kyetä oppimaan, olla herkkyyttä aistia ympäristöä, ajatella ja toimia strategisella tavalla ja jatkuvasti kehittää henkilökohtaista visiota ja viestiä siitä muille. (Joyce 2012: 1.)

Voidaan väittää, että kaikki johtamis- ja organisaatioteoria on jossain määrin kiinnostunut suoritteista ja tehokkuudesta, sekä haasteesta miten saada organisaatio ja sen ihmiset suoriutumaan hyvin esittää Rainey. (Rainey, Hal G. 2014: 147.) Johtamisteoriat on paljon tutkittu alue. On kuitenkin hyvä huomata, että vaikka samoja johtamisen teorioita voidaan soveltaa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, on näiden välillä kuitenkin löy-

dettävissä eroja. Yleisten johtamis- ja organisaatioteorioiden soveltamista suoraan julkiselle sektorille on myös kritisoitu, sillä suora soveltaminen ei tarpeeksi huomioi alojen eroavaisuuksia. (Hooijberg, Robert & Jaepil Choi 2001:403-404.)

Ismo Lumijärvi on tutkinut johtamisen vaikutusta organisaation tuloksellisuuteen ja johtamista erityisesti julkisessa kontekstissa. Tuloksellisuuden ja johtamisen yhteyttä on tutkittu paljon. Keskeistä on, että johdolla on asema, jossa heillä on mahdollisuus vaikuttaa ja joka on keskeinen. Lumijärvi toteaa, että johtajuus ja sen merkitystä on korostettu julkishallinnossa ja sen tutkimuksessa aina 1980-luvulta alkaen. Tähän kehitykseen liittyy kiinteästi yhteys tavoitteeseen kustannustehokkuudesta ja sen lisäämisestä johtajuudella. (Lumijärvi 2009: 10.) Ylimmän johdon asema on merkityksellinen tutkimuksissa, mutta paikallistason johdolla on suuri merkitys. Lumijärvi toteaaakin, että erityisesti paikallistason johtajuudella on merkitystä, koska asiakaskohtaamiset tapahtuvat tällä tasolla. Tällöin johtamisen laatu näkyy myös palvelun laadussa. (Emt. 2009: 10.) Tämä on tärkeä havainto tämän tutkimuksen kannalta. Lumijärvi on ottanut lähtökohdaksi johtamisen vaikuttavan korkeaan tuloksellisuuteen, mutta toteaa myös tutkimusten, mm. Svensson ja Wood, osoittavan, ettei tätä olettaa voida pitää kiistatta totena ja että vaikutuksia on ollut haasteellista osoittaa. (Emt. 2009: 10.) Johtamisen vaikutusta tuloksellisuuteen voidaan siis olettaa olevan eli johtamisella on merkitystä. Ei voida kuitenkaan kiistatta osoittaa näiden yhteyttä toisiinsa ja mitata kuinka suuri vaikutus johtamisella on.

Tarkasteltaessa johtamisen ja tuloksellisuuden suhdetta määrittää näkökulma tarkastelun lopputulosta. Lumijärven mukaan tätä suhdetta voidaan tarkastella joko tuloksellisuuden tai johtamisen näkökulmasta. Mikäli näkökulmana on tuloksellisuus, saadaan johtajuuden rinnalle muita selittäviä tekijöitä, joista vain yksi on johtaminen. Muina selitystekijöinä voidaan erottaa inhimillinen pääoma ja kapasiteetti, ulkoinen konsultaatioapu ja hallinnon prosessit. Näiden lisäksi tuloksellisuutta selittää organisaatiokulttuuri, tehtävä rakenne, työmotivaatio ja motivaatio julkiseen työhön, inhimilliset tekijät sekä

muiden organisaatioiden jäljittely. Lisäksi organisaation ympäristö vaikuttaa tuloksellisuuteen. Erityisesti myös tehtäväympäristö, strategiat ja valtasuhteet sekä riippuvuus-suhteet niin sisäiset kuin ulkoisetkin kuin myös hallinto ja rakennetekijät vaikuttavat sellittävinä tekijöinä tuloksellisuuteen. Tuloksellisuutta tarkastellessa on hyvä huomata sisäisten ja ulkoisten tekijöiden korrelaatio, joka voi vaikuttaa vahvasti tuloksellisuuteen esimerkiksi tilanteessa, jossa organisaation maine ja sen nauttima luottamus voi vaikuttaa asiakkaisiin ja siten myös työntekijöihin ja heidän työmotivaatioon. (Lumijärvi 2009: 10–12.) Tuloksellisuuden näkökulmasta moni asia selittää tuloksellisuutta ja ei ole aina mahdollista löytää tuloksellisuuteen vaikuttaneita tekijöitä. Vaikka tuloksellisuuteen ei päästäisi suoraan vaikuttamaan, tunnistamalla sen osatekijät, voidaan tuloksellisuuden lopputulemaan vaikuttaa.

Tässä kappaleessa tarkasteltiin julkista sektoria sen määritelmän, arvojen, julkisjohtamisen ja tuloksellisuuden näkökulmasta. Seuraavassa kappaleessa näkökulmaa laajennetaan ja tarkastelu siirtyy vaikuttavuuden teoriaan, joka avautuu tarkastelemalla myös sen lähikäsitteitä, joista tuloksellisuus on yksi, toiset tarkasteluun valitut lähikäsitteet ovat tehokkuus ja tuottavuus.

## 2.2 Tuottavuus

”Palvelutoimintojen tuottavuus ei ole sisäinen asia. Kun on kyse palveluista, asiakkaat päättävät, mikä on tuottavuutta ja mikä ei”, kiteyttää Grönroos (Grönroos, Christian 2009: 278). Grönroos nostaa palveluiden tuottavuuden tarkastelun keskiöön ja määrittäjäksi siis asiakkaan. Palveluiden tuottavuutta voidaan mitata ja määrittää, mutta lopullisen määrittelyn ja päätöksen tuottavuudesta tekee asiakas. Palveluiden tuottavuuden tarkastelussa tulee huomata, että tuottavuus on terminä lähtöisin teollisuuden alalta eikä se siten ilman lisämäärittelyjä ole täysin sovellettavissa julkisiin palveluihin. (Emt. 2009: 278.)

Palvelualoilla tuottavuuden kehitys on ollut heikompaa kuin teollisuudessa ja muun muassa väestön ikääntyminen on tulevaisuudessa haaste, johon tuottavuuden tehostamisella tulisi voida vastata. Suomessa julkiset palvelut ovat verorahoitteisia ja julkisuus tuokin tuottavuusmittaukselle oman haasteensa, sillä palveluille ei ole markkinoilla määräytyvää hintaa, jota voitaisiin käyttää vertailuperusteena. (Kangasharju 2008: 3.) Julkisille palveluille on tyypillistä, että hintatieto puuttuu ja palveluista maksettavat hinnat eivät kuvaa palvelun tuotantokustannusta. Hintoihin, vaikuttaa julkiset tuet ja osa palveluista on käyttäjälle ilmaisia. (Gemmell, Norman, Patrick Nolan & Grant Scobie 2017: 13.)

Eri tieteenaloilta ja erilaisista näkökulmista luoduista käsitejärjestelmistä muodostuu käytetty tieto tuottavuudesta. Tästä näkökulmasta tuottavuuskäsite ei ole yksiselitteinen vaan monella tavalla ristiriitainen Vakkurin, Kivimäen, Mänttärin ja Korkean mukaan. Heidän mukaan tuottavuus voidaan nähdä pyrkimyksenä muodostaa kaiken teoria ja saateenvarjokäsite julkisten palveluiden rationaalisuudesta ja myös osana laaja-alaisempaa vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen tähtäävää julkisten palveluiden järjestelmää. Käsitteellinen jännite näkyy tieteellisessä tutkimuksessa ja sen moninaisissa tavoissa jäsentää tuottavuusajattelua. (Vakkuri ym. 2012: 168.)

Vakkuri, Kivimäki, Kork & Mänttari erottavat julkishallinnossa olevan tyypillistä pyrkii löytämään kokonaisrationaalisuus, jonka toimintaperiaatteen mukaan tuottavuuskäsite ilmenee pyrkimyksenä löytää kaiken kattava teoria. Mallissa julkisen hallinnon toiminta on panos-tuotossysteemi, jossa panokset ovat uhrauksia ja tuotokset aikaansaannoksia. Tuottavuus määrittyy näin kokonaistuottavuutena. Mallin haasteena on monien näkökulmien samanaikainen huomioiminen ja tekijöiden keskinäisen tärkeysjärjestyksen määrittäminen. Kun kuvataan julkisia palveluita, tuottavuus voidaan ymmärtää kokonaisrationaalisuutena, jolloin tuottavuusongelma on lähtökohtainen ongelma julkisissa palveluissa. Toinen tapa ymmärtää tuottavuutta on määrittää se kokonaisrationaalisuuden osa-alueeksi, jolloin tuottavuus määrittyy välineenä tavoitteiden saavuttamiselle, jolloin tuottavuus erotetaan lähtökohtaisesti vaikuttavuudesta. (Vakkuri ym. 2012: 142–143.)

Yksinkertaisemmin ja käsitteen tasolla, tuottavuus voidaan määritellä tuotosten suhteena panoksiin. Tuottavuus kuvaa siis talouden, teollisuudenalan tai organisaation kykyä tuottaa tuotteita ja palveluita eli tuotoksia käyttäen panoksia tai panosresursseja kuten työvoima ja pääoma. Se on määrän mitta, joka kuvaa panosten ja tuotosten määrän suhdetta. (Gemmell ym. 2017: 11.) Julkisella sektorilla, jolla puuttuu markkinoiden hintatieto, tuottavuus on palvelusuoritteiden suhde panoksiin ja suoritteilla aikaansaatuisten vaikutusten suhde panoksiin (Kangasharju 2008: 7).

Palveluissa erityistä on palvelun tuottavuuden ja asiakkaan koetun laadun kiinteä yhteys. Tuottavuus voidaan määritellä tehokkuutena prosessissa. Prosessissa panosresursseilla tuotetaan ja muunnetaan arvoksi asiakkaalle. Tuottavuuden parantaminen voi siis johtaa palvelun koetun laadun paranemiseen tai heikkenemiseen, jolloin kokonaisvaikutus tuotoihin voi olla myöskin kasvava tai laskeva. Tuottavuutta ei siis voi tarkastella pelkästään sisäisen tehokkuusajattelun kautta vaan palveluissa on huomioitava aina ulkoinen tuottavuus. (Grönroos 2009: 278–281.) Toisaalta on hyvä erottaa panosten ja tuotantoprosessien ulkopuoliset tekijät, jotka eivät kuulu tuottavuuteen ja huomata, että tuottavuus mittaa toimintayksikön oman toiminnan vaikutusta tuotokseen (Kangasharju 2008: 20).

Tuottavuuteen vaikuttaa palveluiden kysyntä. Optimaaliseen tulokseen ulkoisen tehokkuuden kannalta voidaan katsoa päästävän tilanteessa, jossa kysyntä vastaa palveluntarjoajan palveluun varaamia resursseja. Tällöin syntyy tilanne, jossa tehokkuus kasvaa ja tuottavuus paranee. Mikäli puolestaan kysyntä on korkeampi kuin mihin palveluun varatuilla resursseilla voidaan vastata ja resursseilla voidaan katsoa olevan hallittavissa, ulkoinen tehokkuus vastaavasti laskee ja palvelun asiakkaan kokema laatu heikkenee. (Grönroos 2009: 285.)

Tuottavuus (engl. productivity) on lopputuotteen tai palvelun ja sen tuottamiseen käytettyjen resurssien suhde (Epstein 1984: 265). Tuottavuus voidaan siis määritellä palveluiden ja käytettyjen panosten väliseksi suhteeksi. Tuottavuutta käytetään usein tuloksellisuuden sijasta, sillä tuottavuus on helpommin määriteltävissä ja laskettavissa kuin tuloksellisuus tai usein tuottavuutta käytetään tuloksellisuuden osana. Johtamisen näkökulmasta voidaan tarkastella myös työn tuottavuutta eli työpanoksen käytön suhdetta tuotosten määrään ja tutkimuksista onkin huomattu työn tuottavuuden ja kokonaistuottavuuden välinen suuri riippuvuus. Tuottavuutta voidaan laskea monelle eri panostekijällä ja se kuvaa organisaation voimavarojen käytön suhdetta aikaansaatuihin tuotoksiin. Lumijärvi toteaa erityisesti palveluorganisaatioiden haasteen mitata tarkasti tuottavuutta. Haasteita tuo erilaisten palvelusuoritteiden tuotannon samanaikaisuus ja lisäksi tieto kustannuksista voi olla epätarkkaa. (Lumijärvi 2009: 24–26.)

Lisäksi palveluiden laadun erilaisuus tuo Lumijärven mukaan haasteita. Palvelusuorite voi koostua erilaisista osista kuten neuvonnasta (aineeton elementti) tai avustuksesta (aineellinen), joka on myös mittaamisen haasteena. Myös suoritteiden yhteismitallistaminen on haastavaa. Laskennallisista haasteista johtuen suoritteita on hankala yhteismitallistaa, mikäli päädytään käyttämään ainoastaan päätuotoksia tai perustehtävän keskeisimpiä suoritteita mittauksen perustana. Myös kustannusten kohdistaminen oikeaa suoritetta kohden, kuten yleishallinnon kustannukset, voi olla haastavaa. Mittaamisen haasteet ja puutteet heijastuvat tulosten vertailukelvottomuutena. (Lumijärvi 2009: 24–

26.) Tuottavuuden muutokset voivat olla pitkä- tai lyhytaikaisia, joten olisi hyvä, että tuottavuutta ja sen kehitystä seurattaisiin myös pitkällä aikavälillä tyypillisen vuoden tarkastelujaksojen lisäksi. Pitkäjänteinen seuranta mahdollistaa johtamisen vaikutusten seurannan ja vaikutusten arvioinnille. (Emt. 2009: 27.)

Julkisella sektorilla palveluiden muutos on ollut jatkuva trendi. Palveluihin on tuonut muutosta erityisesti sähköisiin asiointikanaviin siirtyminen ja tehostamisvaatimukset. Tuottavuustarkastelussa julkisissa palveluissa voi nousta esiin tuottavuuden lisäämisen myötä seuraava työolojen heikentyminen ja työn kuormittavuuden lisääminen. Tämä saattaa näkyä asiakkaille henkilökunnan vähenemisen myötä jonotusaikojen pitenemisenä ja mahdollisina virheinä ja laiminlyönteinä, joka on omiaan lisäämään ongelmia ja joka johtaa asiakastytyväisyyden laskuun. Toisaalta sähköisten palvelukanavien käyttöönotto lisää palveluiden laatua ja voi vaikuttaa helpottavasti henkilöstön kuormitusta ja samalla voi syntyä säästöjä. Näistä näkökulmista tarkasteltuna laadun suhde tuottavuuteen on määrittelystä riippuvainen, koska laadun voi määrittää asiakaslähtöisyytenä ja tarvestaavuutena tai virheettömyytenä palveluissa ja niiden vakimuotoisuutena. On myös huomattava, että julkisen hallinnon tuottamissa peruspalveluissa kysyntä on palvelutarveriippuvaista, kun taas tarjonta on riippuvainen yhteiskunnallisista tavoitteista, jolloin tuottavuuden parantaminen ja laadun kohoaminen eivät olennaisesti vaikuta kysyntään (Lumijärvi 2009: 44.) Edellä luetellut erityispiirteet ovat tarkastelun lähtökohtina, kun tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan tuottamia julkisia palveluita ja jotka pitäisi ottaa huomioon palveluiden vaikuttavuutta arvioitaessa.

Siinä missä tuottavuuden ja laadun välinen suhde kuvautuu pulmallisena ei myöskään tuottavuuden ja vaikuttavuuden voida katsoa olevan yksioikoisia muutosten suhteen. Julkisissa palveluissa tehokkaampi tuotanto ei tarkoita automaattisesti parempaa vastaamista asiakkaiden palvelutarpeisiin, joka heijastuu heikentyneenä yhteiskunnallisena palveluiden vaikuttavuutena. (Lumijärvi 2009: 44.) Tuottavuuden tarkastelu mekaanisesti ei siis huomioi riittävän kattavasti palvelutarpeen ja vaikuttavuuden näkökulmia. (Vakkuri ym. 2012: 150.)

Palvelutuotannon määrällisten suoritteiden tarkastelu ei anna yksiselitteistä kuvaa tuottavuuden kannalta, sillä aina palvelusuoritteiden määrän maksimointi ei ole edes tavoiteltavaa, esimerkkinä Lumijärvi (2009: 47) nimeää sosiaali- ja terveystalvet. Tuottavuutta parempana mittarina julkisissa palveluissa varsinkin tietyillä aloilla voitaisiin pitää mm. asiakaspalautetta. Edellä mainitun perusteella kokonaistuloksellisuudessa menestyksen mittareina tuottavuuden rinnalla olisi hyvä olla myös laadullisia ja ulkoisia mittareita.

Vaikuttavuusongelmalla tarkoitetaan tilannetta julkishallinnossa, jossa määritellään poliittishallinnollisen prosessin kautta julkisorganisaation toiminnan kannalta relevantit alueet. Ongelma on tilanteessa, jossa organisaatio on muotoillut ja tuottaa palveluprosessin tehokkaasti, mutta itse palvelu ei kuulu organisaation ydintehtäväalueeseen. (Vakkuri ym. 2012: 144–143.) Julkisella sektorilla tuottavuusajattelu kohtaa useita ongelmia Vakkurin ym. mukaan, joista ensimmäinen teoreettinen ongelmakohta on, että tuottavuusongelma voi olla organisaatiolle toissijainen huomion kohde, kun organisaation toimintaa tarkastellaan pitkällä aikavälillä, jolloin selviytymisen kannalta riittävää voi olla tehtävän toteuttaminen legitimiällä alueella. Vakkuri ym. myös toteavat lyhyen aikavälin tehottomuusresurssin olevan mahdollista käyttää varautumiseen ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin toisin sanoen pitkän aikavälin riskienhallinnan välineenä. Tehokas palveluprosessien organisaatio ei johda automaattisesti julkisen organisaation korkeaan tuottavuuteen, mikäli tehokkuus toteutuu alueilla, jotka eivät ole organisaation toiminnan ydinalueita. (Emt. 2012: 144). Tuottavuus on siis vaarassa jäädä toisarvoiseksi, kun peilataan organisaation menestymistä pitkällä aikavälillä, toisaalta legitimiin toiminnan varmistaminen kuuluu joidenkin organisaatioiden ydin alaan. Keskeistä on, että organisaatio tunnistaa toiminnan ydinalueen ja organisoii palveluprosessin tehokkaaksi ydintehtäväalueellaan.

### 2.2.1 Tuottavuus käsitteenä

Tuottavuus on panosten ja tuotosten suhde, jossa panokset ovat resursseja (henkilöstö, tila, laitteet, tarvikkeet ja tuotokset suoritteita (käyntejä, toimenpiteitä) (Nordic Healthcare Group 2016: 13). Palvelun kustannus määrittyy panosten määrällä kerrottuna panosten hinnalla, jossa panosten eli tuotannontekijöiden määrä vastaa työtä sekä fyysistä palvelun tuottamisen toimitiloista, laitteista sekä välituotteista. Panoshinta kuvaa ansiotasoa, välillisiä työvoimakustannuksia, toimitilojen pääomakustannuksia ja raaka-aineiden, laitteiden ja välituotteiden hintoja. Panosten hinnoista voidaan nähdä panosten laatu, vaikkakaan kaikki laatuerot panoksissa eivät näy suoraan panoshinnoissa. Panosten laatu puolestaan määrittää kykyä hyödyntää teknologiaa, koska osaamistasossa nousu nopeuttaa kykyä teknologian omaksumiseen ja lisäksi osaava työvoima voi kehittää paremmin uutta teknologiaa. Julkisella sektorilla on tyypillistä, että tuottaja ei vaikuta kysynnän ja tuotannon määrään, jolloin kustannukset määrittyvät neljästä osatekijästä eli teknologian suomista mahdollisuuksista, parhaan olemassa olevan teknologian käyttöönotosta, panosten yleisestä hinta- ja laatutasosta sekä edullisempien valittavissa olevien panosvaihtoehtojen suosimisesta. Hintatasoon ja teknologian tuomiin mahdollisuuksiin tuottaja ei voi vaikuttaa. (Kangasharju 2008: 9–10.)

Tuottavuus käsitteenä kuvaa tuotosten ja panosten määrien kehityksen suhdetta eli reaali prosessia, johon hinnat eivät kuulu. Hintatietoa voidaan hyödyntää panosten määrän arvioimiseen julkisissa palveluissa, kun taas yksityisellä sektorilla tuotteen arvo määräytyy markkinoilla, joilla arvo korreloi asiakkaiden ostokyvyn ja maksuhalukkuuden kanssa. (Kangasharju 2008: 14–15; Gemmell ym. 2017: 12–13.) Kustannusvaikuttavuus ja taloudellisuus huomioivat panoskäytön rahaprosessin eli ne kuvaavat tuotosten suhdetta kustannuksiin. Mikäli vaikuttavuus ja suoritteet ovat osa tuotoksen ominaisuuksia ovat taloudellisuus, yksikkökustannukset ja kustannusvaikutukset toistensa synonyymeja. Jos taas suorite erotetaan vaikuttavuudesta, taloudellisuus ja yksikkökustannukset kuvaavat suoritteiden ja kustannusten suhdetta ja kustannusvaikuttavuus on kustannusten suhde vaikuttavuuteen tai niiden käänteisluku. Kustannustehokkuus kuvaa sitä, kun mitataan

tuotoksia suoritteilla, jolloin kustannustehokkuus on tuotantoyksiköiden välinen ero taloudellisuudessa. (Kangasharju 2008: 22–23.)

Julkisella sektorilla tuotosten määrää voidaan arvioida mittaamalla palvelusuoritteita tai aikaansaatuja vaikutuksia. Suoritteet ymmärretään palvelutuotoksina ja kun suoritteita on useita ne muodostavat palvelukokonaisuuden. Tuotoksia tarkasteltaessa niiden tulisi kuvata vaikutuksia tai vaikuttavuuden osatekijöitä, koska hyvinvointipalveluiden perimmäinen tavoite on vaikuttaa asiakkaiden hyvinvoinnin kohenemiseen. Mittareissa tulisi täten painottaa niitä suoritteita, joilla on suurimmat vaikutukset ja sitä kautta mahdollisuus suurimpaan vaikuttavuus. Vaikuttavuuden mittaaminen voidaan erottaa suoritteista, jolloin tarkastellaan panoksilla aikaansaatuja vaikutuksia. (Kangasharju 2008: 14–16.) Hyvinvointituottavuuden taso on suhdeluku, joka kuvaa palvelutuotannon tuottavuutta eli suoritteiden ja panosten suhdetta vaikuttavuuteen. Lopullinen palvelun pitkän aikavälin kustannus määrittyy palveluiden kyvystä tuottaa vaikuttavuutta, vaikkakin suoritteiden suhde panoksiin kertoo lyhyen aikavälin kustannuksista. (Emt. 2008: 17–18.)

### **2.2.2 Tuottavuusinstrumentit**

Resurssit tuottavuusinstrumenttien käytön tasona määrittää ja luo taloudelliset ja poliittishallinnolliset käytön olosuhteet. Resurssien taso on ensimmäinen taso. Tällä tasolla käyttö liittyy poliittishallinnolliseen ja taloudelliseen kontekstiin. Resurssit, jotka voivat olla rahoituksellisia, muita fyysisiä ja materiaalisia, tai henkilöstön osaamiseen, ammatitaidon ja kokemuksen resursseja sekä teknistä infrastruktuuria. Toinen taso, eli soveliaisuuslogiikan teoria sekä ohjautuvuus perustuu käyttöä ja käyttäjiä ohjaaville sosiaalisille normeille sekä olettamuksille hyväksyttävästä toiminnasta. Teorian mukaan päätöksentekijällä on tarve määrittää miten hän ymmärtää tuottavuusongelman, millainen hän on päätöksentekijänä ja millainen oma johdettava organisaatio on sekä millainen tehtävä ratkaisu on. Teoria huomioi, että professionaalinen identiteetti voi vaikuttaa valintaan enemmän kuin odotettavissa olevat vaikutukset. Sosiaaliseen normistoon sisältyy laki-

sidonnaiset ohjeet, legitiimit yksilöllistä sekä institutionaalista toimintaa ohjaavia epävirallisia sääntöjä ja sosiaalisen toiminnan koodistoja, jotka määrittävät mitä on mahdollista tehdä tuottavuuden parantamiseksi. (Vakkuri ym. 2012: 145.) Tehokkaaseen julkisen palveluun kytkeytyy siis myös poliittishallinnollinen asetelma, jossa ympäröivä toimintakulttuuri ja päätöksentekijän käytettävissä olevat resurssit voivat vaikuttaa päätöksentekoon ja sitä kautta julkisen palvelun vaikuttavuuteen. Myöskin käytettävissä olevien resurssien hahmottamisen pitäisi ymmärtää resurssien tasot.

Tuottavuuden konkreettinen parantaminen voidaan määritellä käytännön teoriaksi ja tulkintaviitekehyyksi, tuottavuusongelmasta ja sen ratkaisujen muodostamista syyseuraussuhteista. Viitekehys määrittyy kolmella tavalla. Ensimmäinen ulottuvuus on ajallinen viitekehys, sillä päätöksentekijä oppii kokemushistoriastaan, joka puolestaan vaikuttaa tuleviin päätöksiin. Toiseksi, käsitys vertaisista on pohjana näille tulkintaviitekehyyksille. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että käsityksemme toisten tekemisistä ohjaa omaa toimintaamme. Kolmantena kohtana viitekehyyksiin sisältyy situationaalisia mukautuksia eli teorioihin pohjautuvia täsmennyksiä ja uudelleentulkintoja, joita päätöksentekijät tekevät teorioihin pohjautuen ja jotka edelleen vaikuttavat tuottavuusinstrumenttien sisältöön ja käyttöön. Neljäntenä huomiona on, että päätöksenteko on ratkaisujen etsintää paikallisiin ongelmiin. Tuottavuusinstrumentit ovat ensisijaisesti välineitä julkisen toiminnan tuloksellisuuden parantamiselle ja niistä voi muodostua hankkeita, jolloin ratkaisuasettelma kääntyy ongelmaksi. Instrumenttien käyttö vaatii määrittelyä projektin toteuttamisen, budjetoinnin ja resurssien asettamisen vastuutuksesta. (Vakkuri ym. 2012: 146–147.)

Tuottavuuden tehostamista voidaan tavoitella mittakaavaedulla, joka perustuu tuottavuuden paranemiseen tuotantoyksikön koon kasvamisella, sillä lisätuotos on kustannuksiltaan edullisempi kuin jo syntyneet keskimääräiset yksikkökustannukset. Rinnakkais-  
tuotannon hyöty taas perustuu saman tyyppisten tuotosten tuottamisesta syntyvästä hyödystä. Tuotannon allokatiivinen tehokkuus syntyy tilanteessa, jossa tuotanto keskite-

tään asiakkaiden tarpeiden mukaiseksi ja tuotetaan niitä palveluita, jotka tuottavan suurimman hyödyn asiakkaalle. Palvelu kohdennetaan niitä eniten tarvitseville ja niille, jotka saavat tuotetuista palveluista suurimman hyödyn edellyttäen, että mittakaava- ja rinnakkaistuotannon hyödyn on jo valjastettu käyttöön. Hyvinvointitehokas tuotanto huomioi samanaikaisesti edellä mainitut tehokkuudet ja on lisäksi teknisesti mahdollisimman tehokas. Hyvinvointitehokkuuden vallitessa palveluiden tuottama hyvinvointi on sillä tasolla, joka sen hetkiselällä osaamisella ja tietotaidolla on mahdollista saavuttaa. (Kangas-harju 2008: 24–25.)

Vakkuri ym. määrittelevät onnistuneiksi tuottavuuden ohjauksen kriteereiksi selkeät ja toteutettavat tavoitteet, mahdollisuus mitata toteutusta ja lopputulosta sekä toteutukselle riittävä aika. Julkisen vallan ohjauksessa huomioitavaa on myös erottaa ohjauksen kohde, käytössä olevat keinot sekä yhteiskunnalliset rakenteet, jotka vaikuttavat ohjauksen ajatteluun. Ohjauksessa korostuu tehokkuusajattelu ja tuottavuuden parantamisen tavoite. Kirjoittajat edelleen määrittävät tuottavuusohjauksen tavoitteiden asettamisena, on tärkeää tietää mitä tavoitellaan, kuka ohjaa tavoitteita ja vastaavatko tuottavuustavoitteet toiminnan tarkoitusta eli tavoitteet, tuottavuuden ja vaikuttavuuden keskinäiset suhteet. (Vakkuri ym. 2012: 147–148.) Kuten edellisissä kappaleissa on eritelty, voidaan julkisen sektorin toimintaa ja palvelutuotannon tehokkuus, tuottavuus ja vaikuttavuus kysymyksiä lähestyä teoreettisesti monista eri näkökulmista ja niiden kaikkien huomioiminen on tärkeää, jotta julkisen palvelun tuottavuutta voidaan tehostaa. Tehokkaassa palveluntuotannossa, tuottavuuden parantamisen eri näkökulmat on huomioitu ja ohjauksen tavoitteet ja mittarit ovat selkeitä. Tuotannossa huomioidaan ympäröivät yhteiskunnalliset olosuhteet ja -rakenteet.

### 2.2.3 Palveluiden tuottavuuden hallinta

Palvelutuotannon tuottavuus voidaan määritellä suoritteiden suhteena panoksiin ja se on samalla yksikkökustannusten peilikuva. Tämä on myös yleisin tapa mitata hyvinvointipalveluiden tuottavuutta. (Kangasharju ym. 2010: 1.) Määrittely on siis hyvin yhteneväinen yleisen tuottavuuden määritelmän kanssa.

Palveluntarjoajan olisi tärkeää saavuttaa tasapaino koetun palvelun laadun, ulkoisen tehokkuuden sekä kustannustehokkuuden välillä. Palveluntarjoajan resurssien tulisi vaikuttaa asiakkaan ja palveluntarjoajan väliseen vuorovaikutukseen siten, että optimoidaan tasapaino koetun laadun ja sisäisen tehokkuuden välille. (Grönroos 2009: 286.) Grönroos toteaa, että palveluiden tuottavuuden hallinnassa johtamisen kannalta olisi tärkeää kouluttaa asiakkaita sekä motivoida ja valistaa heitä, jotta asiakkaan siten vaikuttaisivat myönteisesti osallistumisellaan koettuun asiakkaasta johtuvaan laatuun ja vuorovaikutuksen laatuun ja tuottavuuteen. Lisäksi Grönroos toteaa, että on hallittava kysyntää siten, että koettu laatu ja sisäinen tehokkuus sekä tuottojen ja kustannusten tasapaino säilyisi. (Emt. 2009: 286.) Kuten edellä on käsitelty toisinaan tehostamistoimenpiteet sisäiseen tehokkuuden saavuttamiseksi eivät toteudu ilman asiakkaan kokeman palvelun laadun laskua. Sisäisiä tehostamistoimenpiteitä suunniteltaessa tulisi huomioida, ettei koettu laatu laskisi liika, sillä muutoin palvelun kokonaistehokkuus laskee asiakkaan laatukokemuksen laskiessa, joka saattaa siis vähentää tehostamistoimenpiteellä tavoiteltua tehokkuuden kasvua.

## 2.3 Tehokkuus

Tehokkuus (engl. efficiency) on käsitteenä toisinaan tuottavuuteen rinnastuva tai sen korvaava käsite, mutta se on lähtökohtaisesti sisällöllisesti laajempi, sillä se sisältää ajallisen ulottuvuuden suhdetta (Boyne, Farrel, Law, Powell & Walker 2003: 16). Tehokkuus

määrittyy niukkojen resurssien optimaaliseksi käytöksi (Konu ym. 2009: 286). Tehokkuus kuitenkin yksinkertaisessa merkityksessään voidaan myös määritellä tekniseksi tehokkuudeksi, joka kuvaa panosten ja tuotosten suhdetta (Boyne ym. 2003: 16).

Tehokkuus voi olla lisäksi allokatiiivista tehokkuutta, jonka Lumijärvi on määritellyt palvelutuotannon tehokkuutena ja kyvykkyytenä asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamisena niukoilla resursseilla. Jotta tämä toteutuisi, tuotannon ja palveluiden jakamisen tulee olla tehokkaita ja palveluiden ja asiakkaiden tarpeiden olla toisiaan vastaavia. (Lumijärvi 2009: 28.) Allokatiivinen tehokkuus on siis tehokkuutta, joka olettaa toiminnan tehokkuuden ja palveluiden tarvevastaavuuden olevan tasapainossa ja toimivia (Emt. 2009: 28). Se on siis tuotosten (julkiset palvelut) osuvuutta asiakkaiden preferensseihin nähden ja on siis lähellä myös responsiivisuuden käsitettä (Boyne ym. 2003: 16). Lumijärven mukaan, laatu tulisi kyetä ottamaan laskelmissa mukaan, sillä usein, jos tuloksellisuutta kuvataan tuottavuuden mittarein, mittaus ei tarpeeksi huomioi laatutekijöitä kuten työvoiman tai palvelun laatua. Mitä tärkeämpää laatu on palvelussa asiakkaalle, sitä tärkeämpää sen huomioiminen tuloksellisuuden mittaamisessa on. (Lumijärvi 2009: 28.) Tehokkuus ei siis ole yksiselitteisesti määriteltävissä ja sitä tarkasteltaessa esimerkiksi organisaation tehokkuuden kontekstissa tulisi ottaa huomioon sen eri tahot ja myös rinnakkaiskäsitteet kuten laatu.

Tehokkuus on ollut esillä pitkään julkisen hallinnon tutkimuksessa. Tehokkuusajattelu, joka on ajanut monia julkisen sektorin uudistuksia, on saanut paljon kannatusta. Uudistusten taustalla oleva julkisen valinnan teoria olettaa, että julkiset organisaatiot eivät lähtökohtaisesti ole tehokkaita ja ovat olennaisesti ja huomattavan tehottomia. (Boyne ym. 2003: 16.) Seuraavassa kappaleessa syvennytään julkisen palvelun tehokkuuteen.

### **2.3.1 Julkisen palvelun tehokkuus**

Samuelson ja Nordhaus ovat esittäneet, että jokaisen inhimillisen yhteisön ratkaistavana olevan kolme perustavanlaatuista kysymystä. Yhteisöjen on ratkaistava mitä hyödykkeitä

tuotetaan, miten tuotettavia tavaroita tai palveluita tuotetaan ja kenelle ne tuotetaan, sekä neljäntenä kysymyksenä on milloin tuotetaan eli valmistetaanko nyt vai tulevaisuudessa. Talousteorian mukaan täydellisen kilpailun vallitessa vapaa vuorovaikutus itseohjautuvien ja etuaan tavoittelevien ja maksivoivien toimijoiden välillä varmistaa ja vastaa edellä mainittuihin tuottavuuden kysymyksiin tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Väitettä on kuitenkin myös kritisoitu ja käytännössä on havaittu, että useimmiten markkinat eivät takaa tämän mekanismin toimivuutta, mikä vaadittaisiin täydellisen kilpailun toteutumiseksi. Lisäksi Adam Smithin tunnettu teoria näkymättömästä kädestä, joka ohjailee markkinoita ei päde julkisten palveluiden ja hyödykkeiden tuottamiseen eikä varmistaa, että näitä palveluita tuotetaan tehokkaasti. (Andrews ja Entwistle 2013: 248–249.)

Julkisia palveluiden tuotantoon tarvitaan usein paljon työvoimaa eli ne ovat työvoimaintensiivisiä. Tätä ongelmaa voidaan kuvata Baumolin tautina (engl. Baumol's cost disease). Ongelman ytimenä on, että palkkojen kasvu ja kehitys työvoimaintensiivisillä aloilla karkaa tuottavuuden kasvusta eli tuottavuus ja kustannus eivät kasva samassa suhteessa. Taustalla voi olla tuottavuuden kehittäminen aloilla, jotka ovat pääomaintensiivisiä eli edellyttävät pääomaa, joka taas, johtaa palkkojen kehitykseen alalla. Palkkakehitys voi kääntyä nousuun kilpailusta johtuen myös muilla aloilla, mikä kasvattaa työvoiman palkkustannuksia, mutta ei johda suurempaan tuottavuuteen, jolloin työvoiman tuottavuus laskee. Ilmiö on tyypillinen palvelualoille. (Gemmell ym. 2017: 14–15.)

Julkisten palveluiden tehokkuuden takaamiseksi on siis luotava muita keinoja, joista yksi on julkisten toimijoiden ammattimaisuus. Toisaalta, vaikka julkisen sektorin työntekijöitä on kuvattu osassa kirjallisuutta jopa julkisen ajattelun omaaviksi altruisteiksi, ei ole todisteita, että julkisen hyvän ajaminen ajaisi työntekijöitä valvomaan tehokkuutta. (Gemmell ym. 2017: 15.) Motivaatio voi toimia julkisella sektorilla tehokkuuden takeena. Julkisen valinnan teorian mukaan julkisen sektorin työntekijät käyttäytyvät kuten yksityisenkin sektorin toimijat, jolloin yksillisen oman edun tavoittelun on mahdollista johtaa erittäin perustavanlaatuisesti epätoimiviin vaikutuksiin. Vaarana on, että oman edun tavoittelu johtaa budjettien sekä palkan, toimen edellytysten, julkisen maineen sekä tuen

maksimointiin. Teorian mukaan toisaalta, kun kannustinten rakenteet on asetettu oikein ja ovat toimivat, johtaa tilanne julkiseen etuun. Kumpikaan lähestymistapa ei kuitenkaan itsessään takaa tehokkuutta, vaan tehokkuutta on tietoisesti tavoiteltava toimenpideohjelmassa tai strategioissa, jotta tehokkuus voisi toteutua. (Andrews ja Entwistle 2013: 249–250.)

Julkisen sektorin tehokkuuden tavoittelu on ydinsisältö uuden julkisjohtamisen teoria-ajattelussa. Uutta julkisjohtamista on kritisoitu sen huomioivan vain yhden ulottuvuuden tehokkuudesta. Uuden julkisjohtamisen reformeja on kritisoitu myös niiden aiheuttavan ennakoimattomia ja ei tarkoitettuja seurauksia julkisen palvelun tehokkuudessa kuten kulujen leikkaamisesta aiheutuva laadun aleneminen. On myös esitetty, että liika tehokkuuden korostaminen estää useampien demokraattisten arvojen toteutumisen, joita julkisjohtajien odotetaan kunnioittavan ja ottavan huomioon päivittäisessä päätöksenteossa. On liian yksinkertaistavaa supistaa ymmärrys julkishallinnon toiminnasta panosten ja tuotosten suhteeksi ja yksinkertaistus myös poistaa arvoa julkisten johtajien yrityksiltä tasapainottaa arvojen monimuotoisuus toimissaan. Ei ole tarkoituksenmukaista ohittaa tehokkuustarkastelua ja nostaa kansalaisten tyytyväisyys, distributiivinen ja prosessuaalinen oikeudenmukaisuus itsearvoisesti sen ylempiarvoiksi arvoiksi ja tavoitteiksi. Hyödyllisemmän näkökulman on esitetty olevan yritys ottaa mukaan useimmat moninaisista arvoista tehokkuustarkasteluun. (Andrews ja Entwistle 2013: 250–251.)

Curristinen, Lontin ja Joumardin mukaan empiirinen näyttö osoittaa, että julkisen sektorin tehokkuutta voidaan lisätä desentralisoimalla poliittista- ja hankintavaltaa alemmille hallinnon tasoille, HR-johtamisen hyvillä käytännöillä ja että mittakaavaedusta voi olla hyötyä tehostamisessa. (Curristine ym. 2007: 2.) Curristine ym. listaavat tutkimuksessaan tehokkuuden institutionaalisia ajajia erityisesti julkisella sektorilla. Heidän listauksessaan on neljä osatekijää. Ensinnäkin, toiminnot, jotka varmistavat tulorientoituneisuuden organisaatiossa. Tähän lukeutuvat mm. budjetoinnin osa-alueet sekä tulositäytä. Toiseksi joustavuutta edistävät järjestelyt ovat tärkeitä. Tähän voidaan lukea organisaation itsenäisyyden vahvistaminen erillisenä keskushallinnosta, agentifikaatio sekä

HR-ratkaisut ja hallinnon ratkaisut kuten esimerkiksi sähköiset ratkaisut. Kolmantena tekijänä ovat kilpailupaineen vahvistaminen esimerkiksi yksityistämisten kautta ja muilla keinoin. Neljänneksi työvoimaan liittyvät ratkaisut, johon liittyvät kysymyksen henkilöstön koosta, kokoonpanosta, laajuudesta ja julkisen sektorin houkuttelevuus työnantajana. (Emt. 2007: 9–12.) Julkisen sektorin ja julkisen palvelun tehokkuutta on tutkittu paljon ja tutkimuskirjallisuus sisältää paljon mielenkiintoista teoriaa. Tässä esitellyt ajatukset ovat tietoisesti hyvin tiivistettyjä ja valinnassa on pyritty tutkimuksen kannalta tehokkaaseen esitykseen kuitenkin tiedostaen, että valinnan seurauksena rajautuu merkittävä määrä muusta kiinnostavasta tutkimusannista tutkimuksen ulkopuolelle.

### **2.3.2 Produktiivinen ja tuottavuudellinen tehokkuus**

Tuottavuudellinen tehokkuus määritellään niiden vastaavien panosten osuutena, jotka käytetään tuotannon tuotosten saavuttamiseksi. Tulosten painottaminen korostaa tuloksellisen tehokkuuden sisältävän taloudellisuuden lisäksi ajatuksen tehokkuudesta tuotosten maksimoimisena. Joskus tuloksellista tehokkuutta kuvataan tuottavuutena, koska se sisältää samanaikaisen tavoitteen maksimoida lopputuotokset ja minimoida panokset ja sisällyttää käsitteeseen taloudellisen kannattavuuden näkökulman tai taloudellisen kustannuksen organisaation suoritetta kohden. Julkisorganisaatioiden tehokkuusongelma määrittyy näin ongelmana löytää tuotantofunktion maksimi sillä rajoituksella, että kokonaiskustannus on kiinteä ja ennakkoon määritelty. (Andrews ja Entwistle 2013: 251.)

Tuotannollisen tehokkuuden ohjelmia pidetään uuden julkisjohtamisen ydinalueena, joista esimerkkinä on agentifikaatio (engl. agentification) –ilmiö. Ilmiössä ideana on lisätä tehokkuutta jakamalla valtaa hallinnon alemmille tasoille ja perustamalla yhden ohjelman virastoja, millä tavoitellaan johtajille suurempaa hallintavaltaa budjetointiin ja siten kulujen karsimisen mahdollistamista. Samoin erottamalla ostotoimi ja jakelu on ajateltu, että mahdollistetaan hankintatoimen valta laskea julkisen palvelun kustannuksia. Lisäksi markkinamekanismien on ajateltu lisäävän kilpailun tuomaa painetta julkiselle

sektorille. Markkinalogiikkaa on lisätty yksityistämällä ja sääntelyn purkamisella, pakollisilla kilpailutusprosesseilla tai luomalla sisäiset markkinat. Näiden toimien on ajateltu ajavan kuluja alas houkuttelemalla palveluntuottajia asettamaan ja tavoittelemaan alempia hintoja. Samaan ajatteluun ja vaihtoehtoihin läheisesti kuuluu myös kumppanuusajattelu. (Andrews ja Entwistle 2013: 252.)

Vaikkakin edellä mainitut esimerkit tuotannollisesta tehokkuudesta julkisella sektorilla yhdistetään uuteen julkisjohtamiseen, kuuluu strategiat, joissa minimoidaan panokset ja maksimoidaan tuotokset klassiseen julkisen sektorin ja byrokratia kirjallisuuteen. Esimerkkeinä ovat toimintaohjelmat ja strategiat, joiden oletetaan vähentävän päätöksentekoprosessin kustannuksia tai, joissa pyritään suuruuden ekonomiaan tai skaalaetuuun. Päätöksenteon keskittäminen organisaatioissa on manageriaalinen strategia, jonka oletetaan vähentävän kustannuksia, jotka liitetään päämies-agentti -teorian ongelmiin ja joilla mahdollistetaan suurempi päätöksenteon nopeus ja luodaan samalla tarkat hierarkisen vallan rajat. Vastaavasti useampien virastojen ja organisaatioiden yhdistäminen on ollut tyypillinen toimenpide, jossa uudelleenjärjestely on oikeutettu teknisellä tehokkuudella, joka kertyy skaalaedusta. Tässä tehokkuus on tulosta hallinnollisten päällekkäisyyksien purkamisesta, suuremman ostovoiman takaamasta rahallisesta hyödyistä tai suurempien organisaatioiden kyvystä jakamaan kiinteät jaetut kustannukset kuten ylin johto, informaatioteknologia sekä tilakustannukset. (Andrews ja Entwistle 2013: 252.)

### **2.3.3 Tekninen tehokkuus**

Teknologinen rintama parhaana teknologiana määrittelee tuottavinta tapaa haluttujen tuloksien tuottamiselle. Teknologinen kehitys on parhaiden käytäntöjen edistymistä, jolloin tarvitaan vähemmän panoksia tiettyjen tuotoksien tekemiseen. Teknologialla ymmärretään sen laaja merkitys eli konkreettiset teknologiset ratkaisut ja niiden rinnalla tuotannon johtamis- ja organisointitavat, jolloin palveluprosessin laadun ollessa korkeatasoinen organisaatio toimii sisäisesti ja henkisten voimavarojen hallinta on hyvällä ta-

solla. Lisäksi henkilöstöä motivoi johtamisjärjestelmä ja prosessit ovat sujuvia ja asiakaslähtöisiä. Yleinen tekniikan kehitys on tuottajan vaikutuksen ulkopuolella, mutta tuotantoyksikkö voi valita käytettävän teknologian. (Kangasharju 2008: 10.)

Tehokkuutta voidaan kuvata myös tuotannon mahdollisuuden rintamana. Rintama määrittelee kokonaistuotoksen, jonka talouden on mahdollista tuottaa annetuilla resursseilla. Teknisen tehokkuuden rintaman saavuttanut organisaatio kykenee siis tuottamaan enemmän tuottamatta jotain toista tuotetta tai palvelua vähemmän. Rintama voi myös liikkua, kun tuotannontekijät kehittyvät ja näin mahdollistuu suurempi tehokkuus, jolloin myös organisaation asema suhteessa rintamaan voi vaihdella. Tekninen tehokkuus voidaan määrittellä määreenä, joka kuvaa organisaation asemaa suhteessa tuottavuusrintamaan. Tekninen tehokkuus on tuottavuuden lähikäsite. (Gemmell ym. 2017: 12.)

Tekninen tehokkuus on huipussaan, kun tuottavuus on huipussaan ja organisaatio hyödyntää teknologiaan parhaalla mahdollisella tavalla eli on saavuttanut niin sanotun teknologisen rintaman. X-tehokkuus kuvaa tuottavuuseroja, jotka syntyvät teknologisten vaihtoehtojen käyttöönottamisesta tai valinnasta jättää hyödyntämättä näitä mahdollisuuksia. X-tehottomasti toimiva yksikkö käyttää samaa teknologiaa kuin muut verrokki-kohteet, mutta ei hyödynnä sitä parhaalla mahdollisella tavalla. X-tehokkuus ei ole suoraan mitattavissa, jolloin se arvioidaan sen suuruiseksi, jonka suuruisia tuottavuuserot, jotka eivät selity muilla tuottavuuden mittareilla, ovat. (Kangasharju 2008: 11.)

#### **2.3.4 Allokatiivinen tehokkuus**

Allokatiivinen tehokkuus on resurssien jakautumista eri alueille tehokkaalla tavalla (Konu ym. 2009: 286). Allokatiivinen tehokkuus on palveluiden kysynnän ja niiden tarjonnan vastaavuuden suhde, sillä palvelu voi olla tehokas teknisesti, mutta mikäli se ei vastaa tarpeeseen on se silloin tehotonta resurssien allokointia. Allokatiivista tehokkuutta on hankala mitata, sillä kysyntä ja tarjonta julkisissa palveluissa eivät kohtaa vapailla markkinoilla. Allokatiivisen tehokkuuden toteutumista voidaan arvioida politiikan signaaleista

ja muista väylistä. Informaation puutteesta aiheutuvaan ongelmaan voidaan vastata kysymällä kansalaisilta suoraan mielipidemittauksilla. Tyytyväisyyden tason kehityksellä hallituskausien välissä ja ajan saatossa voidaan pitää indikaattoreina muutoksista allokaatiivisessa tehokkuudessa. Vaihtoehtoisesti samankaltainen mekanismi mittaamiseen, on tilanne, jossa kansalaisia pyydetään osoittamaan inkrementaalisia muutoksia eri palveluiden ja verotuksen tasojen priorisoinnissa. Muutosehdotusten kumotessa toisensa tul- laan johtopäätökseen, että olemassa oleva verotus-palvelu -kokonaisuus on allokaatiivi- sesti tehokas. (Andrews ja Entwistle 2013: 253.)

Allokaatiivinen tehokkuus voidaan määritellä myös teknisen tehokkuuden kautta. Kaksi organisaatiota voivat olla yhtä teknisesti tehokkaita eli niiden asema suhteessa tuotta- vuusrintamaan on suhteessa sama. Toinen organisaatio kuitenkin jakaa resurssinsa pa- remmin eri toimintojen välillä eli tekemällä oikeita asioita eikä vain oikealla tavalla. Or- ganisaatio, joka allokoii resurssinsa oikein on allokaatiivisesti tehokas. (Gemmell ym. 2017: 12.)

Muina allokaatiivisen tehokkuuden osoituksina on pidetty kansalaisten mahdolli- suutta ”äänestää jaloilla” eli toisin sanoen valita asuinpaikakseen alueen, jossa verotus ja julkinen palveluntuotanto vastaa heidän toiveitaan. Tästä pidemmälle viedyn ajatuk- sen mukaan kiinteistöjen hinnat heijastelevat verotuksen suhdetta palveluihin, sillä kiin- teistön arvo on oletettaman mukaan korkeampi alueella, jonka julkisia palveluita pidetään houkuttelevimpina. Vielä edemmäs menee ajatus, että mikäli yhteisön kiinteistöjen ko- konaisarvoon ei vaikuta marginaaliset muutokset julkisten hyvän lopputuotoksissa, sil- loin hyvä on tuotettu Pareto-optimaalisella tasolla. (Andrews ja Entwistle 2013: 252.)

Hallinnon uudistusreformissa on ollut johtavana ajatuksena ihmisiä lähimpänä olevan hallinnon olevan tehokkaampaa. Hallinnon desentralisaatio lisää kansalaisten osallistu- mismahdollisuuksia, hallinnon läpinäkyvyyttä, ja poliittisen prosessien tilivelvollisuutta ja samalla vähentää kollektiivisen toiminnan ja yhteistyön kuluja. Läheisyys mahdollistaa

osallisuuden ja tilivelvollisuuden toteutumisen ja johtaa siten tehokkaaseen julkisten varojen jakoon, jonka mahdollistaa hallinnon parempi käsitys kansalaisten tarpeista ja preferensseistä ja mahdollistaa toimenpideohjelmien räätälöimisen paikallisten preferenssien mukaisiksi. (Andrews ja Entwistle 2013: 254.)

Allokatiivinen tehokkuus on vapautta valita julkinen palvelu eri prosessien kautta. Näitä menettelytapoja ovat poliittinen valintamenettely eli vaalit ja kansalaisten voimaannuttaminen. Valinnanvapauden lisääminen vaatii puuttumista eli uudelleenjakamista, joka poistaa toisten ihmisten asettamia esteitä. Puuttuminen itsessään puolestaan vaatii valinnanmahdollisuuksien ja vapauden vähenemistä. Edellä esitetty puolestaan johtaa lopputulokseen, että allokatiivinen tehokkuuden mittaaminen on kyseenalaisempaa ja monimutkaisempaa kuin on ajateltu. (Chen 2014: 401.)

Panoskäytön allokatiivinen tehokkuus syntyy tilanteessa, jossa tuotantoyksikkö valitsee edullisimmat eri panosvaihtoehdoista. Kustannustehokkuus on tilanne, jossa tuotantoyksikkö hyödyntää parasta mahdollista teknologiaa ja edullisimpia panoksia. (Kangas-harju 2008: 10–11.)

### **2.3.5 Distributiivinen tehokkuus**

Distributiivinen tehokkuus kuvaa resurssien tai palveluiden jakautumiseen kansalaisten välillä suhteessa jaon kustannuksiin. Kysymys resurssien jaosta on sekä poliittinen, mutta myös hallinnollinen kysymys, jota julkisjohtajien tulee tarkastella tehdessään päätöksiä siitä, kenelle palveluja tarjotaan ja kuinka paljon kukin on oikeutettu palvelua saamaan. Vilfredo Pareto on tarkastellut hyödykkeiden ja palveluiden jakoa siten, että optimaalissa tilanteessa kaikki yritykset muuttaa jakoa johtavat väistämättä jonkin jakoon osallisen tilanteen heikkenemiseen. Pareto-optimaalisuus ei automaattisesti johda sosiaalisesti toivottavaan tilanteeseen tai oikeudenmukaiseen resurssienjakoon, sillä se olettaa yksilöiden aseman tasavertaisiksi ja siksi uudelleenjaon mahdottomaksi. (Andrews ja Entwistle 2013: 254–255; Gemmell ym. 2017: 13.)

Lernerin häviävän marginaalihyödyn ongelman on sanottu koettelevan Pareto-optimalisuutta. Ajatuksena on, että saman yksikön suuruinen lisäys hyvävaraisen resursseissa antaa paljon matalamman vasteen aikaansaadussa hyödyssä verrattain saman suuruiseen lisään vähävaraisen käytettävissä oleviin resursseihin, jolle jo pieni lisäresurssi voi edustaa suurta lisäystä marginaalihyödyssä. Tällä marginaalihyödyllä voidaan perustella tulonsiirrot. Uudelleenjako joko verotuksella ja etuusjärjestelmällä tai epäsuorasti julkisten palveluiden jaon kautta puolestaan on omiaan häiritsemään vapaiden markkinoiden tehokasta toimintaa. (Andrews ja Entwistle 2013: 255.) Pidemmälle menevät markkinoiden toimimattomuudet voivat taas olla osoitus distributiivisen politiikan toimimattomuuksista. Toimintaa uudelleen järjesteltäessä tavoitteet edellyttävät julkisten organisaatioiden muuttavan olemassa olevia resurssienjaon tapoja joko hankkimalla lisävaroja tai uudelleenallokoimalla nykyisiä varoja. Distributiivista tehokkuutta voidaan tehostaa erilaisilla verotusohjelmilla. Myös etuudet ja sosiaalisesti toivottavien palveluiden toimittaminen voi johtaa parempaan distributiiviseen tehokkuuteen. (Andrews ja Entwistle 2013: 255–256.)

Andrewsin ja Entwistlen työtä kommentoivassa artikkelissaan Chung-An Chen (2014) kyseenalaistaa distributiivisen tehokkuuden rajoittuvan vain Andrewsin ja Entwistlen kuvaamaksi ja, että heidän työnsä ei huomioi eri ja välillä ristiriitaisiakin oikeudenmukaisuuden määritelmän puolia. Chen tuo tulevaisuuden turvaamisen rinnalle sosiaalisen koheesion problematiikan, kuuluvuuden psykologisen turvallisuuden sekä sosiaalisen harmonian. Chen pohtii, onko taloudellinen kasvu ja tiedon akkumulaatio tärkeämpiä kuin sosiaalinen harmonia. Chen myös kyseenalaistaa kansallisen turvallisuuden arvottamisen. Hän kiteyttää dynaamisen tehokkuuden olevan laajempi ja kiistanalaisempi kuin mitä Andrews ja Entwistle esittävät. (Chen 2014: 401.)

### 2.3.6 Dynaaminen tehokkuus

Dynaaminen tehokkuus tarkastelee resurssien allokoointia nykyhetken ja tulevaisuuden kulutuksen suhteena. Dynaamisesti tehokkaassa tilanteessa nykyhetkinen ja tuleva kulutus on tasapainossa, vaikkakin tasapainoa on vaikea määrittää. Sukupolvienvälinen oikeudenmukaisuus käsittää kolme näkemystä, joiden mukaan jokainen sukupolvi maksaa omalla tavallaan, resurssit uudelleen allokoidaan eri sukupolvien välillä, jotta saavutetaan optimaalinen tilanne aikojen kuluessa tai että resurssit uudelleen allokoidaan siten että sukupolvilla, jotka ovat elossa samaan aikaan on sama elintaso. Dynaamisen tehokkuuden varmistamiselle ei ole mekanismeja, joka toteutuisi automaattisesti ja varmistaisi tehokkuuden. Dynaaminen tehokkuus on enemmän kuin sopivan tasapainon säilyttämistä pääoman ja nykyisen kulutuksen sekä lainauksen ja lainan takaisinmaksun välillä. Se vaatii myös erilaisten kulujen ja kulutuksen tasapainoa. Osa julkisista kulueristä on sijoituksia inhimilliseen tai sosiaaliseen pääomaan. Huomattavaa on myös nykyisen kulutuksen aste, ja kulutuksen mahdollisuus, joka on rajallinen ja että uudistumattomat luonnonvarat ovat rajallisia. Dynaaminen tehokkuus edellyttää erilaisten kulutus päätösten priorisointia. Priorisoitavaa on nykytilan ja tulevaisuuden suhde, erilaiset palvelut, ja resurssien kulutuksen ja säästämisen vuorottelu. (Andrews ja Entwistle 2013: 256–258.)

## 2.4 Tuloksellisuus

Tuloksellisuus puolestaan on käsitteenä enemmän kuin tuottavuus. Lumijärvi määrittää tuloksellisuuden julkisella sektorilla kokonaisuunnistumisen kautta, jolloin tuloksellisuus nähdään menestymisenä tuottavuudessa ja myös menestymisessä laadullisten tavoitteiden saavuttamisessa. (Lumijärvi Ismo 2009: 15.) Kirjallisuudessa tuloksellisuuden vastineina on käytetty ”performance” ja ”organizational performance” sekä ”organisatorinen vaikuttavuus”, joka on lähellä tuloksellisuutta. (Emt.:15.) Vaikuttavuus taas kuvautuu eril-

lisenä tuloksellisuudesta, joka on laaja käsite. Käsitteen tuloksellisuus laajuutta ja monialaisuutta voidaan edelleen korostaa käyttämällä kokonaistuloksellisuutta eli "total performance". Tuloksellisuustutkimuksessa käsitteen määrittelyä ja merkitystä on tutkinut mm. Mahoney. (Emt. 2009: 16.) Onkin siis tärkeää erottaa käsitteiden erot ja leikkauskohdat. Julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden voi jakaa kahteen alueeseen, jotka ovat ulkoinen tuloksellisuus, joka määrittyy tehokkuutena ja tuottavuutena sekä sisäinen tuloksellisuus, joka puolestaan on vaikuttavuutta. (Emt. 2009: 17–18.)

Tuloksellisuus on moniulotteinen käsite ja sitä on mahdollista mitata monilla eri kriteereillä, jotka ovat toisinaan ristiriitaisia. Lumijärven mukaan on mahdollista kehittää tuloksellisuutta tai laatua ja samanaikaisesti parantaa vaikuttavuutta ja kokonaistuloksellisuutta. Sisäinen koherenssi tulosmittareilla on korkean tuloksellisuuden taustalla erityisesti usean vuoden kehitystä tarkasteltaessa. (Lumijärvi 2009: 47–48.) Lumijärven mukaan johtamisen ja tuloksellisuuden riippuvuustutkimuksissa tuloksellisuudesta on käytetty monia eri operationalisoinnin tapoja ja mittaristoja yhdistää organisaatiokohtaisuus ja hankala yleistettävyyys, joka seuraa yksityiskohtaisuudesta. (Emt.2009: 48–52.)

Tuloksellisuus on suppeassa tarkastelussa lähinnä tuottavuutta ja laajassa tarkastelussa se kattaa eri tuottavuuden sekä tehokkuuden, että asiakastyön, laadun sekä työelämän laadun ja vaikuttavuuden indikaattoreita. Nämä edellä mainitun kuvaajat itsessään ovat myös moniulotteisia, kuten esimerkiksi vaikuttavuus, jota on edellä kuvattu ja johon voi edelleen liittää myös mittareita, jotka kuvaavat palvelun oikeudenmukaisuutta ja tasa-arpuutta. Kuvaus ei ole vakiintunutta ja mittarit rakentuvat tapauskohtaisesti ja organisaatiokohtaisesti. (Lumijärvi 2009: 21–22.) Määritelmään vaikuttaa myös halutaanko mittauksen tulosten olevan yleistettävissä ja vertailukelpoisia. Toinen tuloksellisuuteen vaikuttava tekijä ovat tavoitteet, joiden määritelmän tarkkuus ja selkeys vaikuttaa onnistumisen tulkintaan. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kriteeristö on ristiriitainen, jolloin vastakkaisten kriteerien painottaminen johtaa vastakkaisiin lopputuloksiin onnistumisesta. Lumijärvi myös huomauttaa, että tuloksellisuudessa kokonaistulkinta on riippuvainen siitä miten eri tavoitteita painotetaan tai arvotetaan. Tämä puolestaan

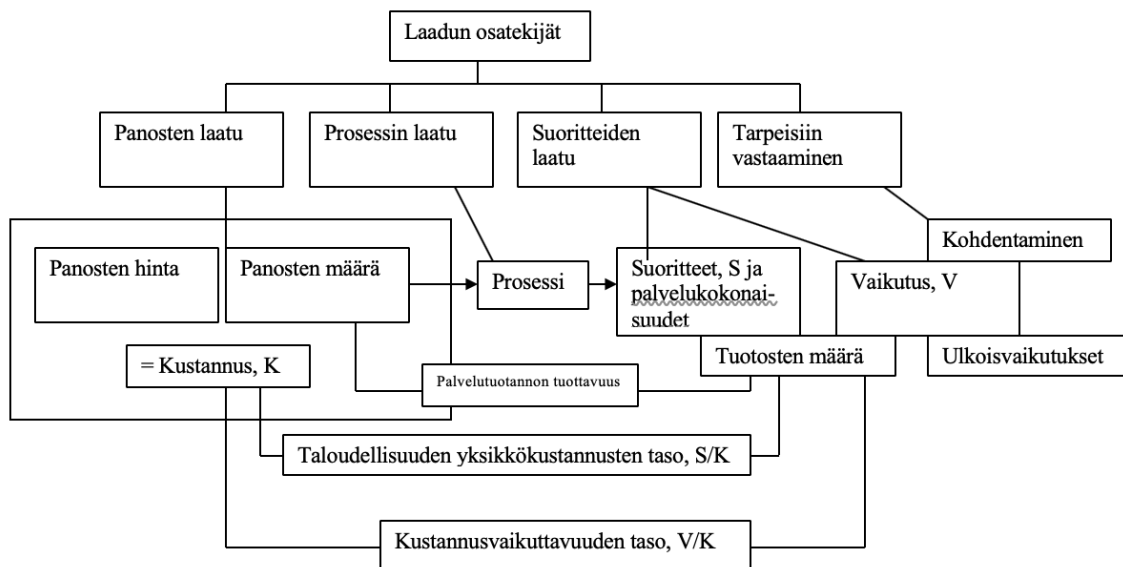
Lumijärven mukaan johtaa siihen, että määrittely sisältää vallankäyttöä. Määrittelijä asettaa tavoitteet ja preferenssit. (Emt. 2009: 22–23.)

Tuloksellisuuden tutkimuskentässä on löydetty tuloksellisuuden organisaatioteoreettisia lähtökohtia ja teoriapohjia. Jokainen avaa tuloksellisuutta omasta lähestymisnäkökulmastaan ja auttaa hahmottamaan tuloksellisuutta. Näitä teorialähtökohtia ovat: tavoite-rationaalinen, systeeminen, resurssiriippuvuus-, neuvottelu-, kehittämisnäkökulma sekä sisäisten prosessien, strategisten päämiesten, kilpailevien arvojen, konstruktivistinen, konfliktiteoreettinen ja isomorfinen näkökulma. Valittaessa näkökulmaa, tulee huomioida, että valinta osaltaan ohjaa tarkastelua sulkien pois vaihtoehtoisia näkökulmia. Lumijärvi toteaa, että teorialähtökohta auttaa ymmärtämään tuloksellisuutta, vaikei ole suoraan hyödynnettävissä empiirisessä tarkastelussa. (Lumijärvi 2009: 34–37.) Koska teorianäkökulmat tuovat lisää ymmärrystä tuloksellisuuteen, mutteivat itsessään täydellisesti kuvaa käsitettä, on teoriapohjien tarkempi avaus rajattu tämän työn ulkopuolelle.

Yhteenvedona voidaan todeta tuloksellisuuden kuvaavan organisaation onnistumista laadun sekä määrän, että kustannusten osalta mitattuna. Tuloksellisuuden ilmiöt, jotka ovat yhteydessä toisiinsa ja jotka johtavat korkeaan tuottavuuteen, ja näiden riippuvuutta toisiinsa voidaan nimittää palvelu-hyötyketjuna. Se on prosessi, jossa henkilöstön työskentelyä tukeva henkilöstöpolitiikka ja laadukas johtaminen luovat henkilöstön, joka on yritykselle lojaali ja yleisesti tyytyväinen, joka puolestaan johtaa asiakkaiden tyytyväisyyteen ja he saavat palvelusta hyötyä, joka puolestaan, johtaa asiakaskunnan lojaalisuuteen. On havaittu, että julkisissa organisaatioissa palvelun laatuun vaikuttaa suoraan henkilöstön laatu ja lisäksi pitkän aikavälin tarkasteluissa on ilmennyt, että tehokas ja tuottava organisaatio on henkilöstölle laadukas ja viihtyisä työympäristö. Julkisen sektorin palveluista on erotettavissa nk. julkisen palvelun hyötyketju, eli eräänlainen myönteisen kehityksen spiraali. (Lumijärvi 2009: 38–40.)

Lumijärven mukaan tuloksellisuuden kannalta on merkityksellistä johdon samanaikainen pysyvyys ja sopeutumiskyky. Lisäksi tärkeää on henkilöstövoimavarojen hallinta. (Lumijärvi 2009: 42.) Lumijärvi lukee menestyvän organisaation piirteisiin myös, että johdossa

on sekä uusia että vanhoja voimia ja johto etsii tavoitteilleen lojaalisuutta, mutta on myös myönteinen tavoitteiden muutokselle. Lumijärvi korostaa, että organisaation sisäisten paradoksien tunnistaminen poissulkee yhden kokonaiskuvaajan muodostamisen, jolloin on myös järkevää tarkastella tuloksellisuutta moniulotteisesti, koska se on moniulotteinen käsite. Johdolla on keskeinen asema organisaation paradoksien hallinnassa. Lisäksi tuloksellisuuden tarkastelussa ei tulisi pyrkiä painotettavien osa-alueiden vakiointiin, koska eri osa-alueiden kehitys voi vaihdella ja siten myös niiden keskinäissuhteet voivat muuttua. Toisin sanoen moni tekijä voi aiheuttaa tuottavuuden kehitystä, jolloin tuottavuuden kehityksen muutoksen yhteys laadun muutokseen voi olla paradoksaalinen tai se ei vaikuta laatuun ollenkaan. (Emt. 2009: 43.)



**Kuvio 2.** Tuloksellisuus (Mukaillen ja yhdistäen Pyykkönen, Sitran selvityksiä 115 2016: 28 ja Kangasharju ym. 2010: 8. Katso myös Gemmell ym. 2017: 19).

Yllä oleva Kuvio 2 havainnollistaa tuloksellisuutta ja sen osia. Kuviossa on määritelty laadun osatekijät panosten, prosessin, suoritteiden laatu sekä tarpeisiin vastaavuus. Kukin

osatekijä vaikuttaa tuloksellisuuden synnyn vaiheissa. Panosten laatu, vaikuttaa panosten hintaan ja määrään, joiden kerrannainen on kustannus. Prosessin laatu laadun osatekijänä vaikuttaa prosessiin. Prosessin aikana kustannukset muodostavat panokset muuntuvat suoritteiksi ja vaikutuksiksi.

Prosessi voidaan määrittää ajassa eteneväksi tapahtumasarjaksi ja tuotantoprosessi on tuottajan suorittama kahden tai useamman toimenpiteen vaihe. Prosessin tehokkuutta voidaan määrittää ja mitata tehokkuuden mittarilla, joka voi olla läpimenoaika tai virtaustehokkuus. Prosessin tasolla tuottavuus on käytetty resurssimäärä suhteessa yhtä prosessia kohden. Mikäli palvelukokonaisuus koostuu useista prosesseista, voidaan sitä nimittää palveluketjuksi. (Nordic Healthcare Group 2016: 13–14.)

Kuviossa suoritteiden laatu ja tarpeisiin vastaaminen ovat loppuvaiheen laadun osatekijät. Vaikutuksista riippuu niiden vaikutusten kohdentaminen ja ulkoisvaikutukset. Taloudellisuuden yksikkökustannusten taso on suoritteiden ja kustannusten suhdeluku. Kustannusvaikuttavuuden taso puolestaan on vaikutusten ja kustannusten suhde. Kuvioon on merkitty myös palvelutuotannon tuottavuus, joka on panosten määrän suhde tuotosten määrään. Hyvinvointituottavuus puolestaan panosten määrän suhdetta vaikuttavuuteen (ei merkitty kuvioon).

Kuvioon voisi lisätä tarkoituksen, joka on tuottaa hyötyä tai käyttöarvoa asiakkaalle. Voidaan puhua myös arvoketjusta, joka on arvon muodostuksen ketju, joka saadaan, kun prosessista otetaan pois arvoa tuottamattomat tapahtumat. Voidaan puhua myös vaikutusketjusta, kun on kyseessä useamman tapahtuman sarja. ((Nordic Healthcare Group 2016: 4).

#### **2.4.1 Laatu osana tuloksellisuutta**

Laatu voidaan määritellä siten, että palvelut toteutetaan huolellisesti ja resursseihin panostetaan (Rajavaara 2007: 160). Laatu on siis tavoitteiden ja toteutuman välinen suhde

(Nordic Healthcare Group 2016: 13.) Laatu käsite on lähtöisin yritystoiminnan kehitystyöstä ja Total Quality Management -suuntauksesta. Julkisessa toiminnassa laatutyö on pitkään ollut keskeistä erityisesti terveydenhuollossa. Laadunvarmistus on toimintaa, jolla pyritään kehittämään mekanismeja, joilla minimoidaan ennakkoiden heikkolaatuisten palveluiden tuottaminen. Laatukontrolli arvioi tuotettujen palveluiden laatua. Kontrolliin päästään, kun rakennetaan laadunvalvontajärjestelmä. Laatujohtamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa laatu on nostettu koko organisaation toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi. Myös laadun kuten vaikuttavuuden käyttöön liittyy Rajavaaran mukaan riskejä, joita ovat mm. tarkastustoiminnan loputtomuus, riski, että järjestelmien valvontakyky pettaa, laatumittareiden ylivalta, työelämän laadun heikkeneminen, työntekijöillä sitoutuminen, vastuunotto ja motivaatio heikkenevät, epävarmuus palvelukyvyyn turvaamisen onnistumisesta, asiakasnäkökulma unohtuu, kehittäminen vie paljon aikaa ja vie kustannuksia ja työvoimapanoksia. (Rajavaara 2007: 158–159.)

Mikäli laatu hahmotetaan tuloksellisuuden mittarina, voi tällöin sen indikaattoreina määritellä olevan palveluiden laadun muodostama yleisvaikutelma tai yksityiskohtainenkin eri toimintojen laadun tarkkailu. Laatu määrittyy organisaatiosta lähtöisin eli laatu näyttäytyy erilaisena riippuen organisaatiosta, jossa laadun tarkastelu tapahtuu. Laatu riippuu siis osittain kontekstista, jossa määrittäminen tapahtuu ja laatuun vaikuttaa moni eri asia. Tämä puolestaan johtaa siihen, että laadulle haetaan organisaatiolähtöisiä kriteerejä, joiden kautta kunkin organisaation palveluiden laatu määritellään. Laatu voidaan kytkeä tuloksellisuus tarkastelun yhteyteen. Laadun määrällistäminen voidaan tehdä toteuttamalla asiakaskyselyitä tai -tutkimuksia ja johtamalla niistä keskiarvoja tai jakaumia. (Lumijärvi 2009: 18.)

Laatu eroaa jäljempänä tarkasteltavasta vaikuttavuudesta sen ajallisen eroavuuden eli aikajänteen perusteella. Hyvä tuotos, joka on laadukas ei ole automaattisesti vaikuttava. Palveluiden seuraukset eli vaikutukset voi olla havaittavissa vasta pitkän ajan kuluttua. (Konu ym. 2009: 286.)

## 2.4.2 Laatu käsitteenä

Laadun käsitteen keskiössä on kokemus ja asiakkaan kokemus. Laatukokemus perustuu sekä prosessin tekniseen suoritukseen, mutta koostuu kuitenkin laajemmasta koko prosessin läpileikkaavasta kokemuksesta. Laatua määrittää keskeisesti sen subjektiivinen luonne ja palvelutapahtumassa vuorovaikutus. Laadulla on kaksi ulottuvuutta, jotka ovat lopputulosulottuvuus eli tekninen ulottuvuus sekä prosessiulottuvuus eli toiminnallinen ulottuvuus. Lopputuloksen tekninen laatu jää asiakkaalle palvelun jälkeen. Laatukokemukseen vaikuttaa palvelun toimittamistapa. Muut asiakkaat vaikuttavat myös kokonaisuuden kokemukseen. Lisäulottuvuutena laadun kokemukseen voi vaikuttaa koko organisaation tai paikallisen toimipisteen imago. Kokemukseen vaikuttaa myös fyysinen ympäristö. Yhden määritelmän mukaan laatu on hyvä, kun koettu laatu vastaa asiakkaan odotuksia. (Grönroos 2009:100–105.)

## 2.5 Vaikuttavuus

Vaikuttavuus voidaan määritellä tavoitelluiksi muutoksiksi, joita saadaan aikaan asiakkaissa tuotetuilla tuotteilla (Kuntaliiton julkaisu 2017). Vaikuttavuus tarkoittaa siis käytettyjen resurssien suhdetta aikaansaatuihin vaikutuksiin (Nordic Healthcare Group 2016: 2). Vaikuttavuus julkisella sektorilla voidaan yleisesti määrittää organisaation kyvyksi tuottaa kansalaisille hyvinvointia tai asiakkaan tarpeiden tyydyttämisessä onnistumista palvelutilanteessa ja myös sitä, miten onnistutaan välttämään haittavaikutuksia. Se voidaan määritellä asiakasvaikuttavuudeksi ja yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi sekä palveluiden oikein kohdentumiseksi, kattavuuden ja riittävyyden kautta sekä välillisten vaikutusten kautta näiden muodostamana kokonaisuutena. Vaikuttavuus on määriteltävissä julkiseksi hyödyksi eli siksi arvoksi, joka palvelulla on ympäristölleen ja asiakkaalle. Asiakasvaikutus eli asiakkaalle palvelusta koituva vaikutus on hänelle koituva palvelulla saavutettava muutos hyvinvoinnissa. (Lumijärvi 2009: 19.)

### 2.5.1 Vaikuttavuus käsitteenä

Vaikuttavuus perustuu logiikkaketjuun, joka tunnetaan englanninkielisellä nimellään IOOI eli panos (input), tuotos (output), vaikutus (outcome) ja vaikuttavuus (impact). Panos tarkoittaa resursseja ja siihen sisältyvät asiat, joita työhön laitetaan. Tuotos on mitattavissa olevaa tehtyä työtä ja panosten suuremmat seuraukset. Vaikutus on muutos ihmisissä tai rakenteissa, eli muutos, joka toiminnalla on konkreettisesti saavutettu ja mitä muutoksia ollaan saavutettu kohdeyleisössä. Vaikuttavuudella tarkoitetaan saavutettua ihmisten hyvinvointia ja yhteiskunnallista hyötyä eli muutosta hyvinvoinnissa, joka on aikaansaatu toimenpiteiden avulla. Riskinä on tulosten mittaamisen kannalta liian aikaiseen vaiheeseen ajoitettu mittaaminen, joka ei näytä todellista vaikuttavuutta. (Aistrich, Sitran julkaisu 2014.) Vaikuttavuuden ajallinen ilmeneminen voi olla myös haasteellisesti vasta pitkän ajan kuluttua ja mittaaminen voi olla kallista (Nordic Healthcare Group 2016: 5). Lisäksi vaikutuksen ja vaikuttavuuden ero ei ole aina selvä. (Aistrich, Sitran julkaisu 2014.)

Laskennallisesti vaikuttavuus on suhdeluku, joka saadaan toimintaan käytettyjen resursien suhteesta havaittuihin vaikutuksiin. Edellä jo esitelty kustannusvaikuttavuutta voidaan käyttää haluttaessa korostaa kustannuksia, jotka ovat rahassa laskennallisia, vaikka vaikuttavuus on laajempi käsite kuin mitä on mahdollista rahallisesti havainnollistaa. Vaikutuksien ja vaikuttavuuden rinnalla voidaan mitata muitakin määreitä kuten asiakkaan subjektiivista kokemusta, hyötyä ja asiakaskokemusta. (Nordic Healthcare Group 2016: 3.)

Vaikuttavuuden muodostumista voidaan hahmottaa ketjuna, jossa lähtötilanteessa on tarve. Tarpeesta nousee tavoite, joka yksinkertaistaen on vastaaminen tarpeeseen. Tuotoksella pyritään vastamaan tavoitteeseen. Tuotokseen liittyy toteuttamiseen tarvittavat toiminnot. Tulos saadaan aikaan, kun nämä toiminnot onnistuvat ja aikaansaavat muutoksia, jotka puolestaan voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia. Vaikutus on muutosta

asiantilassa. Tässä ketjussa aikaansaajien tulosten/vaikutusten suhde tarpeisiin ja hyväksyttävyyteen, jonka avulla saadaan tietoa positiivisten tulosten kestosta, on vaikuttavuutta. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2005: 7.)

## **2.5.2 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus**

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on määriteltävissä sinä muutoksena, jonka yksikkö tai organisaatio tuottaa alueellisten ja paikallisten tavoitteiden mukaisesti hyvinvoinnissa ja lisäksi organisaation tai yksikön toiminnan poliittisten tavoitteiden toteutumisen riittävyytenä, kohdentuvuutena ja peittävyysnä. Eli onko politiikassa yksikölle tai organisaatiolle määritetyt tavoitteet saavutettu sen toiminnassa. (Lumijärvi 2009: 19.)

Yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle on määriteltävissä kolme tasoa. Ensimmäisen tason vaikuttavuus edellyttää organisaation tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteen ja toiminnan tarkan määrittelyn jälkeen toiminnan tavoitteen saavuttaminen on ehto toiminnan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle. Toisen tason vaikuttavuus edellyttää suurempien yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamista. Tällaisia tavoitteita voivat olla toiminnot, jotka tähtäävät proaktiivisesti muokkaamaan toimintaympäristöä sekä vaatii strategisesti oikeiden tahojen kanssa yhteistyön tekemistä. Tavoite uudelleen määrittyy jatkuvasti ajassa. Tavoitteessa onnistuminen kytkeytyy vahvasti tehtyyn yhteistyöhön. Kolmas taso on oman toiminnan arviointia ja hallintaa, itsereflektiota, joka on läpinäkyvää ja jatkuvaa. (Kuntoutussäätiö 2017.)

Huomattavaa on, kuten Lumijärvi esittää, että tuloksellisuuden osana julkisella sektorilla ei vielä kuvata vaikuttavuutta tai se ei ole yleistä. Hän jatkaa, että niissä yhteyksissä, joissa vaikuttavuutta on arvioitu, on saatu vaikuttavuuden arvioinnin kautta johdettua julkiselle sektorille mittari eli julkinen lisäarvo tai hyöty, joka siis kuvaa vaikuttavuuden suhdetta toiminnan kustannuksiin. Vastaava mittari yksityisellä sektorilla on kannattavuus. Lumijärven mukaan vaikuttavuuden arviointia on vähätelty erityisesti paikallishalinnossa, koska ylemmän tahon resurssit ja tuottavuustavoitteet ovat olleet ristiriidassa

asiakasnäkökulman ja vaikuttavuuden kanssa. (Lumijärvi 2009: 21.) Ristiriita ei kuitenkaan estä käyttämästä vaikuttavuutta mittarina ja arvioimasta toiminnan vaikuttavuutta. On tärkeää, että julkisella puolella on käytettävissä toiminnan arvioimisessa hyödynnettäviä mittareita. Vaikuttavuus edellä mainitun perusteella on yksi tällainen ja siksi myös tähän tutkimukseen valikoitu käsite.

Toisin kuin Lumijärvi, Marketta Rajavaara puhuu suomalaisesta yhteiskunnasta vaikuttavuusyhteiskuntana saman nimisessä tutkimuksessaan. Rajavaaran mukaan vaikuttavuuden käsitteellä on valtaa ja sen arviointi on levinnyt yhteiskuntaan ja hallintoon. Hyvinvointivaltion muutoksessa lähtien 1980 luvulta markkinaehtoisuuden lisäämisen, hyvinvointitehtävien kaventamisen ja uuden julkisjohtamisen myötä vaikuttavuus teki Rajavaaran mukaan läpimurron, jolloin vaikuttavuutta alettiin käyttää kuntien ja valtion hallinnossa. Muutoksessa myös tilivelvollisuuden käytännön, tuloksellisuus ja auditointi voimistuivat. (Rajavaara 2007: 3, 14.)

Vaikuttavuus käsitteen yleistyminen on ollut kytköksissä ylikansallisten organisaatioiden merkityksen vahvistumiseen yleisesti. Ylikansallisten organisaatioiden politiikkapyrkimykset ja suositukset hyvästä hallinnasta ja arviointikäytännöistä ovat olleet edesauttamassa vaikuttavuuden merkityksen vahvistumista. Toimintasuosituksia ovat muun muassa esittäneet Maailmanpankki yhdessä OECD:n ja Euroopan unionin (EU) kanssa. (Rajavaara 2007: 177–178.)

OECD on tehnyt työtä rakentaakseen vaikuttavia, tilivelvollisia ja inklusiivisesti toimivia julkisorganisaatioita kaikille hallinnon tasoille osana tavoitetta rakentaa rauhanomaisia ja inklusiivisia yhteiskuntia ja edesauttaa kestäväää kehitystä sekä varmistaa oikeudenmukaisuutta. OECD:n linjauksen mukaan keskeisenä osana kestäväää kehitystä ovat tehokkaat ja vaikuttavat instituutiot. Vaikuttavat instituutiot liittyvät keskeisesti myös talouskasvuun ja hyvinvointiin. Vaikuttavissa instituutiossa tehdään töitä tehokkaasti ja tasa-arvoisesti. Vaikuttavasti, tilivelvollisesti ja inklusiivisesti toimivia organisaatioita voidaan rakentaa vähentämällä korruptiota ja lahjontaa, kehittämällä vaikuttavia ja läpinäkyviä

organisaatioita, varmistamalla päätöksenteon responsiivisuutta, inklusiivisuutta ja osallistavuutta kaikilla tasoilla sekä varmistamalla tiedon julkisuusperiaatteen sekä suojelemalla perusoikeuksia. Toisin sanoen varmistamalla inklusiivisuutta ja kansalaisosallisuutta, varmistamalla julkisuusperiaatteen ja hallinnon läpinäkyvyyden sekä tekemällä integriteettikysymyksistä yleisiä kaikissa viranomaisissa voidaan päästä edellä mainittuihin tavoitteisiin. (OECD:n julkaisu 2015: 1–3.)

Vaikuttavuus kytkeytyy myös hallinnan muutokseen, jonka myötä globaalin kilpailutalouden rationaliteetit, markkinaehtoisuus ja uusmanagerialismi vakiintuivat julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion hallinnointitapaan. Muutoksen myötä tarkastelun painotus on siirtynyt panoksista ja voimavaroista tuloksiin ja vaikutuksiin. Vaikuttavuuden käytön lisääntymiseen on kytkeytynyt pyrkimys hyvinvoinnin toimijoiden vastuullistamiseen sekä vastuuttaminen. (Rajavaara 2007: 177–178.)

Vaikuttavuutta taustoittaa myös kysymykset taloudellisesta niukkuudesta hyvinvointivaltiossa sekä pyrkimykset rajoittaa sosiaalipolitiikkaa ts. hyvinvointivaltion kasvun taittuminen eli jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. Hyvinvointivaltioiden regiimeistä voi lukea lisää Gøsta Esping-Andersenin tuotannosta. Rajavaaran mukaan vaikuttavuuden leviämisen myötä Suomessa ollaan siirrytty muutospaineiden myötä kohti liberaalia hyvinvointiregiimiä. Lisäksi vaikuttavuuden ja laadun käsitteiden yleistymisen on luontevaa palveluissa, sillä ne kuuluvat hyvinvointivaltion asiantuntijoiden ja ammattilaisten tietokäytäntöihin ja palvelukulttuureihin olennaisesti hyvän käytännön kriteerien perusteella. Vaikuttavuuden myötä hyvinvointivaltion hallinnointi on järjestyneempää ja on enemmän arviointitutkimuksia, auditointeja, tulosohjausrutiineja sekä hankearviointimenetelyjä. (Rajavaara 2007: 178–180.)

Kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden sekä vaikuttavuuden seuraamisen edellytys valtion virastoissa ja laitoksissa on kirjattu lakiin. (Laki valtion talousarvioista annetun lain muuttamisesta 19.12.2003/1216, 16§). Myöhempanä tarkastellaan tarkemmin Kan-

saneläkelaitosta ja myös Kansaneläkelaitosta sitoo edellytys sosiaaliturvan lisäksi etuusjärjestelmien ja toiminnan kehittämistä palvelevan tutkimuksen tekoon sekä tilastojen, arvioiden ja ennusteiden laatimiseen (Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/7731, 2§). (Rajavaara 2007:12.)

Rajavaara korostaa vaikuttavuuden yhteiskuntapoliittista merkitystä ja laein vakiinnutettua vaatimusta, että hallinnon tulee seurata, kehittää ja todentaa toimintansa vaikuttavuus. Vaikuttavuudella perusteleminen on keino moraalisesti säädellä julkisen sektorin työntekijöiden toimintaa. Myös valtionhallinnon eettisissä periaatteissa virkamiehiltä vaaditaan tuloksellisuutta ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamista. Vaikuttavuustavoitteiden avulla ohjataan yhteiskuntapolitiikan osa-alueita. (Rajavaara 2007: 14–15.) Vaikuttavuus on ymmärretty hyvinvointivaltion hallinnossa päämäärän luonteisena asiana, johon tulee pyrkiä ja tällöin se on enemmän kuin väline. Vaikuttavuuden muodostuessa itsearvioiseksi, voidaan kysyä jääkö muut hyvinvointivaltion perinteiset arvot ja käsitteet kuten tasa-arvo, demokratia ja oikeudenmukaisuus vähemmälle arvolle. (Emt. 2007:16.) Vaikuttavuuskäytäntöinä on vahvistettu kontrollivaltaista hallinnointia, joka perustuu tieteelliseen vaikuttavuusnäyttöön sekä hallinnointia, joka määrittyy toimijoiden tilivelvollisuuksina hyvinvointipoliittisen päätöksenteon ja toiminnan periaatteina. Edellä mainitut vaikuttavuuskäytännöt voivat jättää kansalaisten sosiaalisia oikeuksia, tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta, turvallisuutta sekä yhteiskunnallista luottamusta taka-alalle. (Emt. 2007: 189.)

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käänköpuolena on julkisen sektorin mahdollisesti tuottamat ei-toivotut ulkoisvaikutukset, joita voi syntyä tilanteissa, joissa kilpailu vääristyy tai esimerkiksi tuetun yrityksen toiminnan oma-aloitteisuus heikentyy. Julkinen valta pyrkii ohjaamaan yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotta palvelut kohdentuisivat oikein koko maan tasolla. Kangasharju määrittelee yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi tilanteen, jossa saman laatuiset tuotokset kohdentuvat oikeisiin väestöryhmiin ja oikeille henkilöille hyvinvoinnin näkökulmasta. (Kangasharju 2008: 26–27.)

### 2.5.3 Vaikuttavuuden arviointi ja vaikutustieto

Vaikuttavuuden yhteydessä esiintyy usein myös vaikuttavuuden arviointi. Vaikuttavuutta kehitetään ja arvioidaan eri tarkoitusten kuten arviointikapasiteetin vahvistamisen, laadun kehittämisen tieteellisiin näyttöihin perustuvan, yhteiskuntapolitiikan ja käytäntöjen kehittämisen, tulosoajauksen ja tilivelvollisuusarvioinnin, auditoinnin, riskien hallinnan, tietojohtamisen ja tiedonhallinnan sekä valtaistamisen yhteydessä. Vaikuttavuuden arvioinnista voi lukea enemmän mm. Boyle & Lemaire 1999; Fetterman 2001; Fuller 2002; Lumijärvi & Jylhäsaari 200; Oakley 2002; Power 1994 ja 1997a; Sanderson 2003; Ståhle & Grönroos 1999. (Rajavaara 2007:15.)

Käytännössä vaikuttavuuden mittaaminen edellyttää, että vaikuttavuudelle määritellään ja asetetaan tavoitteet ja tavoitteiden toteutumista mitataan yhdenmukaisesti ja kaikkien palveluntuotantoon osallistuvien osalta. Mikäli sidosryhmille ei sovita yhteisiä tavoitteita, seuraa mittausongelmia. Tavoite tulee olla selkeä, jotta vaikuttavuuden mittausten lukumäärä ei karkaa hallittavista. (Nordic Healthcare Group 2016: 7.) Itsearviointi koostuu osa-alueista, joita ovat toiminnan tavoitteiden valitseminen ja konkretisoiminen, vaikutusten tunnistaminen sekä tunnistettujen vaikutusten vertaaminen asetettuihin tavoitteisiin. Vaikutusten tunnistaminen edellyttää, että muutos havaitaan arvioitavassa kohteessa ja muutokseen vaikuttaneet tekijät yksilöidään, jota haastaa ulkoisten tekijöiden vaikutusten tunnistaminen ja ulos rajaaminen, sillä usein toimenpiteillä on ennakoimattomia vaikutuksia, joista osa on toivottuja ja osa on haitallisia. (Mickwitz 2005: 59, 73.)

Kuten mittaamisessa yleensä, on vaikuttavuuden mittaamisessa haasteita, joihin tulisi kyetä vastaamaan. Vaikuttavuuden mittaamisessa kuitenkin haasteena ja hyvänä puolenä on lopputulosten ja vaikutusten, vaikuttavuuden ymmärtäminen laajasti. Verratuna esimerkiksi lopputuotosten ja tulosten mittaamisessa usein haasteena on pitää fokus toiminnan tavoitteessa, sillä usein lopputuotosten seuraaminen voi vääristää tavoitteita (Curristine ym. 24).

Vaikuttavuus ja sen osoittaminen on pitkäjänteisen työn tulosta, ja sitä voidaan mitata vasta, kun vaikuttavuus saadaan esille. Haasteena on osoittaa havaitun vaikutuksen ja sitä aiheuttavan toimenpiteen kausaliteetti. Aikajänne saattaa myös haastaa arvioinnin, koska toimenpiteet ovat usein riippuvaisia rahoituksesta, joka päättyy toimenpiteen päättyessä, tällöin toimenpiteen myöhemmille vaikutuksien arvioinnille ei välttämättä ole rahoitusta. Vaikuttavuus voi siis esiintyä vasta toimenpiteen päättymisen jälkeen. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2005: 109.) Lisähaasteena on reaali maailman kompleksisuus ja moniulotteisuus sekä vaikuttavuuteen liittyvä kausaalisuhteiden osoittaminen. (Emt. 2005: 11.) Sulkunen (2005) esittää lisähaasteeksi syy-vaikutus -yhteyden tunnistamisen haasteen, määritelmälähtöisen haasteen sekä arvioinnin lähtökohtana tilanteen, jossa koe- tai vertailuasetelmaa ei ole mahdollista soveltaa. Hän kuitenkin korostaa määritelmälähtöistä ongelmaa ja erityisesti vaikutusten ja vaikuttavuuden erottamista toisistaan. (Sulkunen 2005: 46–47, 55.)

Konu ym. (2009) ovat tutkineet vaikuttavuutta suomalaisissa terveydenhuollon tutkimuksissa. Kirjoittajat määrittävät arvioinnin tavoitteeksi prosessien, suunnitelmien, projektien, ohjelmien tai politiikkojen hyötyjen tai hyödyttömyyden järjestelmällistä tarkastelua ja se on aina sidoksissa ajalliseen kontekstiin, kulttuuriin, tieteenalaan ja tavoitteisiin. Arvioinnissa sosiaalinen hyvinvointi ja elämänlaatu muodostavat ajattelun perustan. Vaikuttavuutta on mahdollista arvioida suhteessa tavoitteisiin, joita voi olla esimerkiksi yksilön tai yhteisön tarpeiden tyydyttäminen. Heidän mukaansa arvioinnissa on mahdollista käyttää useita eri informaatiolähteitä, metodeja, analyysyjä sekä näkökulmia. Konu ym. tutkimuksissaan päätyvät siihen, että suomalaisessa tutkimuksessa vaikuttavuus käsitteen käytön tutkimuksessa harvassa tutkimuksessa oli kuitenkaan määritelty vaikuttavuus kattavasti tai ollenkaan. Myös käytetyt mittarit jäivät epämääräisiksi tai niitä ei ollut. He painottavatkin vaikuttavuuden määritelmän tähdellisyyttä sen ohella, miten sitä arvioidaan ja mitä mittareita käytetään. (Konu ym. 2009: 285–287, 292.) Kuten Konu ym. on myös Koskinen-Ollonqvist ym. (2005) nostanut vaikuttavuuden arvioinnin haasteeksi suorittamisessa ja kehittämisessä vaikuttavuuden käsitteeseen liittyvät määritelmälliset

epäselvyydet. Terminologia on hajanaista ja käsitteille on annettu eroavia sisältöjä. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2005: 7, 11.)

Vaikutuksia koskevan tiedon tarpeesta on erotettavissa neljä erilaista näkemystä, joista ensimmäisen mukaan vaikuttavuustiedon hankinta voi olla itsestään selvä asia hallinnossa ja päätöksenteossa, jolloin tiedon aikaansaamisen vaikutuksia, epävarmuutta tai käytön rajoituksia ei tunnisteta. Toinen näkemys on, että vaikutustietoa pidetään tärkeänä, koska sen avulla mahdollistetaan hyvinvointipolitiikkojen perustelu tai voidaan tuottaa vastatietoa. Kolmantena voidaan nähdä halu torjua vaikuttavuuskysymyksen sosiaalipolitiikan puolustamiseksi, koska tiedolla voi olla palveluja ja etuuksia leikkaavia vaikutuksia. Neljäntenä kohtana vaikuttavuus voidaan tulkita retoriseksi tai kuvitteelliseksi asiaksi. Rajavaara 2007: 18.) Vaikuttavuutta, arviointia ja niiden merkitystä yhteiskunnassa on siis myös tarkasteltu kriittiseksi, vaikkakin se on saavuttanut vahvan yhteiskunnallisen aseman.

#### **2.5.4 Vaikuttavuusinvestoinnit**

Vaikuttavuuteen voidaan sijoittaa investointeja, jolloin puhutaan vaikuttavuusinvestoimisesta (engl. impact investing), joka on pääoman suuntaamista toimintaan, joka tavoittelee taloudellista tuottoa, hyvinvoinnin lisäämistä taikka ympäristöllistä hyötyä. Vaikuttavuusinvestoimisella on eri muotoja, joista yksi on tulosperusteinen rahoitussopeutus (engl. Social Impact Bond). Mallissa sijoittajat kantavat taloudellisen riskin rahoittamalla hyvinvointia edistävät palvelut ja julkinen sektori maksaa vain tavoitteissa määritellyistä tuloksista. Julkisilla hankinnoilla on Suomessa suuri kansantaloudellinen painoarvo, sillä hankintoja tehdään vuosittain n. 35 miljardin euron arvosta. (Pyykkönen, Sitran selvitys 2016: 3.) Lisää vaikuttavuuden hankinnasta voi lukea Sitran selvityksestä 115, 2016.

Vaikuttavuusinvestoinneilla tavoitellaan haasteiden ratkaisemista hyvien ideoiden kokeilulla ja yksityiselle rahoittajalle, joka kantaa riskin taloudellisesti ja tuottoa maksetaan,

mikäli yhteiskunnallisia säästöjä saavutetaan. (Aistrich, Sitran julkaisu 2014.) Vaikuttavuusinvestoinnissa vaikuttavuus on keskeiskäsite. Käytännössä vaikuttavuus voi jäädä kuitenkin mittaamatta, jolloin yhteiskunnan haasteita ratkaistaessa ei olla saavutettu varmuutta tavoitteiden toteutumisesta (Aistrich, Sitran julkaisu 2014). Vaikuttavuusperusteisissa hankinnoissa on keskeistä määrittää mitattavissa olevat vaikuttavuustavoitteet, joista maksetaan. Myös ymmärrys käyttäjäkokemuksista ja niiden hyödyntäminen osana arvonluontia ja muutosprosessia on tärkeää. Mallilla tavoitellaan kustannustehokkuutta ja laadukasta palveluntuotantoa, kestäviä ja uusia palvelu- ja liiketoimintamalleja sekä tarpeisiin vastaavia palveluja. (Nordic Healthcare Group 2016: 8.)

### **2.5.5 Vaikuttavuuden luominen**

Vaikuttavuuden kehittämistyö vaatii systemaattista ja pitkäjänteistä työtä sitä kohti, että toiminta on organisoitu siten, että on olemassa kannustimet ja mahdollisuudet tavoitella vaikuttavuutta. Toimintaa voi lähteä kehittämään vaikuttavammaksi määrittelemällä kohderyhmät, jotka ovat omalle toiminnalle kaikkein keskeisimmät asiakasryhmät. Tulee asettaa vaikuttavuustavoitteet, jotka voidaan määrittää hahmottamalla mistä asiakkaalle toiminnasta muodostuu arvoa ja mikä on asiakkaiden kannalta tärkein tavoite, näin löydetään tavoiteltu vaikutus ja asiakkaalle hyödyt. Näkökulmana on siis organisaatio- ja asiakasnäkökulma. Tämän jälkeen näkökulmat tulee sovittaa yhteensopiviksi. Palvelun sisällöstä erotellaan vaikuttavimmat toimenpiteet, jotka auttavat tavoitteeseen pääsemiseksi. Tavoitteisiin pääsemistä tulee seurata pitkällä ja lyhyellä aikajänteellä ja määrittää vaikuttavuusmittarit. Kehitetään seuranta- ja arviointimekanismit, joiden perusteella mittaustuloksiin reagoidaan. On myös mahdollista palkita tuloksista koko järjestelmään kohdistuvista vaikutuksista eli luoda arvoperustainen palkitsemismalli. Näiden määrittelyjen jälkeen suunnitellaan toimintaa siten, että tuotettu arvo maksimoituu, huomioidaan käyttäjälähtöisellä lähestymistavalla asiakkaiden yksilöllisyys, haasteet ja tarpeet sekä suunnitellaan systemaattinen seuranta toiminnalle ja vaikuttavuudelle, arvioidaan ja reagoidaan tuloksiin. (Nordic Healthcare Group 2016: 8–9.)

### 3 TUTKIMUSKOHTEN KUVAUS JA METODOLOGIA

Tässä luvussa kuvataan tutkimukselle valittu tutkimusstrategia, perustellaan tutkimuksen tarkoitus ja kuvataan tutkimusongelma. Luvussa esitetään tutkimusaiheen kuvaus ja avataan tutkimukseen keskeisesti liittyvän etuuden toimeentulotuen merkitystä tunnusluvuin. Lisäksi avataan tutkijan omaa suhdetta tutkimuskohteeseen. Tutkimuskohteen kuvauksesta edetään metodologian valinnan kuvaukseen, jossa kuvataan aineistonkeruun prosessi ja perustellaan asiantuntijaryhmähaastattelun valinta. Aineiston analyysia pohjustetaan metodologisesta näkökulmasta. Lopuksi käsitellään tutkimuksen luotettavuutta.

#### 3.1 Tutkimusstrategia

Tässä kappaleessa kuvataan tutkimukselle valittu tutkimusstrategia, perustellaan tutkimuksen tarkoitus ja kuvataan tutkimusongelma. Tutkimusstrategia on yksinkertaisesti määriteltynä tutkimusta ohjaavien periaatteiden kokonaisuus, joihin perustuvat tutkimuksen toteutusta ohjaavat menetelmävalinnat. (Jyväskylän yliopisto 2014.) Tutkimusstrategioita on runsaasti erilaisia ja tähän tutkimukseen on pyritty valitsemaan siihen parhaiten sopivat. Tutkimuksen aineistona on empiirinen tutkimus, joka on toteutettu laadullisin tutkimusmenetelmin.

Tutkimuksen taustana on tutkijan työkokemus ja taustahistoria tutkimuksen kohteena olevassa organisaatiossa, Kansaneläkelaitoksessa. Työn kautta syntyi kiinnostus aiheeseen ja inspiraatio tutkimusongelmaan. Työssä käydyt keskustelut mahdollistivat havainnon tutkimuksen tarpeellisuudesta. Tutkimuskohteen valintaan vaikutti myös kokemus aiheen ajankohtaisuudesta. Tutkimuksen teoreettisen pohjan luo tarkasteltu vaikuttavuus julkisissa palveluissa. Teoriavalinta on pohjana tutkimuksen empiirisen osaan ja se taustoitti haastattelukysymysten-, tutkimusmenetelmän ja aiheen valintaa.

Tutkimuksen empiirinen osuus tarkastelee vaikuttavuuden keinoin toimeentulotuki-asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa. Taustaolettama on, että palvelutarpeisiin vastaamisella on vaikuttavuutta yhteiskunnallisesti ja toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden elämäntilanteessa havaittavana positiivisena muutoksena. Teorian keskeinen intressi on vaikuttavuudessa; miten vaikuttavuutta voidaan teoreettisesti hahmottaa ja mitä eri osa alueita vaikuttavuuteen sisältyy. Tutkimuksen edellinen osa pyrki vastaamaan näihin kysymyksiin. Vaikuttavuuden tarkastelu raameina on vaikuttavuus julkisissa palveluissa. Tutkimus olettaa, että verovaroilla rahoitetuilla julkisesti tuotetuilla palveluilla on vaikuttavuutta.

Tutkimuksen seuraava kappale 5 tarkastelee tuloksia, joita saatiin analyysistä. Tutkimuksen aineisto koottiin asiantuntijaryhmähaastatteluja tekemällä. Asiantuntijat haastatteluihin kutsuttiin Kansaneläkelaitoksen asiantuntijoista. Kaikilla asiantuntijoilla oli kokemusta toimeentulotuesta joko ratkaisutyön, asiakaspalvelun, johdon tai organisaation sisäisestä kehittämistyöstä aiheen parissa.

## **3.2 Tutkimusaiheen kuvaus**

Tutkimuksen johdannossa kuvattiin tutkimusasetelma ja kysymys sekä metodologinen lähtökohta sekä tutkimusasetelma. Tutkimusongelma voidaan muotoilla kysymyksenä miten palveluiden vaikuttavuudella voidaan lisätä perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa. Tämä muodosti empiirisen tarkastelun lähtökohdan. Tutkimuksen aineistonkeruu toteutettiin asiantuntijaryhmä haastatteluina.

### **3.2.1 Perustoimeentulotuki ja asiakasmäärät**

Tässä kappaleessa avataan perustoimeentulotuen luonnetta, määriä mitattuna asiointikäynteinä ja tarkastellaan muuta aiheeseen liittyvää taustadataa, joka auttaa ymmärtämään ja tukee empiirisen haastatteluaineiston analyysia. Perustoimeentulotukea on käsitelty ja päätösten pohjalta maksettu Kelasta vuodesta 2017 alkaen. Aiemmin kunnat maksoivat kaikkia toimeentulotuen eri muotoja ja siirtymävaihe mukaan lukien viimeiset kuntien maksamat perustoimeentulotuen erät maksettiin enintään maaliskuuhun 2017 saakka. (Kela, Tietoa Kelasta 2019.)

Perustoimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki ja se kattaa elämisen perusmenoja. Toimeentulotukea voi saada, jos kaikki käytettävissä olevat nettotulot ja varat eivät riitä kattamaan välttämättömiä menoja. Toimeentulotuen osia ovat Kelasta haettava perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ennaltaehkäisevä toimeentulotuki, joista vastaavat kunnat. Oikeus tukeen määräytyy laskelman ja tuen ehtojen täyttymisen perusteella. (Kela 2019.) Lakisääteisesti toimeentulotukihakemus tulee ratkaista seitsemässä arkipäivässä (Laki toimeentulotuesta 30.12.2199 14 c §).

**Taulukko 1.** Tilasto Kelan asiakasmääristä yhteydenottojen mukaan (Kela 2019).

Yhteydenottojen lukumäärä	2016	2017	2018
Eteläinen asiakaspalveluyksikkö	321 459	451 054	461 111
Itäinen asiakaspalveluyksikkö	362 495	401 692	358 296
Keskinen asiakaspalveluyksikkö	261 477	280 083	240 806
Läntinen asiakaspalveluyksikkö	297 300	343 529	300 338
Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö	307 258	325 859	274 888
Pääkaupunkiseudun asiakaspalveluyksikkö	401 288	755 579	704 996
Yhteyskeskus	1 448 525	1 614 428	1 617 999
<b>Summa</b>	<b>3 399 802</b>	<b>4 172 224</b>	<b>3 958 434</b>

Kelassa asiakaspalvelu järjestetään yksiköissä, joita ovat Eteläinen, Itäinen, Keskinen, Läntinen ja Pohjoinen asiakaspalveluyksikkö, sekä Yhteyskeskus. Taulukossa 1 on Kelan tilastoimien ja kirjaamien yhteydenottojen määrä asiakaspalveluyksiköittäin ja yhteensä

kolmen tarkasteluvuoden ajalta. Vuonna 2018 Kelassa hoidettiin 3 958 434 yhteydenottoa. Yhteydenottojen määrästä voi päätellä Kelassa annettavan palvelun merkityksellisyydestä Kelan asiakkaille. Yhteydenottoihin on laskettu mukaan vain toimistoilla, yhteis- palvelupisteissä ja puhelinpalvelussa hoidetut asiakastilanteet. Esimerkiksi verkkoasiointit ja kirjallisesti toimitetut hakemukset eivät ole mukana tilastossa.

**Taulukko 2.** Perustoimeentulotuen menot euroina rahoitustavan mukaan. Tilastointijakso: 2020, 2019, 2018, 2017. (Kela 2021: Kelan tilastot).

	Koko maa		
	Menot yhteensä	Kuntien ja valtion puoliksi rahoittama tuki	Valtion kokonaan rahoittama tuki
2020	784 025 858	713 917 846	70 108 011
2019	698 430 807	674 292 197	24 138 610
2018	715 950 847	690 644 715	25 306 133
2017	722 077 840	699 175 640	22 902 200

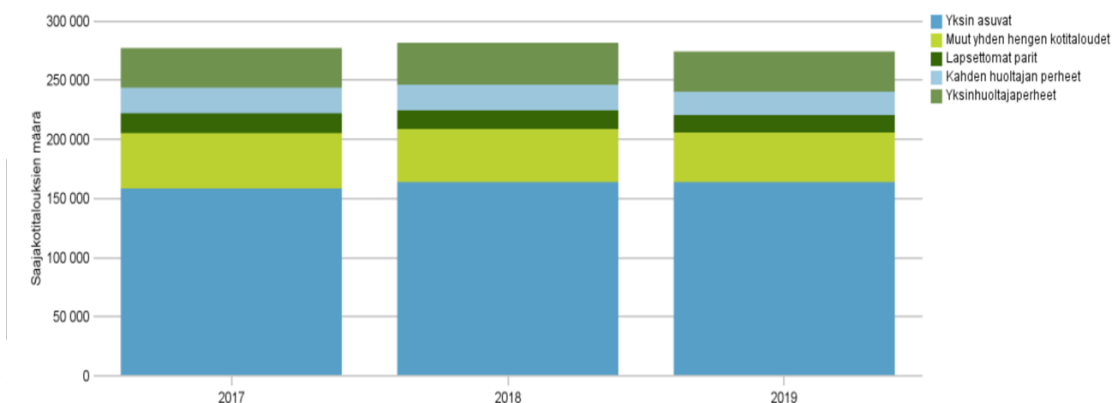
Taulukossa 2 on koko Suomen Perustoimeentulotuen menot vuosilta 2017-2020. Taulukossa on vuositason menot yhteensä ja eriteltynä rahoitustavan mukaan. Menot jakautuvat Kuntien ja Valtion puoliksi rahoittamaan tukeen ja Valtion kokonaan rahoittamaan tukeen. Vuonna 2020 kotitalouksille maksettiin koko maassa perustoimeentulotukea 784 025 858 euroa.

Vuonna 2019 Perustoimeentulotuen saajia oli Suomessa yhteensä 396 636, joka on 7,2% väestöstä. Ikäryhmittäin tuensaajia oli 0-17 vuotiaissa 98 084 eli 9,3% väestöstä, ikäryhmässä 18-24 vuotiaissa 69 493 eli 16 % väestöstä, ikäryhmässä 25-64 vuotiaat 212 082 eli 7,5 % väestöstä ja ikäryhmässä yli 65 vuotiaat sai perustoimeentulotukea 16 976 henkilöä eli 1,4 % ikäryhmän väestöstä. (Kela 2020: Kelan tilastot) Eniten perustoimeentulotukea ikäryhmätasolla luokittain tarkasteluna saavat 25-64 vuotiaat. Vähiten perustoimeentulotukea saavat kuuluvat ryhmään yli 65 vuotiaat. Ikäryhmiä verrattaessa osuuteen muusta ikäryhmän väestöstä, eniten väestöryhmän muuhun osuuteen verrattuna

saavat perustoimeentulotukea saavat 18-24 vuotiaat, joista 16 % väestöstä saa toimeentulotukea. Toiseksi suurin osuus on 0-17 vuotiaissa, joista 9,3% väestöstä saa perustoimeentulotukea muuhun väestöön verrattuna.

#### Perustoimeentulotuen saajakotitaloudet kotitaloustyyppin mukaan

Tilastoinjakso: 2019 - 2019



**Kuvio 3.** Perustoimeentulotuen saajakotitaloudet kotitaloustyyppin mukaan (Kela 2020: Kelan tilastot).

Asiakasryhmien seuraavan kappaleen tarkastelun tueksi yllä tilastollinen jakauma perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista. Vuositasolla kotitaloustyyppien jakauma on pysynyt melko samana. Selkeässä enemmistössä ovat yksin asuvat ja muut yhden hengen kotitaloudet, joita voivat tarkastelussa olla esimerkiksi lapsuudenperheen kanssa asuvat täysi-ikäiset henkilöt. Kotitaloustyyppien jakaminen karkeisiin luokkiin ei itsessään kerro koko totuutta eri kotitalouksista ja luokkiin mahtuu erilaisia tapauksia. Tilasto kuitenkin kuvaa minkälaisia määriä eri luokkiin kuuluu ja, että toimeentulotukea saavat eri tyyppiset kotitaloudet. Muita tarkastelun luokkia ovat lapsettomat parit, kahden huoltajan perheet ja yksinhuoltajaperheet. Vähiten toimeentulotukea erilaisista kotitalouksista saavat lapsettomat parit. Perustoimeentulotuen asiakkaiden palvelutarpeista tutkimuksessa nousseet tulokset esitellään seuraavassa analyysin raportointivaiheessa.

### 3.2.2 Tutkijan oma suhde tutkimusaiheeseen

Tutkimuksen aloitushetkellä tutkija oli työsuhteessa tutkimuksen kohteeksi valitussa organisaatiossa, Kansaneläkelaitoksessa. Tutkimuksen taustana on tutkijan työkokemus Kansaneläkelaitoksessa ja siellä heränneet havainnot tutkimuksen tarpeellisuudesta. Tutkimus ei kuitenkaan ole tutkimuskohteen tilaama eikä kohteena oleva Kansaneläkelaitos ole ohjannut tutkimusasetelmaa, -kysymyksiä tai työn toteutusta. Työn kautta syntyi kiinnostus aiheeseen ja aihio tutkimusongelmaan. Tutkijan työkokemus mahdollisti erilaisien vaihtoehtojen havainnoimisen ja siten myös lopullisen tutkimusaiheen valinnan. Työssä käydyt keskustelut mahdollistivat aiheen valinnan, aiheella pyrittiin ajankohtaisuuteen. Tutkimuksen yksi lähtökohdista oli tuottaa hyödyllistä tietoa ajankohtaisesta aiheesta. Tutkimuskohteen valintaan vaikutti aiheen ajankohtaisuus ja toimeentulotuen korostuva merkitys Kansaneläkelaitoksen tekemissä etuuspäätöksissä sekä sen linkittyminen vahvasti Kansaneläkelaitoksissa asioivien asiakkaiden asioimiseen.

Toimeentulotukeen liittyvät kysymykset ovat yhä useamman Kansaneläkelaitoksessa asioivan henkilön asioinnin aiheena. Tutkimusaiheen valikoitumista tuki mahdollisuus saada yhteys mahdollisiin tutkimukseen kutsuttaviin asiantuntijoihin. Kansaneläkelaitoksen yhteyshenkilön panos on ollut tutkimuksen syntymisen kannalta tärkeää. Lisäksi tutkimusaiheen valintaa tuki tutkijan kokemus tutkimuskohteena olevassa organisaatiossa työskentelystä, josta voi olla hyötyä tutkijan ja haastateltavien ymmärtäessä haastattelussa puhuttuja asioita samalla tavoin ja ymmärryksen ollessa yhteinen käytetyistä termeistä. Tutkimuskohteen ollessa tutkijalle entuudestaan tuttu, pystyi tutkija käyttämään tuntemustaan hyödyksi keskittymällä olennaiseen ja uuden tiedon tavoitteluun haastattelujen aikana. Toisaalta, koska tutkimuskohde ei ollut tutkimuksen rahoittaja, säilyi tutkijan riippumattomuus, joka mahdollistaa kriittisen ajattelun.

### 3.3 Aineistonkeruu ja asiantuntijaryhmähaastattelu

Haastattelu tutkimusmenetelmänä sisältää eri alalajeja. Ryhmähaastattelu on viime aikoina kasvattanut haastattelumuotona suosiota. Ryhmähaastattelun lajeista tutkimukseen valittiin täsmäryhmähaastattelu (focus group interview) tai myöhemmin käytettävä asiantuntijaryhmähaastattelu. Hirsjärvi ja Hurme (2015) määrittelevät ryhmähaastattelun keskusteluna, jonka tavoite on vapaamuotoinen ja jossa osallistuvat tekevät kommentteja spontaanisti. Osallistujat tuottavat huomioita ja monipuolisesti tietoa. Ryhmähaastattelussa tutkija suuntaa puheensa usealle osallistujalle yhtä aikaa tai tekee kysymyksiä yksittäisille tutkittaville. (Hirsjärvi ja Hurme 2015: 61.) Tutkimusmetodin valinta oli helppo, sillä asiantuntijaryhmähaastattelut tarjoavat tutkijalle arvokasta tietoa ja ovat alusta myös uuden tiedon ja oivalluksien syntymiselle. Lisäksi haastattelu laadullisena menetelmänä on käytetty ja toimiva metodi. Ryhmähaastattelut on yksilöhaastatteluja vähemmän hyödynnetty tapa toteuttaa haastattelut.

Fokusryhmähaastattelu on tutkimusmenetelmänä laadullinen. Haastattelu on haastattelijan ylläpitämää ryhmäkeskustelua, jossa tavoitteena on saattaa esille erilaisia näkökulmia, käsityksiä ja mielipiteitä. Haastattelu tehdään valikoidussa ryhmässä ja se toteutetaan ennakoitua suunnitellun haastattelurungon pohjalta. Fokusryhmähaastattelu on kehitetty markkinointitutkimuksen piirissä 1920-luvulla. Hyvää haastattelumenetelmässä on, että se on aito keskustelutilanne, johon osallistuu 4-10 hengen kokoinen ryhmä ja ryhmällä on yksi tai useampi ohjaaja eli haastattelijä (moderaattori). Keskusteluista muodostuu tutkimusaineisto. (Mäntyranta ja Kaila 2008: 1507–1510.) Ryhmähaastatteluja hyödyntämällä voidaan saattaa saman asian eri asiantuntijoita niin sanotusti samaan pöytään ja vuorovaikutukseen. Osallistujat pääsevät näin kokoontumaan ja pohtimaan aihetta yhdessä, jolloin myös uusia aiheita nousee keskusteluista.

Laadullisten menetelmien hyöty on saattaa esiin haastateltavien omat mielipiteet omin sanoin ja he vastaavat omilla kategorisoinneillaan. Haastattelut tuottavat ymmärrystä haastateltavien kokemuksista ja uskomuksista. Fokusryhmän etuna on, että haastateltavat ovat erityisen sopivia ja ovat aiheen asiantuntijoita. Lisäksi vuorovaikutus rikastuttaa

tuotettavaa tietoa. Fokusryhmähaastattelun ydin on, että ryhmässä ihmisten on helppompaa ilmaista ja selventää ajatuksiaan ja näkökulmiaan vuorovaikutuksessa toisten kanssa. Tämä ei ole yhtä helppoa yksilöhaastattelussa. Ideana on myös laajempi tiedonsaanti ja monipuolisemmat ajatukset. (Coenen, Stamm, Stucki ja Cieza 2011: 359–360.) Ryhmähaastattelu tuo tutkijalle hänen haastattelurunkonsa ulkopuolista tietoa ja varmistaa, että haastatteluista nousee erilaisia vastauksia.

Fokusryhmähaastattelu tai keskustelu pyrkii luomaan keskusteluympäristön, jossa onnistuessaan kaikki ryhmän jäsenet ottavat osaa keskusteluun aiheesta. Haastattelun aikana saattaa esiintyä erimielisyyksiä ja haastateltavat voivat esittää kysymyksiä. Avoin keskustelu on laajaa ja aiheeseen saadaan syvyyttä. Moderaattori tai haastattelija pitää keskustelun kiinni aiheessa, esittelee uusia keskustelunaiheita, pyrkii saattamaan esiin syvempää taustatietoa esitettyjen mielipiteiden taustalta ja saada selityksiä mielipide-eroille. (Boddy 2005: 251). Fokusryhmän keskustelu on hyvä erottaa ryhmähaastattelusta, jossa yksilöt vastaavat ryhmäasetelmassa haastattelukysymyksiin. Lisää terminologisista eroista voi lukea esimerkiksi Boddy 2005 ja ryhmähaastattelun merkityksestä mm. Hirsjärvi ja Hurme 2015: 61–62.

Hirsjärvi ja Hurme (2015: 62) erittelevät teoksessaan täsmäryhmähaastattelun, tässä fokusryhmä haastattelun tai asiantuntijaryhmähaastattelun piirteitä. Heidän mukaansa ryhmäkoko on kuudesta kahdeksaan henkeen, ryhmän jäsenet valikoidaan tarkkaan alan asiantuntijoista ja heidän mielipiteillään ja asenteillaan on vaikutusta tarkasteltavaan ilmiöön ja ryhmällä on tavoite. Lisäksi ryhmän keskustelua ohjaa moderaattori, tässä tutkimuksessa haastattelija ja keskustelut ovat n. 45-60 minuutin pituisia. Näiltä osin tutkimus noudatteli tyypillisen asiantuntijaryhmähaastattelun piirteitä. Tutkimuksen aineisto koottiin asiantuntijaryhmähaastatteluja tekemällä. Asiantuntijat haastatteluihin kutsuttiin Kansaneläkelaitoksen asiantuntijoista. Kaikilla asiantuntijoilla oli kokemusta toimeentulotuesta joko ratkaisutyön-, asiakaspalvelun, johdon tai kehittämistyöstä.

Aineistonkeruun mahdollistajana oli avainasemassa tutkijan yhteyshenkilö tutkittavassa organisaatiossa. Tämän yhteyshenkilön avulla oli mahdollista saada tutkittavat asiantuntijaryhmähaastatteluun. Yhteyshenkilö myös fasilitoi haastattelut luomalla haastattelu-ympäristöt eli Skype – ryhmähaastatteluhuoneet ja toimittamalla tallenteet tukijalle. Yhteyshenkilö oli myös yksi haastateltavista.

Haastatteluihin valittiin keskeisissä toimeentulotukeen liittyvissä töissä työskenteleviä asiantuntijoita. Monipuolisen asiantuntijapohjan valinta oli onnistunut, sillä tutkimusongelma ei ole yksinkertainen hahmotettava ja monipuolisuuden avulla tavoitettiin ongelman useat eri puolet. Kaikilla oli kuitenkin myös yhteinen ymmärrys tutkimuskohteesta, sillä kaikkien asiantuntijoiden työnkuva liittyi keskeisesti perustoimeentulotukeen ja Kansaneläkelaitoksen palveluihin. Mukana oli johtamistehtävissä olevia tai johtamistyöhön kuten johtoryhmiin osallistuvia henkilöitä, joiden työ kytkeytyy keskeisesti asiakasrajapintaan ja perustoimeentulotukeen. Lisäksi mukana oli esihenkilötason työntekijöitä, joiden alaisina on sekä ratkais- että palveluasiantuntijoita. Haastatteluissa oli myös näitä suoraan asiakasrajapinnassa työskenteleviä palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoita sekä suunnittelijoita, jotka puolestaan työssään etsivät toimintamalleja palveluasiantuntijoiden työhön.

Haastattelun kysymykset olivat teemakysymyksiä, jotka muotoiltiin laajasti haastattelun rungoksi ennemminkin kuin tarkkarajaisina yksittäisinä kysymyksinä. Ryhmähaastattelun tavoitteena on tuottaa enemmän tietoa kuin etukäteen osataan kysymyksiä laatiessa ajatella. Teemakysymykset antavat vastaajille tilaa keskustella aiheesta ohjaamatta vastauksia liikaa ja ne mahdollistavat myös haastateltavien keskinäisen ajatustenvaihdon haastattelutilanteessa. On huomattava, että molemmat haastattelut eivät edenneet täsmälisesti samaa kaavaa noudattaen ja jatkokysymyksiä ei esitetty täysin saman sisältöisesti. Edellä mainitun huomioon ottaen haastattelukysymysten lista ei ole kaiken kattava, mutta antaa hyvän kuvan kysymysrungosta.

Asiantuntijaryhmähaastatteluun valittiin haastateltavat yhteistyössä yhteyshenkilön kanssa. Asiantuntijat valittiin siten, että heidän osaamisensa mahdollistaisi tutkimusaiheen mahdollisimman laaja-alaisen tarkastelun ja osaaminen edustaisi organisaatiossa eri tehtävissä tehtävää työtä aiheen parissa. Tätä tutkimusta varten haastateltavien valinta perustui haastateltavien kokemukseen, työnkuvaan ja rooliin suhteessa perustoi-meentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamisessa organisaation eri toiminnoissa. Näiden kriteerien lisäksi asiantuntijoiden valintaan vaikutti asiantuntijoiden mahdollisimman laaja maantieteellinen jakauma eri alueellisten ilmiöiden huomioimiseksi sekä toisaalta sijoittuminen mahdollisimman laaja-alaisesti organisaation eri tehtäviin. Mukaan valittiin ratkaisu- ja palveluasiantuntijoita, esihenkilöitä sekä johdon edustusta. Mukaan valikoitui myös työn rakenteellisesta suunnittelusta ja fasilitoinnista vastaavia henkilöitä. Työnkuvien laaja-alaisuus huomioitiin, useimpien haastateltavien työnkuviin sisältyi oman työn lisäksi erityistehtäviä esimerkiksi jäsenyys eri kehittämistyöryhmissä tai muu vastaava työtehtävän osaamista laajentava erityisosaamisalue. Haastateltavien määrää rajoitti osaamisenvaatimusten lisäksi haastateltaviksi kutsuttujen ajankäytöllinen mahdollisuus osallistua tutkimukseen sekä tutkijan käytössä olevan yhteystietoverkoston rajoitukset. Monilla työtilanne oli haastattelujen aikaan niin kiireinen, että he eivät voineet osallistua tutkimukseen. Mahdolliset haastateltavat kartoitettiin ottamalla heihin yhteyttä puhelimitse tai sähköpostilla ja haastatteluihin suostuneet kutsuttiin lopulliseen haastatteluun. Haastatteluryhmien jako perustui kunkin asiantuntijan työaika-tauluun sopivimpaan ajankohtaan.

Haastattelut toteutettiin kahtena asiantuntijaryhmähaastatteluna ja kerätty aineisto muodostui luottamuksellisesti. Luottamuksellisuus on sekä tutkimuskohteena olevan organisaation että haastateltavien edun mukaista. Jotta haastateltavien anonymiteetti voidaan säilyttää, heihin viitataan koodeilla A1-6 ja B1-7, missä "A" viittaa ensimmäisen ryhmähaastattelun osallistujiin ja "B" toisen ryhmähaastattelun osallistujiin. Seuraavassa taulukossa on tarkempaa tietoa haastateltavien työnimikkeistä, mihin tehtävä sijoittuu sekä miten ja milloin haastattelu toteutettiin.

**Taulukko 3.** Haastateltavien profiilit.

<i>Haastateltava</i>	<i>Päivämäärä</i>	<i>Asema</i>	<i>Tehtävän sijoittuminen</i>	<i>Haastattelutapa</i>
A1	22.5.2019	Suunnittelija	Asiakaspalveluyksikkö	Skype, ryhmähaastattelu
A2	22.5.2019	Erikoissuunnittelija	Asiakkuuksien suunnitteluyksikkö	Skype, ryhmähaastattelu
A3	22.5.2019	Palveluryhmän päällikkö	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu
A4	22.5.2019	Palveluasiantuntija	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu
A5	22.5.2019	Ratkaisuasiantuntija	Ratkaisutyö	Skype, ryhmähaastattelu
A6	22.5.2019	Palveluasiantuntija	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu
B1	23.5.2019	Palveluryhmän ryhmäpäällikkö	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu
B2	23.5.2019	Asiakaspalveluyksikön johtaja	Asiakaspalveluyksikkö	Skype, ryhmähaastattelu
B3	23.5.2019	Palveluryhmän päällikkö	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu
B4	23.5.2019	Toimeentulotukiryhmäpäällikkö	Ratkaisutyö	Skype, ryhmähaastattelu
B5	23.5.2019	Palveluasiantuntija	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu
B6	23.5.2019	Ratkaisuasiantuntija	Ratkaisutyö	Skype, ryhmähaastattelu
B7	23.5.2019	Palveluryhmän päällikkö	Asiakaspalvelu	Skype, ryhmähaastattelu

Yhteensä 13 haastateltavaa haastateltiin. Haastateltavista kuusi henkilöä osallistui haastatteluryhmään 1. Tämä haastattelu tehtiin 22.5.2019. Ryhmään 2 osallistui seitsemän henkilöä ja haastattelu tehtiin 23.5.2019. Koska haastateltavat asuvat Suomessa eri paikkakunnilla ei ollut tarkoituksenmukaista tai aikataulullisesti mahdollista toteuttaa haastatteluja samalla paikkakunnalla. Tämän vuoksi haastattelut toteutettiin Skype-ryhmähaastatteluina, jotta tilanne olisi mahdollisimman paljon kasvokkain tapahtuvan keskustelun kaltainen. Haastattelut toteutettiin suomeksi, koska suomi on haastateltavien toinen virallinen työkieli, mukana oli myös kaksikielisiä haastateltavia, jotka olisivat halutessaan voineet käyttää vastaamiseen ruotsia, mutta kaikki haastateltavat valitsivat puhua suomea.

### 3.4 Aineiston analyysi

Aineiston analyysin valintaa tehtäessä pyrittiin löytämään ratkaisu, joka parhaiten soveltuisi tutkimuksen kohteena olevaan aineistoon. Näin ollen haastatteluja ennen ei valittu

yksittäistä tiettyä analyysimenetelmää. Kvalitatiiviseen analyysiin voi sisältyä merkitysten tulkintaa, jossa tutkija yrittää löytää piirteitä, jotka eivät ole pelkästään näkyvissä tai suoraan sanoitettuna. Merkitysanalyyseissa voidaan käyttää ad hoc -menettelyä. Tällaisessa tilanteessa tutkimuksessa ei käytetä analyysitapana vain yhtä menetelmää, vaan tutkija valitsee toimintatavoista parhaan mahdollisen tavan, jotta merkitys saataisiin esiin. Merkityksiä voidaan tuottaa esimerkiksi etsimällä toistuvuuksia ja teemoja, asioiden ja ilmiöiden tarkastelulla siltä osin kuin ne esiintyvät yhdessä, etsimällä metaforia, laskemisella sekä vertailujen tekemisellä ja kontrastien etsimisellä. (Hirsjärvi ja Hurme 2015:137–138.)

Haastattelut käytiin Skype -keskusteluina, jotka tallennettiin. Tallenne oli videomuotoinen, joten haastattelijalla oli taltioituna videona sekä ääni, että kuva. Tallenteen keskustelut litteroitiin ja analysoitiin, kun molemmat haastattelut oli tehty. Edellä mainittu prosessi tehtiin, jotta voidaan varmistaa, että kaikki tieto saatiin taltioitua. Kokonaisuudessaan litteroidun materiaalin pituus oli 39 sivua (fontti: Times New Roman, fonttikoko 12 ja riviväli 1,5). Videoilta litteroitiin kokonaisuudessaan haastatteluissa puhutut asiat.

Analyysin aloitus tapahtui perehtymällä aineistoon lukemalla se muutamaan kertaan. Näin tutkija perehtyi aineistoon. Aineistoon perehtymisestä analyysi eteni aineiston kärkeen jaotteluun ja edelleen luokitteluun. Luokkia siten yhdistelemällä teemoiksi päästiin analyysin lopulliseen rakenteeseen. Teemat noudattelivat teemahaastattelun kysymyksiä, vaikkakin lopullinen rakenne muodostui aineiston analyysin pohjalta. Luokkia yhdistelemällä löytyivät tärkeimmät ja haastatteluissa eniten esiintyneet teemat sekä ne, joissa ilmeni haastattelun aikana haastateltavien mielestä tärkeitä huomioita ja jotka olivat merkityksellisiä tutkimuksen kannalta.

### **3.5 Tutkimuksen luotettavuus**

Sirkka Hirsjärvi ja Helena Hurme (2015: 184) kuvaavat teoksessaan tutkimuksen luotettavuutta laadun näkökulmasta. Laatu voi lisätä haastatteluun valmistautumisvaiheessa

miettimällä haastattelurungon kysymykset etukäteen ja mahdollisia lisäkysymyksiä. Hirsjärvi ja Hurme korostavat, että vaikka kyseessä olisi teemahaastattelu, olisi hyvä miettiä lisäkysymyksiä etukäteen. Näin toimittiin myös tätä tutkimusta tehtäessä. Haastattelu-  
vaiheen laatua voidaan Hirsjärven ja Hurmeen (Emt. 2015: 184) mukaan lisätä huolehtimalla teknisen välineistön kunnosta esimerkiksi varautumalla vara-akuilla ja litteroimalla haastattelut mahdollisimman pian haastattelujen jälkeen. Näitä menettelyjä noudatettiin myös tämän tutkimuksen teossa.

Tutkimuksen luotettavuuden tarkasteluun kytkeytyy keskeisesti termit reliaabelius ja validius, vaikkakin näitä termejä kohtaan on esitetty myös kritiikkiä erityisesti, koska niiden käyttö on lähtöisin määrällisestä tutkimuksesta, jolloin voidaan kyseenalaistaa niiden sopevuus laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin mittareina (kts. lisää esim. Hirsjärvi & Hurme 2015: 185–186). Reliaabelius tarkoittaa tilannetta, jossa tutkimuksella saadun tuloksen oletetaan olevan sama toistettaessa tutkimus uudelleen. Toisen määritelmän mukaan tulos on reliaabeli, mikäli kaksi eri arvioitsijaa päätyvät samaan tulokseen. Kolmannen määritelmän mukaan tutkimus on reliaabeli, mikäli kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä päästään samaan lopputulokseen. Edellä mainitun teoksen (2015: 189) mukaan reliaabelius koskee eniten kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen aineiston laatua tarkasteltaessa ja reliaabelius perustuu tällöin tutkijan toimintaan ja perustuu analyysin luotettavuuteen.

Hirsjärven ja Hurmeen (2015) teoksessa määritellään myös validiuden käsite, joka jakautuu edelleen päätyyppeihin, joita ovat tutkimusasetelma- ja mittausvalidius. Mittausvalidiuden käsitteen alle mahtuu edelleen ennustevalidius, jolloin ennustevalidista tutkimuksesta on pääteltävissä seuraavien tutkimuskertojen lopputulos. Tutkimusasetelma validius jakautuu edelleen tilastolliseen validiuteen, rakennevalidiuteen sekä ulkoiseen ja sisäiseen validiuteen. (Hirsjärvi ja Hurme 2015:186–188).

Reliaabeliuden ja validiuden käsitteiden määrittelyn lisäksi Hirsjärvi ja Hurme kuvaavat hyvin problematiikan käsitteiden syntyisestä perinteisestä kvantitatiivisen tutkimustraditiosta. He korostavatkin, että erityisesti rakennevalidiuden tutkijan on pystyttävä osoittamaan dokumentaatiolla, miten tutkimus ja sen luokittelu on tehty. Rakennevalidilla tutkimuksella varmistetaan, että pystytään perustelemaan, miten tutkimus on tehty, vaikka eri tutkija päätyisi erilaiseen lopputulokseen ja siten tutkimusta ei voida pitää heikkona, koska se on kestävästi perusteltu. (Hirsjärven ja Hurmeen 2015 188–189.)

Tutkimuksen reliaabeliutta Hirsjärven ja Hurmeen (2015 188–189) määrittelemällä tavalla on pyritty varmentamaan hyvällä dokumentaatiolla, kuvaamalla miten tuloksiin on päädytty, perustelemalla menetelmävalinnat, nojaamalla tutkimuskirjallisuuteen ja noudattamalla tutkimuseettisiä ohjeistuksia. Tutkimukseen valikoitui haastateltavien osalta joukko henkilöitä, joilla oli kokemusta useilta vuosilta tutkimusaiheen parissa ja myös monipuolista osaamista tutkimuksen kohteena olevasta organisaatiosta ja sen perustehävistä. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta asiantuntijaryhmähaastattelussa kerättävää tietoa voidaan pitää lähtökohtaisesti luotettavana, koska sitä saadaan oman alansa asiantuntijoilta. Luotettavuuden näkökulmasta yleistettävyyden on keskeistä. Yleistettävyyden kannalta luotettavuutta olisi voinut lisätä, mikäli haastatteluja oltaisiin tehty valtakunnallisesti kattavammalla otannalla eikä vain alueellisesti rajattujen asiantuntijoiden keskuudessa.

## **4 Palveluiden vaikuttavuus ja perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa**

### **4.1 Palveluiden nykytila, palvelutarpeet sekä haasteet palvelutarpeisiin vastaamisessa**

Palveluiden nykytilaa Kansaneläkelaitoksessa kartoitettiin kysymällä haastateltavien arviota palveluiden nykytilasta, selvittämällä asiakkaiden palvelutarpeita ja haastateltavien arviota palveluiden nykytilan vastaavuudesta suhteessa ilmenneisiin palvelutarpeisiin. Kelasta saa palvelua monipuolisesti. Palveluvalikoima vaihtelee paikkakuntaakohtaisesti. Toimeentulotukiasiakkaille ei ole eriytettyjä palveluita ja asiakkaiden elämäntilanne kartoitetaan riippumatta etuudesta. Toimeentulotuki liittyy merkittävään osaan asioinneista ja etuutena tuo asiakkaan elämäntilanteen näkyvämmäksi osaksi asiointeja. Etuuteen voi liittyä tarve tukeen sekä tarve ohjata asiakas muiden palveluiden piiriin.

Neuvontaa ja palvelua annetaan eri muodoissa. Palvelua voidaan antaa palveluopastuksena, joka tapahtuu palvelupisteessä tunnistautumatta ja jossa voidaan esimerkiksi auttaa hakemuksen täyttämässä. Asiakassalissa palveluopastuksessa voidaan auttaa myös verkkoasioinnissa. Palveluopastuksen avulla voidaan ottaa esimerkiksi kopio liitteistä tai auttaa tulostamaan asiakkaan tarvitsemat asiakirjat, skannata asiakirjoja ja apua annetaan monipuolisesti. Palvelua voi saada myös vuoronumerolla, ajanvarauksella toimistolla tai puhelimitse sekä etäyhteydellä tai puhelinpalvelussa. Asiakkaaseen voidaan olla myös yhteydessä asiointipalvelussa sähköisesti viestipalvelussa tai asiakas voi hoitaa asiansa täysin verkossa verkkoasioinnin kautta. Lisäksi Kelalla on automaattinen chat-botti, jolta asiakas voi kysyä neuvoa liittyen eri etuuksiin. Ajanvarauksella asiakkaan tilanne kartoitetaan etukäteen ja palveluneuvoja auttaa asiakasta esimerkiksi hakemuksen täyttämässä tai käy läpi päätöstä. Ajalle asiakkaan on mahdollista saada tulkki maksutta.

Eriyisesti ajanvaraus mahdollistaa syventymisen asiakkaan tilanteeseen. Ajanvarauspalvelu on mahdollistaa monipuolisen auttamisen; sen aikana voidaan tehdä hakemuksia ja

käydään laajasti läpi asiakkaan kaikki Kela -asiat. Voidaan myös auttaa verkkoasioinnissa. Joillain paikkakunnilla asiakaspalvelussa tehdään tiivistä yhteistyötä kunnan sosiaalitoimiston kanssa ja palvelupiste voi olla samoissa tiloissa. Monelle asiakkaalle, jos kunnan palvelut ja jos kunnan perusturvan palvelut ovat tuttu ja Kela on paikalla läsnä, on asiakkaan mahdollista saada samalla kertaa Kela-asiansa kuntoon. Tämä voi olla monelle asiakkaalle iso askel oman tilanteen selvittämisessä, asioinnin kynnyksen madaltuessa.

Kelassa palvelua on mahdollista saada eri kanavissa. Haastateltavan B3 mukaan ajanvarauspalvelulla taataan, että asiakkaalle on aikaa. Ajanvarauspalvelu on haastateltavan mielestä hyvä palvelun muoto. Lisäksi asiakassalissa tehdään palveluopastusta, jossa on mahdollista tukea verkkoasioinnissa, jos asiakas esimerkiksi kykenee tuen avulla hoitamaan asioita verkossa. Palveluopastuksessa opastetaan verkkoasioinnissa ja myös verkkoasioinnin tukea varten voidaan tehdä ajanvaraus. Paikkakuntakohtaisesti asiakaspalvelussa tehdään tiivistä yhteistyötä myös kunnan sosiaalitoimiston kanssa ja Kela voi sijaita samoissa tiloissa. Tällöin asiakkaan kanssa voidaan käydä perusturvan tiloissa. Monelle asiakkaalle sosiaalitoimen ja Kelan läheisyydestä on apua.

Haastateltava B7 mukaan toimeentulotukiasiakkaat palveliaan samoin kuin muutkin asiakkaat, haastattelun aikaan käytössä olevan palvelumallin mukaisesti elämäntilanne tarkoitetaan eikä erikseen ole toimeentulotukiasiakkaiden palvelua. Sama palvelumalli koskee kaikkia. B7 kertoo, että toimeentulotuki on nykyään hallitseva osa ja monen syy asiointiin. Haastateltavan mukaan:

Toimeentulotuki on etuus, joka tuo mukanaan paitsi etuuden niin elämäntilanteen ja kaikki muut asiat ja enemmän kytköksiä sosiaalitoimen puoleen kuin muut etuudet. Näen lähtökohtaisesti, että ei ole erikseen linjaa toimeentulotukiasiakkaille palvelupisteissä.

Haastateltavan B5 mukaan toimeentulotukiasiakkaat ovat samassa asemassa kuin muutkin asiakkaat ja palvelutarpeeseen pystytään lähtökohtaisesti nykyisellään vastaamaan. Hänen mukaansa kuitenkin etuus vaatii erityisosaamista verrattuna muihin etuuksiin.

Haastateltavan A2 mukaan on asiakkaita, jotka asioivat verrattain usein käyttäen intensiivisen tuen mahdollistavaa palvelukanavaa, vaikka asiakas voisi asioida myös itsenäisemmin. Tällainen asiointityyli kuluttaa esimerkiksi ajanvaraukseen käytettävissä olevaa resurssia, jolloin ajanvarauspalvelua on vähemmän tarjolla niille, jotka eivät kykene asiomaan muita kanavia käyttäen. Haastateltava B7 on myös kiinnittänyt usein asioiviin huomiota, ja näiden joukossa sellaisiin asiakkaisiin, jotka asioivat usein riippumatta mihin etuuteen asiointi liittyy. Haastateltava kertoo, että on myös asiakkaita, jotka asioivat useita asiointikanavia käyttäen, monta kertaa päivässä. Näillä asiakkailla saattaa olla useita asioita vireillä eri viranomaisissa. Toisaalta moni asioi usein, mutta silti toistuvasti jättää hakemuksen liian myöhään, mikä kuormittaa käsittelyä, koska etuuden myöntämisen ehtona on oikea-aikainen hakeminen ja tukea haetaan kuluvalle kuukaudelle tai tulevalle ajalle, ei kuitenkaan takautuvasti. Jos asiakas jättää hakemuksen myöhässä, tulee arvioida asiakkaan oikeus viimesijaisuuteen nähden verrattuna hakemuksen jättämisaikakohdan ehtoon. Haastateltavan B7 mukaan osa asiakkaista toimii näin, vaikka heitä olisi ohjattu oikeaan toimintatapaan. Haastateltava B7 pohtii usein hakemista suhteessa toimeentulotuen viimesijaisuuteen ja ajatukseen lyhytaikaisuudesta.

Haastateltavien havainnot usein asioivista asiakkaista kytkeytyy kysymyksiin asiakkaan oikeudesta saada palvelua ja toisaalta muun muassa Kangasharjun esiin tuomaan ajatukseen, joka kytkeytyy julkisen vallan pyrkimykseen ohjata yhteiskunnallisia vaikutuksia siten, että palvelut kohdentuisivat oikein koko maan tasolla, mutta myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta olennaisen tilanteeseen, jossa tuotokset kohdentuvat oikeisiin väestöryhmiin ja oikeille henkilöille hyvinvoinnin näkökulmasta. (Kangasharju 2008: 26–27.) On sekä asiakkaan, että palvelua tuottavan organisaation etu, että resurssit kohdentuvat oikein ja oikea-aikaisesti. Esimerkiksi turhaan asioiminen kuormittaa koko palveluprosessia ja siten hidastaa myös yksittäisen asiakkaan edun toteutumista.

Trendinä on havaittavissa lisääntynyt tuen hakemisen määrä eli toimeentulotukihakemusten määrä on kasvanut voimakkaasti, minkä myötä myös hylättyjen päätösten määrä on kasvanut. Myös myönnetyn tuen määrä on kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2020,

katso taulukko 2. Tukea saatetaan hakea matalammalla kynnyksellä. Yhä enemmän haetaan elämäntilanteissa, joissa ei ole mahdollista saada tukea, koska oikeutta tukeen ei muodostu. Nämä asiakkaat asioivat toimiston kautta ja heillä on tarve saada palvelua ymmärtääkseen omaa etuustilannettaan, vaikka tällainen asiointi ei välttämättä päädy siihen, että hakemus jätetään. Yhdistävänä tekijänä on kuitenkin toimeentulotuki etuutena. Asioinnin tai hakemuksen kautta tulee näkyväksi tarve saada palvelun kautta lisää ymmärrystä. Toisaalta usein asioivien rinnalla on myös asiakkaita, jotka toivoisivat etuuksien maksatuksen sujuvan täysin automaattisesti ja näiltä asiakkailta voi olla haastavaa saada lisätietoa, haastateltavan B2 mukaan. Myös haastateltava B5 on havainnut, että asiakkaan odotuksien ja palvelun realiteettien välillä voi olla kuilu. B5 kuvaa, että tilanne voi johtua siitä, että aiemmin toimeentulotuki käsiteltiin kunnissa, joissa on ollut eroja käsittelyn tavassa ja myönnettävien etuuksien määrässä. Osa asiakkaista on voinut saada toimeentulotukea useita vuosia ja he ovat tottuneet tiettyyn tapaan toimia. Vaikka toimeentulotuki on ollut haastattelun hetkenä useamman vuoden Kelan käsiteltävänä, moni asiakas saattaa haastateltavan mukaan yllätyä, että maksatus, hakemusprosessi ja yhteydenotot hoidetaan eri tavalla kuin aiemmin. Asiakkaiden odotukset eivät aina kohtaa palvelun realiteettien kanssa. Grönroosin mukaan yksi määritelmä laadusta on, että laatu on hyvää, kun koettu laatu vastaa asiakkaan odotuksia (Grönroos 2009:100–105).

Palveluiden nykytila perustoimeentulotukiasiakkaille on A6 arvion mukaan hyvää ja ajoittain intensiivistä palvelua tarjotaan hyvinkin pitkään. A6 kertoo, että asiakkaan on mahdollista täyttää toimeentulotukihakemus puhelinpalvelussa, vaikka asiakas pystyisi täyttämään hakemuksen myös itsenäisesti verkossa. Tukea palveluun saa, mikäli asiakas osaa sitä hakea ja varata aikaa tai hakeutua asiakaspalveluun, jossa aika voidaan varata hänelle. Myös haastateltava B1 arvioi, että palvelua pystytään nykytilassa tarjoamaan hyvin, koska ajanvarauspalvelulla mahdollistetaan syvällisempi palvelu ja mahdollisuus käyttää enemmän aikaa niiden asiakkaiden kanssa, jotka sitä tarvitsevat. Lisäksi intensiivisempää tukea on kokeiltu asiakkuusvastaava kokeilussa, jossa haastateltava B5 on mukana.

Haastateltava A2 kuvaa nykytilaa ja vastaa asiakaskokemuksen näkökulmasta, että palveluiden kehittämisessä erityinen fokus on sellaisissa ryhmissä, joilla on tuen tarvetta asioinnissa. Tuen tarpeen perusteet ovat erilaisia ja ne voivat olla päällekkäisiä. Tuen tarpeeseen vastaamisessa A2 mukaan ajankohtaista on selkokieliisyys asiakaspalvelussa. Selkokielisten palveluiden tarjoaminen voi olla merkittävä asia siinä miten tietyt ryhmät pystyvät käyttämään Kelan palveluita. Haastateltavan mukaan selkokielisiä palveluita tarjoamalla varmistetaan, että tukea tarvitsevat ryhmät saavat sen palvelun mitä tarvitsevat.

Haastateltavan A2 mukaan selkokieliisyydellä pyritään vastaamaan erityisesti erilaisiin kielellisiin ongelmiin ja erilaisista kielellisistä ongelmista kärsivien osuus on suuri ja kasvava vielä suhteessa, kun tarkastellaan perustoimeentulotukea etuutena. Perustoimeentulotuen asiakkaista on enemmän kielellisiä haasteita verrattuna muihin etuuksiin, Toisaalta ei tule poissulkea, että perustoimeentulotukiasiakkailla on useimmiten rinnalla yksi tai useampi etuus. Kielellisiin haasteisiin liittyy myös syrjäytymisriski ja siksi selkokieliisyys on tärkeää. Kielellisiin haasteisiin liittyy lukemisen ja kirjoittamisen haasteet. Vastatakseen haasteisiin asiakaspalvelussa palvelulta ja erityisesti palveluasiantuntijoilta vaaditaan kykyä huomata ja lukea tilannetta. Palveluasiantuntijalla on vastuu varmistaa, että asiakkaan antamat tiedot on annettu ymmärryksessä ja tulee varmistua asiakkaan kyvystä jättää hakemus ja hoitaa asiaansa. Haastateltava A2 korostaa myös palvelumuuttoa ja sen tunnistamista, että eri asiakkaat tarvitsevat erilaista tukea ja että toimeentulotuen asiakasryhmässä on erityisen tuen tarvetta enemmän suhteessa muihin asiakasryhmiin.

Asiakaspalvelussa toimivat palveluasiantuntijat eivät näe kaikkia asiakasryhmiä, jotka saavat perustoimeentulotukea. Asiakkaat tulevat erilaisista elämäntilanteista. Lisäksi on paljon paikkakuntaakohtaisia eroavaisuuksia. Asiakaspalvelussa asioivat henkilöt voivat tarvita apua asiointiin tai vain esimerkiksi pääsyä verkkoon. Palvelutarpeet eroavat toisistaan ja osa asiointitavoista tuottaa paljon työtä. Koskinen-Ollonqvistin mukaan vaikutavuuden muodostumista voidaan hahmottaa ketjuna, jossa lähtötilanteessa on tarve,

josta nousee tavoite, joka yksinkertaistaen on vastaaminen tarpeeseen. Tuotoksella pyritään vastamaan tavoitteeseen. Tulos saadaan aikaan, kun nämä toiminnot onnistuvat ja aikaansaavat muutoksia. Vaikutus taas on muutosta asiantilassa. Tässä ketjussa aikaansaajien tulosten/vaikutusten suhde tarpeisiin ja hyväksyttävyyteen, jonka avulla saadaan tietoa positiivisten tulosten kestosta, on vaikuttavuutta. (Koskinen-Ollonqvist ym. 2005: 7.) Tähän pohjautuen tässä kappaleessa avattiin palvelutarpeita, jotka ovat erilaisia erilaisilla asiakkailla, mutta toimeentulotuesta on havaittu monenlaisia elämäntilanteen haasteita, joihin vastaaminen vaatii erilaisia tuen muotoja. Asiakaspalvelussa kokemus voi olla, että kaikkeen palvelutarpeeseen ei kyetä vastaamaan, mutta haasteet ovat pitkälti riippuvaisia tilanteista esimerkiksi alueellisia eroavaisuuksia esiintyy. Palvelutarvetta käsiteltäessä tulee huomioida myös asiakkaiden eroavaisuudet esimerkiksi, joillekin valtakirjalla asiointi voi tuottaa hankaluuksia tai liitteiden toimittaminen on asiakkaalle vaikeaa. Mitä paremmin asiakkaiden erovat tarpeet tunnustetaan, sen paremmin palvelutarpeisiin voidaan vastata. Seuraavassa kappaleessa käsitellään asiakkaiden ja asiakasryhmien moninaisuuden kokonaisuutta.

#### **4.1.1 Erilaiset asiakkaat ja asiakasryhmät**

Asiakkaat, jotka hakevat ja saavat toimeentulotukea, tulevat erilaisista lähtökohdista ja erikestoisen tuen tarpeen perusteella. Haastateltavan A4 mukaan asiakaspalvelussa asiointi monenlaisia asiakkaita, mutta tietyt asiakasryhmät korostuvat. On siis hyvä erottaa toisaalta asiointin tuen palvelutarve ja etuuden eli toimeentulotuen tarve, toimeentulotuen tarve on kaikilla, mutta asiointin tuen tarve ei ole kaikilla. A4 mukaan monesti erityisesti ulkomaalaistaustaisilla henkilöillä on asiointitarve toimipisteessä esimerkiksi siitä syystä, että ei pääse verkkoon tai ei vielä pysty itsenäisesti hoitamaan asioita verkon kautta. Haastateltavan A1 mukaan myös osalla ulkomaalaistaustaisista lähtötilanne voi olla luku- ja kirjoitustaidottomuus, ei osata esimerkiksi kirjoittaa omaa nimeä, jolloin asiointin tuen tarve on lähtökohtaisesti intensiivisempää. Myös vankilassa olevat tai vankeudesta vapautuvat voivat asioida asiointipisteillä, toisaalta esimerkiksi päihteiden

käyttäjät voivat hakeutua toimistolle asioimaan. Oman ryhmänsä muodostavat lapsiperheet, voi olla helpompaa asioida henkilökohtaisessa palvelussa. Lisäksi kiireellisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat hakeutuvat yleisimmin toimistopalvelun kautta tuen pariin.

Ratkaisutyön näkökulmasta työjonojen kautta näyttäytyvät yksin-, kaksinhuoltajat ja eri perhemuodot, lapset voivat usein olla syy hakea toimeentulotukea ja usein pienituloiset perheet hakevat tukea. Työttömät ja pienituloiset palkansaajat ovat oma yleinen ryhmänsä. Kesäaikaan tulevat tuen piiriin myös opiskelijat, joilla ei ole oikeutta muihin etuuksiin, ja eivät ole työllistyneet ja jotka eivät voi opiskella kesällä. Opintososiaaliset etuudet ovat siis katkenneet. Asiakaspalvelussa toisinaan ei osata suodattaa heti henkilöitä, joille ei oikeutta tukeen muodostu. Tällainen este voi olla vaikkapa suuret säästöt tilillä. Kaikki etuuteen liittyvät asiat eivät nouse esiin lyhyen asioinnin perusteella, vaikka, kun hakemus saapuu voi olla ilmeistä, että oikeutta tukeen ei muodostu. Joskus myös eläkkeellä olevat henkilöt asioivat hakeakseen toimeentulotukea, monilla saattaa olla kuitenkin säästöjä, omaisuutta tai talletuksia, jotka estävät tuen saannin, haastateltavan A6 mukaan. Haastateltava myös kertoo, että asiakaspalvelun näkökulmasta tulisi tunnistaa todellinen tuen tarve, jotta palvelua saataisiin tehostettua, hän kertoo, että asiakas saattaa tulla asioimaan, mutta kun hän palaa varatulle ajanvaraukselle käykin ilmi, että tällä on säästöjä. Asiakkaiden tuen tarpeen ja tuen tarpeen määritelmä etuuden ehtojen kautta voi olla hyvin eroavaisia. Välillä ymmärrys omasta hädästä ja oikeudesta tukeen suhteessa säästöihin on vajavaista ja vasta lisäselvityspyyntöjen vastausten myötä ilmenee, ettei oikeutta tukeen muodostu. Toisaalta tulorekisterin käyttöönoton myötä on odotettavissa mahdollisten väärinkäytösten tulevan ilmi haastateltavan A4 mukaan.

Erilaisten asiakasryhmien esiintyminen on tavanomaista. Toimeentulotukihakemusten määrä on myös ollut voimakkaassa kasvussa, mutta myös hylkäävien toimeentulotukipäätösten määrä on kasvanut. Ihmiset hakevat yhtä enemmän myös sellaisissa elämäntilanteissa, joissa heillä ei ole mahdollisuutta saada toimeentulotukea. Haastateltavan A2 mukaan ratkaisutyössä ja asiakaspalvelussa yleisimpinä näyttäytyvät hakemustyypit

ja asiakasryhmät voivat olla erilaisia tuen tarpeen näkökulmasta, vaikka molempia yhdistää toimeentulotuen tarve.

Haastateltava B5 arvioi, että näkymättömiin jää osa sellaisista henkilöistä, joilla voisi olla tarve ja oikeus toimeentulotukeen, nämä asiakkaat eivät syystä tai toisesta hakeudu Kelan palveluiden piiriin. Näitä asiakkaita ei Kelan aloitteesta kartoiteta. Haastateltava B4 arvion mukaan asiakkaita, jotka olisivat niin sanotusti kadoksissa, ei ole paljon. Haastateltava B2 vahvistaa havainnon mahdollisista näkymättömiin jäävistä asiakkaista ja on huolissaan ns. väliinputoajista, jotka eivät hakeudu avun piiriin, vaikka sitä tarvitsisivat eikä heitä osata etsiä. Esimerkkiryhmänä tällaisista asiakkaista B2 mainitsee eläkkeellä olevat naishenkilöt, jotka eivät eri syistä hae apua. Haastateltava B4 toisaalta kokee, että asiakkaille, jotka eivät halua palvelua, ei voida ilman heidän tahtomustaan tarjota palvelua. Haastateltava toisaalta pohtii yhteiskuntavastuun näkökulmasta, että olisiko tilannetta kuitenkin selvitettävä. Haastateltava pohtii myös pelkästään verkossa asioivia, olisiko näitä asiakkaita mahdollista kontaktoida ja selvittää näiden asiakkaiden osuutta määrällisesti.

Osa asiakkaista asioi usein ajanvarauksen kautta, vaikka hänelle olisi neuvottu edellisellä ajanvarauksella miten asioida itsenäisesti. Tämän ilmiön taustalla on tunnistettu digituen tarve, joka koskee laajemminkin eri organisaatioita, koska kaikilla ei ole valmiuksia hoitaa etuus- ja muita asioitaan itsenäisesti verkossa. Eri organisaatioiden tulee varmistaa, että asiakkaat oikeudet toteutuvat tasa-arvoisesti palveluiden siirtyessä yhä enemmän verkkoon. Tulisi kehittää selkeä keino varmistetaan, että esimerkiksi henkilö, joka asuu kaukana toimistosta kykenee asioimaan ja että hänellä on välineet siihen sekä osaamista käyttää palveluita. Pohdittavaksi jää onko keinoja tukea asiakasta sellaisella tavalla, että hän olisi osaavampi. Taustalla on sosiaalityön ajatus voimaantumisesta. Haastateltavan A2 mukaan osaamisen kokemuksia voi tarjota selkokieliyys asiakaspalvelussa, kielitaidon kanssa pärjääminen. Osaaminen voisi koskea digitaalisia palveluita, kun huomataan, että asiakkaalla on haasteita sähköisten järjestelmien käytössä. Tulisi kehittää tuen malli,

jossa asioinnin jälkeen seuraavalla kerralla asiakas osaisi jo vähän enemmän. Huolta herättää myös henkilöt, jotka osaavat käyttää digitaalisia palveluita, mutta eivät välttämättä pärjää sosiaalisissa tilanteissa. Haasteita voi olla elämänhallinnassa. Tämä voi ilmetä, kun henkilö hakee etuutta asiointipalvelussa esimerkiksi myöhään yöllä toistuvasti, mutta tosiasiasa olisi tuen tarvetta muissa asioissa, jotka kuuluvat sosiaalitoimen alaan. Jos asiakasta ei pystytä tavoittamaan, koska tämä pyrkii saamaan apua väärää kanavaa kautta. Haastatteluissa kuvatus esimerkin mukaan anonyymin palautteen kautta tullut hakemus ei yhdisty lähettäjään ja tällöin asiakasta ei tavoiteta ja pahimmillaan asiakas pyrkii hakemaan tukea useamman kuukauden ajan näin.

Toimeentulotuki voi olla asiakkaalle hankala hahmottaa. On myös asiakkaita, jotka hakevat tukea toistuvasti myöhään, vaikka heitä olisi ohjattu oikea-aikaiseen hakemiseen. Eriytyisen ongelmallista se on silloin, jos hakemus saapuu myöhässä eikä perustetta takautuvalle tuelle muodostu tai, jos siitä seuraa asiakkaalle viimesijaisen tuen maksun myöhästys asiakkaan oman toiminnan seurauksena. On myös asiakkaita, jotka asioivat todella usein esimerkiksi päivittäin ja näin kuormittavat asiakaspalvelua.

Haastateltavien mukaan asiakkaan asiointikyvyn laskeminen tai mahdolliset ongelmien tunnistaminen tapahtuu pienistä asioista. Esimerkiksi puhelinyhteydenotossa voidaan huomata, että puhekyky ei olekaan normaali tai asiakas saattaa toistaa asiaa monta kertaa, vaikka mistään ei ole käynyt ilmi, että kyseessä olisi muistisairas. Tällaisissa tilanteissa voi olla pienestä kiinni tunnistaako silloin asiakas yhteydenottoa hoitava työntekijä tunnistaa asiakkaan avun tarpeen ja että osataan ohjata oikealaisten etuuksien piiriin sekä pystytäänkö tunnistamaan erityisiä tarpeita. Tässä tarvittaisiin koulutusta lisää. Apuna toisaalta voi olla vuorovaikuttaminen kokeneemman käsittelijän kanssa, henkilön, jolla on sosiaalityön taustaa, voidaan saada lisättyä ymmärrystä elämäntilanteista. Avun ajoituksella voi olla suuri merkitys.

Asiakkaiden vääränlainen asioiminen, asiointikyvyn haasteet, tuen hahmottaminen ja toisaalta asiakkaiden opettaminen esimerkiksi ajanvarauspalvelua hyödyntäen kytkeytyvät Grönroosin ajatukseen, että palveluiden tuottavuuden hallinnassa johtamisen kannalta on tärkeää kouluttaa asiakkaita sekä motivoida ja valistaa heitä. Näin asiakas voi vaikuttaa myönteisesti osallistumisellaan koettuun asiakkaasta johtuvaan laatuun ja vuorovaikutuksen laatuun ja tuottavuuteen. (emt. 2009: 286.)

Osa asiakkaista on myös ollut kauan tuen piirissä. Tuki on siirtynyt Kelaan sosiaalitoimesta, jossa käsittelyssä oli kuntakohtaisia eroja. Tämä saattaa edelleen aiheuttaa odotuksia etuuksia ja asiointia kohtaan ja ymmärrys etuudesta muodostuu oman kunnan aiempien käytänteiden perustalle. Myös asiointia saattaa edelleen hankaloittaa käsitys kuinka ennen on asioitu, haettu ja ilmoitettu muutoksista. Asiakkaan odotukset eivät aina kohtaa palvelun realiteetteja. Toisaalta ennaltaehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki on edelleen kunnissa, joka saattaa osaltaan olla vaikea hahmottaa.

Kuten Grönroos on määrittänyt, palvelu toteutuu asiakkaan ja palvelun tuottajan välisessä vuorovaikutuksessa. Palveluiden peruspiirre on tuottamisen ja kuluttamisen jonkinasteinen samanaikaisuus sekä erityisesti haastatteluissakin ilmennyt asiakkaan osallisuus tuotantoprosessiin kanssatuottajana. Asiakas on läsnä palveluprosessissa, jonka aikana palvelu tuotetaan ja toimitetaan. Näin ollen asiakkaan ollessa osana palveluprosessia, vaikuttaa myös hänen toimintansa palvelun muodostumiseen, asiakas siis vaikuttaa prosessin kulkuun ja lopputulokseen. (Grönroos 2009: 78–80.) Mitä paremmin asiakas ymmärtää oikeuksiaan saada palvelua, palvelun etenemistä ja mitä häneltä odotetaan tuen saamiseksi, sitä paremmin hän osaa vaikuttaa koko asiointiprosessin etenemiseen.

Asiakasnäkökulmasta on huomioitava, että Kela on asiakkailleen keskeinen julkinen palvelu ja Kelan palvelut, asiakaspalvelu sekä ratkaisut saavat ajoittain paljon mediatilaa ja monilla voi olla erilaisia käsityksiä Kelasta organisaationa ja sen toiminnasta. Haastatteluissa nousi palvelukokemukseen vaikuttavat asenteet. Osalla asiakkaista voi olla aiem-

pia huonoja kokemuksia tai he ovat kuulleet tai lukeneet muiden aiemmista kokemuksista. Kela koskettaa lähes kaikkia suomalaisia ja suomessa asuvia, jossain vaiheessa heidän elämäänsä. Kelan ratkaisut saavat usein paljon mediahuomiota ja arkikokemus ratkaisuista ja asiakaspalvelusta saa toisinaan kritiikkiä. Haastateltavien kokemukseen perustuen he toivat esiin, että haluavat rikkoa negatiivista kuvaa Kelasta, jonka asiakkaat toisinaan kokevat pelottavana ja asiointi voi olla monelle haaste itsessään. Taustalla voi vaikuttaa ennakoasenteet Kelan tukia saavista henkilöistä. Haastateltavat toivoivat, että kynnys asiointiin madaltuisi. Kelakuvan toivottiin kehittyvän positiivisempaan ja inhimillisempään suuntaan. Asiakaspalautetta kerätään kelassa aktiivisesti asioinneilta, netissä ja esimerkiksi tekstiviestikyselyin. Kelassa on monia palautekanavia. Esimerkiksi Vakkurin ym. mukaan asiakaspalaute voisi olla julkisissa palveluissa erityisesti tietyillä aloilla jopa parempi mittari kuin tuottavuus (Vakkuri ym. 2012: 144–143).

Haastateltavien huomiot kytkeytyvät luottamukseen ja sen tärkeyden kautta Lumijärven tarkasteluun, jonka mukaan organisaation ympäristö vaikuttaa tuloksellisuuteen. Tuloksellisuutta tarkastellessa on hyvä huomata sisäisten ja ulkoisten tekijöiden korrelaatio, joka voi vaikuttaa vahvasti tuloksellisuuteen esimerkiksi tilanteessa, jossa organisaation maine ja sen nauttima luottamus voi vaikuttaa asiakkaisiin ja siten myös työntekijöihin ja heidän työmotivaatioon. (Lumijärvi 2009: 10–12.) Kelan julkinen maine ja asiakkaiden kokemukset, voivat vaikuttaa asiakkaiden luottamukseen Kelaa kohtaan ja toisaalta asiakkaan kokemukseen palvelusta.

Asiakkuuksien suunnitteluyksikössä työtä tehdään, jotta asiakkaiden palvelutarpeisiin voitaisiin vastata paremmin ja työ on jatkuvaa kehittämistä. Haastattelun aikaan on aloitettu uuden palvelumallin kehittämistyö. Hankkeessa kehitetään palvelumallia, joka pyrkii rohkaisemaan asiakaspalvelua tilannetajun käyttöön. Palvelumallin tarkoitus on tukea hyvää asiakaspalvelua ja hyviä asiakaskokemuksia. Kehittämistyön lähtökohtana on ollut hyödyntää ja tuoda esille ammattiosaamista ja rohkeutta, jota palveluasiantuntijoilla on. Palvelumallissa asiakaspalvelutilanteissa edetään yksittäisen tilanteen ehdoilla ja toteu-

tetaan asiakaspalvelua soveltaen kuhunkin tilanteeseen sopivia toimintatapoja. Kehittämistyö on keskitetty suunnitteluyksikköön, joka läpäisee koko organisaation. Kehittämistyötä viedään esihenkilöiden kautta koko organisaatioon. Asiakkuuksien suunnittelu-yksikössä hyödynnetään myös asiakaspalveluyksiköiden suunnittelijoita työssä. Työn onnistumisen kannalta tärkeänä pidetään tiedon kulkua asiakaspalveluyksiköistä suunnittelu-yksiköihin ja takaisin, että työ pysyy lähellä asiakaspalvelua ja säilyttää hyvän keskusteluyhteyden. Asiakslähtöisyys on työssä ja kehittämisessä tärkeä lähtökohta. Palvelutarpeisiin pyritään vastaamaan kehitystyöllä. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan palvelun kehittämistä ja tarkastellaan mahdollisia ratkaisuja haasteisiin.

#### **4.2 Palveluiden kehittäminen, ratkaisujen hakeminen haasteisiin sekä olemassa olevat resurssit ja voimavarat**

Kelassa tehdään paljon kehittämistyötä, jotta saataisiin kehitettyä ratkaisutyönprosesseja sekä yhteistyötä yhteistyökumppaneiden kanssa. Asiakslähtöistä kehittämistä tehdään palveluprosessin ja palvelumallin kehittämiseksi, asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistamiseksi ja asiakkaan kokonaisvaltaisen edun eteen.

Haastateltava A1 kuvaa toimeentulotuen kehitystä Kelan palvelussa ja kertoo vuoden 2017 tilanteesta. Perustoimeentulotuki siirtyi vuonna 2017 kunnilta Kelaan ja tuolloin muutosta valmisteltiin mm. kartoittamalla tarvittavat henkilöstöresurssit, kouluttamalla henkilöstöä sekä palkkaamalla lisää henkilöstöä. A1 mukaan hyvästä valmistautumisesta huolimatta ei oltu osattu varustautua täysin muutoksen vaativuuteen. A1 mukaan perustoimeentulotuen siirtymisen jälkeen tarjottavaa palvelua on kehitetty aktiivisesti. Erityisesti perustoimeentulotuessa on havaittu, että asiakkaiden palvelutarve on suurta ja asiakkaiden elämäntilanteet ja palvelutilanteet ovat vaativia. A1 arvioi, että nyt erilaisiin tilanteisiin pystytään hyvin reagoimaan, mutta koulutusta tulee edelleen jatkaa.

Haastateltava B7 kertoo asiakkuusvastaavakokeilusta. Sitä kokeiltiin eri puolilla maata ja siinä haettiin kokemusta siitä, miten Kela pystyy perehtymään yksittäisen asiakkaan tilanteeseen. Kokeiluun valitulle asiakkaalle nimetään tietyin perustein asiakasvastaava, joka vastaa yksittäisen asiakkaan asioinnista, sen sijaan, että asiakas asiointihetkestä riippuen ohjautuisi vapaana olevalle palveluasiantuntijalle. Kokeilussa on laadittu kriteerit, joiden perusteella asiakkaat, joilla on monia etuuksia ja mahdollinen lisätuen tarve asiointiin ohjataan kokeiluun. Kokeilussa asiakkaalle nimetään henkilökohtainen asiakkuusvastaava, joka perehtyy asiakkaan tilanteeseen. Lisäksi Kelassa on kehitetty moniammatillista palvelua, jossa eri asiantuntijat yhdessä etsivät ratkaisuja.

Haastateltavan B6 mukaan käytännön työssä toisinaan aika ei riitä asiakkaan kokonaisvaltaisen asian hoitamiseksi. Mikäli päätöksiä tehdään esimerkiksi seuraavan päivän käsittelyajan täyttävillä hakemuksilla (lakisääteisesti toimeentulotukihakemus tulee ratkaista seitsemässä arkipäivässä) (Laki toimeentulotuesta 30.12.2199 14 c §), tällöin ei välttämättä ole enää mahdollista kontaktoida asiakasta esimerkiksi tapauksessa, jossa asiakkaalla olisi työolovelvoite ja asiakkaan ensisijaista etuutta työttömyysturvaan, tulisi kartoittaa tai asiakkaan elämäntilannetta muutoin kartoittaa. Tällöin annetaan päätös vain rahasta. Haastateltava arvio, että mikäli asiakkaisiin tällaisissa tilanteissa voitaisiin olla yhteydessä, asiakkaat voisivat olla oma-aloitteisempia jatkossa. Haastateltava B2 vahvistaa B6 näkemyksen ja on huolissaan ajanpuutteesta ja kiiretilanteista ja toivoisi, että olisi mahdollista kiireestä huolimatta pysähtyä tarkastelemaan kokonaisuutta.

Haastateltavan B4 mukaan etuuskäsittelyn näkökulmasta osana toimeentulotukeen liittyvää palvelukokonaisuutta haastateltavan arvion mukaan kaksi kolmasosaa asiakkaista saa hyvää palvelua ja arviolta yksi kolmasosa etuuskäsittelyssä olevista hakemuksista pitäisi saada paremmin hoidettua. B4 mukaan kaksi kolmasosaa on niin sanotusti massaa eli hakemuksia on paljon ja tässä osassa on haasteena etuuskäsittelyn tahti, suurimpaan osaan hakemuksista tulisi tehdä nopeammin ratkaisu. Haasteena on haastateltavan mukaan lisätä nopeutta, selkeyttä ja yksikertaisuutta etuuskäsittelyyn. B4 uskoo, että järjestelmät tulevat tuomaan näihin haasteisiin ratkaisun pitkällä aikavälillä. Jäljelle jäävä yksi

kolmasosa on sellaisia hakemuksia, jotka eivät ole yksinkertaisia ratkaista ja niihin panostetaan Kelassa. Haastavammat hakemukset hidastavat koko etuuskäsittelyn prosessia ja vaikuttavat myös isomman ja helpomman hakemusjoukon käsittelyaikoihin. Haastateltavan mukaan käsittelyssä haetaan tasapainoa panosten suhteen. B4 mukaan kuitenkin toimeentulotuen siirtymisen ajasta vuodelta 2017, Kela on onnistunut kokonaisuudessa hyvin toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Hänen mukaansa seuraava vaihe on stabilisoida etuuskäsittelyä prosessina.

Haastateltavan B2 arvion mukaan 70 % hakemuksista jätetään sähköisesti. Haastateltavan B6 kokemuksen mukaan hakemuksissa on eroa riippuen, onko asiakas saanut tukea täyttämävaiheessa esimerkiksi suomen kielen puutteellisen taidon vuoksi. Toisaalta haastateltavan B6 mukaan verkossa täytettyihin jatkohakemuksiin järjestelmä tuo pohjatiedot vanhalta hakemukselta. B6 arvion mukaan vanhaa tietoa jää paljon uusille hakemuksille, ja näin niissä voi olla paljon turhaa vanhentunutta tietoa mukana. Haastateltava B4 on saanut johtamiltaan etuuskäsittelijöiltä palautetta, että hakemusjono, jossa on käsinkirjoitettuja asiakirjoja, on hankalampaa ja hitaampaa tehdä. Liitteitä puuttuu todennäköisemmin kuin sähköisestä hakemuksesta, joka ohjaa toimittamaan liitteet hakemusta jättäessä automaattisesti. Haastateltavan B4 mukaan määriä seurataan, mutta hakemuksen jättötavasta riippuen määrissä ei kuitenkaan ole suuria eroja. Päätöksiä tehdään suunnilleen yhtä nopeasti riippumatta hakutavasta. Käsittelijöillä kokemus on, että käsin tehtyjen hakemusten hakemusjono on työläämpää tehdä. Tulostavoitetta voi olla kokemuksen mukaan vaikeampi saada täyteen. Asiakkaan näkökulmasta ei ole merkitystä miten hakemuksen jättää. Asiakaskokemus haastateltavien arvion mukaan voi olla, että saa parempaa palvelua, kun käyttää hakemusjonoa eli paperilomakkeella jätettyjen hakemusten jonoa, koska tällöin yleensä voidaan joutua pyytämään lisätäydennyksiä puhelimitse. Haastateltavan arvion mukaan tämä saattaa hidastaa prosessia. Haastateltavan mukaan joudutaan sana on sanana kuitenkin väärä, hänen arvionsa mukaan pitäisi enemmän kontaktoida asiakkaita ja selvittää mikä heidän asiakasryhmä ja elämäntilanteensa on. Tämän osalta ratkaisun antaminen nopeutuu.

Haastateltava B4 viittasi aiemmin haastavaan hakemusjoukkoon. Haastateltavan B4 mukaan sekä asiakaspalvelussa, että ratkaisutyössä tehdään paljon työtä, jotta ymmärretäisiin asiakkaiden palvelutarpeita ja osattaisiin tunnistaa asiakasryhmät, joiden asiat ovat haastavampia. B4 kertoo, että käytössä ovat asiakkuusvastaavat ja monialainen palvelu (mappi) ja tämän työn myötä on löydetty palvelun kohderyhmiä. Moniammatillinen palvelu on Kelassa kehitetty palvelun muoto, jossa eri asiantuntijat yhdessä etsivät ratkaisuja. Haastateltavan mukaan suurempi haaste on ajan puute ja kiire. Hänen mukaansa suuri haaste on saada kiire hallintaan ja saada suurin osa hakemuksista sujuvasti, tehokkaasti ja helposti ratkaistua, eli panostaa läpivirtaukseen. Kun ongelma saadaan ratkaistua, pystytään haastateltavan mukaan panostamaan enemmän haastavampiin hakemuksiin ja syventämään palvelua.

Haastateltavan kuvaus tavoitteesta saada stabiloitua käsittelyn sujuminen ja saada koko prosessi sujumaan paremmin sekä ottaa haltuun kokonaisuutena suurimman hakemusjoukon massa kytkeytyy tulosajatteluun, jossa tulosten painottaminen korostaa tulokselisen tehokkuuden sisältävän taloudellisuuden lisäksi ajatukseen tehokkuudesta tuotosten maksimoimisena. Julkisorganisaatioiden tehokkuusongelma määrittyy ongelmana löytää tuotantofunktion maksimi sillä rajoituksella, että kokonaiskustannus on kiinteä ja ennakkoon määritelty. (Andrews ja Entwistle 2013: 251.) Erityisesti pohdinta kytkeytyy tasapainoiluun niin sanotun suuren massan käsittelyn suhteessa haastavampaan joukkoon paneutumisen kanssa ja haastavamman joukon haasteisiin ratkaisuihin käytettävissä olevien resurssien kanssa.

#### **4.2.1 Asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen, erilaiset tuen muodot ja osaamisen kehittäminen**

Haastateltava A2 näkee usein asioivien asiakkaiden haasteeseen vastauksena digituen. Digituki palvelun tukimuotona ei haastateltavan mukaan kosketa vain Kelaa, vaan eri julkista palvelua tarjoavien organisaatioiden tulee varmistaa, että asiakkaiden oikeudet toteutuvat erityisesti palveluiden siirtyessä yhä vahvemmin verkkoon. Haastateltavan mu-

kaan tulisi varmistaa, että sellaiset henkilöt, jotka asuvat etäällä fyysisistä palveluista pystyvät asiomaan ja, että asiakkaalla on välineet ja osaaminen. Tulisi kartoittaa mahdollisuuksia ja varmistaa, että asiakkaalla on osaaminen asiointiin. Tähän linkittyy sosiaalityön ajatus voimaantumisesta, että asiakkaalle syntyy kokemus osaamisesta ja kykenevyydestä. Tätä voi tukea esimerkiksi selkokieliisyys, jonka avulla asiakas voi kokea kyvykkyyttä, vaikka kielitaito vielä aiheuttaisi haasteita ja että asiakas kokisi kykenevänsä käyttää esimerkiksi digitaalisia asiointikanavia.

Asiakas on osaltaan tärkeä tuottavuuden määrittäjänä. Asiakas osallistuu ja on osa palveluprosessia, vaikuttaa sen etenemiseen ja lopputulokseen. Asiakkaan osallistuminen antaa panoksia (vuorovaikutus) palveluprosessiin ja sen tuottavuuteen. Grönroosin mukaan tuottavuutta ja laatua voidaan osaltaan parantaa vaikuttamalla asiakkaan osallistumiseen palveluprosessissa ja kehittää asiakkaiden taitoja osallistua palveluun. Mikäli tähän ei panosteta vaikuttaa se heikentävästi toiminnalliseen laatuun ja mahdollisesti myös tekniseen laatuun. Käytännössä tämä vaikuttaa myös työntekijän yhtä asiakasta kohden varattavaan aikaan. (Grönroos 2009: 300.) Tämä teoreettinen kiteytys on keskeinen, sillä se tuli esiin useasti haastatteluissa keinovalikoiman ollessa muun muassa digituki ja selkokieliisyys sekä yhteistyö, joita käsiteltiin edellisessä kappaleessa.

Haastateltavan A2 mukaan on kuitenkin syytä varmistaa, että vaikka henkilö olisi digitaalisessa toimintaympäristössä kyvykäs, ei jäisi huomaamatta muunlainen sosiaalisen tuen tarve, esimerkiksi asiakas, joka osaa hoitaa asiansa, mutta hänellä on elämönhallinnan kanssa ongelmia. Tulee varmistaa, etteivät tällaiset henkilöt jää ilman apua. Haastateltavan A6 mukaan tällaisia elämäntilanteen haasteita on vaikea tunnistaa, mutta yksi keino voi olla kiinnittää huomiota hakemuksen jättämisen ajankohtaan, öiseen aikaan asiointi ei ole yksin merkki haasteista, mutta yhdistettynä muihin seikkoihin se voi aiheuttaa huolta. Toisaalta haastateltava A5 ei ole ratkaisutyössä aiemmin kiinnittänyt asiointiaikaan huomiota, joten järjestelmällistä tilanteiden seulontaa ei tehdä.

Haastateltavan A5 mukaan asiakkaan elämäntilanteiden haasteet tunnistaa usein pienistä yksityiskohdista. Hän kertoo, että tunnistaminen voi tapahtua yllättäen esimerkiksi puhelinyhteydenotolla, jolloin voi käydä ilmi puhekyvyn haasteet tai asiakas voi toistaa itseään, jolloin voi paljastua muistisairaus. Haastateltavalla on aiempaa kokemusta hoitoalalta ja hänen kokemuksensa mukaan, tunnistaminen tapahtuu pienistä nyansseista. Tämän vuoksi toisaalta ratkaisuasiantuntijan taustalla on suuri vaikutus siihen, tunnistaako tilanteet vai ei, asiantuntijoilla on monenlaisia taustoja. Toisilla ei ole mitään kokemusta etuuksista ja toisilla voi olla pitkäkin kokemus työstä esimerkiksi sosiaalitoimessa. Haastateltavan mukaan kouluttamisellakaan ei välttämättä päästä täydellisen tunnistamisen tilanteeseen, mutta vuorovaikuttaminen kokeneemman käsittelijän kanssa voi olla keino edesauttaa ymmärryksen lisäämisessä. Haastateltavan mukaan ymmärrys elämäntilanteista on ainoa keino, jolla saadaan erityisen tuen tarpeessa olevasta asiakkaasta koppi ajoissa, eli hänet saadaan oikean palvelun piiriin oikea-aikaisesti.

Haastateltavan A2 mukaan toinen haastava merkki asiakkaan elämänhallinnan puutteista voi olla, että asiakas asioi usein, mutta asiointi tapahtuu sellaisia kanavia pitkin, joista asiakasta on vaikea tunnistaa. Tällainen tilanne voi syntyä, kun asiakas yrittää jättää hakemusta esimerkiksi palautekanavan kautta. A2 kuvaa tilanteen, jossa asiakas oli epä-tarkoituksenmukaisesti ollut yhteydessä palautekanavan kautta jättämällä palauteviestejä kanavaan useiden kuukausien ajan ilmoittaen maksettavia summia. Kanavan kautta ei ollut mahdollista tunnistaa asiakasta ja näin häneen ei voitu olla yhteydessä. Lopulta asiakkaaseen saatiin yhteys ja asiakas pystyttiin ohjaamaan oikeaan palvelukanavaan. A2 näkee kuitenkin teknologian kehityksessä mahdollisuuksia vastaavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi.

Haastateltavan A2 mukaan robotiikan kehittymisellä ja tekoälyllä voidaan tulevaisuudessa mahdollisesti poimia ja tunnistaa riskitilanteita. Näin voitaisiin paremmin huomata huolta aiheuttavia tilanteita ja huomaaminen ei jäisi ratkaisuasiantuntijan tai palveluasiantuntijan osaamisen varaan. Mahdollisesti voitaisiin saada järjestelmä automatiikalla hälyttämään, mikäli se tunnistaa riskitilanteen. Robotiikkaa hyödynnetään nykyisellään

Kelassa muun muassa työttömyysturvan käsittelyssä siten, että yksinkertaisia perustietojen muutoksia on automatisoitu, A1 mukaan.

Kangasharjun tutkimuksen mukaan teknologinen rintama parhaana teknologiana määrittelee tuottavinta tapaa haluttujen tuloksien tuottamiselle. Teknologinen kehitys on siis parhaiden käytäntöjen edistymistä. Teknologialla tässä ymmärretään laaja merkitys eli konkreettiset teknologiset ratkaisut ja niiden rinnalla tuotannon johtamis- ja organisointitavat. Prosessit ovat sujuvia ja asiakaslähtöisiä. Yleinen tekniikan kehitys on tuottajan vaikutuksen ulkopuolella, mutta tuotantoyksikkö voi valita käytettävän teknologian. (Kangasharju 2008: 10.) Kangasharjun määritelmä kytkeytyy haastateltavien ennakoimiin mahdollisesti teknologian kehityksen myötä saavutettaviin ratkaisuihin pitkällä aikavälillä. Yksi ratkaisu voisi siis löytyä robotiikan alalta, jolta löytyy paljon potentiaalia. Tekniikka ja robotiikka tarjoaa mahdollisuuden uudenlaisiin palveluihin ja esimerkiksi päätösprosessien automatisaatioon. Työttömyysturvan ratkaisupuolella on kehitetty botti, joka on alkanut tehdä perustietojen muutoksia, malleja voitaisiin mahdollisesti edelleen kehittää laajemminkin eri etuuksiin. Lisäksi voisi olla mahdollista kehittää tunnistusmekanismeja, joilla voitaisiin seuloa tehokkaammin asiakkaita, jotka ovat todellisuudessa kiireellisen avun tarpeessa, mutta nykytilanteessa näitä asiakkaita ei aina havaita erinäisistä haasteista johtuen. Automatisaation rinnalla kulkee vaihtoehtoisia malleja asiakaspalvelun ja ratkaisutyön erottamisen rinnalla esimerkkinä malli, jossa päätös annettaisiin asiakaspalvelutilanteen yhteydessä. Tällaista mallia ei olla kokeiltu.

Haastateltava A5 kuvaa tilannetta ratkaisutyönäkökulmasta vuonna 2017, kun perustoimeentulotuki siirtyi kunnista Kelan tehtäväksi. Haastateltava arvioi, että ratkaisutyöhön rekrytoidun ratkaisuasiantuntijat tulivat hyvin erilaisista taustoista. Haastateltavan mukaan osalla ei ollut aiempaa kokemusta toimeentulotuen käsittelystä, joten käsitys asiakkaiden tarpeista on muodostunut työn tekemisen kautta. Tämä oli yksi haasteista alussa. Kuten ylempänä on todettu, tähän on pyritty vastaamaan koulutuksella ja vuorovaikutuksella eri kokemuksen omaavien työntekijöiden kesken. Haastateltavan A5 mukaan haastateltavan A2 kuvaamat haasteet ovat tunnistettavissa ratkaisutyössä. Näitä

haasteita ovat muun muassa kielelliset haasteet ja vastauksena selkokielisyyden lisääminen palveluissa. Myös haastateltavan A5 mukaan koulutuksilla on vaikutusta kehitettävissä palveluiden tarvevastaavuutta. Osaamistarpeena ratkaisuasiantuntijana toimiva haastateltava nimeää sosiaalityöntarpeen kartoittamisen osaamisen. Hän kuvaa hakemuksen käsittelyyn liittyvinä haasteina, että hakemusta lukiessa tulisi ottaa huomioon muitakin asioita kuin vain asian ratkaisemiseen välittömästi liittyvät seikat. Huomiota tulisi kiinnittää myös hakemuksen ulkopuolisiin huolta herättäviin seikkoihin.

#### **4.2.2 Työntekijän osaaminen, kyky huomata asioita ja osaamistarpeet**

Palveluasiantuntijan ja ratkaisuasiantuntijan osaamisella ja kyvyllä tunnistaa erityistä huomiota vaativia tilanteita on merkitystä asiakkaan kannalta. Haastateltavan A1 tunnistaa, että sekä ratkaisutyössä, että asiakaspalvelussa työntekijän persoonalla on vaikutusta tilanteisiin ja persoona voi vaikuttaa miten asiakas tulee kohdatuksi ja kuinka syvälle pystyy syventymään sekä miten asiakkaan tilanteen pystyy ottamaan huomioon ratkaisussa. Myös työntekijän taustalla on merkitystä. Persoona vaikuttaa asiakaspalvelutilanteen etenemiseen. Persoona vaikuttaa siihen miten työntekijä kokee asiakaspalvelutyön – siinä missä toinen työntekijä voi kokea asiakaspalvelutyön hakemusten ja liitteiden vastaanottamisen mekaanisena prosessina, toinen voi kokea merkityksellisyyttä, kun voi paneutua, selvittää ja perehtyä asiakkaan tilanteeseen. Persoona ja kokemus työn tarkoituksesta voi myös vaikuttaa siihen, kuinka laajasti ohjaa asiakasta muiden yhteistyökumppanien palveluiden piiriin.

Haastateltava A3 korostaa, että persoonan lisäksi koulutustausta voi olla haasteena palveluasiantuntijoilla. Haastateltava tuo asiakkaan kokonaisvaltaisen palvelutarpeen tunnistamisen rinnalle myös näkökulman, että palveluasiantuntijat eivät ole sosiaalityön ammattilaisia, joten heillä ei ole esimerkiksi sosiaalityöntekijän koulutusta. Haastateltava kertoo, että koulutustaustoja on monia ja eri tasoisia ja mainitsee esimerkkitutkintoina, merkonomit, tradenomit, restonomit ja eri alojen maisterin tutkinnot. Haastateltava kertoo, että moni työntekijä saattaa kokea haastavana, ettei ole osaamista sosiaalityöstä ja,

että ei osata auttaa asiakasta tilanteessa eteenpäin sosiaalityön näkökulmasta. Osa työntekijöistä toivoisi Kelalta koulutusta osaamistarpeen täyttämiseksi. Haastateltava korostaa, että toisaalta Kelan asiakaspalvelussa ei tarvitsekaan tehdä sosiaalityötä. Haaste syntyy siitä, että palvelua haetaan koko elämäntilanteeseen ja asiakaspalvelutilanteissa kerrotaan myös Kelan etuuksiin liittymättömiä asioita. Asiakas tulisi kuitenkin osata ohjata oikean palvelun piiriin. Haastateltava B3 korostaa kuitenkin kumppaniyhteistyössä esiin tulleesta muistutuksesta, että lähtökohtaisesti kaikki toimeentulotuen asiakkaat eivät ole sosiaalityön tuen tarpeessa vaan suurin osa asiakkaista hakee taloudellista tukea eli rahaa elämän perusmenoihin. Kaikki eivät tarvitse Kelalta tai kunnalta muuta palvelua.

Haastateltava A6 puolestaan vahvistaa koetun haasteen sosiaalityönoisaamisen ja Kelan asiakaspalvelutilanteisen rajapinnan erottamisesta. Hän kuvaa, että käytännössä on haastavaa toimia asiakaspalvelussa ja pitää selkeänä rajapinta tarvittavan palvelun ja sosiaalityöllisen otteen välillä. Haastateltavalla on kokemusta etuuskäsittelystä, kun perustoimeentulotukea käsiteltiin kunnissa. Haastateltava toimi kunnassa etuuskäsittelyssä. Haastateltava kertoo, että, kun asiakkaan tapaa palvelutilanteessa kasvokkain asiakkaan tilanne ja haasteet limittyvät ja usein etuuksia on useita. Haastateltava kokee, että mikäli asiakaspalvelua ja ratkaisutyötä tehtäisiin lähempänä ja prosessit olisivat limittäin, voitaisiin asiakkaan palvelutarpeisiin vastata sujuvammin ja asia saataisiin mahdollisesti heti ratkaistuksi.

Koulutustausta voi tuottaa haasteen palveluasiantuntijoilla, jotka eivät ole sosiaalityön ammattilaisia eivätkä ole kouluttautuneet sosiaalityöntekijöiksi, toisaalta koulutustausta voi tukea työssä onnistumisessa. Taustakoulutuksia Kelassa työskentelevillä on monia. Palveluasiantuntijat kokevat merkitykselliseksi puutteeksi sen, että ei ole taustaosaamista, millä pystyisi asiakasta auttamaan. Palveluasiantuntijat toivovat Kelalta lisää koulutusta. Toivotaan myös vahvistusta sille, että palveluasiantuntijana ei ole tarkoitus olla sosiaalityön ammattilainen. On koettu raskaaksi, että asiakas kohdataan kokonaisuutena ja koko elämäntilanne ja haasteet tulee ottaa huomioon, mutta palveluasiantuntijana ei ole osaamista tai työkaluja auttaa. Toisaalta erilaisissa yhteistyökokouksissa on nostettu

esiin tilanteen kääntöpuoli. Kaikki toimeentulotuen asiakkaat eivät tarvitse ohjausta sosiaalisuuden piiriin ja suurin osa hakee etuutta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi.

Yksittäisten työntekijöiden kohdalla keino lisätä ammattitaitoa on lisäkoulutus. Lisäksi potentiaalia voisi olla työnkierrossa, jolla voitaisiin saada levitettyä Kelan sisäistä osaamista. Nyt käytössä on ratkaisutyön puolella asiakaspalvelun seuraamisen malli, mutta kestollisesti se on lyhyttä. Haastatteluissa esimerkkinä esitettiin mallia, jossa tunnistettaisiin vaikeasta tilanteesta tuleva asiakas ja tavattaisiin hänet ja verrattaisiin miltä sama asiakas näyttää paperilla. Erilaisissa matalan kynnyksen malleissa voisi olla potentiaalia. Työnkierto ja tutustuminen eri työtehtäviin kuten ratkaisupuolen tutustuminen asiakaspalveluun lisäisi myös ymmärrystä koko prosessissa ja lisäisi tietoa kokonaiskuvasta.

Haastateltavien mukaan kouluttautumisessa työntekijöiden ammattiosaamista voisi lisätä myös erikoistumalla. Työntekijöille olisi mahdollista kerryttää erikoisosaamista esimerkiksi erilaisten asiakasryhmien tarpeista. Tällaista mallia sovelletaan moniammatillisilla verkostoilla ja asiakkuusvastaavien toimesta. Toimeentulotuen näkökulmasta erikoistumista voitaisiin hyödyntää, sillä etuudelle tyypillistä on moninainen asiakaskunta, joilla on erilaisia palvelutarpeita ja elämäntilanteita. Lisäksi haastatteluissa nousi mahdollisuutena esiin, että työnkiertoa eri organisaatioiden kuten sosiaalitoimen kanssa voisi hyödyntää. Osalla paikkakunnista vierailuja ja muita yhteistyömalleja on kehitetty. Asiakkaan avun tarpeen tunnistamiseksi voisi kehittää analyyttisiä tunnistamistapoja ja keinoja, intuitiivinen tunnistuksen ja olemassa olevien mallien rinnalle.

#### **4.2.3 Yhteistyön korostuminen**

Tässä kappaleessa käsitellään yhteistyötä laajasti. Kappale alkaa ulkoisen yhteistyön merkityksien havainnoilla ja etenee jäljempänä käsittelemään sisäistä yhteistyötä. Yhteistyöhön liittyen haastateltavat toivat esiin siihen liittyvää problematiikkaa, mutta myös yhteistyöllä saavutettavaa kehittämistä ja siihen liittyvää potentiaalia tulevaisuudessa. Yhteistyö niin sisäisesti kuin ulkoisestikin nähtiin tärkeänä.

Kela tekee paljon yhteistyötä eri organisaatioiden kanssa. Osassa yhteistyötä on erityisesti tarkastelussa myös toimeentulokiasiat. Tällaista yhteistyötä tehdään esimerkiksi talous- ja verkaverkostoissa. Työ ei kohdistu pelkästään toimeentulotukeen, mutta toimeentulotuki liittyy siihen todella vahvasti. Paperittomia koskevassa työryhmässä taas toimeentulotuki on keskeisessä asemassa. Vankilayhteistyössä toimeentulotuki voi olla yhtenä osana työtä. Jollain tasolla toimeentulotuki on yhteistyöverkostoissa mukana, mutta se ei aina ole pääasia. Paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhteistyökuvioiden lisäksi on EU-rahoitteisia projekteja Suomessa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus edellyttää suurempien yhteiskunnallisten tavoitteiden asettamista. Tällaisia tavoitteita voivat olla toiminnot, jotka tähtäävät proaktiivisesti muokkaamaan toimintaympäristöä sekä, erityisesti tutkimuksen näkökulmasta, vaatii strategisesti oikeiden tahojen kanssa yhteistyön tekemistä. Tavoitteessa onnistuminen kytkeytyy vahvasti tehtyyn yhteistyöhön. (Kuntoutussäätiö 2017.) Tältä osin Kelassa monella eri tasolla tehty yhteistyö on kytköksissä sen organisaationa oman perustehtävän lisäksi tuottamaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Yhteistyö ei aina kuitenkaan suju täysin ongelmitta. Haastateltava B4 nostaa esiin strategisen kumppanuuden ja odotusten kohtaamisen, missä suurin kitka syntyy. Haastateltavan mukaan asiakkaiden odotuksina voi olla sellaisia asioita, jotka eivät ole Kelan toiminnassa tavoitteena tai strategian mukaisia. Haastateltavan mukaan jatkuva dialogi on tärkeää, jotta muodostuu yhteinen tilannekuva, missä ollaan ja mihin ollaan menossa. Haastateltavan mukaan yhteisen työn suuntaviivojen on oltava samansuuntaisia; Kela ja noin kolmesataa Suomen kuntaa eivät voi tehdä työtään erilaisten tavoitteiden perusteella koskien perustoimeentulotukea ja työtä, jossa asiakas on keskiössä. Haastateltavan mukaan luottamus, syvempi keskinäinen ymmärrys ja keskinäisen haastamisen salliminen ovat tärkeitä yhteistyön lähtökohtia. Asioista voidaan olla eri mieltä, mutta asiat pitää tuoda niin sanotusti yhteisen pöydän ääreen käsiteltäviksi. Ratkaisuja etsitään yhdessä ja arvioidaan faktojen perusteella. Yhteistä tietojen vaihtoa tarvitaan enemmän.

Haastateltavan mukaan kuntapuolella tieto ja tilastot eivät ole aina kaiken kattavia ja voivat olla puutteellisia. Tilastoja tarvitaan. Haastateltavan mukaan Kela on ”tilastotalo” ja tietoa voidaan tarjota, joka puolestaan auttaa asiakasrajapintaa. Haastateltavan mukaan tieto ja edellä mainitut yhteistyön edellytykset kiteytyvät siihen, että odotuksien pitää olla samanlaiset.

Vaikuttavuuden mittaaminen käytännössä edellyttää, että vaikuttavuudelle määritellään ja asetetaan tavoitteet ja tavoitteiden toteutumista mitataan yhdenmukaisesti ja kaikkien palveluntuotantoon osallistuvien osalta. Mikäli sidosryhmille ei sovi yhteisiä tavoitteita, seuraa mittausongelmia. Tavoite tulee olla selkeä, jotta vaikuttavuuden mittausten lukumäärä ei karkaa hallittavista. (Nordic Healthcare Group 2016: 7.) Tutkimuksen havainto vaikuttavuuden mittaamisesta tukee laajemmin ymmärrettynä osittain myös tämän tutkimuksen haastatteluissa korostunutta näkökulmaa yhteisen työn ja kehittämisen tavoitteiden samansuuntaisuudesta ja päällekkäisen työn vähentämisestä, vaikka tässä tutkimuksessa ei keskityttykään yhteistyön vaikutusten mittaamiseen.

Haastateltavan B4 mukaan odotuksien yhteneväisyys on tärkeää yhteistyössä ja liittyy myös asiakkaihin; mitä asiakkaat odottavat Kelalta. Esimerkiksi yhtymäpinta odotuksiin, jotka perustuvat aiempaan kunnan toimintaan ja miten toimeentulotuen ratkaisuja on kunnassa tehty verrattuna miten perustoimeentulotukiratkaisut ja siihen liittyvä asiointi tehdään Kelassa. Käytännössä kaikki ei pysy asiakkaiden odotuksien mukaisena muutoksen myötä ja Kelalla voi olla erilaisia tavoitteita. Myös haastateltava B2 pohtii asiaa asiakkaiden näkökulmasta, asiakkaat eivät yleensä pohdi omia odotuksiaan palveluita kohtaan ja toiveena on usein, ettei asioiden hoitoon tulisi muutoksia. Muutos voi aiheuttaa kokemusta palvelusta hankalana, vaikeana tai, että asiaan tulisi paneutua ja tämä voi aiheuttaa negatiivisia ajatuksia haastateltavan mukaan. Haasteita voi tulla myös yhteistyössä, mikäli yhteistyökumppanilla ei ole yhteneväistä ymmärrystä Kelan palveluista ja asiakkaalla voi olla voimakkaita käsityksiä Kelasta. Myöskään mahdollisia erimielisyyksiä organisaatioiden välillä tulisi haastateltavien mukaan pyrkiä ratkaisemaan yhdessä, eikä

käydä keskustelua liian julkisesti, koska se voi heikentää asiakkaiden luottamusta organisaatioihin.

Kuten aiemmin on viitattu Grönroosin määritelmään asiakkaan roolista palvelun jo käsitteellisessä määrittelyssä osana palvelun muodostumista, vaikuttaa näin ollen myös asiakkaan odotukset palvelutilanteeseen. Grönroosin mukaan palveluissa määrittävänä tekijänä on myös, että ne koetaan ja kokemuksen arvio on subjektiivinen. (Grönroos 2009:81.) Lisäksi edelleen Grönroosin mukaan laatukokemukseen vaikuttaa palvelun toimittamistapa ja laadun kokemukseen voi vaikuttaa koko organisaation tai paikallisen toimipisteen imago. Yhden määritelmän mukaan laatu on hyvä, kun koettu laatu vastaa asiakkaan odotuksia. (Grönroos 2009:100–105.) Tämä näkökulma esiintyi myös haastattelujen esittämissä näkemyksissä asiakaskokemuksesta suhteessa odotuksiin ja tästä näkökulmasta käsin myös yhteistyön ja jatkuvan dialogin tärkeys asiakkaan hyväksi korostuu.

Luottamuksen rakentumisessa on tehty työtä toimeentulotuen siirtymisen jälkeen. Asiakkailla oli epäluuloja siirtymävaiheessa ja toisaalta osa asiakkaista oli täysin uusia ja osa oli tyytyväisiä siirtymään. Haastateltavan B4 mukaan luottamuksen rakentaminen on voinut olla hankalaa johtuen siitä, että asiakkaat luottavat sosiaalitoimeen, joka voi olla Kelan kanssa eri mieltä. Asiakkaan on tällaisessa tilanteessa vaikea luottaa Kelaan. On tullut esiin myös tilanteita, joissa kunnat ovat ohjanneet asiakkaita asioimaan toimeentulotukeen liittyen sosiaalitoimessa, vaikka sen perustoimeentulotuen osa on ollut siirtyneenä Kelaan. Aina asiakas ei tiedä mikä on hänelle paras palvelukanava. Haastateltavan mukaan asiakasta kuullaan, mutta toiminnan pitää perustua yhteiskunnallisesti järkevään toimintaan.

Yhteistyössä on huomioitava, että erityisesti paikkakuntaakohtaisia eroavaisuuksia on. Kunnat ovat erilaisia. Osilla paikkakunnista yhteistyö kunnan sosiaalitoimen kanssa toimii hyvin ja yhdessä on etsitty yhteisiä toimintamalleja ja kommunikaatio Kelan ja sosiaalitoimen välillä toimii. Osissa kuntia yhteistyö ei ole lähtenyt käyntiin. Haasteet ovat

erilaisia esimerkiksi käytännön haasteita, kuten, että käytössä ei ole yhteneväisiä teknisiä ratkaisuja, joilla yhteyttä voitaisiin pitää esimerkiksi kunnalla ei ole käytössä yhteydenpitoon tarvittavaa ohjelmistoa kuten Skype. Toisaalta haasteena on yhteistyöhön käytettävän ajan puute, monissa kunnissa on tiukka taloudellinen tilanne ja työntekijöillä ei ole aikaa tehdä yhteistyötä. Lisäksi haasteena on henkilöstövaihdokset, sillä jos yhteyttä ei saada yhteistyöhenkilön vaihtuessa usein, on toimivaa yhteistyötä haastavaa rakentaa. Pääosin yhteistyö kuntiin arvioidaan kuitenkin toimivan hyvin. Lisäksi taustalla on usein halu tehdä yhteistyötä ja työn tarve tunnustetaan, mutta käytännön haasteet voivat olla esteenä.

Kumppaniyhteistyö tulisi priorisoida ja korostaa, ettei Kela ole ainoa toimija vaan toimii yhteistyössä sosiaalitoimen ja muiden yhteistyökumppaneiden kuten järjestöjen kanssa. Näiden yhteistyökumppaneiden kanssa asiakkuutta hoidetaan. Jos toimijat olisivat samassa paikassa, voisi se olla avainasemassa palvelutarpeisiin vastaamisessa. Samalla voitaisiin helpottaa myös palveluasiantuntijoiden työtä ja sitä kautta etuuspalveluiden työtä siten, että saadaan kokonaisvaltaisemmin asiakkaan tilanne haltuun. Tarkoittaen sitä, että etuushakemukset saadaan täytettyä hyvin ja liitteet ovat oikein. Tämä vaikuttaa koko etuuskäsittelyyn ja sitä kautta asiakas saa etuuden sujuvammin.

Haastateltavien mukaan kumppaniyhteistyötä Kelassa on tehty paljon yhdessä sosiaalitoimen esimerkiksi maahanmuuttajien parissa työskentelevien kanssa. Kumppaneiden määrä on suuri ja usein yhdistävä tekijä on toimeentulotuki etuutena. Kumppaneilla on tarve tietää toimeentulotuesta, sillä heidän asiakkaat saattavat olla toimeentulotuen piirissä. Yhteistyöllä pyritään helpottamaan asiakkaan tilannetta. Kela on yhteistyössä aktiivinen ja siksi yhteistyökumppaneiden määrä on suuri ja eri tahoja on paljon. Osa yhteistyökumppaneista myös tarjoaa asiakkaalle apua Kelassa asiointiin. Yhteistyössä saatetaan käydä läpi Kelan käytänteisiin liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia väärinymmärryksiä. Osalla saattaa olla negatiivisia käsityksiä, vaikka niihin on pyritty vastaamaan ja puhumaan asioista. Osalla kumppaneista voi olla kokemus, että Kelasta saatava palvelu ei riitä ja, että kumppaneiden työpanosta tulisi käyttää Kelan työn tekemiseksi.

Kelassa on käytössä strategisen kumppanuuden malli. Mallissa tunnistetaan odotusten kohtaamisen tarve, mikäli odotuksiin ei vastata, syntyy yhteistyön haasteita. Asiakkaat odottavat Kelalta jotakin mikä voi olla sellainen odotus, joka ei kuulu Kelan näkökulmasta toiminnan tavoitteisiin tai ei ole kirjoitettu Kelan strategiaan. Johdossa on havaittu, että jatkuva dialogi on tärkeää, jotta muodostuu yhteinen tilannekuva ja ymmärrys suunnasta mihin toimintaa kehitetään. Yhteistyön pohjalla tulisi olla luottamus, syvempi keskinäinen ymmärrys ja keskinäisen haastamisen salliminen.

Haastateltavien mukaan yhteistyökumppanit ovat tärkeitä, sillä usein toimeentulotuki-asiakkailla on monenlaista tuen tarvetta. Sosiaalitoimen lisäksi yhteistyötaho voi olla esimerkiksi perhekeskus. Usein taloudellinen toimeentulo on tärkeää, mutta perheessä saattaa olla akuutisti, vaikkapa sairautta. Kuormitusta voi olla paljon ja asiointeja eri palveluissa kertyä. Tällöin ei välttämättä ole voimavaroja hoitaa erikseen asiointia Kelassa ja asiointi tapahtuu yhteistyökumppanien kautta ja avustamana esimerkiksi sairaaloiden sosiaalityön kautta. Yhteistyömalleissa on paljon hyvää, mutta myös resurssinäkökulma on tärkeä. Yhteistyöllä tulisi saavuttaa tilanne, jossa välttyään päällekkäiseltä työltä. Yhteistyömalleilla voidaan päästä tavoitteeseen.

Haastateltava A5 pohtii asiakaspalvelun ja ratkaisutyön yhteistyön hyötyjä kiireellisiin tilanteisiin (prosessi kuvattu alempana) vastaamisen näkökulmasta. Kiireellinen tilanne mahdollistaa asiakaspalvelijan yhteydenottamisen kiireellisen linjan vastaajaan, joka puolestaan voi olla asian edelliseen ratkaisijaan yhteydessä. Asiakkaan tilanteen selvittelyssä yhteistyötä tekevät asiakkaan kanssa asioiva palveluasiantuntija ja hän on yhteydessä kiirelinjan vastaajaan. Selvittelyä tehdään ratkaisun näkökulmasta siten, että tarvittavat lisätiedot pyydetään asiakkaalta välittömästi, jolloin ratkaisu annetaan ratkaisijan toimesta mahdollisimman pian, samana tai seuraavana arkipäivänä. Reaaliajassa tapahtuva yhteistyö mahdollistaa asiakkaan asian selvittämisen ja jatko-ohjeiden antamisen. Tällä vastataan muutoin tyyppilliseen haasteeseen, missä asiakkaalta on haastavaa saada lisätietoja hakemuksen jättämisen jälkeen, mikä lisää asiakkaan asian käsittelyyn

kuluvaa aikaa. Haastateltava A5 kertoo, että esimerkiksi nopean lisätietojen kysymisen mahdollistavan viestipalvelun kautta voi olla haastavaa saada vastauksia tai, että asiasta voi olla vaikea tavoittaa puhelimitse. Haastateltava näkee mahdollisuuden lisätä palvelun vaikuttavuutta juuri edellä kuvatun tilanteiden kautta, jossa, kun asiakkaaseen saadaan yhteys, asia pyrittäisiin hoitamaan välittömästi mahdollisimman pitkälle.

Ratkaisuasiantuntijoiden ja palveluasiantuntijoiden ei ole kiellettyä olla yhteydessä muutoinkin kuin kiire tilanteessa, mutta käytännössä työn etenemisen näkökulmasta vastaava yhteistyötä ei ole mahdollista tehdä haastateltavan A5 mukaan. Haastateltava A4 kertoo, että on ollut yhteydessä ajanvaraustilanteita valmistellessaan yhteydessä taustatukeen tai suoraan ratkaisuasiantuntijaan, mikäli on nähnyt, että tietoja on merkitty puuttuvan, mutta asiakkaan tietoihin ei ole merkitty mikä puuttuva tieto on. Kun on ollut tarve ottaa yhteyttä ratkaisuasiantuntijaan, on A4 ollut yhteydessä edelliseen asiakkaan päätöstä käsitelleeseen henkilöön. A4 kertoo myös, että kun yhteistyötä on tehty, on se madaltanut kynnystä kysyä samalta henkilöltä neuvoa yleisempiin kysymyksiin. Ratkaisutyön puolella työskentelevä A5 kertoo toimineensa asiakaspalvelutyössä toimivan A4 tavoin ja olleensa yhteydessä asiakaspalveluun, mikäli on huomannut, että asiakas, jolta puuttuu tietoja ratkaisun tekemiseksi, on tulossa ajanvaraus ajalle. Haastateltava kertoo asian etuusasioihin viitaten töihin kommentoimisesta, eli mahdollisuudesta merkitä asioihin sisäiseen käsittelyyn huomioita, joiden kautta palveluasiantuntija voi pyytää asiakkaalta tarvittavan lisätiedon ja kirjata sen tiedoksi ratkaisuasiantuntijalle. Hän kertoo saaneensa näin vastauksia, mutta pohtii, onko yhteistyön lisäkehittämiselle tahtotilaa, koska on jo olemassa olevia virallisia kanavia yhteistyölle kuten kiire asiain linja ja etuuskohtainen taustatuen puhelinpalvelu. Näin myös asiakaspalvelun kautta voidaan ennakoida asiakkaan saapumista ja luoda mahdollisuus kysyä lisätietoa, varsinkin mikäli asiakkaaseen on ollut haastavaa saada yhteyttä.

Haastateltava A6 vahvistaa aiempien haastateltavien huomioita, että kehittämällä yhteistyötä voitaisiin tehostaa asiakkaan asioiden hoitoa. Haastateltava on mukana palvelumallin kehittämisen työryhmässä, jossa on asiaa käsitelty. Palvelumallin kehittämisen

työryhmä (Pamake) on moniammatillinen kehitystyöryhmä, jossa on mukana sekä palveluasiantuntijoita, että ratkaisuasiantuntijoita. Haastattelun aikaan palvelumallin kehittämisen työryhmän työ on ollut käynnistymässä. Haastateltava A6 uskoo, että uuden palvelumallin jalkauttamisessa voi olla haasteena siirtyä vanhasta palvelumallista uuteen, erityisesti uuden palvelumallin lähtökohdan perustuessa entistä enemmän tilannetajun käyttämiseen ja omaan asiantuntijuuteen luottamiseen. Haastateltava näkee uuden mallin mahdollisuutena ja erityisesti sen, että tunnistetaan, etteivät kaikki asiakkaat ole samanlaisia. Erityisesti erona vanhaan malliin on ollut kaikkien asiakkaiden elämäntilanteen kartoitus, käyden tilanteet kohta kohdalta läpi. A6 kokemuksen laajamittainen kartoittaminen ei ole kaikissa tilanteissa tarpeen. Hän arvioi, että tulee olemaan haastavaa jatkossa osata ja luottaa itseensä ja siihen, että tilannearvio on ollut kussakin asiointitilanteessa riittävä.

Myös haastateltava B2 nosti haastattelussa esiin palvelumallin kehittämisen projektin, joka yhdistää aiempaa palvelua uuteen malliin ja kehittämistyö on iso projekti. B2 mukaan palvelumallin kehittämisen perustana on palveluasiantuntijoiden ammattiosaamisen ja rohkeuden esiin tuominen. Malli tuo haastateltavan mukaan enemmän odotuksia palveluasiantuntijoille eli mahdollisuuksia, mutta B2 näkee myös mahdolliset haasteet uuden mallin jalkauttamisessa.

Yksi keskeinen kehittämisen lähtökohta on pyrkiä rohkaisemaan asiakaspalvelussa työskenteleviä tilannetajun käyttöön ja tehdä palvelumallia, joka tukee hyvää asiakaspalvelua, asiakaskokemusta ja näihin liitännäisiä asioita haastateltavan A2 mukaan. Haastattelun aikaan ei ollut varma mikä kehittämisresurssin määrä on, tuloksena on kuitenkin asiakaspalvelun kehittämistä varten oma yksikkö, joka läpäisee koko organisaation ja yhteistyö ulotetaan ensin esimiehille ja sitten eteenpäin läpi organisaation. Kehittämistyössä mukana on kehittämisyksikön työntekijöiden lisäksi asiakaspalveluyksiköiden omia suunnittelijoita, millä pyritään varmistamaan tiedon kulkeminen kehittämisyksikön työn ja asiakaspalvelun välillä ja, että on keskusteluyhteys, jolloin kehittämistyö ei ir-

taudu arkisesta asiakaspalvelutyöstä, A2 mukaan. A2 toivoo aitoa vuorovaikutusta ja toivoo, että mikäli kehittämistyön lähtökohdat eivät ole lähellä arkirealiteetteja, palautetta annettaisiin.

Haastateltava A1 toivoo, että Kelassa kehitettäisiin yhteistyötä sisäisesti laajasti ja, että erityisesti asiakaspalvelun ja ratkaisutyön yhteistyötä kehitettäisiin. Haastateltavat tunnustavat sekä ratkaisutyössä, että asiakaspalvelussa kehityskohtia, joihin yhteistyö voisi vastata sekä tarvetta yhteistyölle. Kiireettömissä tilanteissa yhteistyön mahdollistamiseksi on nimetty yhteyshenkilöt ratkaisutyölle asiakaspalveluun. Esihenkilöiden välityksellä yhteyshenkilöille voi esittää kysymyksiä, haastateltavan A5 mukaan tällaisissa käytänteissä voi olla vakuutuspiirikohtaisia eroavaisuuksia Kelan sisällä.

Erialaisten asiakkaiden elämäntilanteisiin liittyvien haasteiden lisäksi haasteena voi olla sekä ratkaisu- että asiakaspalvelutyössä aika ja resurssit. Haastateltavan A1 mukaan erityisesti ajan puute haastaa tarvetta asiakkaan kokonaisvaltaiseen kohtaamiseen ja palvelutarpeiden huomioon ottamiseen. Myös resurssien tasainen ennakointi voi olla haastavaa, sillä palvelupistekohtaisia eroja on paikkakuntien välillä, mutta resurssien riittävydessä voi olla myös päiväkohtaisia eroja.

Haastateltava A1 kertoo kehittämistyön välineinä olleen erilaisia kiireellisten tilanteiden havaitsemisen työkaluja, vertaisoppimista ja, että on perustettu kiireellisen käsittelyn Skype – linja. Skype-linjan kautta palveluasiantuntijat ja ratkaisuasiantuntijat kartoittavat asiakkaan tilanteen ja valitsevat tarvittavat toimenpiteet asiakkaan tilanteen ratkaisemiseksi. Tällainen on yleisimmin kiireellinen toimeentulotuki päätös, joka voidaan tehdä jo saman päivän aikana. Kiireellisissä tilanteissa asiakas asioi joko puhelimitse tai palvelupisteessä. Kiireellisessä tilanteessa esitetään perusteet kiireellisyydelle ja Kela arvioi hakemuksen kiireellisyyden. Hakemus käsitellään samana tai seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Kiireellisyyden perusteena voi olla esimerkiksi odottamattoman elämäntilanteen muutos, johon asiakas ei ole voinut ennalta varautua. Perustoi-

meentulotuen maksu on asiakkaan tilillä kahden pankkipäivän kuluessa päätöksen teosta. Muita tuen muotoja voi olla maksusitoumus lääkkeisiin tai elintarvikkeisiin. Lääkkeisiin tarkoitettu maksusitoumus siirtyy sähköisesti suoraan apteekkiin ja elintarvikkeisiin tarkoitettu maksusitoumus noudetaan palvelupisteestä tai sopimuksen mukaan esimerkiksi kunnan sosiaalitoimistosta. (Kela 2021.)

Haastateltavan A4 esittää, että palvelutarpeisiin vastaamisessa nykytilanteessa on alueellisia ja tilannekohtaisia eroja. A4 erittelee tällaisia tilannekohtaisia eroavaisuuksia ja mainitsee esimerkkinä asiakkaan asioimisen valtakirjalla tai asioinnin liittymisen liitteiden toimittamiseen. Kokemukset asioinnin sujuvuudesta näissä tilanteissa voivat myös olla asiakaskohtaisia.

Kehittämistyöstä A4 mainitsee esimerkkinä organisaatioiden välisen yhteistyön, jota Kelassa tehdään. Yhteistyötä kehitetään ja lisätään. Yhteistyöllä voidaan esimerkiksi tavoittaa Kelan asiakkaita, jotka ovat jo muiden organisaatioiden palveluiden piirissä kuten eripalveluita yhdistävissä hankkeissa, joissa tuodaan eri palvelut yhteen paikkaan. Asiakkaan saatavilla on samassa paikassa esimerkiksi talousneuvojia, eri ohjaajia sekä etsiviä nuorisotyöntekijöitä, ja asiakas voi saada lisätukea asiointiin Kelan kanssa. Tällaisessa yhteistyössä tieto välittyy paremmin organisaatioilta toiselle.

Haastateltava A3 korostaa yhteistyön tärkeyttä asiakkaan palvelutarpeisiin vastaamisessa ja hänen mukaansa yhteistyötä tulisi myös priorisoida entistä enemmän. Yhteistyön näkökulma on tärkeää muistaa Kelan sisäisessä työssä; Kelassa voidaan ratkaista Kelan tukiin liittyvät asiakkaan elämäntilanteen haasteet. Haastateltava mainitsee yhteistyökumppaneina sosiaalitoimet ja sosiaalityön eri muodot sekä järjestöt. Yhteistyöllä voidaan hoitaa asiakkuutta ja palveluiden ollessa samassa paikassa voidaan helpottaa myös Kelan palveluasiantuntijoiden työtä ja sen myötä etuuspalveluiden työtä. Yhteistyön kautta asiakkaan tilanne saadaan kokonaisvaltaisemmin haltuun. Esimerkkinä ko-

konaisvaltaisuuden kautta saavutettavista hyödyistä haastateltava mainitsee hyvin täytetyt etuushakemukset, joissa on mukana oikeat liitteet ja siten etuuspalvelut voivat tehdä asiakkaalle ratkaisun sujuvammin ja hyötyä syntyy niin Kelalle kuin asiakkaallekin.

Yhteistyötä voitaisiin tukea erilaisin keinoin. Haastateltavan A2 mukaan henkilöstön osaamista voitaisiin kehittää esimerkiksi työkierron avulla sekä sisäisesti että esimerkiksi yhteistyössä sosiaalityön kanssa. Tällaisia malleja on kokeiltu paikallisesti. Tällainen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi havainnoimalla työtä. Haastateltavan A5 mukaan olisi hienoa myös, jos tällaista mallia voitaisiin lisätä myös Kelan sisäisesti. Haastateltava A2 arvioi, että sisäisenä työkiertona toteutettava havainnointi olisi toteutettavissa pienillä resursseilla ilman suuria lisäkustannuksia.

Myös sisäinen ymmärrys kollegoiden työstä voisi lisätä laajempaa ymmärrystä sekä yhteiseen työskentelyyn, että asiakkaiden elämäntilanteisiin. Haastateltavan A6 mukaan:

Meillä on tosiaan aika paljonkin totutekijöitä (toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoita) täällä toimistolla, eivät ole olleet asiakaspalveluun tutustumassa. Uskoisin, että heillekin tekisi ihan oikein hyvää tulla tänne katsomaan mitä työ täällä alhaalla on, koska meillä on todella vaativia ja hankalia kaikkia sekaisin olevia asiakkaita lähes päivittäin. Olisi hienoa, jos hekin tulisi joskus seuraamaan, että mitä asiakaspalvelu on. Olisi kiva, että heillä olisi mahdollisuus tulla, vaikka vähäksi aikaa katsomaan mitä tämä on tämä asiakaspalvelu, jos me ei olla aina ihan kaikkia liitteitä osattu pyytää niin huomaa, että tämä on aika hektistä tämä tekeminen täällä asiakaspalvelussa.

Haastateltava A4 korostaa yhteistyössä myös kirjallisen ilmaisun tärkeyttä. Asiakaspalvelusta puolestaan voidaan ratkaisuasiantuntijalle välittää paljon tietoa asiakaskontaktista tehtävän raportoinnin eli yhteydenoton avulla. Yhteydenotto on kirjaus asiakkaan kanssa käydyn vuorovaikutuksen sisällöstä. A4 mukaan yhteydenoton avulla palveluasiantuntijoilla on ”silmit” asiakkaan tilanteeseen ja asiakaspalvelussa voidaan toimia välikäsinä, yhteydenoton avulla voidaan välittää paljon tietoa myös rivien välistä. Haastateltava A6 vertaa tilannetta myös sairausetuuksien arviointiin, jossa asiantuntijalääkäri tekee arvion asiakkaan työkyvystä. Haastateltava pohtii olisiko asiakkaan kohtaamisella mahdollisesti

vaikutus arvioon ja olisiko arvio erilainen. Yhteydenoton avulla voi välittää kokonaiskuvaan tilanteesta. A4 mukaan yhteydenottojen kirjoittamisen tapaa voisi kehittää. Haastateltava toivoo, että ratkaisutyössä pystyttäisiin perehtymään yhteydenottojen sisältöön, vaikka ne eivät aina kokonaisuutena koske käsillä olevaa etuutta vaan sisältö voi koskea useaa eri etuutta.

Haastateltava A5 kertoo, että havainnointia toteutetaan, mutta ratkaisuasiantuntijat seuraavat asiakaspalvelun työtä vain lyhyen aikaa. Tämä avulla lisätään ymmärrystä siitä, millaiselta asiakkaan tilanne näyttää asiakaspalvelussa verrattuna, miltä asiakkaan tilanne näyttää paperilla. Hän käyttää kuvitteellisena esimerkkinä opiskelijaa, joka hakemuksella hakee sairauspäivärahaa, mutta tilanteen taustalla voi olla vaikkapa muun perheen kuolema autokolarissa ja tällaisessa tilanteessa asiakas tarvitsisi muutakin apua kuin vain sairauspäivärahaa. Inhimilliset tragediat eivät aina näyttäytyä asiaa tarkasteltaessa vain paperilla. Tällaisessa tilanteessa voisi olla tarpeen esimerkiksi huoli-ilmoitus sosiaalitoimeen. Tällaisiin tilanteisiin voitaisiin tarttua paremmin, mikäli ymmärrys asiakkaan tilanteesta ja palvelukokonaisuudesta on sen eri osatoteuttajilla parempaa.

Haastateltava A3 toimii palveluryhmän päällikkönä ja on mukana eri organisaatioiden kanssa tehtävissä kehittämishankkeissa. Haastateltavan mukaan osassa verkostoyhteistyötä tehdään toimeentulotukiasiakkaisiin kohdistuvaa kehittämistyötä, mutta kehitystyötä tehdään myös yleisemmin. Haastateltava on mukana muun muassa talous- ja velkaverkostossa, jossa toimeentulo käsitellään laaja-alaisesti ja toimeentulotuki on keskeinen osa verkostotyötä. Muita yhteistyöverkostoja ovat paperittomien asioita käsittelevä verkosto sekä vankilayhteistyön verkosto. Lisäksi haastateltava B7 mukaan esimerkiksi perhekeskusten kanssa tehtävän yhteistyön kautta perheiden elämäntilanteet ja suhde toimeentulotukeen antaa muitakin tulokulmia. Perheellisillä toimeentulotuki voi olla välttämätöntä elämisen kustannusten riittävyyden näkökulmasta, mutta myös muita palveluita tarvitaan, kun esimerkiksi perheenjäsen sairastuu. Toisille taas toimeentulotuki on ainoa mitä julkisilta palveluilta tarvitaan, toisilla asiointi muissa palveluissa kuten ter-

veydenhuollossa on niin kuormittavaa, ettei voimavarat enää riittäisi Kela asioista huolehtimiseen. Erilaisten tilanteiden hahmottamiseksi ja helpottamiseksi yhteistyö on tärkeää. Näissä verkostoissa toimeentulotukiasiakkuus on vain yksi osa verkoston työtä. Verkostojen ja kumppanuuksien tason lisäksi yhtistyötä tehdään myös muutamassa EU-hankkeessa Suomessa, haastateltavan B2 mukaan.

Toimeentulotuki on keskeinen etuus, jolloin se on usein yhtenä näkökulmana verkostojentyössä, muttei aina keskiössä. Haastateltavan B7 mukaan yhteistyössäkin on muistettava julkisille palveluille keskeinen resurssinäkökulma. B7 mukaan tulisi miettiä miten vältetään päällekkäistä työtä. Haastateltavan mukaan ei ole yhteiskunnallisesti kestävää tehdä päällekkäistä työtä. Haastateltava peräänkuuluttaa kehittämistyössä, jo olemassa olevien käytäntöjen kartoittamista ennen kuin aletaan kehittämään uutta. Haastateltavan kokemuksen mukaan yhteistyössä on vielä paikallisia eroja, esimerkiksi kuntien kanssa tehtävässä työssä on eroja, koska kunnat ovat erilaisia. Osassa kuntia voi olla esimerkiksi tekniikan kanssa haasteita tai aikaa ei ole käytettävissä yhteistyöhön ja siksi yhteistyötä ei olla saatu käynnistettyä. Lisäksi yhteistyön esteenä voi olla henkilöstövaihdokset tai tilat, jotka estävät käytännössä yhteistyön. Haastateltavan kokemuksen mukaan pääsääntöisesti kaikki tunnistavat yhteistyön tarpeen.

Haastateltavan B7 mukaan monissa paikoin yhteistyö toimii hyvin ja käytännöistä on sovittu, hyvin toimivassa yhteistyössä on yhteyshenkilöt tiedossa, keskusteluyhteys toimii luontevasti ja yhteistyö on kaikkien eduksi. Haastateltava B3 kertoo, että Kela on toteuttanut kuntakierroksia eri vakuutuspiireissä. Haastateltavan mukaan kierroksilla kartoitetaan kuntien kokemuksia onnistumisista ja kehittämiskohteista toimeentulotukeen liittyvässä yhteistyössä. Kierroksilta saatavan tiedon perusteella yhteistyötä kehitetään. Kehittämisessä mietitään miten toimintaa ja tiedon välitystä kuntien ja Kelan välillä sekä miten huomioida asiakasnäkökulma. Kehittämistyöllä löydetään arjen käytäntöjä, joista kaikki hyötyvät.

Kumppaniyhteistyötä on tehty paljon erityisesti sosiaalitoimen kanssa, lisäksi tehdään työtä maahanmuuttajien parissa työskentelevien organisaatioiden kanssa. Haastateltavan B1 mukaan kumppanuuksia on paljon ja yksi kysytyimmistä aiheista on toimeentulotukeen liittyvät aiheet. Yhteistyössä halutaan erityisesti helpottaa toimeentulotukiasiakkaiden asiointia, mutta haastateltavan mukaan yhteistyössä on edelleen myös haasteita. Haastateltavan mukaan on paljon eri tahoja, jotka asioivat asiakkaiden kanssa Kelassa. Aktiivisesta yhteistyöstä huolimatta, Kelaan liittyy väärää uskomuksia ja osalla kokemus voi olla negatiivinen, haastateltavan B1 mukaan. Osalla yhteistyökumppaneista kokemus voi olla, että kumppanin työ kohdistuu liikaa Kelalle kuuluvien tehtävien tekemiseen ja tämä on haastateltavan mukaan myös yksi kehityskohde.

Haastateltavan A4 mukaan eri organisaatioiden välisessä yhteistyössä, myös asiakkaan asiakaskokemus Kelasta voi kääntyä paremmaksi: ”samalla rikotaan sitä kuvaa, että Kela on pelottava paikka”. Haastateltavan mukaan yleisesti kehitys on menossa oikeaan suuntaan ja koulutuksilla voidaan kehittää toimeentulotuen osaamista Kelassa. A4 kuvaa toimeentulotukea laajana kokonaisuutena ja kertoo, ettei palvelutilanteissa ole mahdollista olla kaikkia vastauksia valmiina, mutta näkee, että on jatkuvasti mahdollista oppia lisää. Haastateltava uskoo, että ajan myötä kehitystyössä löydetään vielä parempia toimintamalleja.

Asiakaskokemus Kelasta voi vaikuttaa asiakkaan kynnykseen hakeutua Kelan palveluihin. Haastateltavan A2 mukaan Kelassa työskentelee palvelumuotoilijoita ja asiakkuuspalveluiden kehittämissyksikössä palvelumuotoilua käytetään ja kehitetään. Palvelumuotoilussa huomioidaan toimeentulotukiasiakkaiden heterogeenisyys ja eri elämäntilanteita hahmotellaan. Kehittämistyössä otetaan huomioon, että osa asiakkaista ovat pitkäaikaisia toimeentulotuen varassa eläviä henkilöitä, toisilla taas toimeentulotuen tarve on lyhyt- ja väliaikainen. Haastateltavan mukaan elämäntilanteet vaihtelevat. Haastateltava uskoo, että palvelutarvetta ei voida tavoittaa kunnolla ja vastata siihen ilman, että on tuntemus asiakkaiden elämäntilanteiden eroavaisuuksista. Asiakas tulee tuntea.

Haastateltava A2 on mukana asiakkuuspalveluiden kehittämistyössä, asiakaspalvelun kehittämisyksikössä, jossa kehittämisen äärellä ollaan jatkuvasti. Yksikön yhteinen tehtävä on kehittäminen. Yhtenä työvälineenä ovat käytössä asiakasraadit. Asiakasraadeissa on tunnistettu asiakkaiden tarve saada usean toimijan palveluita saman katon alta. Haastateltava kuvaa tarpeen syiksi esimerkiksi pienituloisuuden, joka voi vaikeuttaa liikkumista, jos asiakkaalla ei ole käytössä joukkoliikenteen lippua tai ei ole mahdollista pitää yksityisautoa. Liikkuminen voi vaikeuttaa merkittävästi asiointia. A2 kuvaa tilanteen, jossa asiakkaan on tarve asioida useammassa viranomaisessa kuten TE-palveluissa, sosiaalitoimessa ja Kelassa. Paikkakunnalla tilanne voi olla, riippuen asiakkaan kodin sijainnista, että vain yksi näistä viranomaisista sijaitsee asiakkaalle saavutettavan etäisyyden päässä. Saavutettavuuden näkökulmasta palveluiden sijaitsemisen samassa paikassa olisi toivottavaa niin fyysisen välimatkan kuin taloudellisenkin saavutettavuuden kannalta. A2 mukaan palveluiden sijaitsemisesta lähekkäin on myös hyötyä eri tahojen yhteistyön näkökulmasta; kun useampi toimija on lähekkäin, asiakkaan asia saadaan valmiiksi sujuvammin. Haastateltava korostaa asiakasraadeista nousseen toiveen laadullisen tiedon näkökulman tärkeyttä, mutta toteaa myös, että haastateltavien joukko asiakasraadissa on ollut verrattain pieni. A2 mukaan kyseessä ovat yksilölliset kokemukset, mutta niiden voidaan katsoa edustavan suurempaa joukkoa.

Toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamisen näkökulma näyttäytyy erilaisena riippuen haastateltavan läheisyydestä asiakasrajapintaan. Haastateltava B4 mukaan organisaation johdon tasolla asioita tarkastellaan laajemmasta näkökulmasta ja hän arvioi tahtotilan olevan sekä etuuskäsittelyssä, että yhteistyössä kuntasektorilla olevan samanlainen. Haastatteluhetkellä etuus on ollut kaksi ja puoli vuotta Kelassa ja haastateltava arvioi ajan olleen vaativaa ja hakemuskäsittelyn määrät ovat olleet suuria ja määrä on ollut korosteisessa asemassa. Haastateltavan B4 mukaan laatu voidaan määritellä seuraavalla tavalla: ”laatu on oikeellisuutta, yhdenmukaisuutta, viivytyksettömyyttä ja asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioivaa käsittelyä ja käsittelyyn sisältyvät pitkät päätökset” (eli päätökset, joissa ratkaisu annetaan pidemmälle ajanjaksolle kuin lähtökohteiselle yhdelle kuukaudelle).

Haastateltavan B4 mukaan laatua ei ole missään vaiheessa ymmärretty määrän vastakohtana, koska viivytyksettömyys sisältyy edellä mainittuun laadun määritelmään ja johdon tasolla halutaan kaikkien toteuttavan työssään laatua ja yleisesti kaikki haluavatkin tehdä työtä laadukkaasti. Haastateltavan mukaan on panostettu paljon viivytyksettömyyteen. Paljon on tehty työtä esimerkiksi alkuvaiheessa sen kanssa, että kunnat ovat voineet antaa virheellisiä päätöksiä ja asiakkaat tulevat asioimaan ja näyttämään päätöksiä Kelaan. Asiakkaat yhdessä Kelan kanssa hakevat korjausta ja muutosta virheellisiin päätöksiin, mistä on aiheutunut vaivaa ja prosessi voi kuormittaa.

Lumijärven mukaan laatu määrittyy organisaatiosta lähtöisin eli laatu näyttäytyy erilaisena eri organisaatioissa. Laadulle on löydettävissä organisaatiolähtöisiä kriteerejä, joiden kautta kunkin organisaation palveluiden laatu määritellään. (Lumijärvi 2009: 18.) Kelaassa, haastateltavan mukaan, laatu määrittyy oikeellisuutena, yhdenmukaisuutena, viivytyksettömyytenä ja asiakkaan yksilölliset tarpeet huomioivana.

Johtamisen näkökulmasta toimeentulotuen ja asiakkaiden palvelutarpeet näyttäytyvät erilaisina riippuen asiakasrajapinnan läheisyydestä. Johdon tasolla mietitään yksittäisen asiakkaan tilannetta laajemmin palveluita ja niiden vaikuttavuutta. Tahtotila on yhteinen etuuskäsittelijöillä ja yhteistyökumppaneilla kuten kunnilla. Ratkaisutyössä laadusta ei ole erotettu määräästä, koska viivytyksettömyys on mukana laadun määritelmässä. Ratkaisutyössä halutaan kaikkien käsittelijöiden toteuttavan laatua. Työssä on kuitenkin jouduttu panostamaan erityisesti viivytyksettömyyteen. Tämä havainto on lähellä Rajavaaran laatujohtamisen määritelmää, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa laatu on nostettu koko organisaation toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi. Julkisessa toiminnassa laatutyö on pitkään ollut keskeistä erityisesti terveydenhuollossa. (Rajavaara 2007: 158–159.)

Haastateltavan B4 mukaan yksittäisillä käsittelijöillä on alkanut korostua tahto tehdä vaikuttavaa työtä, koska moni on hakeutunut työtehtävään sen takia, että etuuskäsittely on

merkityksellistä työtä. Moni työhaastatteluissa sanoo, että Kelassa tehdään merkityksellistä työtä ja työnhakijat tämän vuoksi haluavat hakeutua tekemään perustoimeentulotuen ratkaisutyötä. Yleisesti halutaan vaikuttavuutta lisää ja lisäksi suurin osa etuuskäsittelijöistä haluaa proaktiivisesti olla yhteydessä asiakkaaseen. Haastateltavan mukaan on myös osa, joille puhelimitse asiakkaaseen yhteyden ottaminen ei ole luontevaa. Lisäksi halutaan olla yhteydessä sosiaalityöntekijöihin ja olla vahvasti mukana kumppanuustyössä. Yleisesti halutaan tehdä enemmän, mutta haastateltavan mukaan johdon roolissa pitää myös pitää kiinni siitä, että aivan kaikille ei voida avata itseohjautuvaa tekemistä. Haastateltavan B4 mukaan raameja joudutaan luomaan ja miettimään mikä on prosessin sisällä syitä miksi yhteistyötä ja ”kontaktointia” tehdään ja kuka sitä tekee.

Haastateltavan havainnot raamien luomisesta johtamisnäkökulmasta kytkeytyvät Lumijärven esitykseen tuloksellisuudesta, jossa on merkityksellistä johdon samanaikainen pyryvyys ja sopeutumiskyky sekä henkilöstövoimavarojen hallinta. Menestyvän organisaation piirteisiin lukeutuu, että johdossa on sekä uusia että vanhoja voimia ja johto etsii tavoitteilleen lojallisuutta, mutta on myös myönteinen tavoitteiden muutokselle. (Lumijärvi 2009: 42.)

Käsittelijöiden keskuudessa on alkanut korostua tahto tehdä vaikuttavaa työtä, koska moni on hakeutunut tehtävään työn koetun merkityksellisyyden takia. Moni työnhakija kertoo haastatteluissa käsityksestään, että Kelassa tehdään merkityksellistä työtä ja hakijat haluavat tulla tekemään ratkaisutyötä toimeentulotukeen sen vuoksi. Vaikuttavuutta halutaan lisää ja valtaosa haluaa olla yhteydessä asiakkaaseen. Halutaan myös tehdä yhteistyötä sosiaalityöntekijöiden kanssa ja olla vahvasti mukana kumppanuustyössä. Yleisesti halutaan tehdä enemmän ja johdon roolissa pitää pitää kiinni siitä, että kaikille eivät voi toimia itseohjautuvasti, rajata ja ohjata resurssien kohdentumista. Raameja joudutaan luomaan ja miettimään mikä on prosessin sisällä niitä kohtia miksi kehittämistä tehdään ja kuka niitä tekee.

### 4.3 Palvelutarpeisiin vastaamisen tulevaisuudenkuvat ja vaikuttavuuden kehittäminen

Toimeentulotuen tulevaisuuden visiointi on haastateltavan B2 mukaan jollain tasolla monissa eri yhteyksissä ajankohtainen aihe. Haastateltava kertoo, että työtä tehdään eri tulosyksiköissä, Kelan valtuutettujen asialistoilla, johtoryhmissä ja -tiimeissä. Haastateltavan mukaan toimeentulotuki on tavalla tai toisella aina jokaisessa tilanteessa mukana. Lisäksi on tulossa aiheen ympärille perustettavia työryhmiä. Toimeentulotuki on Kelan tasolla tehtävässä työssä keskeisessä asemassa. Haastateltavan B6 mukaan toimeentulotuen alkuvaiheessa oli kovia paineita ja hakemuskäsittelyssä oli ruuhkaa. Hän arvioi, että muidenkin etuuskäsittelyssä on ollut haasteita, mutta kun etuuskäsittely on vuosien saatossa vakiintunut, on löydetty käytännössä toimivia toimintatapoja. Hän arvioi, että alun henkilöstöressurssin riittämättömyydestä on jälkiä havaittavissa edelleen. Haastateltava B2 arvioi, että siirtymävaiheen arviointivirheet resurssien mitoituksessa perustuivat laskelmiin etuuden määrästä rahassa ja siten asiointimäärissä. Käytännössä on huomattu, että toimeentulotuen maksut rahassa eivät vastaa asiointimääriä yhteydenotoissa, vaan yhteydenottojen määrä on suurta ja toimeentulotuki on mukana yli puolessa asiointien syistä. Haastateltava vertaa toimeentulotukea rahallisesti suuriin etuuksiin kuten sairausetuuksiin ja eläkkeisiin, jotka ovat luonteeltaan jatkuvia, kun taas toimeentulotukea haetaan pääsääntöisesti kuukausittain, jolloin siihen liittyvät asioinnit ovat määrältään isompia. Lisäksi toimeentulotuki etuutena uudistuu. Myös haastateltavan B4 kokemuksen mukaan toimeentulotuen tekemisessä on opittavaa ja kokonaisuutena se on suuri. Haastateltava on havainnut paineen onnistua ja alun resurssien puutteen sekä kehityksen kohti aktiivista kehittämistä sekä tarpeen uudistaa ja saada aikaan isoja muutoksia lyhyellä aikavälillä sekä tarpeen löytää nopeita ratkaisuja. Haastateltavan kokemuksen mukaan kehittämisen aikajänne on lyhentynyt ja asioiden tulee muuttua nopeasti, myös päätöksenteossa aikajänne on lyhentynyt. Haastateltava reflektoi päätöksenteonprosesseja ja arvioi, että joskus ajan käyttäminen prosessiin ja harkintaan voisi tuoda parempia ratkaisuja. Haastateltavan arvion mukaan tahdin nopeutuminen on vaikuttanut myös haastateltavan henkilökohtaiseen hitauden sietokykyyn heikentävästi.

Hän näkee kuitenkin arvokkaana asioiden äärelle pysähtymisen ja asiakkaiden asioiden äärelle pysähtymisen.

Haastateltavan B4 mukaan pitää voida pysähtyä, jotta kokonaiskuva hahmottuu ja vaikka yhteiskunnassa koetun muutoksen tahti kiristyy ja muutoksessa pitää pysyä mukana, voisi lisääjän ottaminen harkintaan lisätä tekemisen hallintaa. Haastateltava arvioi, ettei käsitys edusta kuitenkaan enemmistön mielipidettä. Haastateltava B2 kuitenkin yhtyy mielipiteeseen ja arvioi, että asioihin pitää syventyä, jotta voidaan esimerkiksi varmistaa asiakkaalle edullinen lopputulos, esimerkkinä haastateltava mainitsee ajanvarauksen. Hänen mukaansa aikaresurssin käyttäminen sitä tarvitsevaan asiakkaaseen on kaikkien edun mukaista. Asiakaspalvelussa kaikki kiteytyy osaavan henkilön asiakkaan kanssa kohtaamiseen, jolloin voidaan yhdessä pohtia asiakkaan tilanteeseen paras ratkaisu. Myös haastateltava B7 kannattaa asioiden äärelle pysähtymistä ja korostaa ajanvarausta yhtenä keinona palvelutarpeisiin vastaamisessa. Haastateltavan mukaan ajanvarauksella voidaan vastata yleisimpiin haasteisiin, esimerkiksi usein asioivan kanssa voidaan selvittää jatkuva tarve asiointiin, voidaan kartoittaa asiakkaalla olevat monet vireillä olevat asiat ja pohtia yhdessä ja myös syventyä asiakkaan tilanteeseen, lisäksi se varmistaa, että asiakkaalla on mahdollisuus ymmärtää vastaanotettava tieto. Ajanvarauksen kautta on mahdollista hoitaa yksinkertaisempia, mutta yleisempiä tapauksia sekä erityisempää huomiota vaativia asiakasryhmiä ja niihin kuuluvien asiakkaiden erilaisia tarpeita.

Nordic Healthcare Companyn julkaisussa on esitetty, että vaikuttavuuden kehittämistyö vaatii systemaattista ja pitkäjänteistä työtä. Toimintaa voi lähteä kehittämään vaikuttavammaksi määrittelemällä keskeisimmät kohderyhmät. Tulee asettaa vaikuttavuustavoitteet, hahmottamalla asiakkaalle toiminnasta muodostuva arvo ja asiakkaiden kanalta tärkeimmät tavoitteet. Näkökulmana vaikuttavuuden kehittämisessä on organisaatio- ja asiakasnäkökulma. Palvelun sisällöstä erotellaan vaikuttavimmat toimenpiteet. Sitten suunnitellaan toimintaa siten, että tuotettu arvo maksimoituu, huomioidaan käyttäjälähtöisellä lähestymistavalla asiakkaiden yksilöllisyys, haasteet ja tarpeet sekä suunni-

tellaan systemaattinen seuranta toiminnalle ja vaikuttavuudelle, arvioidaan ja reagoidaan tuloksiin. (Nordic Healthcare Group 2016: 8–9.) Tutkimusjulkaisu tukee tässä tutkimuksessa havaittuja tärkeitä seikkoja eli asiakasryhmien ja palveluntarpeiden määrittelyä. Yhtenä vaikuttavimpana palvelun toimenpiteenä haastateltavat pitivät ajanvarauspalvelua ja sen tuomia mahdollisuuksia ja sitä kautta asiakkaalle palvelusta muodostuvaa arvoa. Tämän prosessin kautta löytyy tutkimusjulkaisussakin esitetty organisaatiolähtöisyyden ja asiakaslähtöisyyden yhtymäpinta, jossa vaikuttavuutta voidaan kehittää.

Haastateltava B1 korostaa asioiden harkintaan käytettävän ajan tärkeyttä ja tarvetta pysähtyä asioiden miettimiseksi ja lisäksi reflektiota mitä ollaan tekemässä ja tekemisen arviointia. Haastateltava korostaa tärkeyttä pohtia miten on kannattavinta tehdä asioita ja mikä on yhteinen lähtökohta. Haastateltava toivoo tulevalta kehittämiseltä enemmän yhteisen tekemisen ja kehittämisen koordinaatiota ja eri tahojen tekemisestä viestimistä, millä voidaan välttää päällekkäisen työn tekeminen. Haastateltava arvioi, että kun ei tiedetä mitä eri yksiköissä tehdään ja tekemisen tahti on nopeaa, on mahdollista, että tehdään päällekkäistä työtä. Haastateltava B1 arvioi, että havainto asioiden äärelle ajan kanssa pysähtymisestä on mielenkiintoinen. Haastatteluissa on läsnä eri näkökulmista toimeentulotukea tarkastelevia asiantuntijoita ja esiin nousee monilta sama havainto. Haastateltava arvioi, että mikäli pystytään aikapaineista huolimatta pysähtyä pohtimaan kokonaiskuvaa, on mahdollista löytää myös isoja kehityslinjoja ja toisaalta sama pätee yksittäisen asiakkaan kohdalla, aika mahdollistaa parempien ratkaisujen löytämisen ja asiakkaan edun toteutumisen. Haastateltava toivoo, että aikaa voidaan tulevaisuudessa käyttää tärkeäksi koettujen asioiden toteuttamiseen ja ainakin edetä siihen suuntaan.

Haastateltavan B4 mukaan etuuskäsittelyssä työjonoja voisi olla erilaisia erilaisten ilmiöiden ja asiakasryhmien mukaan esimerkiksi nuorille voisi tulla oma työjono, jonka käsittelyssä voidaan huomioida nuorien erityistarpeet. Erityisesti voitaisiin ohjata nuorempia käsittelemään nuorten asioita ja voitaisiin myös huomioida, että päivän aikana tehtävä ratkaisujen määrä on pientä, koska joudutaan ottamaan yhteyttä paljon enemmän Kelan sisäisesti eri tahoihin ja myöskin mahdollisesti kumppaneihin. Haastateltavan B4

kuvauksen mukaan paljon kehitetään ja kehitystyössä osaa asiakkaista pyritään palvelemaan paremmin. B4 mukaan, jotta vaikuttavuus alkaisi näkyä, asiakkaita, jotka eivät kuulu toimeentulotuen asiakkaisiin saataisiin pois toimeentulotuen piiristä ja lisäämällä kumppanityötä pitää löytää tasapaino perustyön kanssa, koska hakemuksissa joudutaan tekemään massatyötä, jotta ratkaisuja saadaan tehtyä. Tasapainon hakeminen voi olla haastavaa. Kehittäminen voi herättää pohdintaa miksi kaikki eivät voi osallistua. Haasteltava B4 oli mukana niin kutsutulla kuntakerroksella, jossa oli löytynyt hyvä yhteisymmärrys, että Kelassa on saatu iso massa haltuun ja vaikuttavuutta on havaittavissa. Kierroksella oli löydetty hyviä esimerkkejä monista kunnista, joissa kokemus on ollut, että asiakas oli yhdessä hoidettu hyvin. Toisaalta on myös asiakasryhmiä, jotka tarvitsisivat erityistä palvelua ja joita ei olla kuntien mielestä hoidettu hyvin. Osa kunnista ei haasteltavan mukaan miellä, että asiakkaiden tulee edelleen olla vahvasti kunnan työn kohteena ja ettei toimeentulotuen siirtymän tarkoituksena ole ollut, että kaikki asiakkaat siirtyvät Kelaan ja etuuskäsittelyyn ja että etuus olisi ainut tarvittava ja tarjottava julkinen palvelu. On myös voinut olla tilanteita, joissa on tullut palautetta Kelalle asioista, jotka eivät kuulu Kelan tehtäviin. Kehittämistä siis edelleen yhteistyön ja ratkaisutyön tasolla on tehtävä.

Ratkaisutyön johdossa ollaan mietitty, että työjonoja voisi olla erilaisia eli tietyille asiakasryhmille voitaisiin kohdistaa palvelua. On tiedossa, että ratkaisujen määrä voisi olla tällä menettelyllä pienempää, kun oltaisiin enemmän yhteydessä eri tahoihin. Tärkeää on toisaalta saada perustehtävä hoidettua ja antaa ratkaisuja hakemusten massaan. Tässä kehittämistyö ja perustehtävän hoitaminen vaatii tasapinoilua resurssien ja työn kohdentamisen välillä. Tasapinoilu on ymmärrettävää. Vakkuri ym. mukaan tehokas palveluprosessien organisaatio ei automaattisesti johda korkeaan tuottavuuteen, mikäli tehokkuus toteutuu alueilla, jotka eivät ole toiminnan ydinalueita. Tuottavuus voi olla vaarassa jäädä toisarvoiseksi, kun peilataan menestymistä pitkällä aikavälillä, toisaalta legitiimin toiminnan varmistaminen kuuluu joidenkin organisaatioiden ydinalaan. Keskeistä on, että organisaatio tunnistaa toiminnan ydinalueen ja organisoii palveluprosessin tehokkaaksi ydintehtäväalueellaan. (Vakkuri ym. 2012: 144).

Haastateltava B5 pohtii tulevaisuuden palvelussa mahdollisuutena kehittää palvelua siten, että palvelutilanteissa voitaisiin antaa asiakkaille ratkaisu ja päätös. Haastateltavan mukaan keskusteluja tähän suuntaan on ollut. Haastateltava näkee myös ratkaisutyössä mahdollisen työjonojen kehittämisen ja osaamisen erikoistumisen mahdollisuuksina. Erikoistuminen osaamisessa palvelisi myös erilaisia asiakasryhmiä. Haastateltavan mukaan erikoistumista on jo toteutettu asiakkuusvastaavakokeilun ja moniammatillisen palvelun myötä sekä moniammatillisten verkostojen kautta, joissa jo nyt ollaan määritelty erilaisia kohderyhmiä. Haastateltava näkee myös mahdollisuuksia koko asiakasprosessin kerralla kuntoon hoitamisessa, vaikkapa puhelimitse. Haastateltava näkee tärkeänä prosessien kehittämisessä varmistaa riittävä osaamistaso ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa asioiden hoitamiseen. Haastateltava näkee kehittämisestä olevan hyötyä ja erityisesti, että päästäisiin liian kiireellä tekemisestä. Usein kiire syntyy, kun on velvoite huolehtia lakisääteisen käsittelyajan vaatimuksen täyttymisestä, jolloin muu taustoittaminen voi jäädä pienemmälle huomiolle. Yksittäisen asiakkaan tasolla on kehitetty asiakkuusvastaavakokeilu, jossa on laadittu kriteerit, joiden perusteella asiakkaat, joilla on monia etuuksia ja mahdollinen lisätuen tarve asiointiin ohjataan kokeiluun. Kokeilussa asiakkaalle nimetään henkilökohtainen asiakkuusvastaava, joka perehtyy asiakkaan tilanteeseen. Asiakkuusvastaavakokeilun kautta haettiin kokemuksia palvelusta ympäri Suomea.

Haastateltava B1 myös näkee tulevaisuudessa asiakaspalvelussa erikoistumisen mahdollisuutena, haastateltavan mukaan erikoistumisen ei tarvitse tarkoittaa yksittäisen työntekijän erikoistumista vaan enemmänkin erilaisten asiakkaiden huomioimista. Työkaluna erityisesti ajanvaraukseen panostaminen, sillä ajanvarauspalvelu mahdollistaa erikoistumisen, ajanvarauksella on mahdollista käyttää aikaresurssia niihin asiakkaisiin, jotka sitä tarvitsevat. Fyysisen saavutettavuuden näkökulmasta, haastateltava B7 arvioi yhteistyö-asiakaspalvelupisteiden tai yhteispalvelupisteiden yleistyvän siten, että samankaltaisten julkisten palveluntarjoajien palvelut löytyvät saman katon alta. Lisäksi haastateltava arvioi yhteistyön eri yhteistyökumppaneiden kanssa lisääntyvän. Yhteistyön kautta on mahdollista vähentää päällekkäisen työn tekemistä. Haastateltava B2 puolestaan kertoo

käytännön tasolla jo toimeentulotuen Kelaan siirtymisen vaiheessa pohditun, tulisiko olla erillisiä asiakaspalveluja, mutta toimeentulotukeen liittyvät asiointi on yleistynyt niin voimakkaasti yleisimpänä asioinnin syynä, että tällainen ei olisi käytännössä järkevää. Haastateltava B2 kuitenkin näkee, että esimerkiksi puhelinajanvarauspalvelussa voisi olla eri kohderyhmiin erikoistuneita henkilöitä, jotka tuntisivat eri kohderyhmien tarpeet paremmin. Haastateltavaa kertoo fyysisten palvelupisteiden olevat paikallisesti sellaisia, ettei eriytettyä palvelua ole kannattavaa harkita. Puhelunpalvelussa hän näkee mahdollisuuden erikoistumiseen lyhyelläkin aikavälillä olemassa olevien resurssien näkökulmasta, lisäksi haastateltava näkee tässä mahdollisuudessa potentiaalia, koska puhelinajanvarauksilla hoidettavien asiointien määrä alkaa olla suurempi ja olemassa on jo vaadittavaa osaamista. Hän arvioi puhelinpalvelun erikoistumisen mahdollisuutena.

Haastateltava B4 suhtautuu toimeentulotuen tulevaisuuden kuviin osittain luottavaisesti ja toisaalta näkee, että muutos on edelleen tarpeen. Haastateltava näkee tarvittavan järjestelmätoimenpiteitä. Esimerkiksi automatisaation keinoin olisi mahdollista tarjota tukea työhön. Haastateltava ymmärtää resurssinäkökulmasta resurssien olevan rajattuja ja suunnattu myös muualle kuin kehittämistyöhön. Tällä hetkellä massakäsittelyn kehittäminen on puutteellista, jotta hakemusten massa kulkisi tehokkaasti ja jotta kehittämistä voitaisiin suunnata muihin asioihin. Haastateltavan kokemuksen mukaan hakemuskäsittely kuitenkin menee pääsääntöisesti hyvin ja toimintoja voidaan suunnitella. Perustoimeentulotuen luonteesta johtuen kuitenkin arjen suunnitteluväli on seitsemän arkipäivää ja tilanteissa voi olla nopeitakin muutoksia, on kuitenkin mahdollista peilata tilanteita edellisen vuoden tilastoihin. Haastateltavan mukaan suunnittelu on vaikeaa ja vaatii sopeutumista nopeisiin muutoksiin. Haastateltavan B4 mukaan työn luonne edellyttää ratkaisuasiantuntijoilta muutoksen sietokykyä, kestävyyttä ja nopeatempoisesta työrytmistä nauttimista. Haastateltava korostaa, että vaikka kehitetään yhä enemmän palvelua kattamaan erityisiä tarpeita, tulee varmistaa massakäsittelyn ja päätöksenteon varmuus ja että ratkaisut saadaan käsittelyajan puitteissa annettua. Haastateltavan arvion mukaan kaksi kolmasosaa on niin sanottua massaa ja yksi kolmasosa hakemuksista vaatii erityistä tarkasteltua. Toisaalta hän korostaa, ettei myöskään korostettaisi ratkaisuisia

määrää sen kustannuksella, että erityistä huomiota vaativiin tapauksiin ei voida käyttää niiden vaatimaa panostusta siten, että jää tärkeitä asioita huomaamatta. Haastateltava on huolissaan resurssien oikeasta kohdentumisesta.

Järjestelmätoimenpiteillä ja automatisaation kehittämisellä yksinkertaisempikin automatiikka pystyisi tukemaan ratkaisutyötä. Tällä hetkellä resurssit automatisaation kehitykseen ovat rajalliset ja kehittämisresursseja on suunnattu toisiin asioihin. Massatyöskentelyä ei ole päästy tällä hetkellä kehittämään niin helpoksi, että nykyisillä resursseilla voitaisiin käsitellä suurta massaa tehokkaasti ja samanaikaisesti pystyvä käsittelemään syventymistä vaativia tapauksia kehittäen. Toimeentulotuki on etuus, jossa suunnitteluväli on seitsemän päivän aikajänteellä ja ennusteita voidaan luoda edellisen vuoden tietojen perusteella. Suunnittelu on siis vaikeaa ja vaatii sopeutumista. Muutokset ovat nopeita ja työvuorosuunnittelun kannalta tilanteet muuttuvat nopeasti. Yhtenä huolena resurssien kannalta on, että kehittämistoimenpiteitä kohdistetaan liikaa pienempään osaan hakemuksista, jotka ovat monimutkaisia, jolloin hakemusmassan suurempi osa voi vaarantua. Suurimman osan hakemuksista käsittelyn tulisi kulkea mahdollisimman tehokkaasti, jotta vapautuvat resurssit voitaisiin kohdistaa kehittämiseen. Etuuskäsittely on tasapainoilua hakemusten massan ratkaisemisen ja akuuttien tilanteiden tunnistamisen välillä. Resurssien oikea kohdentuminen on haastavaa. Asiakkaan kannalta on olennaista, että ratkaisutyön resurssit kohdentuvat oikein. Resurssien oikea kohdentuminen tulee varmistaa hyvällä johtamisella ja johdon tulee ohjata tilannetta. Ratkaisuja haettaessa ei saa unohtaa laatu näkökulmaa. Suunnan koetaan olevan hyvä, mutta on vaikea ennakoita kehityssuuntia esimerkiksi vuoden päähän.

Haastateltava B4 korostaa, että asiakkaan tulisi olla keskiössä myös tulevaisuudessa ja asiakas on tärkein. Tämän haastateltava näkee erityisesti johtamiskysymyksenä, tiivistäen tarvitaan ohjausta, jotta käsittelyssä keskitytään oikeisiin asioihin, tehdään oikeita asioita, muistetaan iso kuva ja kokonaisuuden näkökulma, unohtamatta mitä ollaan kehittämässä ja ottaen huomioon laadun tekemisessä. Haastateltava kertoo omassa johta-

mistyylissään korostavan laatua, haastateltava pyytää johdettavilta aina laatua ei niinkään määrää, laadussa ollen neljä osa-aluetta. Haastateltavan mukaan kukin toteuttaa laatua parhaan kykynsä mukaan ja erilaisin toimenpitein. Haastateltavan mukaan suunta on hyvä, mutta ei osaa sanoa mikä on kuitenkin tilanne esimerkiksi vuoden päästä haastattelusta.

Nykytilan kartoituksessa korostuu haastateltavien kuvauksista sekä etuuden moninaisuus, että sitä saavien asiakkaiden elämäntilanteiden, että palvelutarpeiden moninaisuus. Etuuden moninaisuuden ja asiakkaiden haasteisiin vastaamisen yhteensovittaminen edellyttää, että Kelalla on oikein mitoitettut henkilöstöresurssit ja, että henkilöstölle turvataan riittävä osaaminen koulutuksella ja jatkokoulutuksella. Etuus kehittyy ja palvelutarpeisiin vastaamiseksi tehdään jatkuvaa kehittämistyötä. Koulutusten lisäksi haastateltavat nostavat tärkeäksi toimenpiteeksi myös yhteistyön muiden organisaatioiden kanssa.

Eri organisaatioiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi Kelassa on esimerkiksi asiakkuuspalveluiden kehittämisyksikkö, jossa työstetään ratkaisuja kehittämistyön välineiksi. Yksikössä järjestetään esimerkiksi asiakasraateja, joiden haastatteluista saatujen havaintojen perusteella palveluita voidaan kehittää. Esimerkkinä tästä kehittämistyöstä on havaittu tarve, että Kelan palvelut sijoittuisivat fyysisesti muiden palveluiden kanssa samaan toimipisteeseen tai muiden palveluiden läheisyyteen. Tämä parantaa palvelun saatavuutta ja saavutettavuutta. Myös annettava palvelu kehittyy asiakasryhmien erityistarpeiden tunnistamisen ja määrittelyiden myötä ja esimerkiksi palvelumallin kehittäminen ja selkokielen palvelu on käytössä olevia keinoja.

Tulevaisuuden mahdollisuuksia löytyy osaamisen kehittämisestä erikoistumiseen ja mahdollinen teknologian kehittyminen ja robotiikan tuomat mahdollisuudet voivat lisätä palveluiden vaikuttavuutta ja edistää palvelutarpeisiin vastaamista toimeentulotuki-asiakkaille. Erikoistuminen voidaan ymmärtää erilaisten asiakkaiden tarpeiden huomioimisesta ja työkaluna on ajanvarauspalveluun panostaminen. Toimeentulotuessa erityistä

on tilanteiden muutos, käsittelyn nopeus ja suunnittelujänteen lyhyys. Kehittämistyössä korostuu resurssien riittävyys, oikeanlainen allokointi sekä perustehtävän varmistaminen. Asiakkaan tulisi aina olla keskiössä ja lähtökohtana olla laadukas tekeminen. Lisäksi haastattelujen aikana ja keskustelun tuloksena sekä keskustelun synnyttämän reflektion tuloksena haastateltavat löysivät yhteisen huolen ja toisaalta ratkaisun siitä, että kehittämistyön tahti ja paine ratkaisujen löytämiselle on suurta, mutta mikäli on mahdollista käyttää aikaresurssia siihen, että tehdystä työstä viestitään ja pohditaan kokonaiskuva, on mahdollista löytää suuria kokonaisuutta palvelevia kehittämisen linjoja. Lisäksi löydettiin toive aikaresurssien suuntaamisesta myös yksittäisen asiakkaan tasolla; aika mahdollistaa asiakkaan asiaan syventymisen ja sitä kautta parhaiden mahdollisten ratkaisujen löytämisen.

Vakkuri ym. (2021: 147–148) määrittelevät onnistuneiksi tuottavuuden ohjauksen kriitereiksi selkeät ja toteutettavat tavoitteet, mahdollisuus mitata toteutusta ja lopputulosta sekä toteutukselle riittävä aika. Erityisesti riittävä aika korostui useamman haastateltavan havainnoissa ja kokemuksissa. Julkisen vallan ohjauksessa huomioitavaa on myös erottaa ohjauksen kohde, käytössä olevat keinot sekä yhteiskunnalliset rakenteet, jotka vaikuttavat ohjauksen ajatteluun. Ohjauksessa on siis otettava huomioon kokonaisuus, joka oli myös monen haastateltavan mielestä tärkeää, mutta kaivattaisiin enemmän aikaa kokonaisuuden haluun ottamiseksi. Vakkuri ym. edelleen määrittävät tuottavuusohjauksen tavoitteiden asettamisena, on tärkeää tietää mitä tavoitellaan, kuka ohjaa tavoitteita ja vastaavatko tuottavuustavoitteet toiminnan tarkoitusta eli tavoitteet, tuottavuuden ja vaikuttavuuden keskinäiset suhteet. (Vakkuri ym. 2012: 147–148.) Nämä huomiot nousivat esiin myös haastateltavien puheenvuoroissa.

Kehittämisessä resurssinäkökulman rinnalla on pohdittava kehittämisen aikajännettä. Toimeentulotuki on käsittelyn aikajänteeltään ja hakemisen tiheydeltään nopein etuus. Suunnittelussa pyritään löytämään nopeita ratkaisuja ja kehittämistoimenpiteet kohdistuvat suuriin kokonaisuuksiin. Etuuden merkitys on asiakkaille suuri ja siksi kehittämistyön tarve luo painetta löytää ratkaisuja. Paras ratkaisu ei aina löydy, mikäli se tehdään

kiireellä. Mikäli kehittämiseen olisi enemmän aikaa, voitaisiin löytää enemmän vaihtoehtoisia toimintatapoja ja hahmottaa paremmin yhteinen lähtökohta. Lisäksi aika mahdollistaa paremman viestinnän, jolloin tiedetään paremmin mitä eri tahoilla organisaation sisällä tehdään ja päällekkäinen työ vähenee. Aika mahdollistaa kokonaiskuvan hahmottamisen. Myös yhteiskunnallinen muutos voi olla nopeaa ja muutokseen tulee kyetä vastaamaan. Jos kehittämistyöhön varattaisiin enemmän aikaa, tuo se kehittämiseen hallittavuuden tuntua. Lisäksi haastatelluissa pohdittu mahdollinen sosiaaliturvan kokonaisuudistus toisi mahdollisuuksia kokonaisvaltaiselle kehittämiselle ja loisi mahdollisuuksia yksinkertaistaa eri etuuksia. Aika resurssina kehittämistyössä palvelee sekä asiakaspalvelussa, ratkaisutyössä että myös yksittäisten asiakkaiden etua.

Asiakaspalvelun näkökulmasta arvioidaan kehityssuunnan olevan mahdollinen osaamisen erikoistuminen, joka ei tarkoita yksittäisen työntekijän osaamisen kehittämistä erikoistuen vaan esimerkiksi asiakkaiden erilaisuuden tunnistamisen kautta erilaisiin elämäntilanteisiin erikoistumista. Erityisenä työkaluna tässä on ajanvarauspalvelu ja sen mahdollisuudet. Ajanvaraus mahdollistaa asiakkaan asiaan syventymisen. Kun asiakkaan kanssa on enemmän aikaa käydä asioita läpi, on mahdollista paremmin ohjata asiakasta asioimaan hänen kannaltaan kaikkein sujuvammin Kelassa ja pystytään kertomaan enemmän etuuksista, lisäksi asiakkaalla on aikaa vastaanottaa kerrottu informaatio. Ajanvaraus on mahdollinen ratkaisu, jolla pystytään karsimaan asiointeja, joita ei tarvittaisi, mikäli aiemmillä asioinneilla olisi enemmän aikaa asiakkaan tilanteeseen syventymiseen. Voitaisiin myös antaa asiakkaalle yksityiskohtaisempaa ohjausta. On sekä asiakkaan, että asiakaspalvelijan etu, mikäli asiointi tapahtuu ajanvarauksella. Toimeentulotuen siirtyessä Kelaan kartoitettiin asiakaspalveluun toteuttamiseen erilaisia vaihtoehtoja esimerkiksi erillistä palvelupistettä toimeentulotukea hakeville. Etuus on kuitenkin yhtenä syynä asioinnille valtaosassa asiakaspalvelutilanteita, siten päädyttiin olla eriyttämättä asiakaspalvelua. Puhelinajanvarauksen kautta voitaisiin myös toteuttaa erikoistumista siten, että puheluja hoitaisivat eri kohderyhmiin erikoistuneet työntekijät. Paikallisesti suurin osa asiakaspalvelupisteistä on sellaisia, ettei erikoistumista ole toimitoissa kannattavaa toteuttaa.

Kehittämistyötä tehdään Kelan kaikissa tulosityksiköissä. Kelan valtuutettujen ja johdon työssä toimeentulotuki on keskeisessä asemassa. Toimeentulotuki ja sen käsittely on kehittynyt jatkuvasti etuuden Kelaan siirtymisestä lähtien ja kehittyy edelleen. Myös yhteistyö yhteistyökumppaneiden kanssa ja yhteistyöasiakaspalvelupisteet tai yhteispalvelupisteet, joissa eri organisaatiot ovat saman katon alla lienevät yleistyvän. Tällä mahdollisesti voidaan vaikuttaa myös päällekkäisen työn poistumiseen.

Lumijärven mukaan on mahdollista kehittää tuloksellisuutta tai laatua ja samanaikaisesti parantaa vaikuttavuutta ja kokonaistuloksellisuutta; lisäksi sisäinen koherenssi tulosmittareilla on korkean tuloksellisuuden taustalla erityisesti usean vuoden kehitystä tarkasteltaessa. (Lumijärvi 2009: 47–48.) Haastatteluissa ilmeni, että kehittämistyötä on tehty jatkuvasti ja osa esitetystä kehittämis ehdotuksista olivat pidemmän tähtäimen tavoitteita, mutta toisaalta haastatteluissa ilmeni myös käytännönläheisiä lyhyellä aikavälillä toteutettavissa olevia kehittämis ehdotuksia.

Kokonaisuutena tarkastellen tässä kappaleessa käsitellyt havainnot haastatteluista muodostavat laaja-alaisen kokonaisuuden edeten palvelutarpeiden hahmottamisesta erilaisiin asiakkaisiin, haasteiden kokonaisuuden hahmottelusta, resurssien määrittelyn kautta kehittämistyön ja osaamisen lisäämisen keinovalikoiman tunnistamiseen. Osa haastatteluissa nousseista kehittämismahdollisuuksista ovat vielä resurssien ja toteutuksen mahdollisuuksien näkökulmasta kauempana tulevaisuudessa. Toisaalta haastatteluissa nousi monia kehittämistoimenpiteitä, joita toteutetaan jo osana jatkuvaa kehittämistä. Lisäksi jo tehtävässä sisäisessä ja kumppaneiden kanssa tehtävässä yhteistyössä tunnistettiin mahdollisuuksia. Tässä mainitut seikat muodostavat kokonaisuuden, joka on pyrkinyt vastaamaan tutkimusongelmaan eli miten palveluiden vaikuttavuudella voidaan lisätä perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa. Seuraavassa kappaleessa esitellään tämän tutkimuksen johtopäätökset ja

esitetään ehdotukset jatkotutkimukselle. Tämä kappale päättyy seuraavalta sivulta alkavaan kahden taulukon kokonaisuuteen. Taulukoiden tarkoitus on koota yhteen tässä tutkimuksessa havaitut seikat.

**Taulukko 4.** Toimeentulokiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa, kontekstina vaikuttavuus julkisissa palveluissa

Palvelutarpeet	Asiakkaat	Haasteet	Ratkaisuja
Palvelut vaihtelevat paikkakuntakohtaisesti.	Elämäntilanteet vaihtelevat, moninaisuus.	Kielelliset haasteet, lukemisen ja kirjoittamisen haasteet.	Selkokieliisyys.
Nopea, sujuva hakeminen.	Eri etuuksien piirissä tai toimeentulotuki ainoana etuutena.	Tarkoituksenmukaisuudesta poikkeavan usein asioiminen.	Digituki.
Ajanvarauspalvelun tarve; kun asiakkaan tilanne vaatii ennakoon valmistautumista tai enemmän aikaa.	Pienituloiset perheet keskenään erilaisia: yksin-, kaksinhuoltajat ja erilaiset perhemuodot.	Riskitilanteiden tunnistaminen; asiakkaalla voi olla muu tunnistamatta jäävä tuen tarve.	Ajanvarauspalveluun panostaminen; mahdollista käyttää aikaresursseja asiakkaisiin, jotka sitä tarvitsevat.
Verkkoasioinnin tuen tarve ja puhelimitse asiointi.	Etuuden tarpeen perusteet erilaisia; työttömät ja pienituloiset palkansaajat. Myös asiakkaat, jotka kokevat tuen tarvetta, mutta, joille ei muodostu oikeutta etuuteen esim. säästöjen takia.	Asiakkaan odotuksien ja palvelun realiteettien välinen kuilu, kuilusta johtuen kokemus palvelusta voi olla heikko ja korottaa kynnystä asioida.	Ajatus voimaantumisesta; asiakkaalle syntyvä kokemus osaamisesta ja kykenevyydestä.
Tuen tarve hakemuksen, liitteiden ym. asiakirjojen toimittamiseksi.	Väliaikaisen tuen tarpeet; Kesäaikaan tuen piiriin opiskelijat, joilla ei ole oikeutta muihin etuuksiin, ja jotka eivät ole työllistyneet ja jotka eivät voi opiskella kesällä; muu yllättävä, ennakoimaton tuen tarve kuten sairastuminen.	Tilanteiden nopeat vaihtelut, muutos sekä käsittelyn nopeus. Suunnittelujänteen lyhyt ajallinen kesto.	Palvelun kehittäminen, kokeilut; esim. asiakkuusvastaavat. Moniammatillinen palvelu.
Tulkkauspalvelun tarve. Selkokielisen palvelun tarve.  Yksilölliset tuen tarpeet.  Asiakasryhmien erilaiset tarpeet.	Väliinputoajat; kadonneet; asiakkaat, jotka eivät hakeudu tai pääse tuen piiriin.	Työntekijän persoona ja tausta; voivat vaikuttaa palvelutarpeisiin vastaamista edistävästi tai haastavasti; vaikuttaa siihen, kuinka osaa toimia tilanteessa ja johtaa asiakaspalvelutilannetta, mitä ratkaisuja tekee sekä miten ymmärtää asiakkaan tilanteen.	Saavutettavuuden kehittäminen esim. palvelun sijainnin miettiminen asiakasnäkökulmasta.
Tarpeiden kestot eripituisia. Erytisenä kiireellisen tuen tarve.	Eri taustoja; perheellisiä, nuoria, parisuntia, työttömiä, työkyvyttömiä, maahanmuuttajia, vankilasta vapautuneita ja henkilöitä, jotka edustavat useampia eri määreitä.	Vastaamattomat osaamistarpeet; lisäkoulutuksen tarve suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin.	Osaamisen kehittäminen; Vuorovaikeuttaminen kokeneemman käsittelijän kanssa edesauttaa ymmärryksen lisäämisessä, koulutus ja koulutautuminen.
Muiden palveluiden tarve; voi käydä ilmi, kun asiakas asioi Kellassa. Esimerkiksi sosiaaliryhmiä.	Henkilöt, joilla erilaisia asiointikykyä heikentäviä tekijöitä; kuten puhekyvyn heikkeneminen, alkava muistisairaus tai muu haaste.	Resurssien rajallisuus.	Työnkierto; lisää ymmärrystä kollegoiden työstä ja asiakkaiden elämäntilanteista

**Taulukko 5.** Toimeentulokiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen Kansaneläkelaitoksessa, kontekstina vaikuttavuus julkisissa palveluissa, jatkuu

<b>Kehittämistyö</b>	<b>Yhteistyö</b>	<b>Pitkän tähtäimen kehittämis- mahdollisuuksia</b>
Palvelumallin kehittäminen; uusi tapa palvella asiakkaat.	Verkostoyhteistyö; verkostoja eri kohderyhmien tai ilmiöiden ympärillä.	Erikoistuminen; työntekijöiden osaamisen kohdentaminen eri asiakasryhmiin.
Asiakasraadit.	Tiedon välittäminen.	Palvelun erikoistuminen; esimerkiksi omat työjonot.
Kehittämishankkeet.	Kuntayhteistyö; Monissa paikoin yhteistyö toimii hyvin, käytännöistä sovittu, hyvin toimivassa yhteistyössä yhteyshenkilöt ovat tiedossa, keskusteluyhteys toimii luontevasti ja yhteistyö on kaikkien eduksi.	Simultaaniratkaisut; palvelutilanteissa voitaisiin antaa asiakkaille ratkaisu ja päätös.
Ratkaisutyön ja asiakaspalvelun yhteydenpidossa ja sisäisessä tiedon siirrossa käytettävien yhteydenottojen eli kirjallisten selostuksien asiakaskontaktin sisällöstä edelleen kehittäminen.	Yhteispalvelupisteet; Palvelua saman katon alla.	Fyysisen saavutettavuuden näkökulmasta yhteispalvelupisteiden arvioidaan yleistyvän.
Kelassa työskentelee palvelumuotoilijoita ja asiakkuuspalveluiden kehittämisryhmässä palvelumuotoilua käytetään ja kehitetään.	Paikallisesti, alueellisesti.  Yhteistyön kynnyksen mataltaminen tavoitteena.	Robotiikan kehittyminen, automatisaatio ja tekoäly.
Asiakasprosessin kerralla kuntoon hoitamisessa esimerkiksi puhelimitse ja puhelinajanvarauspalvelun kehittäminen.	Jatkuva dialogi on tärkeää, jotta muodostuu yhteinen tilannekuva, missä ollaan ja mihin ollaan menossa.	On tunnistettu tarve saada hakemusten massa kulkemaan ratkaisutyössä sujuvasti, tehokkaasti ja helposti. Sujuvampi prosessi mahdollistaa resurssien tehokkaamman käytön. Perustehtävän tehokkaampi hoitaminen
Resurssien riittävyys, oikeanlainen allokointi sekä varmistaminen, että perustehtävä tulee tehdyksi kehittämisen rinnalla.	Luottamus, syvempi keskinäinen ymmärrys ja keskinäisen haastamisen salliminen.	
Asiakkaan asema keskiössä ja kehittämisen sekä työn tekemisen lähtökohtana; laatu- ja asiakaslähtöisyys.	Päällekkäisen työn tekemisen vähentäminen.	

Ylläoleviin taulukoihin 4 ja 5 on kerätty koottuna tärkeimmät asiat palvelutarpeista, asiakkaista, haasteista ja ratkaisuista sekä kehittämistyöstä, yhteistyöstä ja pitkän tähtäimen kehittämismahdollisuuksista. Kunkin otsikon alle on kerätty tiivistettynä haastatteluissa ilmenneet seikat. Taulukoiden otsikot noudattelevat analyysin teemoja. Näiden otsikoiden alle on kerätty keskeisimmät havainnot, jotka nousivat haastatteluista. Taulukoita on kaksi esitysteknisistä syistä ja luettavuuden vuoksi, mutta ne liittyvät kiinteästi toisiinsa ja kokoavat yhteen tutkimuksen tärkeimmät havainnot. Seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen havainnoista tehdyt johtopäätökset.

## 5 Johtopäätökset

Tässä luvussa eli johtopäätöksissä pyritään arvioimaan miten hyvin tehty tutkimus vastasi sille asetettuihin tavoitteisiin, jotka on kuvattu johdannossa, ja pyritään esittelemään kiinnostavat työllä saavutetut havainnot sekä arvioimaan jatkotutkimustarpeita ja tutkimuksen käyttökelpoisuutta tulevaisuudessa.

### 5.1 Keskeiset lopputulokset

Julkisten palveluiden vaikuttavuus on keskeinen kysymys jo niiden olemassaolon oikeutuksen kannalta tarkasteltuna. Kun yhteiskunnan resurssit ovat rajallisia on pystyttävä perustelevaan julkisten palveluiden olemassaolo. Suomalaisessa yhteiskunnassa Kansaneläkelaitoksella on keskeinen rooli hyvinvointiyhteiskunnan turvaverkkojen toteuttajana ja etuuksien maksajana. Perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus ja sen saajille merkittävä tuki. Niin kauan kuin hyvinvointiyhteiskunnan turvaverkkoja ja julkisia palveluja tarvitaan, on niiden vaikuttavuus myös ajankohtainen aihe.

Tutkimuksen tutkimusongelma oli; miten palveluiden vaikuttavuudella voidaan lisätä perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamista Kansaneläkelaitoksessa. Hallintotieteellisessä tarkastelussa vaikuttavuuden ja julkisten palveluiden tutkimuksella on perinteitä, mutta myös uutta tutkimusta tarvitaan ymmärryksen lisäämiseksi. Vaikuttavuuden ja julkisten palveluiden teoriapohjan ymmärtäminen mahdollistaa palveluiden entistä paremman toteuttamisen. Tässä tutkimuksessa havaittiin, että erilaisten asiakkaiden tunnistaminen ja heidän palvelutarpeidensa huomioiminen, jatkuva kehittäminen, asiakasnäkökulma sekä yhteistyö laajasti ymmärrettynä näyttäytyivät keskeisinä vaikuttavuutta edistävinä toimenpiteinä.

Palveluiden nykytila perustoimeentulotukiasiakkaille on haastatteluiden perusteella hyvää ja ajoittain intensiivistä palvelun muotoa kuten ajanvarauspalvelua tarjotaan pitkään.

Tukea palveluissa asioimiseen saa. Toimeentulotukiasiakkaat ovat samassa asemassa kuin muutkin asiakkaat ja palvelutarpeeseen pystytään lähtökohtaisesti nykyisellään vastaamaan. Etuuden käsittely ja etuusneuvonnan antaminen vaatii erityisosaamista verrattuna muihin etuuksiin. Haastatteluissa ilmeni huolta näkymättömiin jäävistä henkilöistä, joilla voisi olla tarve ja oikeus toimeentulotukeen. Nämä asiakkaat eivät syystä tai toisesta hakeudu Kelan palveluiden piiriin eikä heitä osata tai ei ole resurssia etsiä tällaisia henkilöitä. Toisaalta asiakkaille, jotka eivät halua palvelua, ei voida ilman heidän tahtoaan tarjota palvelua. Haastatteluissa ilmeni tarvetta pohdinnalle tulisiko tilannetta selvittää yhteiskuntavastuun näkökulmasta.

Haastattelujen perusteella yksi asiakkaille tarjottavan tuen muodoista on ollut Kelassa toteutettu asiakkuusvastaavakokeilu, jossa valitulle asiakkaalle nimetään tietyn perusteiden asiakasvastaava, joka vastaa ja neuvoo yksittäisen asiakkaan asioinneilla. Kokeilussa on laadittu kriteerit, joiden perusteella asiakkaat, joilla on monia etuuksia ja mahdollinen lisätuen tarve asiointiin ohjataan kokeiluun. Lisäksi on kehitetty moniammatillista palvelua, jossa eri asiantuntijat yhdessä etsivät ratkaisuja. Osa asiakkaista asioi usein käyttäen intensiivisen tuen mahdollistavaa palvelukanavaa, vaikka asiakas voisi asioida itsenäisemmin. Tällainen asiointityyli kuluttaa käytettävissä olevia resursseja, jolloin palvelua on vähemmän tarjolla niille, jotka eivät kykene asioimaan itsenäisesti. On sekä asiakkaan, että palvelua tuottavan organisaation etu, että resurssit kohdentuvat oikein ja oikea-aikaisesti.

Haastatteluissa tuli esiin, että asiakkaiden elämäntilanteet voivat olla toisistaan hyvin poikkeavia ja asiointia vaikeuttavia haasteita on monenlaisia esimerkiksi liikkumisrajoitteet, joissain tapauksissa, asuminen fyysisesti etäällä palvelusta sekä erilaiset kielelliset haasteet, terveydentilasta johtuvat haasteet tai vaikkapa kokemattomuus digilaitteiden käytöstä tai niiden puuttuminen. Yhtenä vastauksena haasteeseen on digituki. Digituki palvelun tukimuotona ei kosketa vain Kelaa, vaan eri julkista palvelua tarjoavien organisaatioiden tulee varmistaa, että asiakkaiden oikeudet toteutuvat erityisesti palveluiden

siirtyessä yhä vahvemmin verkkoon. Digituki on yksi keino varmistaa, että sellaiset henkilöt, jotka asuvat etäällä fyysisistä palveluista pystyvät asioimaan ja, että asiakkailla on välineet ja osaaminen itsenäiseen asiointiin verkon välityksellä. Asioimisen haasteisiin vastaamiseen linkittyy ajatus voimaantumisesta; asiakkaalle syntyy kokemus osaamisesta ja kykenevyydestä. Tätä voi tukea myös selkokielisyys, jonka avulla asiakas voi kokea kyvykkyyttä asioida, vaikka kielitaito aiheuttaisi haasteita. Lisäksi tulisi varmistaa, ettei jäisi huomaamatta muunlainen sosiaalisen tuen tarve. Esimerkiksi robotiikan kehittymisellä ja tekoälyllä voidaan tulevaisuudessa mahdollisesti poimia ja tunnistaa riskitilanteita.

Palvelutilanteissa työntekijän osaaminen ja kokemus vaikuttavat siihen, miten asiakas tulee kohdatuksi. Palveluasiantuntijan tai ratkaisuasiantuntijan persoona voi vaikuttaa tilanteen hahmottamiseen ja siihen, kuinka asioita tai asiakkaan palvelutarvetta käsittelee ja kuinka sen pystyy ratkaisussa ottamaan huomioon. Työntekijän oma persoona ja tausta näkyy palvelutyössä. On otettava huomioon luontainen kohtaaminen ja inhimillisessä kohtaamisessa vaikuttavat seikat. Myös työntekijän oma kokemus työstä ja sen merkityksestä voi vaikuttaa tilanteessa. Persoona vaikuttaa siihen, kuinka toimii asiakkaan kanssa ja kuinka johtaa asiakaspalvelutilannetta, mitä ratkaisuja tilanteissa tekee sekä miten ymmärtää asiakkaan tilannetta.

Haastatteluissa ilmeni tarve erilaisten tuentarpeiden tunnistamisen osaamiselle, jota voidaan lisätä kouluttamalla. Yksi keino lisätä osaamista on vuorovaikuttaminen kokenemman käsittelijän kanssa, mikä edesauttaa ymmärryksen lisäämisessä. Ymmärrys elämäntilanteista on keino, jolla saadaan erityisen tuen tarpeessa oleva asiakas oikea-aikaisesti oikean palvelun piiriin. Yhteistyötä voitaisiin tukea erilaisin keinoin. Henkilöstön osaamista voitaisiin kehittää esimerkiksi työnkierron avulla sekä sisäisesti että esimerkiksi yhteistyössä sosiaalityön kanssa. Kerrottiin, että tällaisia malleja oli kokeiltu paikallisesti esimerkiksi havainnoimalla työtä. Tilanteisiin voitaisiin tarttua paremmin, mikäli ymmärrys asiakkaan tilanteesta ja palvelukokonaisuudesta on sen eri osatoteuttajilla

parempaa. Myös sisäinen ymmärrys kollegoiden työstä voisi lisätä laajempaa ymmärrystä sekä yhteiseen työskentelyyn, että asiakkaiden elämäntilanteisiin.

Haastatteluissa ilmeni, että ratkaisutyön ja asiakaspalvelun välisessä yhteydenpidossa ja sisäisessä tiedon siirrossa käytettäviä yhteydenottoja eli kirjallisia selostuksia asiakaskontaktin sisällöstä voitaisiin edelleen kehittää. Ne ovat keino välittää ratkaisun tekijälle tietoa asiakkaan kokonaistilanteesta, joka voi välittyä paremmin kasvokkain tapahtuvasta tai puhelimitse käydystä kanssakäymisestä.

Haastateltavien mukaan asiakaskokemus Kelasta voi vaikuttaa asiakkaan kynnykseen haakeutua Kelan palveluihin. Kelassa työskentelee palvelumuotoilijoita. Asiakkuuspalveluiden kehittämissyksikössä palvelumuotoilua käytetään ja kehitetään, jotta palvelutarpeeseen voitaisiin vastata. Palvelumuotoilussa huomioidaan toimeentulotukiasiakkaiden ja heidän elämäntilanteidensa heterogeenisyys. Kehittämistyössä otetaan huomioon esimerkiksi se, että osa asiakkaista ovat pitkäaikaisia toimeentulotuen asiakkaita, toisilla taas toimeentulotuen tarve on lyhyt- tai väliaikainen. Kaikki toimeentulotuen asiakkaat eivät ole sosiaalityön tuen tarpeessa. Osa tulisi kuitenkin osata ohjata oikean muun palvelun piiriin. Kaikki eivät tarvitse Kelalta tai kunnalta muuta palvelua. Elämäntilanteet vaihtelevat ja asiakas tulisi tuntea; palvelutarvetta ei voida tavoittaa kunnolla ja vastata siihen ilman, että on tuntemus asiakkaiden elämäntilanteiden eroavaisuuksista.

Haastatteluissa ilmeni, että Kelassa kehittämistyötä tehdään erilaisissa hankkeissa. Haastattelun aikaan palvelumallia oltiin kehittämässä ja työhön oli nimetty moniammatillinen kehitystyöryhmä. Palvelumallin idea perustuu tilannetajun käyttämiseen ja omaan asiantuntijuuteen luottamiseen. Mallin mahdollisuudet perustuvat erityisesti asiakkaiden ja heidän palvelutarpeidensa erilaisuuden tunnistamiseen. Haastattelujen mukaan yhteistyö osoittautui yhdeksi keskeisenä pidetyksi vaikuttavuuden kehittämisen työkaluksi. Kelassa tehdään yhteistyötä sekä sisäisesti, että ulkoisesti. Toimeentulotuki liittyy monen verkoston ja kumppanuuksien työskentelyyn. Verkostoja on olemassa paikallisesti ja laa-

jemmin. Yhteistyötä tehdään myös hankkeissa. Yksi tärkeimmistä yhteistyökumppaneista ovat kunnat. Monissa paikoin yhteistyö toimii ja käytännöistä on sovittu; haastattelujen perusteella hyvin toimivassa yhteistyössä on yhteyshenkilöt tiedossa, keskusteluyhteys toimii luontevasti ja yhteistyö on kaikkien eduksi. Kehittämistyöllä voidaan löytää arjen käytäntöjä, joista kaikki hyötyvät.

Ratkaisujen etsiminen ja kehittäminen on jatkuvaa ja yhteistyötä lisätään eri tahojen kanssa. Sisäisestä kehittämistyössä keinovalikoima on laaja, ratkaisuja etsitään myös asiakkaiden kanssa esimerkiksi järjestämällä asiakasraateja, joissa on noussut esiin tarve saada palvelut saman katon alta. Tarpeeseen liittyy monia taustatekijöitä: perustoimeentulotuen asiakkailta on pienet tulot, joka voi vaikeuttaa liikkumista, joka voi vaikeuttaa merkittävästi asiointia. Asiakkailta voi olla monia julkisia palveluita käytössä ja tämä edellyttää asiointia eri tahoissa Kelan lisäksi. Fyysisen välimatkan näkökulmasta toivotaan, että palvelut olisivat mahdollisimman lähellä tai mieluiten samassa pisteessä. Lisäksi samassa paikassa sijaitseminen voi edistää eri tahojen yhteistyötä. Fyysisen saavutettavuuden näkökulmasta yhteispalvelupisteiden arvioidaan haastateltavien mukaan yleistyvän siten, että samankaltaisten julkisten palveluntarjoajien palvelut löytyvät useammin saman katon alta.

Haastatteluissa nousi odotusten kohtaaminen kehitettävänä ja tärkeänä huomioitavana seikkana niin asiakkaiden kuin yhteistyökumppaneidenkin kanssa. Yhteistyökumppaneiden kanssa on kyse strategisesta kumppanuudesta ja odotusten kohtaamisesta. Asiakkaiden odotuksina voi olla sellaisia asioita, jotka eivät ole Kelan toiminnassa tavoitteena tai sen strategian mukaisia. Yhteistyössä jatkuva dialogi on tärkeää yhteisen tilannekuvan muodostumiseksi. Yhteisen työn suuntaviivojen on oltava samansuuntaisia. Haastatteluissa nousivat luottamus, syvempi keskinäinen ymmärrys ja keskinäisen haastamisen salliminen tärkeinä lähtökohtia. Ratkaisuja etsitään yhdessä ja arvioidaan faktojen perusteella. Haastateltavien mukaan yhteistä tietojen vaihtoa tarvitaan enemmän. Yhteistyön eri yhteistyökumppaneiden kanssa arvioidaan lisääntyvän. Yhteistyön kautta on mahdollista vähentää päällekkäisen työn tekemistä.

Tulevaisuuden palvelussa kehittämismahdollisuutena voisi olla palvelun kehittäminen siten, että palvelutilanteissa voitaisiin antaa asiakkaille ratkaisu ja päätös. Erityisesti ratkaisutyössä mahdollista olisi työjonojen kehittäminen ja osaamisen erikoistuminen. Erikoistuminen osaamisessa palvelisi erilaisia asiakasryhmiä ja erilaisia tarpeita. Erikoistumista on jo toteutettu esimerkiksi asiakkuusvastaavakokeilujen ja moniammatillisen palvelun myötä sekä moniammatillisten verkostojen kautta, joissa ollaan löydetty määritelmiä erilaisille kohderyhmille. Tulevaisuudessa asiakaspalvelussa erikoistuminen on mahdollisuus ja se voidaan ymmärtää myös erilaisten asiakkaiden huomioimisena. Työkaluna palveluissa on muun muassa ajanvaraukseen panostaminen; ajanvarauksella on mahdollista käyttää aikaresurssia asiakkaisiin, jotka sitä tarvitsevat. Palveluiden vaikuttavuuden kehittämismahdollisuuksia olisi koko asiakasprosessin kerralla kuntoon hoitamisessa esimerkiksi puhelimitse. Puhelinajanvarauspalvelussa voisi olla eri kohderyhmiin erikoistuminen mahdollista ja siellä voisi työskennellä henkilöitä, jotka tuntisivat eri kohderyhmien tarpeet paremmin. Puhelunpalvelussa on mahdollisuuksia erikoistumiseen lyhyelläkin aikavälillä olemassa olevien resurssien näkökulmasta, vaihtoehdossa on potentiaalia, koska puhelinajanvarauksilla hoidettavien asiointien määrä on suurempi ja olemassa on vaadittavaa osaamisresurssia.

Toimeentulotuessa erityistä on tilanteiden nopeat vaihtelut, muutos sekä käsittelyn nopeus ja suunnittelujänteen lyhyt ajallinen kesto. Palveluiden vaikuttavuuden kehittämisessä korostuu pohdittavana resurssien riittävyys, oikeanlainen allokointi sekä varmistaminen, että perustehtävä tulee tehdyksi kehittämisen rinnalla. Kiire, ajankäyttö ja resurssit ovat haasteita sujuvalle prosessille. On tunnistettu tarve saada hakemusten massa kulkemaan ratkaisutyössä sujuvasti, tehokkaasti ja helposti. Kokonaisuutena sujuvampi prosessi mahdollistaa resurssien tehokkaamman käytön. Edellä mainittu erikoistuminen esimerkiksi työjonoja eriyttämällä tietyille asiakasryhmille voitaisiin kohdistaa palvelua. Toisaalta ratkaisujen määrä voisi olla menettelyllä pienempää aikaintensiivisemmän ja eri tahojen kanssa tehtävän yhteistyön lisääntyessä. Haastateltavan toivat

esiin, että on tärkeää saada perustehtävä hoidettua ja saada ratkaisuja hakemusten mas-  
saan. Kehittämistyö ja perustehtävän hoitaminen vaatii tasapainoilua resurssien ja työ-  
panoksen kohdistamisen kanssa. Tutkimuksen havainto on linjassa Vakkuri ym. (2021:  
144) tutkimukseen, jossa esitettiin, että tehokas palveluprosessien organisaatio ei auto-  
maattisesti johda korkeaan tuottavuuteen, mikäli tehokkuus toteutuu alueilla, jotka eivät  
ole toiminnan ydinalueita, jonka lisäksi tuottavuus voi olla vaarassa jäädä toisarvoiseksi,  
kun peilataan menestymistä pitkällä aikavälillä, toisaalta legitiimin toiminnan varmista-  
minen kuuluu joidenkin organisaatioiden ydinalaan. Tämä soveltuu erityisesti, kun ky-  
seessä on lakisääteinen viimesijainen etuus, toimeentulotuki. Keskeistä Vakkurin ym.  
mukaan on, että organisaatio tunnistaa toiminnan ydinalueen ja organisoii palvelupro-  
sessin tehokkaaksi ydintehtäväalueellaan. (Emt. 2012: 144). Jotta palveluiden vaikutta-  
vuutta kehitetään oikeaan suuntaan, tulisi asiakkaan aseman olla keskiössä ja kehittämi-  
sen sekä työn tekemisen lähtökohtana olla laatu- ja asiakasnäkökulma. Asiakaslähtöisyyden keinoja  
haastattelujen mukaan on asiakasryhmien ja palvelutarpeiden tunnistaminen.

Haastatteluissa oli mukana eri näkökulmista toimeentulotukea tarkastelevia asiantunti-  
joita ja esiin nousi monilta sama havainto, että mikäli pystytään aikapaineista huolimatta  
pysähtyä pohtimaan kehittämistyössä kokonaiskuvaa, on mahdollista löytää myös isoja  
kehityslinjoja. Toisaalta sama pätee yksittäisen asiakkaiden kohdalla, aika mahdollistaa  
parempien ratkaisujen löytämisen ja asiakkaan edun toteutumisen. Lopuksi voidaan to-  
deta, että vaikuttavuuden ja julkisten palveluiden teoriapohjan ymmärtäminen mahdol-  
listaa palveluiden entistä paremman toteuttamisen ja sitä kautta on mahdollista vastata  
paremmin asiakkaiden palvelutarpeisiin, jonka kautta palveluilla on vaikuttavuutta. Tässä  
tutkimuksessa havaittiin keskeisinä havaintoina erilaisten asiakkaiden tunnistamisen ja  
heidän palvelutarpeidensa huomioimisen, jatkuvan kehittämisen, osaamisen lisäämisen,  
asiakasnäkökulman huomioimisen sekä yhteistyön laajasti ymmärrettynä olevan keskei-  
siä vaikuttavuutta edistäviä toimenpiteitä.

## 5.2 Rajoitukset ja jatkotutkimus

Tässä kappaleessa pyritään arvioimaan tutkimuksen tekemistä siitä näkökulmasta, mitä olisi vielä tarvittu, mihin kysymyksiin ei vastattu, mahdollisia tiedon puutteita ja arvioimaan jäikö tutkimuksesta puuttumaan jotakin. Tutkimuksen lähtökohtana on vaikuttavuus, joka on hallintotieteellisessä ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa tunnettu käsite. Tutkimusaihe itsessään oli laaja ja kokonaisuutena arvioiden teoriapohjan rajauksessa pyrittiin sisällyttämään teoriapohjan laajuus, jotta pystyttäisiin löytämään laajuutta ymmärtävä kokonaisuus, mutta jälkikäteen arvioiden tutkimusta olisi ollut mahdollista rajata myös toisin. Toisaalta lopputuloksena ollut kokonaisuus palveli tutkimuksen tekemistä ja kokonaisuus eteni selkeästi.

Tutkimuksen tekemisen prosessissa aikataulu asetti haasteita. Tutkijan elämäntilanne ehti muuttua tutkimuksen aikana ja jatkoa ajatellen vastaavan tutkimuskokonaisuuden läpiviemiseksi tutkija varaisi kokopäiväisen panoksen lyhyemmälle aikajaksolle. Tämä tutkimus sai lopullisen muotonsa useamman vuoden ajanjaksona, mikä asettaa haasteita ja rajoituksia ainakin lähteiden tuoreudelle ja kohdeorganisaatiossa tapahtuville muutoksille. Tutkimuksen alkuperäinen aikataulu ei edennyt suunnitelman mukaan. Tutkimus on syntynyt vaiheittain ja valmistuu ajallisesti haastatteluajankohtaa myöhemmin. Lisäksi tutkimuksen tekemiseen vaikutti ohjausprosessissa tapahtunut ohjaajan muutos. Tiiviimpi työskentelyaikataulu mahdollistaisi eheämmän ja kokonaisuutena hallittavamman prosessin. Toisaalta löyhempi aikataulu mahdollisti asioiden ”kypsyttelyn” ja asioiden tarkastelun useammasta eri näkökulmasta.

Tutkimus osoitti, että jatkotutkimukselle voisi olla tarvetta sekä teoriavalinnan että kohdeorganisaation näkökulmasta. Vaikuttavuuden teoriapohjan näkökulmasta on mahdollista löytää tehtyjä tutkimuksia, kuitenkin suomenkieliselle ja suomalaista yhteiskuntaa tarkastelevalle tutkimuskirjallisuudelle olisi vielä tilaa. Vaikuttavuuden hahmottuminen kehittyi. Käytännössä vaikuttavuutta edellytetään julkisilta palveluilta, kuitenkin käytän-

nön julkisorganisaatioiden työkaluna vaikuttavuus voi olla vielä epämääräiseksi jäävä käsite. Näin ollen vaikuttavuuden aikaansaamisen tematiikalle voisi olla tulevaisuudessa tarvetta tutkia. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen etuuksien kehittyessä vaikuttavuusnäkökulman säilyttäminen kehittämisessä on tutkijan näkemyksen mukaan ja tutkimukseen peilaten tärkeää. Näin ollen ehdotan tutkimaan edelleen vaikuttavuuden tematiikkaa erityisesti suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen sektorin näkökulmasta. Mahdollisella jatkotutkimuksella voidaan löytää lisää vaikuttavuutta lisääviä toimenpiteitä. Tutkimuksessa keskityttiin erityisesti vaikuttavuuteen julkisissa palveluissa ja vaikuttavuuden avulla saatettavaan perustoimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin paremmin vastaamiseen Kansaneläkelaitoksen kontekstissa, mahdollisia hyviä jatkotutkimuskohteita olisivat vaikuttavuuden lähikäsitteistöstä löytyvät kokonaisuudet kuten esimerkiksi tehokkuus julkisissa palveluissa. Toinen jatkotutkimusmahdollisuus voisi olla vaikuttavuuden ja sen lähikäsitteiden välinen suhde. Esimerkiksi laatua ja tehokkuutta saatetaan asettaa toisiinsa poissulkeviksi, vaikka olisi mahdollista väittää näiden olevan vain saman asian kääntöpuolia tai toinen toistensa edellytyksiä. Jatkotutkimuksella on myös mahdollista löytää laajemmin yleistettäviä tuloksia. Tutkimusta varten luotu teoreettinen määrittely on toivottavasti osaltaan käyttökelpoinen pohja mahdollisille tuleville tutkimuksille.

## Lähteet

- Aistrich, Matti (2014). *Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra*. Saatavissa 30.1.2019: <https://www.sitra.fi/artikkelit/kannattaako-vaikuttavuutta-yrittäa-mitata/> julkaistu 3.3.2014.
- Andrews, Rhys & Tom Entwistle (2013). Four faces of public service efficiency: What, how, when and for whom to produce. *Public Management Review*; Vol. 15, No. 2, 246–264, Saatavissa 10.1.2019: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.725760>
- Billis, David (2010). *Hybrid Organizations and the Third Sector*. UK: Palgrave Macmillan.
- Boddy, Clive (2005). A rose by any other name may smell as sweet but “group discussion” is not another name for a “focus group” nor should it be. *Qualitative Market Research: An International Journal*. Vol 8. No. 3 248–255. Emerald Group Publishing Limited.
- Boyne, George A., Catherine Farrel, Jennifer Law, Martin Powell & Richard M. Walker (2003). *Evaluating public management reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Bozeman, Barry (1987). *All organizations are public: bridging public private organizational theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, Barry (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Chen, Chung-An (2014). Public service efficiency: reframing the debate, *International Review of Public Administration*, 19:4, 401-403.
- Coenen, Michaela, Tanja A. Stamm, Gerold Stucki & Alarcos Cieza (2011). Individual interviews and focus groups in patients with rheumatoid arthritis: a comparison of two qualitative methods. *Quality of Life Research; Dordrecht*. Vol. 21, Iss. 2, 359-370.
- Curristine, Teresa, Zsuzsanna Lonti & Isabelle Joumard (2007). *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 7- No.1.

- Epstein, Paul D. (1984) The Value of measuring and Improving Performance. Teoksessa: *New Directions in Public Administration*, 265–269.
- Gemmell, Norman, Patrick Nolan & Grant Scobie (2017). Public sector productivity: Quality adjusting sector-level data on New Zealand schools. *New Zealand Productivity Commission Working Paper 2017/2*.
- Grönroos, Christian (2009). *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2015). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hooijberg, Robert & Choi, Jaepil (2001). The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models: An examination of leadership in a private and a public sector organization. *Administration & Society*; Beverly Hills Vol. 33, Iss. 4, 403-431.
- Johnson, Gerry & Kevan Scholes (2001). *Exploring Public Sector Strategy*. UK: Pearson Education Ltd.
- Joyce, Paul (2012). *Strategic leadership in public services*. London. New York: Routledge.
- Jyväskylän yliopisto (2014). Saatavissa 25.10.2020: <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat>
- Kangasharju, Aki (2008), *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kangasharju, Aki, Tero Tyni, Teija Mikkola, Tuomas Mänttari & Maija Valta (2010). *Vaikutavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus Government Institute for Economic Research.
- Kansaneläkelaitos (2021). Saatavissa 27.4.2021: [https://tilastot.kela.fi/ibmcognos/bi/?perspective=classicviewer&pathRef=.public\\_folders%2FRaportit%2F91%20Etuudet%2F9103%20Perustoimeentulotuki%2FKelan%20maksama%20perustoimeentulotuki%20%289103RS005%29&id=iBB5903D748694A029DEA7797050C04BB&ui\\_navbar=false&objRef=iBB5903D748694A029DEA7797050C04BB&action=run&format=HTML&cmPropStr=%7B%22id%22%3A%22iBB5903D748694A029DEA7797](https://tilastot.kela.fi/ibmcognos/bi/?perspective=classicviewer&pathRef=.public_folders%2FRaportit%2F91%20Etuudet%2F9103%20Perustoimeentulotuki%2FKelan%20maksama%20perustoimeentulotuki%20%289103RS005%29&id=iBB5903D748694A029DEA7797050C04BB&ui_navbar=false&objRef=iBB5903D748694A029DEA7797050C04BB&action=run&format=HTML&cmPropStr=%7B%22id%22%3A%22iBB5903D748694A029DEA7797)

050C04BB%22%2C%22type%22%3A%22report%22%2C%22default-Name%22%3A%22Kelan%20maksama%20perustoimeentulo-tuki%20%289103RS005%29%22%2C%22permissions%22%3A%5B%22execute%22%2C%22read%22%2C%22traverse%22%5D%7D. Aikasarja, nettomenot, vuosi, koko maa.

Kansaneläkelaitos (2019). *Tietoa Kelasta*. Saatavilla 21.3.2019: <https://www.kela.fi/koko-kuvaus-tilasto-perustoimeentulotuesta>.

Kansaneläkelaitos (2019). *Toimeentulotuen kokonaisuus*. Saatavilla 21.3.2019: <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-kokonaisuus>.

Kansaneläkelaitos (2020). *Perustoimeentulotuen saajat ja saajien osuus väestöstä*. Saatavilla 15.11.2020: [https://tilastot.kela.fi/ibmcognos/bi/?perspective=classicviewer&pathRef=.public\\_folders%2FRaportit%2F91%20Etuudet%2F9103%20Perustoimeentulotuki%2FPerustoimeentulotuen%20saajat%20%289103RS006%29&id=iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2&ui\\_navbar=false&objRef=iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2&action=run&format=HTML&cmPropStr=%7B%22id%22%3A%22iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2%22%2C%22type%22%3A%22report%22%2C%22default-Name%22%3A%22Perustoimeentulotuen%20saajat%20%289103RS006%29%22%2C%22permissions%22%3A%5B%22execute%22%2C%22read%22%2C%22traverse%22%5D%7D](https://tilastot.kela.fi/ibmcognos/bi/?perspective=classicviewer&pathRef=.public_folders%2FRaportit%2F91%20Etuudet%2F9103%20Perustoimeentulotuki%2FPerustoimeentulotuen%20saajat%20%289103RS006%29&id=iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2&ui_navbar=false&objRef=iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2&action=run&format=HTML&cmPropStr=%7B%22id%22%3A%22iC0AC751DD8C0428B8084AF70E3AF13E2%22%2C%22type%22%3A%22report%22%2C%22default-Name%22%3A%22Perustoimeentulotuen%20saajat%20%289103RS006%29%22%2C%22permissions%22%3A%5B%22execute%22%2C%22read%22%2C%22traverse%22%5D%7D) . Lisätieto: koko maa, vuosi 2019, ikäryhmät.

Kansaneläkelaitos (2021). *Perustoimeentulotukihakemuksen käsittely*. Saatavilla 7.2.2021: <https://www.kela.fi/perustoimeentulohakemuksen-kasittely>.

Karré, Philip Marcel (2011). *Heads and Tails: Both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. The Hague: Eleven International Publishing.

Konu, Anne, Pekka Rissanen, Mervi Ihantola & Reijo Sund (2009). "Vaikuttavuus" suomalaisissa terveydenhuollon tutkimuksissa. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2009: 46 285-297.

- Koskinen-Ollonqvist, Pirjo, Antti Pelto-Huikko & Päivi Rouvinen-Wilenius (2005). *Näkökulmia vaikuttavuuteen 2005 / Reflectins to effectiveness: Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet terveyden esittämisessä Näkökulmia vaikuttavuuteen*. Terveyden edistämisen keskus.
- Kuntaliiton julkaisu (2017). *Vaikuttavuus*. Saatavissa 30.1.2019: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/tuloksellisuus/vaikuttavuus> Julkaistu: 2.2.2017
- Kuntoutussäätiö (2017). *Kuntoutussäätiön tutkijoiden ja kehittäjien blogi - Vaikuttavaa kuntoutusta: Mitä on yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja miten sitä arvioidaan*. Saatavissa 30.1.2019: <https://kuntoutussaatio.fi/2017/09/05/mita-yhteiskunnallinen-vaikuttavuus-ja-miten-sita-arvioidaan/> Julkaistu 5.9.2017.
- Laki Kansaneläkelaitoksesta, 731/2001; 1 §*. Finlex. Noudettu 10.4.2021. osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010731>.
- Laki toimeentulotuesta, 30.12.1997/1412; 14c §*. Finlex. Noudettu 10.4.2021. osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>.
- Lumijärvi, Ismo (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen: Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee?*. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Mickwitz, Per (2005). Terveyden edistämisen vaikuttavuuden arviointi ympäristöpolitiikan arvioinnin näkökulmasta / Reflections on evaluating the effectiveness of health promotion based on evaluations of environmental policies. Teoksessa: Koskinen-Ollonqvist, Pirjo, Antti Pelto-Huikko & Päivi Rouvinen-Wilenius (2005). *Näkökulmia vaikuttavuuteen 2005 / Reflections to effectiveness: Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet terveyden esittämisessä Näkökulmia vaikuttavuuteen*. Terveyden edistämisen keskus.
- Mäntyranta, Taina & Minna Kaila (2008). *Fokusryhmähaastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä lääketieteessä*. Duodecim 2008; 124: 1507–1513.
- Nordic Healthcare Groupin julkaisu (2016). *Vaikuttavuus ja sen mittaaminen*. Saatavissa 31.1.2019: [http://www.nhg.fi/wp-content/uploads/2016/09/NHG\\_whitepaper\\_Vaikuttavuusjasenmittaaminen\\_sivut.pdf](http://www.nhg.fi/wp-content/uploads/2016/09/NHG_whitepaper_Vaikuttavuusjasenmittaaminen_sivut.pdf) Julkaistu: 16.9.2016

- OECD:n julkaisu (2015). *OECD and Post-2015 reflections: Building more effective, accountable, and inclusive institutions for all*. Element 6, Paper 1. Saatavissa 16.2.2019: [https://www.oecd.org/dac/\\_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf](https://www.oecd.org/dac/_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf).
- Pyykkönen, Jussi (2016). *Vaikuttavuuden hankinta Käsikirja julkiselle sektorille*. Sitran selvityksiä 115. Sitra.
- Rainey, Hal G. (2014). *Understanding and managing public organizations*. United States of America: Jossey-Bass.
- Rajavaara, Marketta (2007) *Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kela, Tutkimusosasto.
- Schmitz, Björn & Gunnar Glänzen (2016). *Hybrid organizations concept and measurement. International Journal of Organizational Analysis*. Vol.24 No.1, 2016, 18–35. Emerald Group Publishing Limited.
- Sulkunen, Pekka (2005). *Vaikuttavuus tutkimuksen rivien välissä / Efficiency Between the Lines in Research*. Teoksessa: Koskinen-Ollonqvist, Pirjo, Antti Pelto-Huikko & Päivi Rouvinen-Wilenius (2005). *Näkökulmia vaikuttavuuteen 2005 / Reflectins to effectiveness: Vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet terveyden esittämissä Näkökulmia vaikuttavuuteen*. Terveyden edistämisen keskus.
- Vakkuri, Jarmo, Riikka Kivimäki, Anna Kork & Pietu Mänttari (2012) *Tuottavuusongelma julkisrahoitteisissa palveluissa - mitä tiedetään, mitä tehdään ja mitä vaikutuksia tekemisellä on?*. Teoksessa: *Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos*, 138-173. Tampere University Press.

## **Liitteet**

### **Liite 1. Haastattelukysymykset**

#### **Haastattelurunko: Asiantuntijaryhmähaastattelu**

##### **Taustatiedot: kerätään ennen haastattelua**

- asema organisaatiossa
- etuus / tehtävä
- haastateltavan kokemus

##### **Vaikuttavuus Kelan tasolla**

- Kelan toiminta-ajatus
- Kelan palvelut/tavoitellut, halutut aikaansaannokset: ei-tavoitellut aikaansaannokset, muut tavoitellut aikaansaannokset
- tavoiteltujen/haluttujen lopputuloksiin saavuttaminen ja vastuuhenkilöt
- haasteet
- kehittämistyön toteutuminen käytännössä
- millaista työtä tehdään vaikuttavuuden parantamiseksi
- tärkeimmät vaikuttavuutta luovat tekijät omassa työssä
- Kelan ulkopuolinen onnistuminen (yhteiskunnalliset tavoitteet)

##### **Vaikuttavuus asiakaspalvelun ja asiakasrajapinnan tasolla**

- laatu ja vaikuttavuus asiakaspalvelussa
- Kelan asiakaspalvelun toiminta-ajatuksen toteutuminen: toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen, haluttujen asioiden aikaansaaminen, muut onnistumiset asiakaspalvelussa
- asiakkaiden tarpeiden ja tarjottujen palveluiden kohtaaminen & palvelun tavoitavuus; palveluiden vaikuttavuus
- toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeet ja niihin vastaaminen

##### **Vaikuttavuuden seuranta**

- menetelmät, keinot, mittarit

## Liite 2. Tutkimuskutsu

Hei,

Olen Emilia Piitulainen ja toimin palveluasiantuntijana Läntisessä asiakaspalveluyksikössä. Teen samalla Pro Gradu tutkimustyötä vaikuttavuudesta ja Kelan toimeentulotukiasiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamisesta Vaasan yliopiston julkisjohtamisen pääaineelle. Haluaisin kutsua Teidät ryhmähaastatteluun. Kutsun Teidät, sillä uskoisin kokemuksestanne ja asiantuntijuudestanne olevan suuri hyöty tutkimukselle. Tutkimukseen on kutsuttu n.13 henkilöä, joten jokaisella on suuri merkitys tutkimuksen onnistumisen kannalta. Haastattelun ajankohta on ryhmän aika-  
taulujen mukaan toukokuussa 2019.

Haastattelu toteutetaan hyvän tieteellisen tutkimustavan mukaan ja mikäli haluatte osallistua tutkimukseen, saatte etukäteen haastattelukysymykset haastattelun ajankohdan varmistuttua. Haastattelun kokonaiskesto on n.1-2 tuntia. Haastattelun aineisto raportoidaan siten, että yksittäisiä haastateltavia ei voi yhdistää loppupäätelmiin.

Vastaan mielelläni lisäkysymyksiin, joita haluatte esittää koskien tutkimusta ja sen aihetta. Yhteyshenkilönäni Kelassa on myös esimieheni Eveliina Kallio, jonka kanssa voimme sopia aikatauluista tarkemmin. Tutkielman ohjaaja on Olli-Pekka Viinämäki.

Toivoisin tähän viestiin vastausta mahdollisuudestanne osallistua tutkimukseen, joko minulle osoitteeseen [emilia.piitulainen@kela.fi](mailto:emilia.piitulainen@kela.fi) tai [eveliina.kallio@kela.fi](mailto:eveliina.kallio@kela.fi). Panoksenne on tärkeä tutkimukselle ja olen kiitollinen vastauksistanne ja mahdollisesta päätöksestänne osallistua tutkimukseen. Osallistumisen ja alustavan vastauksen voi myös perua, mikäli ette haluaisikaan osallistua. Tarkoituksena on kerätä tietoa tutkimusta varten ja toivottavasti myös tarjota keskustelun myötä uusia näkökulmia omaan ja osallistujien Kela -työhön. Tutkijana odotan innolla haastatteluja.

Avustanne kiittäen,

Ystävällisin terveisin,

Emilia Piitulainen

Vaikuttavuus voidaan määritellä tavoitelluiksi muutoksiksi, joita saadaan aikaan asiakkaissa tuotetuilla tuotteilla (Kuntaliiton julkaisu 2017). Vaikuttavuus tarkoittaa siis käytettyjen resurssien suhdetta aikaansaatuihin vaikutuksiin (Nordic Healthcare Group 2016: 2). Vaikuttavuus julkisella sektorilla voidaan yleisesti määrittää organisaation kyvyksi tuottaa kansalaisille hyvinvointia tai asiakkaan tarpeiden tyydyttämisessä onnistumista palvelutilanteessa ja myös sitä, miten onnistutaan välttämään haittavaikutuksia. Se voidaan määritellä asiakasvaikuttavuudeksi ja yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi sekä palveluiden oikein kohdentumiseksi, kattavuuden ja riittävyyden kautta sekä välillisten vaikutusten kautta näiden muodostamana kokonaisuutena. Vaikuttavuus on määriteltävissä julkiseksi hyödyksi eli siksi arvoksi, joka palvelulla on ympäristölleen ja asiakkaalle. Asiakasvaikutus eli asiakkaalle palvelusta koituva vaikutus on hänelle koituva palvelulla saavutettava muutos hyvinvoinnissa. (Lumijärvi 2009: 19.)