

26.2.2019

BYROKRATIALOUKUT ASIAKKAAN JA KELAN TOIMEENPANON NÄKÖKULMASTA

Mitä Kelassa tarkoitetaan byrokratialoukuilla?

Kelalaisille tehtiin kysely byrokratialoukuista lokakuussa 2018 osana Toimi-hanketta. Kyselyn tulosten perusteella byrokratialoukuilla tarkoitetaan Kelan toimeenpanon näkökulmasta todellista tai asiakkaan kokemaa etuuden hakemiseen, saamiseen tai maksamiseen liittyvää tilannetta, joka estää asiakasta tekemästä hänen toimeentulonsa parantamiseen liittyviä tai itsenäistä selviytymistä lisääviä valintoja

Byrokratialoukku syntyy esim. tilanteessa, jolloin

- asiakas ei uskalla tai halua ottaa vastaan osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä, koska pelkää etuuksien maksamiseen tulevia katkoja ja ennakoimattomuutta
- asiakas jättää ottamatta vastaan osa-aikaisen tai lyhytkestoisen työn, koska etuuden saamiseksi hänen tulee toimittaa selvityksiä, jotka saattavat vaatia häneltä aikaa ja ylimääräistä vaivaa
- asiakkaan osaamattomuus tai haluttomuus selvittää asiaa ja hankkia liitteitä voi johtaa passiivisuuteen omien ratkaisujen ja mahdollisuuksien hyödyntämisessä.

Byrokratialoukulla ei tarkoiteta:

- Järjestelmän ominaisuuksia kuten esim. tietyssä tilanteessa asiakkaan odotuksiin nähden liian pientä etuutta tai mahdollisia epätarkoituksenmukaisia kannustinvaikutuksia (vrt. kannustinloukku). Myöskään epäreiluksi koettu järjestelmän osa ei automaattisesti tarkoita ylimääräisen byrokratian olemassa oloa.
- Asiakkaan ominaisuuksista tai omasta osaamisvajeesta johtuvia asiointiin haasteita, esim. tarve asioida omalla äidinkielellä, joka ei ole virallinen asiointikieli tai halu asioida toisen henkilön puolesta ilman tarvittavaa oikeudellista asemaa tai valtuutusta.

Kelassa tehty kartoitus byrokratialoukuista

Kysely byrokratialoukuista lähetettiin lokakuussa 2018 osana Toimi-hanketta 650:lle satunnaisesti valitulle Kelan toimihenkilölle, joiden nimike on palveluasiantuntija, ratkaisuasiantuntija tai asiantuntijalääkäri. Kyselyyn vastasi 227 kelalaista. Kyselyn tulokset liitteessä 1.

Toimi	Otos	Vastanneita otoksessa	Vastausosuus, %	Vastanneita avoimessa kyselyssä	Vastanneita yhteensä
Palveluasiantuntija	220	73	33	11	84
Ratkaisuasiantuntija	201	71	35	14	85
Asiantuntijalääkäri	225	55	24	0	55
Muu				3	3
Yhteensä	646	199	31	28	227

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin seuraavat kysymykset ja pyydettiin nimeämään etuudet, joissa esiintyy mainittuja ongelmia:

1. Kelan asiakkailta on joskus tilanteita, joissa toimeentulo vaarantuu elämänmuutoksen vuoksi. Kyse voi olla etuusmaksun viivästyisestä tai takaisinperinnästä, jonka taustalla saattaa olla paitsi Kelan oma toiminta myös tiedonkulku Kelan ja muiden organisaatioiden välillä. Yksikin huono kokemus voi aiheuttaa esimerkiksi sen, että etuuden saaja ei halua enää ottaa vastaan lyhytaikaista työtä tai hän kokee asiointiin muuten turhan vaivalloiseksi.

Millaisia ovat edellä kuvatun kaltaiset tilanteet, joita kohtaat työssäsi usein? Mistä asiakkaiden ongelmat johtuvat?

2. Voitaisiinko tällaisille ongelmille tehdä jotain joko Kelan omin toimin tai lainsäädäntöä muuttamalla?

Kyselyyn vastanneista Kelan ratkaisu- ja palveluasiantuntijoista 72.5 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä, että sosiaaliturvaan liittyvä byrokratia haittaa merkittävästi kansalaisten elämää. Kyselyn perusteella selkeästi eniten ongelmia esiintyi perustoimeentulotuessa, työttömyysetuuksissa sekä yleisessä asumistuessa – etuuksissa, joita usein maksetaan samoille hakijoille. Ongelmien syinä kyselyssä nousivat etuushakemusten täyttämisen vaikeus, liitteiden viivästyminen, pitkät läpimenoajat, viivästyksistä johtuvat takaisinperinnät sekä tiedon heikko välittyminen organisaatioiden välillä. Näistä ongelmallisimpana pidettiin liitteiden viivästyistä.

Kyselyn tulokset ovat liitteessä 1.

Kelassa koettuja byrokratialoukkuja

Kelalaisille tehdyn kyselyn tulosten ja vastausten pohjalta Kelan Etuuspalvelujen Lakiyksikön asiantuntijat ovat lisäksi kartoittaneet byrokratialoukkuja ja arvioineet kehittämissuhteita niiden purkamiseksi. Havaitut epäkohdat on tässä muistiossa ryhmitelty asiakokonaisuuksittain sekä sen perusteella, pystyisikö byrokratialoukkua purkamaan Kelan toimintamalleja muuttamalla vai edellyttääkö kehittäminen lainsäädännön muutoksia. Kelan omiin toimintamalleihin kohdistuvat ratkaisuehdotukset ovat suurimmaksi osaksi jo työn alla eri kehittämissuhteissa. Toimintamallien kehittäminen ja vieminen toteutukseen edellyttää Kelassa riittävää resursointia, prosessien ja tietojärjestelmien uudistamista sekä joiltain osin myös kumppanien kanssa tehtävää nykyistä laajempaa yhteistyötä.

Koetut byrokratialoukut voivat olla keskenään erisuuruisia ja niiden purkaminen voi vaatia ajallisesti hyvinkin erilaisia toimia. Ehdotuksiin liittyviä mahdollisia ongelmia ja riskejä ei ole arvioitu tyhjentävästi (esim. menettelytapojen muutoksen osalta tulee varmistaa, ettei sen seurauksena joissain tilanteissa päädytä esimerkiksi etuuksien väärään kohdentumiseen). Mikäli ehdotuksia lähdetään jatkotyöstämään tai selvittämään, joudutaan mahdolliset riskit arvioimaan tarkemmin ja jos esimerkiksi tarvitaan laajoja tarkistuksia lainsäädäntöön niin toteuttamisaikataulu saattaa mennä ennalta arveltua pidemmälle. Lisäksi muistiossa saattaa olla ehdotuksia, joiden toteuttamista yhdessä tulee arvioida riskien osalta erikseen.

1. Etuuksien hakeminen ja siihen liittyvä neuvonta

Suuri osa asiakkaiden yhteydenotoista Kelaan koskee etuuksien hakemista. Kelalaisille tehdyn kyselyn tulosten mukaan 76 % vastaajista koki usein tai silloin tällöin, että etuushakemuksen tekeminen on asiakkaalle hankalaa. Kelan toimeenpanemien etuuksien hakemiseen ja siihen liittyvään neuvontaan liittyy eri asiakasryhmillä erilaisia tarpeita.

1.1. Toiminnan kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelumalli: Henkilökohtaista palvelua tai asioinnissaan tukea tarvitsevat asiakkaat tulee Kelassa edelleen palvella henkilökohtaisesti. Kelassa ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön uusia palvelumalleja näitä asiakasryhmiä varten. Kela-asioiden hoitamisessa tukea tarvitsevat tai usein asioivat asiakkaat saavat ohjausta ja neuvontaa tähän erikoistuneilta asiakkuusvastaviltilta. Haastavissa elämäntilanteissa oleville ja siinä tukea tarvitseville asiakkaille ollaan lisäksi otta-

massa käyttöön ns. moniammatillinen palvelu, jossa asiakkaan asiaa hoidetaan yhdessä myös asiakkaan asioita hoitavan toisen viranomaisen kanssa. Tavoitteen asettaminen palvelun vaikuttavuudelle tulee asettaa yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Moniammatillisen palvelun malli on v. 2019 tarkoitettu erityisesti syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Kela laajentaa palvelua v. 2019 – 2021 myös muihin henkilökohtaista palvelua ja erityistä tukea tarvitseviin asiakasryhmiin. Palvelun laajentaminen edellyttää myös palvelua antavien osaamisen kehittämistä. Palvelua ja sen vaikuttavuutta selvitetään käynnistyvän tutkimushankkeen avulla. Kokeilujen vieminen käytäntöön voi vaikuttaa asiakkaiden palvelukokemukseen merkittävästi.

Suullinen hakemusmenettely: Tällä hetkellä osassa Kelan etuuksia Kela voi ottaa asiakkaalta suullisesti vastaan etuuden hakemisessa tai tarkistamisessa tarvittavat tiedot, jotka etuuskäsittelijä tai palveluneuvoja kirjaa tietojärjestelmään ratkaisun tekemistä varten. Menettelyä on mahdollista laajentaa niille asiakkaille, jotka eivät ole verkkoasioinnin käyttäjiä tai tarvitsevat tukea Kela-asoiden hoitamisessa. Usein myös etuushakemuksen laittaminen vireille tai etuuden tarkistaminen suullisesti saadun tiedon perustella muun asioinnin yhteydessä on luontevaa ja vähentää byrokratiakokemusta. Yhdistettynä paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelumallin kehittämiseen, menettely voi vaikuttaa asiakkaiden palvelukokemukseen. Suullisen hakemisen ja tarkistamisen laajentaminen edellyttää Kelassa ohjeistus- ja tietojärjestelmämuutoksia.

Sähköinen hakeminen: Vuonna 2018 Kelaan toimitettiin noin 15,2 miljoonaa etuushakemusta. Kaikista Kelaan viime vuonna saapuneista hakemuksista verkossa tehtiin 69 %. Valtaosassa Kelan etuuksia on käytössä sähköisen asioinnin ja hakemisen mahdollisuus. Kelan henkilöasiakkaiden verkkoasiointipalveluun kirjaututtiin viime vuonna 27,9 miljoonaa kertaa. Mm. asiakaspalautteiden perusteella asiakkaat itse odottavat sähköisen asioinnin laajentamista ja parantamista. Sähköisen hakemisen osuus on esim. lapsiperheiden etuuksissa 83 %, opintoetuuksissa 85 %, toimeentulotuessa 67 % ja eläkkeensaajan asumistuessa 8,7 %. Kela laajentaa sähköistä hakemista laajentaminen v. 2019 - 2021 niihinkin etuuksiin, joissa sitä ei vielä ole, mikä helpottaisi itsepalveluasiointia käyttävien asiakkaiden Kela-asoiden hoitamista.

Digitalisaation hyödyntäminen: Etuusasioiden ratkaisemisessa tarvittavien tietojen saaminen sähköisesti suoraan muilta tahoilta nopeuttaa etuuden käsittelyä ja vähentää asiakkailta kysyttävien tietojen määrää. Kela hyödyntää viranomaistietoja laajasti jo nyt. Tietoja välitetään kahdenvälisen sopimuksen perusteella mm työeläkealan, työttömyyskassojen, veroviranomaisen sekä kuntien kanssa. Myös lääkärintodistuksia välitetään suostumusperusteisesti kansallisen potilastiedon arkiston kautta Kelaan. Vastaavasti kunnat, työttömyyskassat ja työeläkeyhtiöt hyödyntävät Kelan niille sähköisesti toimittamia tietoja. Tulorekisteri täydentää tätä kokonaisuutta. Tulorekisteristä Kela saa tiedon asiakkaan tulosten muutoksista ja niiden oikea-aikaisella huomioimisella liikamaksuja voidaan vähentää. Asiakkaille kerrotaan jo etuuden hakemisvaiheessa, että Kela hyödyntää tulorekisteriä ja että maksussa oleva etuus voidaan tarkistaa tulorekisteritiedon perusteella. Kun kysymys on ensimmäisestä etuushakemuksesta, asiakkaan ei tarvitse toimittaa Kelalle tietoa, joka on tulorekisterissä. Kela viestii asiakkaille nimenomaisesti tästä menettelystä. Samalla saavutetaan rekisterille asetettu tavoite vähentää työntajien eri ilmoitusvelvollisuuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa eikä asiakkaan tarvitse toimittaa uudelleen useille viranomaisille sitä tietoa, joka on jo rekisterissä.

Eri rekisterien hyödyntäminen antaa mahdollisuuden palvelulla asiakasta ennakoivasti. Ennakoiva palvelumalli on käytössä jo mm. opintoetuuksissa. Kysymys voi olla esimerkiksi informaation antamisesta, esitäytetystä hakemuksesta tai etuusehdotuksesta, jonka myötä asiakas saa tiedon mahdollisuudesta hakea etuutta. Ennakoivassa palvelumallissa asiakas saa tietoja vaikeaksi mieltämänsä sosiaaliturvajärjestelmän mahdollisuuksista oikea-aikaisesti, ilman että se vaikuttaa hänen itsemääräämisoikeuteensa tai siihen, että etuuden saaminen edellyttää tahdonilmaisua. Etuusehdotuksen hyväksymisellä asiakas

ilmaisee tahtonsa hakea etuutta. Rekisterin täysimittainen hyödyntäminen edellyttää yhteistä keskustelua ja valmistelua eri toimijoiden kesken sekä lakimuutoksia tietosuojaan liittyvät kysymykset huomioiden. Kelan käytössä olevien rekisterien hyödyntäminen vaikuttaa todennäköisesti myönteisesti asiakkaiden kokemukseen Kelassa asioimisesta. Mahdollisuus ennakoivasti tukea asiakkaan hakemista-pahtumaa edistää asiakkaan näkökulmasta sosiaaliturvajärjestelmän hallintaa. Menettelyn laajentaminen vaatii Kelan tietojärjestelmien kehittämistä ja myös muutoksia etuuslakeihin päätösten antamisen osalta.

Mahdollisuus hakea yhdellä hakemuksella saman aikaisesti useampia etuuksia: Usean etuuden hakeminen samalla kertaa vaikuttaisi todennäköisesti asiakkaan kokemaan byrokratian tunteeseen. Etuuk-sien kerralla hakeminen myös tehostaisi etuuskien toimeenpanoa. Menettelyn kokeilu tai käyttöö-notto vaatii Kelan tietojärjestelmien kehittämistä.

Asiointi toisen puolesta: Asiakkaan asiointia toisen puolesta kehitetään parhaillaan uuteen asiointipal-veluun. Tämä koskee sekä toimimista alaikäisen lapsen että esimerkiksi ikääntyvän omaisen tai muun sähköisen valtuutuksen antaneen henkilön asioiden hoitamista. Myös edunvalvojan asiointi edunval-vottavan puolesta mahdollistuu myöhemmin. Uuteen sähköiseen asiointiin on tarkoitus mahdollistaa verkkoasiointi myös toisen puolesta valtuutettuna. Tämä tapahtuisi valtakunnallisesti ja yleisesti eri viranomaisten käytössä olevan ja käyttöön tulevan Suomi.fi –sivuston ja Suomi.fi-valtuudet palvelun kautta. Tuota kautta valtuuttamalla asiakas voi antaa toiselle henkilölle valtuuden hoitaa asioitaan esi-merkiksi Kelassa. Suomi.fi-valtuudet palveluun suunnitellaan myös virkailijatoimintoa, jossa sähköisen valtuutuksen tallentaminen onnistuisi viranomaisen toimipisteessä virkailijan tekemänä.

1.2. Lainsäädännön kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Jatkopäätökset ja päätösehdotusmalli: Monissa etuuksissa annetaan määräaikaista päätöksiä ja asiak-kaan on haettava pääkseen jatkoa uudella hakemuksella tai toimittamalla Kelaan asiaan liittyvä asia-kirja esim. lääkärinlausunto. Etuuskien jatkon hakemisesta tiedotetaan asiakkaalle edellisessä etuus-päätöksessä, häneen kohdistuvassa yhteydenotossa ja esim. jatkon hakemisen menettelytavoista ylei-sellä tasolla kela.fi-sivuilla. Tästä huolimatta kaikki asiakkaat eivät ymmärrä, että etuuden jatkaminen edellyttää hakemista tai he toimivat niin myöhään, että etuuden maksaminen katkeaa. Etuuskien jat-kon hakemista ensimmäisen myöntöpäätöksen jälkeen on tärkeä kehittää sujuvan asiointin helpotta-miseksi. Etuuskohtaisesti on arvioitava tarkemmin, onko kerran myönnettyyn etuuteen aina haettava jatkoa tai onko aina selvitettävä kaikki vastaavat asiat kuin uusien hakemusten kohdalla.

Jos Kelalla olisi käytettävissään kaikki jatkopäätöksen tekemiseen tarvittavat tiedot, Kela voisi tehdä asiakkaalle ehdotuksen etuuden jatkumisesta. Tällöin asiakkaan tehtäväksi jäisi tarkistaa hakemuksen tiedot ja hyväksyä hakemuksen lähettäminen. Tämä on osittain mahdollista jo nyt ottamalla yhteyttä asiakkaaseen, jolloin asiakas voi suullisesti hakea etuutta. Tietojärjestelmien kehittäminen mahdollis-taa myös automaattisesti muodostuvien etusehdotusten tekemisen asiakkaalle, jolloin asiakkaan teh-täväksi jää tarkistaa hakemuksen tiedot ja hyväksyä hakemuksen lähettäminen.

Yhdistämällä menettelylliset muutokset digitalisaation keinoin toteuttaviin mahdollisuuksiin, voidaan asiakkaan byrokratia kokemukseen todennäköisesti vaikuttaa merkittävästi. Nämä elementtejä voi-daan kehittää kohti automaattisesti tuotettavaa päätösehdotusta.

2. Liitteiden toimittaminen

Useimpien sosiaaliturvaetuuksien hakeminen edellyttää erilaisten selvitysten ja liitteiden toimittamista hakemuksen yhteydessä. Kela on pystynyt vähentämään tarvittavia liitteitä huomattavasti, mikä helpottaa asiakkaan asiointia. Erilaisten liiteasiakirjojen määrää tulisi edelleen vähentää siten, että Kela voisi saada tarvittavat tiedot suoraan eri viranomaisilta. Tämä edellyttää yhteistä keskustelua ja valmistelua eri toimijoiden kesken sekä lakimuutoksia. Muutostarpeet liittyvät mm oikeuteen saada ja luovuttaa tietoja.

Tulojen käsittely ja siihen liittyvät selvittelyt sekä eri etuuksissa olevat erilaiset tulokäsitteet ja tulojen huomioon ottamista koskevat säännökset ovat asiakkaille vaikeita ymmärtää ja myös hidastuttavat käsittelyprosessia. Asiakkaan palkkatodistuksen viipyminen viivästyttää sekä työttömyysetuuksien että yleisen asumistuen maksamista ja saattaa aiheuttaa toimeentulotuen tarvetta. Erilaisten tulose selvitysten toimittaminen Kelalle luo asiakkaalle epävarmuutta, saako hän hänelle kuuluvan etuuden ja milloin etuusmaksu on käytettävissä. Erityisen haastavia ja myös takaisinperinnän riskiä kasvattavia ovat menettelyt, joissa tuloja joudutaan huomioimaan ja arvioimaan tulevalle ajalle.

Asiakasta koskevan lääkärinlausunnon viipyminen hidastuttaa niiden etuuksien käsittelyä, joissa Kela tarvitsee lääkärinlausunnon hakemuksen ratkaisemiseksi.

2.1. Toiminnan kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Tulorekisteri: Kela on ottanut 1.1.2019 käyttöön Kansallisen tulorekisterin, josta Kela saa ns. pakolliset palkkatiedot oikea-aikaisesti. Tulorekisterin käyttöönotto hyödyttää useita etuuksia. Jos työnantaja toimittaa tulorekisteriin myös ns. täydentäviä tietoja, etuus voi olla ratkaistavissa tulorekisteristä saavaien tietojen perusteella. Jos tarvittavia tietoja ei ole rekisterissä, on niitä pyydetävä joko asiakkaalta tai työnantajalta. Toimittamalla tiedon rekisteriin työnantajan hallinnollinen taakka vähentyy. Täydentävien tietojen toimittaminen on kuitenkin työnantajalle vapaaehtoista eikä niiden toimittamatta jättämisestä aiheutuva vaiva ole yleisesti tiedossa. Tämän vuoksi on järkevää jatkaa tulorekisterin hyötyjen aktiivista tiedottamista työnantajille.

Sähköinen lääkärinlausunto: Lääkärinlausuntojen sähköinen toimittaminen Kelaan tulee nopeuttamaan hakemusten käsittelyä. Tällä hetkellä A-todistuksia saapuu Kelaan sähköisesti noin 8 000 lausunnon vuodessa. Muita lääkärinlausuntoja ei vielä tule Kelaan sähköisesti. Kansallisen lomakesovellusjärjestelmän käyttöönottokeita tehdään helmikuussa 2019, jonka jälkeen on mahdollista, että sähköisiä lausuntoja alkaisi tulla Kelalle sitä kautta. Apotti –järjestelmä (käytössä mm. HUSin Peijaksen sairaalassa ja Vantaan perusterveydenhuollossa) mahdollistaa kaikkien muiden sähköisten lausuntojen toimittamisen Kelaan paitsi B-lausunnon (SV7). Lausuntoja ei kuitenkaan tästä valmiudesta huolimatta ole toimitettu sähköisesti Kelaan.

2.2. Lainsäädännön kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Tulorekisteri: Kela on ottanut 1.1.2019 käyttöön Kansallisen tulorekisterin, josta Kela saa ns. pakolliset palkkatiedot oikea-aikaisesti. Tulorekisteri ratkaisee osan tuloihin liittyvästä selvittelytyöstä. Kela tarvitsee kuitenkin osassa etuuksia myös niitä tulotietoja, joiden ilmoittaminen tulorekisteriin on työnantajille vapaaehtoista. Näitä tietoja Kela joutuu edelleen kysymään asiakkaalta. Tämän vuoksi etuuslainsäädännön tulokäsitteitä ja tulorekisterin pakollista tietosisältöä tulisi tarkastella rinnakkain. Olisi sekä asiakkaan että hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta hyvä, jos Kelan etuudet voitaisiin ratkaista aina tulorekisteristä saatavien tietojen perusteella.

Työttömyysetuuden maksuperusteinen sovittelu: Sovitellun työttömyysturvan maksamiseen on tulossa muutos 1.4.2019 (HE laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi), jossa työttömyysturvan sovittelusäännökset muuttuvat ansaintaperusteisesta maksuperusteiseen. Muutoksen myötä asiakkaan saama tulo huomioidaan siinä kuussa, kun se maksetaan. Lainmuutoksen tavoitteena on mm. kannustaa asiakkaita lyhytaikaisen työn vastaanottamiseen ja helpottaa asiakkaan asiointia. Muutos tulee myös tehostamaan tulorekisterin hyödyntämistä.

3. Päätös ja sen antaminen

Asiakas hakee etuutta lain mukaan etuus kerrallaan. Jokaisesta etuudesta päätetään erikseen, vaikka päätösten teossa huomioidaan etuuksien välisiä yhteyksiä. Erillispäätökset johtavat kuitenkin näennäisesti toisistaan riippumattomiin erillispostituksiin, erillismaksuihin ja erillisiin takaisinperintöihin. Asiakkaalle asioiden käsittely näyttyy toisistaan erillisenä ja tätä kautta byrokraattisena.

3.1. Toiminnan kehittämistä ja lain muutoksia edellyttävät ratkaisuehdotukset

Etuuksien ratkaiseminen samanaikaisesti: Mahdollisuus antaa asiakkaalle tietyissä etuusyhdistelmissä vain yksi päätös ovat Kelassa selvitetäviä asioita. Etuuksien ratkaiseminen yhdellä päätöksellä vähentäisi todennäköisesti asiakkaan byrokraatia kokemusta. Tämä vaatisi muutoksia Kelan tietojärjestelmiin, etuuslakeihin sekä muutoksenhakumenettelyyn. Jo pelkästään samana päivänä asiakkaalle annettavien eri etuuspäätösten postittaminen yhdessä kuoressa olisi parannus, mikä sekkin vaatii Kelan tietojärjestelmien ja keskitetyn postituksen kehittämistä.

4. Viiveet etuasian käsittelyssä

Kelalaisille tehdyn kyselyn tulosten mukaan 87 % vastaajista koki usein tai silloin tällöin, että etuuksien läpimenoajat ovat liian pitkät. Asiakkaiden antamat palautteet ja kantelut koskevat hyvin usein käsittelyaikaisten pituutta.

4.1. Toiminnan kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Toimintamallien ja prosessien kehittäminen: Kelassa etuuksien käsittelyaikoja hallitaan monin eri tavoin ja käsittelyajat on saatu lyhenemään kohtuulliselle tasolle. Kelan etuuskäsittelyssä kehitetään toimintamalleja, joissa asiakkaan etuusasioita käsitellään kokonaisvaltaisesti niin, että vireillä olevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman saman- ja oikeanaikaisesti ja pyritään näin minimoimaan tarpeettomat viiveet etuuksien käsittelyssä. Etuuksien käsittelyprosessien kehittämisessä hyödynnetään erilaisia menetelmiä kuten havainnointia, Lean-menetelmää ja työntutkimusta. Ratkaisutyön prosessien automatisointia joko kokonaan tai osittain edistetään erillisten suunnitelmien mukaisesti niissä etuuksissa, joissa automatisointi on mahdollista. Esim. työttömien käytössä kela.fi:ssä on jo pitkään ollut sovellus, jossa työn ilmoittaa työttömyysjaksonsa ja samalla etuus menee automaattisesti maksuun.

5. Maksaminen

Asiakas saa hänelle myönnetyn etuuden käyttöön rahana sen mukaan, miten eri etuuslaeissa on säädetty maksupäivistä. Asiakkaan saadessa useita etuuksia samanaikaisesti, hän saa eri etuusmaksuja käyttöönsä kuukauden eri päivinä. Tämä saattaa vaikeuttaa asiakkaiden arjen suunnittelua ja laskujen maksamista.

Asiakkaan voi olla vaikea ymmärtää, miksi eri etuuksissa maksamista muille kuin asiakkaalle itselleen säädellään eri tavoin, esimerkiksi asumisen menot toimeentulotuessa ja asumistuessa.

5.1. Lainsäädännön kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Maksupäivien yhdistäminen: Säännöllisesti maksettavien etuuksien maksupäiviä pitäisi yhdistää mahdollisuuksien mukaan. Ensimmäisen maksukerran yhteydessä maksupäivä voi poiketa säännöllisestä rytmistä. Mahdolliset muutokset voivat edellyttää lainmuutoksia ja pankkien maksujärjestelmien kantokyvyn varmistamista.

Menettely maksettaessa muulle maksunsaajalle: Muille maksunsaajille kuin etuudensaajalle maksamisen säädösten yhdenmukaistaminen. Mm. kunnalle maksamisen säännöt ja menettelyt tulisi käydä läpi. Lisäksi etuuksien maksamisen vuokranantajille sekä mm. toimeentulotuen maksamisen sähkölaitokselle tulisi tapahtua mahdollisimman yksinkertaisella ja nopealla menettelyllä, jotta vältettäisiin liikamaksut, takaisinperinnät sekä mahdolliset sähkön katkaisut ja vuokratästäntien syntyminen.

6. Tarkistaminen

Asiakkaan ilmoitusvelvollisuuden sisältö eri etuuksissa vaihtelee ja velvollisuus saattaa koskea hyvinkin erilaisia olosuhdemuutoksia. Osassa tilanteita asiakkaan päätöksen saamisesta on saattanut kulua pitkä aika, jolloin asiakkaan on vaikea ymmärtää tai muistaa ilmoitusvelvollisuutta ja sen merkitystä. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti johtaa usein etuuden jälkikäteiseen tarkistamiseen ja takaisinperintään.

Indeksitarkistukset toteutetaan jo suoraan myönnettyihin etuuksiin ilman erillistä tarkistusmenettelyä ja kuulemista. Myös lainmuutosten yhteydessä harkitaan aina mahdollisuus tehdä tarkistus etuuksiin automattisesti. Tämä on mahdollista yleensä silloin, kun lainmuutos korottaa etuutta tai muutoin lisää asiakkaan oikeuksia.

6.1. Toiminnan kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Tulorekisterin käyttö Kelassa: Kela on ottanut 1.1.2019 käyttöön Kansallisen tulorekisterin, josta Kela saa ns. pakolliset palkkatiedot oikea-aikaisesti suurimman osan asiakkaiden osalta (pois lukien esim. yrittäjät). Asiakasta informoidaan etukäteen tulorekisterin käyttämisestä sekä siitä, mitä tietoja ei jatkossa tarvita. Kela kuulee asiakasta, jos rekisteristä saatava tieto poikkeaa asiakkaan itsensä ilmoittamasta. Asiakkaalla on aina mahdollisuus toimittaa omia selvityksiä sekä etukäteen että Kelan ratkaisun antamisen jälkeen. Tulorekisteritieto rinnastuu luotettavuudeltaan asiakkaan saamaan palkkatoistukseen ja valtaosa asiakkaista kokee rekisterin joustavan käyttämisen byrokratiakokemusta vähentävä seikkana. Kela kehittää etuuksien käsittelyjärjestelmiä niin, että etuuspäätökset voidaan tarkistaa tulorekisterijärjestelmästä saapuvien tietojen perusteella.

Asiakkaan ilmoitusvelvollisuuden sisältöä ja toisaalta takaisinperinnän toteuttamista olisi hyvä arvioida kokonaisuutena.

6.2. Lainsäädännön kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Selvitettävä mahdollisuudet tarkistaa tai oikaista etuudet yksinkertaisemmilla menettelyillä asiakkaan oikeusturvaa vaarantamatta. Lisäksi olisi selvitettävä, mitä muita tilanteita voitaisiin säädösten avulla rinnastaa indeksitarkistuksiin. Ainakin etuuden korotus sekä myös sen alentaminen voitaisiin toteuttaa luotettavasti tulorekisteritietojen perusteella ilman tarkistamisen erillistä hakemista ja tarvetta kuulemisesta.

7. Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Asiakkaan asioita voi samanaikaisesti hoitaa usea eri toimija. Asiakkaan vireillä olevien asioiden hoitaminen näyttäytyy asiakkaalle toisistaan erillisinä toimina ja asiakas kokee tulevansa pompotelluksi.

7.1. Lainsäädännön kehittämistä edellyttävät ratkaisuehdotukset

Tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten ajantasaisuutta tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti. Hallintolain muodollisia edellytyksiä koskevan pohdinnan lisäksi tulisi miettiä sitä, kuinka moniongelmaisen asiakkaan, jonka kyky huolehtia asioistansa on heikentynyt, toimeentuloturvan ja sosiaaliryhmien kokonaisuus saadaan hoidetuksi. Nykylainsäädäntö ei mahdollista erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden asioiden hoitamista joustavasti viranomaisyhteistyönä. Tarve eräiden asiakasryhmien kohdalla on selkeä. Etuuksissa, joissa asiakkaan samaa tai eri asiaa hoitavat samanaikaisesti useat viranomaiset, tulisi selvittää mahdollisuudet yhteisasiakkuuteen eli viranomaisten aktiiviseen asiakkaan kokonaistilanteen hoitamiseen tähtäävään toimintaan suoraan lain perusteella.

8. Lainsäädännön kehittäminen

Kelalaisille osana Toimi-hanketta tehdyssä kyselyssä nousi esille lainsäädäntöön liittyviä epäkohtia, jotka ovat osin etuusriippumattomia. Osa näistä tunnistetuista epäkohdista ei ole pelkästään byrokraatialoukkuja vaan niihin liittyy myös etuuden määräytymisperusteet nykyisten etuuslakien mukaan.

Tulokäsitteet: Tulokäsitteiden yhtenäistäminen lisäisi asiakkaan ymmärrystä ja selkeyttäisi etuuksien toimeenpanoa. Esim. yleisen asumistuen ansiotulovähennys ja työttömyysturvan suojaosa vastaavat näennäisesti toisiaan, mutta käytännössä lakien tulokäsitteet eroavat edelleen merkittävästi toisistaan, jolloin työn vastaanottamisen vaikutus etuuteen voi edelleen yllättää asiakkaan. Sama on nähtävissä myös opiskelijan opintotuen ja asumistuen yhteensovittamisessa. Tulokäsitteiden harmonisointi voisi lisätä järjestelmän ennakoitavuutta ja vähentää samalla myös byrokraatialoukkuja. Muutosehdotuksen toteutus edellyttää lainmuutoksia.

Erilaiset perhekäsitteet: Kelan etuuksissa on erilaisia hakija, perhe-, ruokakunta, yhteistalous-, avoliitto-, huoltajuus- ja yksinhuoltajuus-käsitteitä. Lisäksi samoja asioita voidaan eri etuuksissa kutsua erilaisilla termeillä. Erilaiset käsitteet tulisi yhdenmukaistaa ja antaa niille yksi etuusriippumaton merkitys. Vastaavia käsitteitä mahdollisesti eri merkityksellä on myös muussa lainsäädännössä. Vanhempänpäivärahoja koskeva SVL 9 luku tulisi kirjoittaa kokonaan uudelleen sukupuolineutraalisti erilaiset perhemuodot huomioiden.

9. Kelan tavoitteet

Kelan tavoite on eri etuuksissa mahdollisimman yhtenäiset menettelytavat. Asiakkaan kannalta on epä johdonmukaista ja sekavaa, jos samaa asiaa säädellään ja samassa asiassa toimitaan yhden viranomaisen toimesta eri tavalla eri etuuksissa. Asiakkaiden byrokraatiakokemus muodostuu lähtökohtaisesti niissä menettelyvaiheissa, joissa asiakkaalta itseltään edellytetään toimintaa, esim. hakeminen, lisäselvitysten toimittaminen tai etuuden tarkistaminen. Näihin tilanteisiin liittyy usein myös erityisiä menettelysäännöksiä ja eri etuuksissa on erilaisia tarpeita selvittää eri asioita ja toisaalta samoja asioita eri tarkkuustasolla. Byrokraatian kokemus ja epävarmuus voi syntyä myös silloin, kun asiakas yrittää selvittää oikeuttaan eri etuuksiin. Syynä voi olla muun muassa etuuksien yhteensovituksen monimutkaisuus.

Kelan tavoitteena on käsitellä asiakkaan ensisijaiset etuudet viivytyksettä niin, että asiakkaan mahdollinen tarve viimesijaiselle toimeentulotuella pienenee ja takaisinperinnän riski pienenee. Etuuksien viivytyksetön käsittely varmistaa asiakkaalle kuuluvan etuuden tai palvelun saamisen oikea-aikaisesti,

pienentää asiakkaiden kokemaa epävarmuuden tunnetta omaan toimeentuloon liittyen sekä vähentää Kelaan saapuvien yhteydenottojen määrää koskien vireillä olevan hakemuksen käsittelyä ja päätöksen antamista. Kelassa kehitetään ja kokeillaan toimintamalleja, joissa asiakkaan etuusasiat käsitellään mahdollisimman viiveettömästi ja oikea-aikaisesti. Esimerkiksi Kelassa on toiminnassa projekti vuosina 2018 – 2020, jossa suunnitellaan toimintamallia asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisemmaksi ja oikea-aikaiseksi hoitamiseksi työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen käsittelyssä.

Kela haluaa tarjota asiakkaille sujuvan asioinnin ja pienentää byrokraatiasta aiheutuvaa kokemusta. Asiakkaiden on vaikea ymmärtää miksi Kela kysyy tietoja, jotka hän on jo toimittanut yhdelle viranomaiselle. Tavoitteena on eri viranomaisten käytössä olevien tietojen mahdollisimman sujuvaa hyödyntämistä asiakkaan oikeusturva huomioiden. Automaation lisääminen etuuskäsittelyssä muualta saatavia tietoja hyödyntämällä vähentää byrokraatiakokemusta. Digitalisaation mahdollisimman laaja hyödyntäminen vapauttaa resursseja Kela-asioiden hoitamisessa tukea tarvitsevien asiakkaiden henkilökohtaiseen palveluun sekä tehostaa toimeenpanoa.

Liite 1

Kyselyn saate

Ovatko asiakkaamme byrokraloukussa?

Asiakkaillamme on joskus elämäntilanteita, joissa asioiden hoitaminen on tavanomaista hankalampaa. Olet varmaankin nähnyt työssäsi monia tällaisia tilanteita. Valtioneuvoston kanslia on perustanut Toimi-hankkeen valmistelemaan Sosiaaliturva 2030 -uudistusta. Hankkeen vastuuhenkilöt haluaisivat saada tietoa siitä, mitkä asiointin ongelmat kelalaisten mielestä eniten hankaloittavat kansalaisten elämää.

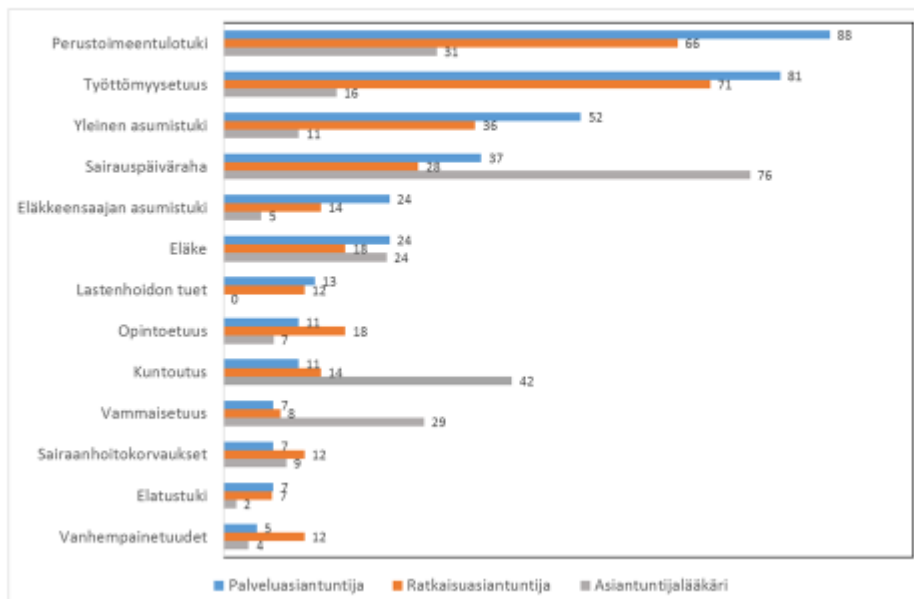
Tämä kysely on lähetetty 650:lle satunnaisesti valitulle Kelan toimihenkilölle. Kohdejoukko on rajattu henkilöihin, joiden nimike on palveluasiantuntija, ratkaisuasiantuntija tai asiantuntijalääkäri. Olet yksi kyselyyn kutsutuista.

Kelan tutkimusryhmä tekee kyselyn. Kaikki kyselyssä antamasi tiedot ovat luottamuksellisia. Kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista.

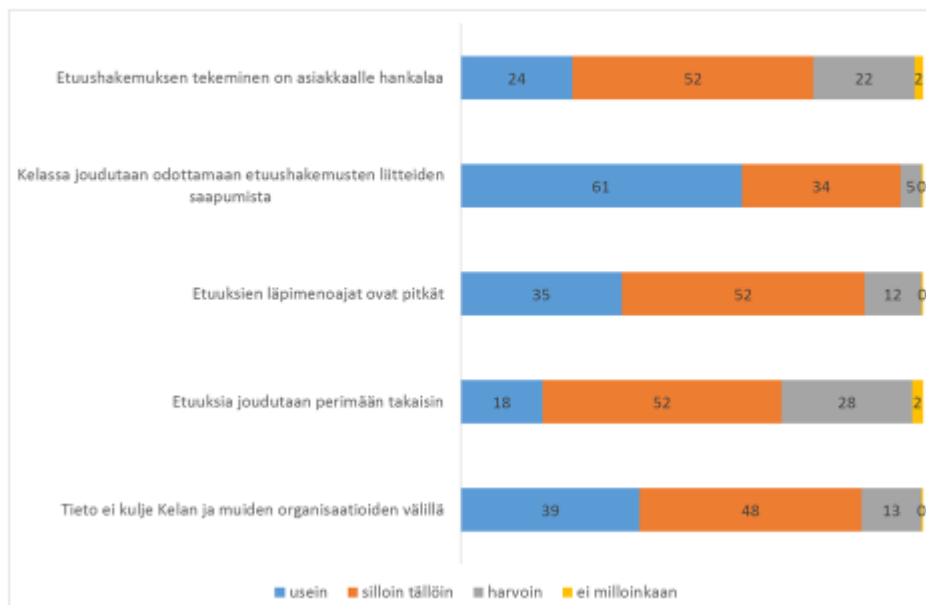
Kyselyn taustatietoja

Toimi	Otos	Vastanneita otoksessa	Vastausosuus, %	Vastanneita avoimessa kyselyssä	Vastanneita yhteensä
Palveluasiantuntija	220	73	33	11	84
Ratkaisuasiantuntija	201	71	35	14	85
Asiantuntijalääkäri	225	55	24	0	55
Muu				3	3
Yhteensä	646	199	31	28	227

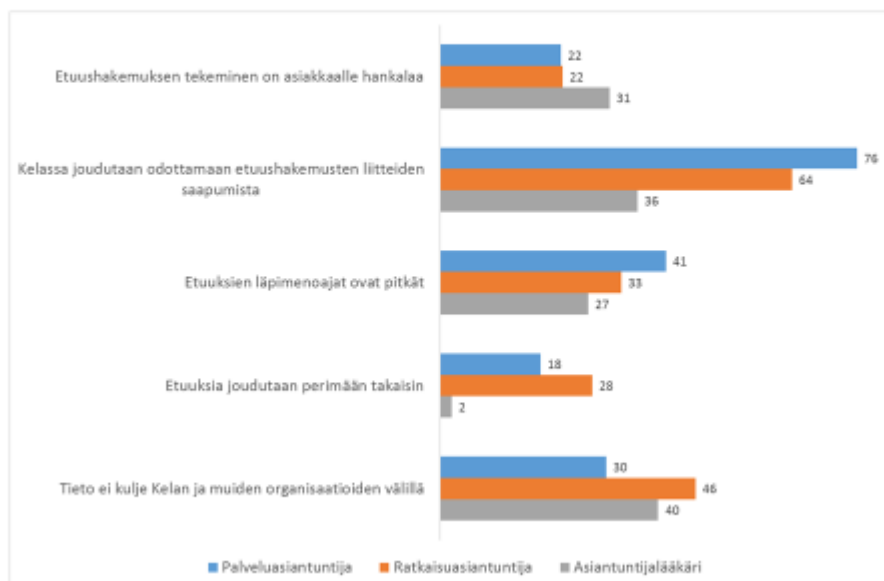
Etuudet, joissa ongelmia esiintyy, toimen mukaan (%)



Miten usein eri syyt ovat ongelmien taustalla (%)



Miten usein eri syyt ovat ongelmien taustalla, ”usein” vastanneet toimen mukaan (%)



Suhtautuminen väitteeseen: sosiaaliturvassa esiintyvä byrokratia haittaa merkittävästi kansalaisten elämää, toimen mukaan (%)

