

HARKINTA JA ETIIKKA PERUSTOIMEENTULOTUEN
RATKAISUTYÖSSÄ KELASSA

Jenna Väätäinen

Pro gradu -tutkielma

Sosiaalityö

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Itä-Suomen yliopisto

Marraskuu 2019

TIIVISTELMÄ

Itä-Suomen yliopisto

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta	Laitos Yhteiskuntatieteiden laitos
Tekijä Jenna Väätäinen	
Työn nimi Harkinta ja etiikka perustoimeentulotuen ratkaisutyössä Kelassa	
Oppiaine Sosiaalityö	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Tutkielman ohjaajat Yliopistonlehtori Taru Kekoni Professori Riitta Vornanen	
Aika Marraskuu 2019	Sivumäärä 73 sivua, 3 liitettä (4 sivua)
<p>Tiivistelmä</p> <p>Perustoimeentulotuen käsittelyvastuu siirtyi kuntien sosiaalitoimista Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää harkinnan paikkoja ja harkinnan perusteita perustoimeentulotuen päätöksenteossa sekä ratkaisutyössä kohdattavia eettisiä ristiriitoja.</p> <p>Perustoimeentulotuki kytkeytyy tiiviisti aikuissosiaalityöhön taloudellisten asioiden ollessa tärkeä osa asiakkaiden elämänhallintaa. Kelan etuuskäsittelijöiden työtä hahmotetaan tutkielmassa katutason byrokraattiteorian kautta. Tutkielmassa ymmärrän harkinnan paikat tilanteiksi, joihin ei ole ohjeistusta tai jotka näyttävät ohjeiden valossa ristiriitaisilta. Tutkimuksen edetessä kävi ilmi, että harkintaa käytetään myös muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa. Lähestyn etiikkaa tutkielmassa sosiaalityön ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisten näkökulmasta.</p> <p>Tutkielma perustuu tieteenfilosofisesti kriittiseen realismiin ja tutkimuskysymyksiin pureudutaan laadullisin menetelmin. Toteutin aineiston keruun avoimiin kysymyksiin perustuvana sähköisenä kyselynä, joka lähetettiin Kelan itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen käsittelijöille. 64 vastauksesta koostuvan aineiston analysoin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä.</p> <p>Analyysin tuloksena muodostin harkinnan perusteiksi neljä kategoriaa, jotka ovat tilannekohtainen harkinta, vaikutusten arviointiin perustuva harkinta, byrokraattinen harkinta ja käsittelijäkohtainen harkinta. Ratkaisutyön eettisiksi ristiriidoiksi tunnistin kolme kategoriaa, jotka ovat määrää vai laatua, yhdenvertaisuutta vai yksilöllisten tilanteiden huomiointia ja tukea vai kontrollia.</p> <p>Toimenpide-ehdotuksena esitän Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön kehittämistä, avointa tiedonjakoa päätöksentekoprosesseista ja osallistavaa koulutusta etuuskäsittelijöille vaikeissa tilanteissa olevien asiakkaiden tilanteiden parantamiseksi.</p>	
Asiasanat etiikka, harkinta, sosiaaliturva, sosiaalityö, toimeentulotuki	
Säilytyspaikka Itä-Suomen yliopiston kirjasto	

ABSTRACT

University of Eastern Finland

Faculty Social Sciences and Business studies	Department Social Sciences
Author Jenna Väättäinen	
Title Discretion and ethics in Finnish living allowance decision making	
Major Subject Social work	Level Master's thesis
Supervisors Senior Lecturer Taru Kekoni Professor Riitta Vornanen	
Time November 2019	Page numbers 73 pages, 3 appendices (4 pages)
<p>Abstract</p> <p>The charge for administrating living allowance moved from municipal social services to The Social Insurance Institution of Finland (Kela) in the beginning of the year 2017. The purpose for this research is to sort out the situations that require discretion and what the principles are when using discretion. In addition, I will allocate the ethical dichotomies encountered by benefits officers.</p> <p>Living allowance is tightly attached to social work since financial issues are in an important role of client's life management. The work that benefits officers do is perceived with street-level bureaucracy theory. In this research matters of discretion are understood to be comprised when the cases seem ambivalent or there are no instructions. It became apparent that discretion was also used in other situations than mentioned above as the research proceeded. The approach to ethics in this research is social work and the standpoint of people in vulnerable situations.</p> <p>The metatheory of this research is based on critical realism and qualitative methods are used to resolve the research questions. The data was collected by sending an electronic enquiry based on open questions to benefits officers who work for the Eastern Insurance District of Kela. The data based on 64 answers were analyzed with data-based content analysis.</p> <p>Based on the analysis I formed four categories to illustrate discretion justification. The categories are situation-based discretion, discretion based on assessing the effects, bureaucratic discretion and benefits officer-reliant discretion. I identified three categories as the ethical issues in decision-making that are quantity or quality, equality or considering individual situations and support or control.</p> <p>On the grounds of this research I propose developing cooperation between Kela and social services, sharing information openly and updating education for benefits officers in order to improve the situations of people in difficult situations.</p>	
Keywords discretion, ethics, living allowance, social security, social work	
Storing place Library of University of Eastern Finland	

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TARKENNETUT TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	3
3 TAUSTAA ETIIKALLE JA HARKINNALLE TOIMEENTULOTUESSA.....	5
3.1 Toimeentulotuki ja sosiaalityö.....	5
3.2 Katutason byrokraatit perustoimeentulotukea käsittelemässä	9
3.3 Harkinta toimeentulotuessa.....	13
3.4 Sosiaalityön arvot ja etiikka.....	17
4 KRIITTINEN REALISMI, SÄHKÖINEN KYSELY JA SISÄLLÖNANALYYSI TUTKIMUKSEN METODOLOGISINA VALINTOINA.....	23
4.1 Kriittinen realismi tutkimuksen tieteenfilosofisena orientaationa	23
4.2 Avoimiin kysymyksiin perustuva sähköinen kysely ja aineiston kuvaus	28
4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi tutkielman analyysimenetelmänä	31
4.4 Eettiset kysymykset	35
5 HARKINNAN PAIKAT JA PERUSTEET	39
5.1 Tilannekohtainen harkinta.....	39
5.2 Vaikutusten arviointiin perustuva harkinta	42
5.3 Byrokraattinen harkinta	45
5.4 Käsittelijäkohtainen harkinta	47
5.5 Yhteenveto harkinnan paikoista ja perusteista.....	49
6 RATKAISUTYÖN EETTISET RISTIRIIDAT.....	54
6.1 Määrää vai laatua?	54
6.2 Yhdenvertaisuutta vai yksilöllisten tilanteiden huomiointia?	57
6.3 Tukea vai kontrollia?	61
6.4 Yhteenveto ratkaisutyön eettisistä ristiriidoista	64
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	67
LÄHTEET.....	74
LIITTEET	81
Liite 1. Saatekirje.....	81
Liite 2. Muistutuskierroksen saate	83
Liite 3. Avoimiin kysymyksiin perustuva kysely	84

KUVIOT

Kuvio 1. Arjen etiikan ja ammattietiikan näkökulmien väliset vuorovaikutussuhteet	18
Kuvio 2. Todellisuuden piirit kriittisen realismin mukaan	25
Kuvio 3. Analyysin toteutus	32
Kuvio 4. Harkinta perustoimeentulotuen ratkaisutyössä	52
Kuvio 5. Ratkaisutyön eettiset ristiriidat	64

TAULUKOT

Taulukko 1. Kategorioiden muodostaminen	33
---	----

1 JOHDANTO

Julkinen valta takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon perustuslaissa ja laissa toimeentulotuesta jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa (Kuivalainen 2013, 15). Toimeentulotukeen viimesijaisena ja tarveharkintaisena etuutena sisältyy yksilön ja perheen taloudellisen tilanteen arviointia sekä pohdintoja siitä, ansaitseeko hakija tulla autetuksi (Krok 2008, 154; Kallio & Niemelä 2017, 147). Tarveharkinta toimeentulotuen jakoperusteena on ollut sosiaalipoliittisten neuvotteluiden keskiössä (Kuivalainen 2013, 15). Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut siitä, miten oikeutta välttämättömään toimeentuloon toteutetaan Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) toimeentulotuen ratkaisutyön käytännöissä.

Toimeentulotuen ratkaisutyöhön liittyvää harkintaa ja etiikkaa on tärkeää tutkia perustoimeentulotuen viimesijaisen luonteen vuoksi. Usein täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätökset ovat riippuvaisia perustoimeentulotuen päätöksestä (Jokela & Kivipelto & Ylikännö 2019, 1). Arvojen ja etiikan tutkimus on sosiaalityön ydintä, koska sosiaalityö professiona perustuu ammattietiikkaan ja arvoihin. Juuri nyt on hyvä aika tutkia harkintaa ja etiikkaa toimeentulotuen ratkaisutyössä, koska toimeentulotuen Kela-siirto on vielä suhteellisen tuore, mutta toimeentulotukiasioissa työskentelevien etuuskäsittelijöiden ratkaisukäytäntöjen voidaan olettaa alkavan olla tarpeeksi vakiintuneita saadakseni aiheesta luotettavaa tutkimusaineistoa. Vaikka harkinnanvaraisia täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea tehdään edelleen kuntien sosiaalitoimessa, sisältyy Kelassa tehtävään perustoimeentulotukeenkin harkintaa merkittävässä määrin.

Kela on yksi sosiaalityön yhteistyökumppani muun muassa Työ- ja elinkeinotoimiston ja terveystoimen ohella. Ymmärrys yhteistyökumppanin toiminnasta edesauttaa moniammatillisen yhteistyön onnistumista. Tutkimuksessa selvitetään, mitä Kelan itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen etuuskäsittelijät ymmärtävät harkinnalla tarkoitettavan ja miten he toimivat tilanteissa, joihin ei ole yksiselitteistä vastausta. Lisäksi tutkitaan perustoimeentulotuen ratkaisutyöhön liittyviä eettisiä ongelmia. Aihetta on tärkeä tutkia, koska yksi perustoimeentulotuen Kela-siirron tavoitteista oli yhdenmukaistaa toimeentulotuen

ratkaisukäytäntöjä (HE 358/2014). Harkintaa on tutkittu yhteiskunta-, hallinto- ja oikeustieteissä (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 10) ja kuntien toimeentulotukityön kontekstissa (Kuivalainen 2013; Palola 2014).

Lähestyn tutkimusaihetta sosiaalityön näkökulman lisäksi oman työkokemukseni kautta. Olen toiminut perustoimeentulotuen käsittelijänä reilun puolentoista vuoden ajan, ja idea käsittelytyön harkinnan ja etiikan tutkimukseen syntyi kokemuksistani ja pohdinnoistani etuuskäsittelijänä ja sosiaalityön opiskelijana. Etuuskäsittelijöillä katutason byrokraatteina on tietoa asiakkaiden elämäntilanteista rajoituksineen ja mahdollisuuksineen (ks. Suonio ym. 2017, 260), mistä on tärkeää saada tietoa sosiaaliturvan vaikuttavuuden ja merkityksen arvioinnin kannalta. Tutkielma toteutettiin avoimiin kysymyksiin perustuvana laadullisena kyselynä Kelan sähköisellä kyselyalustalla. Tutkielman tavoitteena on saada tietoa siitä, mihin perustuen etuuskäsittelijät ratkaisevat toimeentulotuen käsittelyssä vastaan tulevia tilanteita, joihin ei ole yhtä ainoaa oikeaa vastausta. Tutkielman toisena mielenkiinnon kohteena on perustoimeentulotuen ratkaisutyössä kohdattavat eettiset ristiriidat.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TARKENNETUT TUTKIMUSKYSYMYKSET

Pro gradu -tutkielmani tutkimustehtävänä on selvittää, millaisiin tilanteisiin harkinta liitetään ja millaisilla perusteilla harkintaa vaativia tilanteita perustoimeentulotuen käsittelyssä ratkaistaan Itäisen vakuutuspiirin alueella. Lisäksi selvitetään perustoimeentulotuen käsittelyssä kohdattavia eettisiä ristiriitoja. Harkinta ja eettiset ristiriidat voivat näyttäytyä hieman erilaisina eri puolilla Suomea. Itäisessä vakuutuspiirissä tehdään toimeentulotukipäätöksiä myös ympäri Suomea asuville ihmisille töiden tasausten kautta. Töiden tasauksella tarkoitetaan hakemusten käsittelyn siirtoa muualle ruuhkautuneista vakuutuspiireistä, jotta asiakkaiden alueellinen yhdenvertaisuus toteutuisi käsittelyajan osalta.

Tutkielmani yhtenä tavoitteena on tarjota Kelan etuuskäsittelijöille väylä tuoda eettisesti pohdituttavia asioita esille anonymisti ja näin ollen tuoda heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tilanteita yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tutkielmassa tarkoitus on päästä käsiksi nimenomaan harkinnan käytännön ytimiin eli siihen, millaiset tekijät painottuvat, kun etuuskäsittelijä tekee harkintaa vaativaa päätöstä. Pro gradun tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Millaisissa tilanteissa Kelan etuuskäsittelijät käyttävät harkintaa perustoimeentulotuen ratkaisutyössä?
- Millaisilla perusteilla etuuskäsittelijät tekevät ratkaisuja harkintatilanteissa?
- Millaisia eettisiä ristiriitoja etuuskäsittelijät kohtaavat perustoimeentulotuen ratkaisutyössä?

Tässä tutkimuksessa keskitytään siihen, miten etuuskäsittelijöiden harkinta näkyy perustoimeentulotuen päätöksenteon käytännöissä. Käytäntöjen kenttä voidaan ymmärtää Foucaultin mukaan sellaiseksi kokonaisuudeksi, jossa muutos yhdessä käytännössä tai sen suhteessa toisiin käytäntöihin vaikuttaa kaikkiin muihin käytäntöihin (Alhanen 2007, 30-31).

Perustoimeentulotuen Kela-siirron seurauksena muutokset ja päivitykset ohjeissa ja käytännöissä ovat olleet jatkuvia, mikä on luonnollista ja välttämätöntä muutostilanteissa. Kuntien sosiaalitoimessa on ollut kuntakohtaisia soveltamisohjeita ja eroja päätöksentekotavoissa. Nyt on kiinnostavaa, mihin Kelan ratkaisut perustuvat ja millainen on lopputulos asiakkaiden oikeuksien näkökulmasta.

Harkinnan ymmärretään tässä tutkielmassa kytkeytyvän tilanteisiin, jotka on mahdollista ratkaista vähintään kahdella eri tavalla. Harkinnan paikat syntyvät siis tilanteista, joihin ei ole ohjeistusta tai jotka näyttäytyvät ohjeiden valossa ristiriitaisilta. Harkinnalla tehdyn päätöksen tulee olla perusteltu. Tutkielman mielenkiinnon kohteena on toimeentulotuen etuuskäsittelyn praksis. Toivo Salonen (2015, 14) määrittelee praksiksen ihmistieteiden kiinnostuksen kohteena olevaksi tutkimukselliseksi käsitteeksi, joka on inhimillisen merkityksenannon jäsentämä ja päämääriä itsessään sisältävä käytäntö. Tutkimuksessa olen kiinnostunut siitä, millaisia mahdollisia toimintatapoja etuuskäsittelijöillä on eri tilanteissa, ja millaisia vaikutuksia ohjeistuksilla on etuuskäsittelijöiden ajatteluun (ks. Alhanen 2007, 70). Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena, koska tällöin yksittäisetkin äänet tulevat kuulluksi.

3 TAUSTAA ETIIKALLE JA HARKINNALLE TOIMEENTULOTUESSA

3.1 Toimeentulotuki ja sosiaalityö

Toimeentulotuen käsittely ja päätöksenteko on lainsäädännössä määritellyn sosiaalipoliittikan täytäntöönpanoa (Blomberg ym. 2014, 188). Toimeentulotuen historian juuret voidaan paikantaa vaivashoidon ja köyhäinhoidon kaudelle (Kuivalainen 2013, 15), jolloin toimeentulotukea kutsuttiin huoltoavuksi (Tanhua & Kiuru 2019, 6). Ennen vuonna 1997 annettua lakia toimeentulotuesta (1412/1997), etuudesta säädettiin vuonna 1984 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa. (Kuivalainen 2013, 15.) Laissa toimeentulotuesta korostuu hakijan elatusvelvollisuus itsestään, puolisostaan ja alaikäisistä lapsistaan (emt., 16).

1970- ja 1980-luvuilla toimeentulotuen myöntämiseen liittyi moraalinen lataus ja kontrolli vahvempana kuin nykyään. Tämä näkyi muun muassa asiakkaiden normittamisena ja tukirahojen käytön valvomisena. (Jokinen 2008, 144.) Osa toimeentulotuen käsittelyyn ja asiakkaan kontrollointiin liittyvistä käytännöistä on muuttunut perustoimeentulotuen käsittelyn siirryttyä Kelaan alkuvuodesta 2017. Kuntien sosiaalitoimissa toimeentulotuen myöntämisen edellytykseksi saatettiin asettaa sellainen ehto, että asiakkaan on toimitettava Kelan tosite ensisijaisen etuuden, kuten työttömyysturvan tai asumistuen, vireillä olosta (Jokinen 2008, 130). Nykyään ehtoja ensisijaisen etuuden vireillä olosta perustoimeentulotuen myöntämiseksi ei vaadita, vaikka asiakkaan etu olisi, että toimeentulotukeen nähden ensisijaiset etuudet olisivat maksussa tai edes selvitettyinä.

Toimeentulotuen etuuskäsittely alkoi irtautua sosiaalityöstä 1990-luvun laman aikaan, kun hakijamäärät lisääntyivät. Samoihin aikoihin trendinä oli sosiaalityön kehittäminen, ja toimeentulotukihakemusten käsittelyajoista säädettiin lailla. (Saikku & Kuivalainen 2013, 115-116.) Toimeentulotuella on yhäkin tarkoitus turvata osaltaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaista huolenpitoa, terveyttä ja kehitystä (Jokela & Kivipelto & Ylikännö 2019, 7). Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki erotettiin perustoimeentulotuesta vuonna 2005 (Tanhua & Kiuru 2019, 6).

Vuonna 2018 toimeentulotuen saajia oli 469 694 henkilöä ja 306 322 kotitaloutta, mikä tarkoittaa sitä, että väestöstä noin joka kahdestoista sai toimeentulotukea. Noin joka yhdeksäs lapsi asui toimeentulotukea saavassa kotitaloudessa. (Tanhua & Kiuru 2019, 1.) Yli puolet toimeentulotuen saajista on 25-64-vuotiaita (emt., 2). Yksinasuvien osuus toimeentulotuen saajista on 73 prosenttia, ja suurempi osa heistä on miehiä (emt., 3). Kokonaismäärät toimeentulotuen saajissa eivät ole muuttuneet vuodesta 2017, mutta painotukset ovat muuttuneet niin, että perus- ja täydentävää toimeentulotukea on myönnetty harvemmillle, kun taas ehkäisevää toimeentulotukea useammille. Perustoimeentulotuen menot olivat 740,5 miljoonaa euroa, täydentävän toimeentulotuen 39,7 miljoonaa euroa ja ehkäisevän toimeentulotuen 24,1 miljoonaa euroa. (Emt., 1.) Noin puolet toimeentulotukea saaneista kotitaloluksista sai tukea kuukausittain (emt., 2). Toimeentulotukipäätökset koskettavat siis merkittävää osaa kanssaihmisistämme.

Suurimmat ryhmät toimeentulotuen saajissa ovat työttömät ja nuoret. Lisäksi lapsiperheiden ja yksin asuvien toimeentulotukiasiakkuus on yleistä. Suurin piirtein joka neljäs toimeentulotuen saaja on pudonnut ensisijaisilta etuuksilta asumistuen ja toimeentulotuen varaan esimerkiksi työttömyysturvan sanktioiden takia. Toimeentulotuen saajista vain noin kuudella prosentilla on ansiotuloja, ja ansiotuloja saadaan vain lyhytaikaisesti. On harvinaista, että pitkäaikaisella toimeentulotuen asiakkaalla olisi ansiotuloja. (Jauhiainen & Korpela 2019, 70.) Mahdolliset sosiaaliset ja / tai terveydelliset ongelmat voivat olla rasitteena henkilön työllistymiselle (emt., 73). Kesäaikana korostuu opiskelijoiden tarve toimeentulotuella. Nuoret, eli alle 25-vuotiaat, saavat tukea kuitenkin keskimäärin lyhyemmän aikaa kuin vanhemmat hakijat. (emt., 71.)

Perustoimeentulotuen perusosalla, joka on yksin asuvalle 497,29 euroa vuonna 2019, katetaan laskennallisesti jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot sisältäen muun muassa ravinto-, vaate- ja harrastuskustannukset, minkä lisäksi tositteita vastaan huomioidaan tarpeellisia asumiskustannuksia, terveydenhuollon laskuja, henkilöasiakirjakustannuksia ja lapsen tapaamisesta aiheutuvia kustannuksia etävanhemmalle (TotuL 7 a §; 7 b §). Toimeentulotuen hakemus siirretään Kelasta suoraan kunnan sosiaalitoimeen, mikäli asiakas on hakenut muita kuin perustoimeentulotuella katettavia menoja. Mikäli ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen tarve on kiireellinen, myös perustoimeentulotuki on käsiteltävä kiireellisenä. Kiireellisyyttä voi tarvittaessa arvioida yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa. (TotuL 14 d §.) Kelan etuusohjeeseen on eritelty esimerkkejä kuntaan siirrettävistä menoista kuin myös menoista, joita ei siirretä kuntaan.

Päätöksellä on kerrottava asiakkaan oikeudesta hakea ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea kunnasta myös itsenäisesti. (Kela 2019, 69-70.)

Täydentävänä toimeentulotukena voidaan maksaa sellaisia asumiskustannuksia, joita ei huomioida perustoimeentulotuessa tai muita menoja, joiden harkitaan edistävän itsenäistä suoriutumista, turvaavan toimeentuloa ja johtuvan asiakkaan erityisistä tarpeista tai olosuhteista (TotuL 7 c §). Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu asiakkaan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseen, taloudellisten vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin (TotuL 13 §). Syrjäytymisen ehkäisy ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen ovat tavoitteita, joita kohti erityisesti ehkäisevällä toimeentulotuella pyritään (TotuL 1 § 2 mom.). Kunnat päättävät itse ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskriteereistä toimeentulotukilain nojalla (Tanhua & Kiuru 2019, 6).

Heidi Sirviön ym. mukaan on merkityksellistä, että ehkäisevä toimeentulotuki on edelleen käytettävissä sosiaalityön välineenä. Harkinnanvaraisissa toimeentulotuen päätöksissä korostuu sosiaalityön professionalisuus, yksilökohtaisuus, asiakkaan tilanteen kokonaisvaltainen arviointi ja tilanteen näkeminen laajemmassa mittakaavassa. (Sirviö ym. 2015, 259.) Sosiaalityöntekijöiden päätöksentekoa ohjaa professionaalinen tieto, arvot ja valta (emt., 249). Toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin liittyvään harkintaan kytkeytyy tiiviisti kysymykset sosiaalityön asiantuntijuudesta, asiakkaan ainutlaatuisuuden tunnistamisesta ja tunnustamisesta sekä sosiaalisten oikeuksien puolustamisesta (emt., 248).

Rakenteellisen tason muutos tulonhankkimisen tavoissa vaikuttaa ihmisten säännölliseen toimeentuloon ja arkeen (Karjalainen, Metteri & Strömberg-Jakka 2019, 23). Perusturvan niukkuus ja pitkään jatkunut taloudellinen epävarmuus liittyvät tiiviisti huono-osaisuuteen ja sosiaalityön tehtävään (emt., 48). Perustoimeentulotuki kytkeytyy aikuissosiaalityöhön taloudellisten asioiden ollessa olennainen osa asiakkaiden kanssa tehtävää sosiaalityötä elämänhallinnan parantamiseksi (ks. myös Juhila 2008, 16-17; 19-20). Sosiaalitoimessa ratkaistavien ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen päätökset ovat usein riippuvaisia perustoimeentulotuen päätöksestä (Jokela & Kivipelto & Ylikännö 2019, 1). Mikäli asiakkaalla on kuitenkin kiireellinen tarve välttämättömälle avulle, voidaan kunnasta myöntää ehkäisevää

toimeentulotukea, vaikka asiakkaalla ei olisikaan voimassa olevaa päätöstä perustoimeentulotuesta (TotuL 14 §).

Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä asiakkaan ei tarvitse asioida sosiaalitoimessa perustoimeentulotuen hakemisen yhteydessä, joten toimeentulotuen ja sosiaalityön välinen yhteys on muutoksen myötä heikentynyt (Jokela ym. 2019, 2). Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa sosiaalityön professionaalista keskustelua ja huolta herätti se, miten sosiaalityön asiakkaiden tavoittaminen muuttuu (Sirviö ym. 2015, 247). Tällä hetkellä tietoa asiakkaasta on mahdollista välittää yksisuuntaisesti sähköisessä järjestelmässä eTotun kautta Kelasta kuntiin (Jokela ym. 2019, 2, 7). Järjestelmän yksisuuntaisuus aiheuttaa sosiaalityön näkökulmasta myös turhia ilmoituksia, jollaiseksi voidaan kokea esimerkiksi perusosan alentamisilmoitukset henkilöistä, jotka ovat jo sosiaalityöntekijöiden tiedossa ja heidän tilanteensa on hoidossa. Toisaalta Kelasta sosiaalitoimeen tehty ilmoitus perusosan alentamisesta ei välttämättä takaa sitä, että asiakas tavoitettaisiin. (Emt., 15.) Erityisesti nuorten tavoittaminen on ollut haasteellista (Karjalainen ym. 2019, 49).

Kelan etuuskäsittelijät ovat myös ratkaisevassa asemassa sellaisten sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamisessa, jotka eivät itse ole syystä tai toisesta aloitteellisia hakemaan apua sosiaalitoimesta. Kelan etuuskäsittelijät tekivät suuremman osan sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisista ilmoituksista verrattuna Kelan asiakaspalvelijoihin (Jokela ym. 2019, 2), joten etuuskäsittelijöiden rooli sosiaalityön tarpeen huomaamisessa ja siihen tarttumisessa on oleellisessa asemassa. Eroa asiakaspalvelijoiden ja etuuskäsittelijöiden tekemien ilmoitusten määrässä voi selittää myös verkkoasiointi, eli se ettei asiakkaita välttämättä tavata kasvotusten toimistolla. Sosiaalihuoltolain mukaisia huoli-ilmoituksia tehtiin eniten taloudellisista asioista, mutta sosiaalityöntekijöiden mukaan osa sosiaalityön tarpeessa olevista perustoimeentulotuen hakijoista jää tunnistamatta (emt). Erityisesti digitalisaatiosta syrjäytymiseen tulee kiinnittää huomiota (Karjalainen ym. 2019, 48).

Sosiaalihuollon palveluita tarvitsevien ihmisten tunnistamisesta ja ohjaamisesta sosiaalityön palveluiden piiriin kannettiin huolta Kela-siirtoa valmisteltaessa (Jokela & Kivipelto & Ylikännö 2019, 7). Neuvonta etuusasioissa, perustoimeentulotuen päätösten tarkistaminen ja asiakkaiden asianajo vievät edelleen paljon sosiaalityön resurssia (Karjalainen ym. 2019, 48).

Toimeentulotukilain lisäksi myös sosiaalihuoltolaissa, nuorisolaissa, vanhuspalvelulaissa ja lastensuojelulaissa on velvoitteita asiakkaiden ohjaamiseen (Jokela ym. 2019, 7). Kelan etuuskäsittelijöille on annettu vastuullinen tehtävä tunnistaa eri lakien mukaiset tilanteet toimeentulotuen ratkaisutyössä. Etuuskäsittelijöitä on koulutettu ja ohjeistettu kirjallisesti tunnistamaan edellä mainittuja tilanteita (Jokela ym. 2019, 15). Merita Jokela ym. ehdottavat Kelan ja sosiaalitoimen palvelutarpeen arvioinnin prosessien kytkemistä yhteen niin, että Kelassa aloitettua palvelutarpeen arviointia voitaisiin jatkaa sosiaalityössä, eikä asiakkaan tarvitsisi näin ollen kertoa samoja asioita moneen kertaan eri tahoille (Jokela ym. 2019, 21). Toimeentulotukityö voi olla ratkaisevassa asemassa asiakkaan ohjautumisessa oikeiden palveluiden piiriin.

3.2 Katutason byrokraatit perustoimeentulotukea käsittelemässä

Perustoimeentulotuen siirto Kelalle on nostettu keskusteluun jo 1980-luvun loppupuolella, ja toimeentulotuen käsittelyä Kelassa on kokeiltu osassa kuntia jo vuonna 1993 (HE 358/2014). Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan vastuulle alkuvuodesta 2017. Siirron tavoitteiksi mainittiin asiakkaiden yhdenvertaisuuden parantuminen, mahdollisuus sosiaalityön rationalisointiin etuuskäsittelyn siirtyessä Kelalle ja niin sanotun luukulta luukulle –asioinnin vähentyminen (emt.). Perustoimeentulotuen käsittelyn on ajateltu perustuvan puhtaasti vain laskelmaan ja edellytysten täyttymiseen. Tämä näkyy muun muassa hallituksen esityksessä (358/2014), jossa puhutaan toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtämisestä Kelalle. Toimeentulotuen käsittelijänä työskennellessäni eteeni tulee kuitenkin päivittäin tilanteita, joissa minun tulee käyttää harkintaa.

Sosiaalialaa määrittävän lainsäädännön kielessä on paljon moniselitteisyyttä ja abstraktiutta, minkä vuoksi yksityiskohtaiset normit ja ohjeet ovat perusteltuja ihmisten tasa-arvoisen, yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun kannalta (Suonio ym. 2017, 261). Katutason byrokraateilla on ohjeistuksista huolimatta kuitenkin edelleen oikeus tulkita ja päättää yksilökohtaisella tasolla, millaiset tarpeet ovat oikeutettuja ja mitkä eivät (Olaison ym. 2018, 163). Toimeentulotuen hakeminen lomakkeiden täyttämiseen ja liitteiden toimittamiseen

hakemuksessa vaadittavassa muodossa koetaan asiakasnäkökulmasta raskaana, erityisesti kuin toimeentulotuen hakemiseen ensimmäistä kertaa liittyy usein jokin elämänkriisi tai terveyden järkkyminen (Blomgren 2016, 45). Toimeentulotuen hakeminen sosiaalitoimistosta saatettiin kokea niin häpeälliseksi kasvatuksen vuoksi, ettei siitä kerrottu omille vanhemmille (emt., 46). Toimeentulotuen alikäytön riski on ollut suurin maaseudulla asuvilla, vaikka toimeentulotuen hakeminen koettiin hankalaksi asuinpaikasta riippumatta (Haapala 2012, 7).

Instituutioissa harjoitettavat diskursiiviset käytännöt usein ilmentävät instituutioiden rakenteita, työvälineitä ja arkkitehtuuria. Organisaation uudet työntekijät usein omaksuvat vallitsevat käytännöt. (ks. Alhanen 2007, 85.) Foucault määrittelee vallan pyrkimykseksi ohjata toisen osapuolen toimintaa ja tämän voimia toimia tiettyjen päämäärien mukaisesti (Alhanen 2007, 122). Etuuskäsittelijät käyttävät julkista valtaa tehdessään päätöksiä ihmisten viimesijaisesta taloudellisesta tuesta. Tähän liittyen pyrkimyksenäni on analysoida aineistosta, miten etuuskäsittelijät käyttävät valtaa vaikkapa vuokravakuuksien käsittelyssä. Sillä, myönnetäänkö vuokravakuus Kelasta vai ei, voi olla paljonkin vaikutusta asiakkaan asuinpaikkaan ja elämäntilanteeseen. Kelan vuokravakuuksien käsittelyllä ohjataan asiakkaita myös asumaan kohtuuhintaisissa asunnoissa, sillä perustoimeentulotuella ei ole tarkoitus tukea välttämätöntä suurempia asumiskustannuksia.

Sosiaaliturva muodostuu palveluista ja toimeentuloturvasta (Kalliomaa-Puha ym. 2014, 11). Etuuskäsittelijöiden harkintaa ja koettuja eettisiä ristiriitoja perustoimeentulotuen ratkaisutyössä tarkastellaan osana toimeentuloturvan toteutumista. Hyvinvointivaltion politiikka toteutuu ja konkretisoituu katutason byrokraattien, eli tässä tutkimuksessa etuuskäsittelijöiden toiminnan kautta (Metteri 2012, 40). Se, millaiseksi kansalaiset kokevat hyvinvointivaltion toiminnan, on paljolti riippuvaista katutason byrokraattien käytännön toimista. Käsittelijälle jää harkinnanvaraa joko asiakkaan eduksi tai haitaksi lainsäädännön ja organisaation ohjeiden jälkeen. (Emt.) Muita katutason byrokraatteja Kelan etuuskäsittelijöiden lisäksi ovat yksityiset työttömyys- ja eläkekassojen käsittelijät ja työvoimahallinnon virkailijat, joiden pätevyysvaatimukset ja koulutustausta voivat olla hyvinkin kirjavaa (Blomberg ym. 2014, 184). Sosiaalityöntekijät edustavat professionaalista katutason byrokraatteja (ks. Emt.). Harkintavallan käyttö tekee katutason byrokraattien päätöksentekotyöstä vaativaa ja vastuullista (Närhi, Kokkonen & Matthies 2014, 228).

Erilaiset johtamisen tavat voivat vaikuttaa ja säädellä katutason työtä. Organisatorinen kontrolli voi ilmetä byrokraattisina sääntöinä ja kuvailuina sekä olla rakennettuna teknisiin ratkaisuihin työprosessien yhtenäistämiseksi. (Jessen 2015, 6.) Lähestymistavat ratkaisukäytäntöjen muodostumiseen voidaan jakaa karkeasti kahteen: top-down- ja bottom-up -prosesseihin. Top-down näkökulman mukaan käytännöt muotoutuvat organisaatioiden suunnitelmien pohjalta, ja bottom-up -teorioiden mukaan käytännöt muotoutuvat työntekijöiden tasapainoilla monimutkaisilla jännitteiden ja vaatimusten kentillä. (Evans 2010, 369.) Tässä tutkielmassa työkäytäntöjen nähdään syntyvän pikemminkin bottom-up teorioiden mukaisesti, sillä kaikkia niitä yksilöllisiä tilanteita, joissa etuuskäsittelijät tekevät päätöksiä, on mahdotonta eritellä ohjeistuksiin top-down näkökulman mukaisesti. Tämän vuoksi kohdennan tutkimuksen juuri käytäntöjen, enkä esimerkiksi ohjeistusten tasolle.

Myös byrokratia voidaan määritellä sosiaalisesti ongelmaksi, ei kuitenkaan samassa merkityksessä kuin päihdeongelmat, asunnottomuus ja köyhyys. Byrokratian ongelmallisuus on siinä, että se määrittää raamit muille sosiaalisille ongelmille ja vaikuttaa käsityksiimme sosiaalisista ongelmista. (Littrell, Sjoberg & Zurcher 1983, 2.) Palvelujärjestelmissä tunnistetaan moniongelmaisuus huonosti. Palvelut ja etuudet ovat eriytyneitä. Perustoimeentulotukea ilman ensisijaista etuutta päätyvät käyttämään muun muassa päihderiippuvaiset, jotka eivät ole työkuuntoisia, mutta eivät voi myöskään saada sairausajan etuuksia. Perustoimeentulotuen käsittelyyn sisältyy merkittävää hallinnollista harkintaa ja päätösvaltaa, vaikka etuuden perusteet ovat mekaanisessa laskelmanteossa (Kuivalainen & Saikku 2013, 152). Huomionarvoista on, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa perusosan alentamisesta puhutaan sosiaalityön välineenä (Karjalainen ym. 2013, 213), kun Kelassa harkinnan perusosan alentamisesta tekee loppupeleissä etuuskäsittelijä. Ainakin tässä kohdin voisi päätellä, että sosiaalityön tehtäviä tai välineitä on siirretty Kelaan.

Rahalla on suuri merkitys sosiaaliturvan järjestämisessä, mutta oikeudenmukaisuus ja kohtuus ovat välttämättömiä (Arajärvi 2017, 67). Sosiaaliturvan tulee olla vaikuttavaa ja vastata kansan oikeustajua (emt., 68). Jos viranomainen perustaa päätöksensä organisaation toimintaohjeisiin saatavilla olevan oikeudellisen tiedon ja asiakkaan tarpeet ohittaen, eivät asiakkaan oikeudet toteudu täysivaltaisesti. Mikäli asiakas ei ole tietoinen oikeuksistaan ja hyvän hallinnon mukaisista menettelytavoista, ei hänellä ole valmiuksia vaatiakaan oikeuksiaan ja viedä asiaansa eteenpäin.

(Haapala 2012, 9.) Asiakkaan heikot kirjalliset taidot heikentävät asiakkaan asemaa toimeentulotuen hakijana, mikäli asiakas ei tiedä, mihin hänellä on oikeus ja millaisin perustein. Asiakkaat eivät välttämättä uskalla valittaa päätöksistään, mikäli he eivät ymmärrä, mihin päätökset perustuvat. (Blomgren 2016, 47.) Sosiaalialalla asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan mukaan pääsyä asiansa käsittelyssä rajoittaa se, etteivät kaikki asiakkaat pysty osallisuuteen päätöksenteossa ja näkökulmansa perustelemisessa, vaan he tarvitsevat edustajaa (Haapala 2012, 18). Edustajat eivät voi tietää asiakkaansa kantaa tai parasta täydellisesti joka tilanteessa.

Ritva Haapala (2012) on lisenssiaatin työssään tutkinut kanteluita Länsi-Suomen läänin alueella. Yksittäisenä palveluna toimeentulotuesta kanneltiin useimmiten, sen osuus oli noin 20% kanteluista (emt., 63). Toimeentulotukiasioissa tyytymättömyyttä aiheutti eniten päätöksen sisältö (emt., 64). Kun perustoimeentulotuki oli kunnan vastuulla, moni asiakkaista koki kohtuuttomana ja epäoikeudenmukaisena vaatimukset auton myymisestä ja muuttamisesta edullisempaan asuntoon (Blomgren 2016, 48). Eräs harkinnan paikkoja lisännyt muutos Kela-siirrossa oli aiemmin ehkäisevänä tai täydentävänä toimeentulotukena käsiteltyjen menojen siirtyminen perustoimeentulotukena käsiteltäviksi. Katutason byrokraattien tulee arvioida asiakkaan tarpeita peilaten niihin sääntöihin ja ohjeistuksiin, joita julkisissa organisaatioissa työskentelevien odotetaan noudattavan (Olaison & Torres & Forssell 2018, 154).

Asiakkaiden näkökulmasta yhdenvertaisuus sekä arvostava ja asianmukainen kohtelu luovat oikeudenmukaisuutta (Haapala 2012, 1). Sosiaalipalveluista tehdyissä kanteluissa ei useinkaan ollut kyse kielteisestä päätöksestä tai etuuden saamatta jäämisestä, vaan kantelun alkuperäinen syy oli paikannettavissa epäonnistuneeseen vuorovaikutustapahtumaan (emt., 2). Haapala korostaa myös päätöksenteon hallinnollisten menettelytapojen asianmukaisuutta pelkän päätöksen sisällön sijaan (emt.). Hyvää hallintomenettelyä on siis asian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa ja oikeus saada perusteltu päätös (emt., 22). Harkinnan lopputulos ei siis ole ainut asiakkaalle merkityksellinen asia, vaan myös se kokonaisprosessi, joka päätöksen tiedoksiantoa edeltää.

3.3 Harkinta toimeentulotuessa

Toimeentulotuki sisältyy tarveharkintaiseen sosiaaliturvajärjestelmään, jossa etuuskäsittelijälle on annettu valta arvioida, mitä asiakas tarvitsee ja mihin hänellä on oikeus (ks. Sirviö ym. 2015, 248; Blomgren 2016, 48). Harkinta on välttämätön osa sosiaalipalveluiden toimeenpanoa, jotta asiakkaille voidaan tarjota heidän yksilöllisiä tarpeitaan vastaavia joustavia ratkaisuja (Jessen 2015, 15). Harkintavallan (discretion) paikat syntyvät lainsäädännöllisestä näkökulmasta ensinnäkin siitä, ettei lakiin ole mahdollista luetella kaikkia niitä yksilöllisiä tilanteita, jotka ilmetessään oikeuttaisivat eri asioihin. Toiseksi lainsäädännössä käytetään tulkinnanvaraista kieltä. (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 8-9.)

Harkintaa voidaan ajatella jatkumona yleisestä yksityiseen. Makrotason harkintaa on poliittinen harkinta toimeentulotuen tarkoituksesta ja jakoperusteista. Seuraavalla tasolla harkintaa käytetään laadittaessa etuustyön ratkaisuohteita. Mikrotason harkinta on yksittäisissä tilanteissa tapahtuvaa harkintaa. Tämän tutkimuksen fokus on mikrotason harkinnassa, mutta aineistossa viitataan siihen, miten muiden tasojen harkinta vaikuttaa päätöksentekoon yksittäisissä tilanteissa. Harkinta voidaan jättää käyttämättä tai sitä voidaan käyttää asiakkaan eduksi. (Ks. Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014, 8.) Jopa tietojärjestelmät vaikuttavat työntekijöiden harkintaan. Mitä tietoa on saatavilla ja missä järjestyksessä, millainen tieto jää erikseen selvitettäväksi? Missä menevät asiakkaan ja missä viranomaisen selvitysvastuun rajat? (ks. emt., 9.)

Harkintavaltaa käytetään silloin, kun tilanteen ratkaisemiseksi on kaksi tai useampia vaihtoehtoja. Mikäli vaihtoehtoja ei ole, ei ole tarpeen käyttää harkintaakaan. (Rajavaara 2014, 140.) Vakuutuslääkäreiden harkinta toteutuu kirjallisesti, kun taas sosiaalityön harkinta tapahtuu vuorovaikutuksessa (emt., 144-145). Kelan etuuskäsittelijöiden harkinta tapahtuu pääasiassa kirjallisesti esitettyihin seikkoihin perustuen, ja harkinta näkyy asiakkaalle päätöksessä kirjallisessa muodossa. Tarvittaessa käsittelijä voi olla puhelimitse yhteydessä asiakkaaseen, hänen edunvalvojaansa, sosiaalityöntekijään tai vaikkapa työ- ja elinkeinotoimistoon ja näin harkintaan tulee mukaan vuorovaikutuksellisia elementtejä, tosin tällöinkin usein lopullisen päätöksen sisältö selviää asiakkaalle kirjallisessa muodossa.

Perustoimeentulotuen käsittelijät lain soveltajina ovat harkintatilanteissa sidottuja lakiin ja perustuslakiin. Päätöksenteon harkinnan on oltava perusteltua ja hyväksyttävää. Harkinta

kohdistuu usein tuen saamisedellytysten täyttymiseen. Harkinta on tavallaan laajimmassa merkityksessään tosiasiallisissa käytännöissä ja sovellutuksissa. (Arajärvi 2017, 71.) Yhdenvertaisuuden periaate edellyttää, että samanlaisessa tilanteessa olevien asiakkaiden asiat ratkaistaan samalla tavalla (emt., 73). Tämä periaate ontuu siinä, ettei asiakkaiden tilanteet koskaan vastaa täysin toisiaan. Hämmennystä voi aiheuttaa se, että ratkaisu suuntaan tai toiseen voi olla kiinni pienestäkin asiasta, joka päätöksenteossa saa suuren merkityksen. Tällaisia asioita toimeentulotuen ratkaisutyössä voi olla esimerkiksi se, vastaako asiakas puhelimeen, onko hän toimittanut oikeanlaiset tiliotteet tai miten hän osaa ilmaista itseään ja tarpeitaan kirjallisesti.

Kelan harkintaa vaativaa ratkaisutyötä on tutkittu ajalta, kun perustoimeentulotuki ei ollut vielä Kelan vastuulla. Tilanteissa, joihin ei ollut yksiselitteistä vastausta, käännyttiin tällöin useimmiten etuusohjeiden puoleen. Seuraavaksi suosituinta oli kysyä apua ratkaisuntekoon kollegalta, etuusvastaavalta tai esimieheltä. Noin kaksi kolmesta etuusratkaisijasta vastasi ratkaisevansa asian asiakkaan eduksi harkinnanvaraisissa tilanteissa. Vain muutamat vastasivat ratkaisevansa kielteisesti. (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, 209-213.) Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa kaksi kolmasosaa Kelan etuusratkaisijoista ajatteli, ettei etuusratkaisijoiden harkintavaltaa tarvitse lisätä. Harkintavalta nimettiin myös vaaralliseksi alueeksi, jonne Kelassa ei onneksi tarvitse mennä. Osa käsittelijöistä oli sitä mieltä, että harkintavaltaa on riittävästi, muttei sitä välttämättä osata tai uskalleta käyttää. (Emt., 221-222.) Kun perustoimeentulotuen käsittely aloitettiin Kelassa, siirtyi osa muiden etuuksien käsittelijöistä perustoimeentulotuen ratkaisutyöhön. Tarkoitukseni on peilata, miten edellä mainitut asiat mahdollisesti aineistossa näkyvät.

Aktivoinnin eetos on siirtynyt työllisyyspalveluista vähimmäisturvan varassa eläviin ihmisiin myös muissa Euroopan maissa (Jokela ym. 2019, 5). Elina Palola on tutkinut alle 25-vuotiaiden nuorten perusosan alentamisharkintaa sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. Sosiaalityöntekijät painottivat asiakkaan tapaamista useitakin kertoja ja asiakkaan tilanteen selvittämistä huolellisesti ennen perusosan alentamisharkintaa (Palola 2014, 104). Kelassa etuusratkaisijat eivät tapaa asiakkaita, vaan asiakkaiden tilanteet selvitetään muilla keinoin, kuten yhteydenotolla sosiaalityöntekijään. Asiakkaan tapaukseen ja elämäntilanteeseen perehtymistä haastaa ratkaisutyölle asetetut määrälliset tavoitteet (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, 217). Asiakasnäkökulmasta toimeentulotuen päätöksen sisältöön vaikuttaa sekä hakijan kirjalliset taidot että se, kuka hakemuksen sattuu käsittelemään (Blomgren 2016, 48). Koska ennen vuotta 2017

perustoimeentulotuen perusosan alentamisia ei tilastoitu, ei sosiaalityötoimen ja Kelan välisiä eroja perusosan alentamisen osalta pystytty määrällisesti tutkimaan (Jokela ym. 2019, 13).

Toimeentulotukilakia on päivitetty perusosan alentamisen osalta silloin, kun perustoimeentulotuki oli kuntien käsiteltävänä. Lakia valmisteltaessa nojattiin sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoon siinä, että perusosaa alennettaisiin vain sellaisissa tapauksissa, joissa alentamisen harkitaan olevan tarkoituksen mukaista (Palola 2014, 101). Kunnissa sosiaalityöntekijöillä oli tapauskohtaista tietoa asiakkaiden tilanteista. Perustoimeentulotuen ratkaisija saattoi työskennellä samalla käytävällä kuin sosiaalityöntekijä, joten asiakkaan tilanteesta saattoi kysyä matalammalla kynnyksellä.

Kelassa ohjeistetaan etuuskäsittelijöitä ottamaan kuntaan yhteyttä tarvittaessa esimerkiksi puhelimitse tai skypellä (Kela 2019, 74; TotuL 18 a § 3. mom.). Ohjeistus jättää etuusratkaisijalle harkintavaltaa yli sosiaalityöntekijän näkemyksen: “Mikäli kunnan sosiaalityöntekijä arvioi, ettei alentaminen ole kohtuullista, alentamista ei *yleensä* tehdä” (emt.). Tätä etuusohjeen kohtaa ei ohjeessa enempää avata. Vähimmäisturvan leikkaukset ovat sosiaalityön näkökulmasta jo lähtökohtaisesti ongelmallisia, sillä taloudellisen tuen leikkaukset edesauttavat jo ennestään vaikeissa elämäntilanteissa olevien asiakkaiden velkaantumista (Palola 2014, 104). Tutkielmani eräänä kiinnostuksen kohteena on, miten heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tilanteisiin osataan asettua Kelan toimeentulotuen ratkaisutyön harkintaa vaativissa tilanteissa.

Perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka tarkoituksena on turvata toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (TotuL 1 §). Koska sosiaaliturva on rakennettu perheen tai lähiyhteisön ensisijaisen huolehtimisvastuun varaan, perheenjäsenten tilanne ja kimppa-asuminen vaikuttavat harkintaan tuen saamisesta tai sen määrästä. (Pylkkänen 2014, 34.) Ajan mukana muuttuvat säännöt ohjaavat ajattelua ja eettistä harkintaa, mutta eivät ole absoluuttisen sitovia, vaan pikemminkin suuntaa-antavia (Alhanen 2007, 90-91). Heidi Sirviön ynnä muiden (2015, 247) tutkimuksessa sosiaalityöntekijöiden harkintavalta ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa rakentui objektivoivaan ja vastuuttavaan harkintavaltaan, tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan sekä subjektivoivaan ja huolta pitävään harkintavaltaan. Sosiaalityöntekijöiden asiakastyön harkintavallan käyttöön vaikuttavat sosiaalityön professionaaliset käytännöt ja niissä olevat vallan ulottuvuudet (emt.).

Kelan etuusratkaisijat olivat 2010-luvun alussa sitä mieltä, että yksilöllinen harkinta vaarantaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun. Etuusratkaisijat toivoivat selkeämpiä etuusohjeita ja lisää aikaa käytettäväksi harkintaan. (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, 218.) Blombergin (2014, 191) tutkimuksessa puolestaan sosiaalityöntekijät eivät kannattaneet harkintavallan kaventamista toimintaohjeiden seikkaperäistämällä sosiaalityössä. Palaan pohdintaluvussa siihen, miten harkintaan suhtaudutaan tämän tutkielman aineistossa.

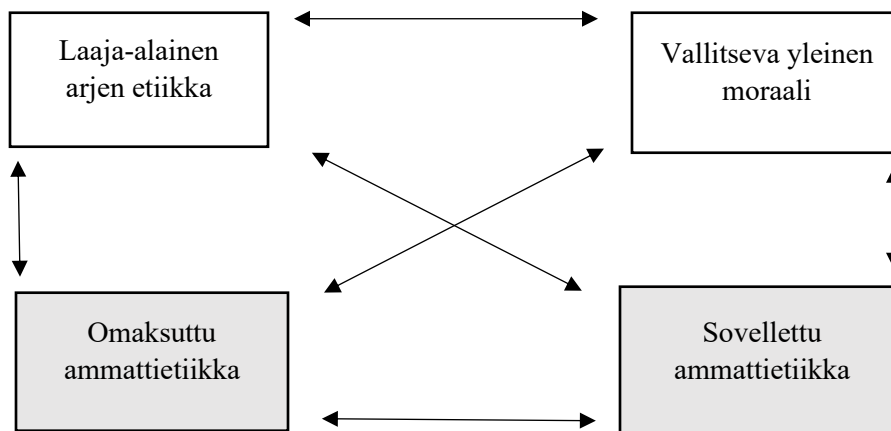
Harkinta mahdollistaa myös väärinkäytöksiä. Kiireellisessä tilanteessa toimeentulotuen hakemus on käsiteltävä käytettävissä olevin tiedoin samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta (TotuL 14 b §). Mikäli asiakas saa asiansa kiireelliseen käsittelyyn kuukausi toisensa perään, voivat tarvittavat liitteet jäädä puuttumaan useampanakin kuukautena. Näiden asiakkaiden kohdalla haaste on tunnistaa, kenellä on aidosti haasteita elämönhallinnassa tai pitkittynyt kriisitilanne ja sitä kautta tarvetta suuremmalle tuelle, ja kenellä olisi tosiasiaassa mahdollisuus hoitaa asiat kuntoon aikataulussa. Osalla perustoimeentulotuen saajista ja sosiaalityön asiakkaista on elämäntilanteessaan monta sosiaalista ongelmaa, jotka kasautuneena vaikuttavat kielteisesti toinen toiseensa.

Harkinta on edelleen keskeisessä roolissa toimeentulotuen käsittelyssä, vaikka harkinnan paikkoja on yritetty minimoida aiemminkin (Kuivalainen 2013, 16). Hyvä hallinto ja asiakkaan edun ja oikeuksien muistaminen harkintatilanteissa on tärkeää, sillä vähimmäisturvan varassa olevat ihmiset ovat usein muutenkin heikommassa asemassa, eivätkä he välttämättä pysty valvomaan oikeuksiaan. Sosiaaliturvaa ratkaistaessa olisi tärkeää, että asiat ratkaistaan kerralla oikein. (Nykänen & Kalliomaa-Puha 2017, 13.) Harkinnan käyttö on aina sidoksissa tilannekohtaisten tekijöiden lisäksi organisatorisiin ja professionaalisiin sitoumuksiin ja periaatteisiin (Sirviö ym. 2015, 248-249). Ammatillinen harkinta ja päätöksenteko on riippuvaista työntekijän kognitiivisesta kapasiteetista prosessoida olemassa olevaa tietoa ja vetää johtopäätöksiä aikaisemmista kokemuksista (Jessen 2015, 6). Harkintavalta osana päätöksentekoprosessia ja ammatillisen tiedon muodostumista voi kuitenkin itsestäänselvydessään jäädä refleктоimatta (emt., 259).

3.4 Sosiaalityön arvot ja etiikka

Sosiaalityöllä on eettinen vastuu ajaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja ihmisryhmien asiaa (Karjalainen ym. 2019, 23). Perustoimeentulotuen käsittelytyössä näkyvimpiä ihmisryhmiä ovat muun muassa erilaisten riippuvuuksien tai mielenterveysongelmien kanssa painivat asiakkaat, paperittomat, vangit, lähisuhdeväkivallan uhrin sekä osa ikääntyneistä (ks. myös emt.). Käsittelytyön harkintavallan käyttöä ohjaavat ambivalentit ja moniulotteiset moraaliset ulottuvuudet (Sirviö 2015, 258). Moraaliset periaatteet ja säännöt kytkeytyvät kiinteästi siihen kulttuuriin, jossa ne ovat syntyneet ja jossa ne vaikuttavat. Yleispäteviä moraaliperiaatteita ei siis ole olemassa, vaikka länsimaissa esimerkiksi ihmisoikeuksien ajatellaan olevan eettisesti universaaleja. (Pietarinen & Launis 2002, 53.) Sosiaalityö keskittyy ihmisoikeuksien puolustamiseen, hyvinvoinnin vahvistamiseen ja yhdenvertaisuuden lisäämiseen, kärsimyksen lievittämiseen sekä sosiaalisen toimintakyvyn tukemiseen (Lähteinen ym. 2017, 13).

Toimeentulotukityössä liikutaan henkilökohtaisilla ja sensitiivisillä elämänalueilla, joten ammatillisen vallankäytön reflektointi ja eettinen osaaminen ovat merkityksellisiä harkintatilanteissa (ks. Lähteinen ym. 2017, 15). Aidosti eettisen ongelman erottaa väärin toimimisesta se, ettei eettiseen ongelmaan ole oikeastaan löydettävissä kaikista näkökulmista tyydyttävää ratkaisua, kun taas väärin toimimisessa henkilö tekee tietoisesti moraalisesti kestävämmän ratkaisun perustuen johonkin muuhun kuin eettiseen näkökulmaan. (ks. Pietarinen & Launis 2002, 49-50.) Toimeentulotuen ratkaisutyössä moraalisesti vastakkain asettuvat asiakas ja organisaatio tai asiakas suhteessa muihin asiakkaisiin. Alla olevaan kuvioon olen hahmotellut sosiaalityön moraalisia ja eettisiä ulottuvuuksia Sarah Banksia (2004, 63) mukailleen.



Kuvio 1. Arjen etiikan ja ammattietiikan näkökulmien väliset vuorovaikutussuhteet (mukaillen Banks 2004, 63).

Yllä olevassa kuviossa havainnollistan erilaisten eettisten näkökulmien välistä vuorovaikutusta. Laaja-alainen arjen etiikka (broad-based ethical theory) ja vallitseva yleinen moraali (prevailing public morality) muodostavat arjen moraalin. Laaja-alainen arjen etiikka viittaa normatiivisiin peruseriaatteisiin, joiden mukaan meidän tulisi käyttäytyä arjessamme. Vallitseva yleinen moraali tarkoittaa yhteisössä tai yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä käyttäytymisnormeja. Ammattietiikka voidaan ymmärtää kahdesta näkökulmasta, joita ovat omaksuttu ammattietiikka (Espoused professional ethics) ja sovellettu ammattietiikka (Enacted professional ethics). Omaksuttu ammattietiikka tarkoittaa julkilausuttuja periaatteita ja sääntöjä, joita ammattilaisten oletetaan seuraavan. Sovellettu ammattietiikka tarkoittaa yleisesti hyväksytyjä käyttäytymisnormeja, jotka ilmenevät tietyn ammattiryhmän sisällä. Omaksutun ja sovelletun ammattietiikan välinen suhde on dynaaminen ja toisiinsa vaikuttava. (Banks 2004, 61-63.)

Tilanteissa, joissa ei ole mahdollista toimia lojaalisti sekä asiakkaita, ammattikuntaa, työkavereita ja organisaatiota kohtaan, työn eettiset ja arvoriidat tulevat näkyviksi (Hokkanen 2014, 52). Etiikka on tieteenala, jonka tutkimuksen kohteena on moraali (Pietarinen & Launis 2002, 43; Banks 2004, 61). Ammattietiikassa tarkastellaan tietyssä ammatissa työskentelevien ihmisten toimintaa ohjaavia normeja ja periaatteita (Pietarinen & Launis 2002, 49). Etiikassa ollaan

kiinnostuneita siitä, mikä on oikein ja väärin tai hyvää ja pahaa, eli asioita pohditaan moraalien näkökulmasta (emt., 42). Sosiaalityö on sitoutunut yksilöllisiin oikeuksiin (Clark 2009, 43). Haapala pohtii (2012, 113), joutuvatko työntekijät toimimaan organisaation asettamien reunaehtojen mukaisesti, ja tekemään näin kompromisseja vastoin ammattieettisiä periaatteita. Sosiaalityöltä vaaditaan enemmän kontrollia, hyvinvoinnin ehdollistamista ja asiakkaiden aktivointia sosiaaliturvariippuvuuden ehkäisemiseksi (Jessen 2015, 17).

Anna Olaison, Sandra Torres ja Emilia Forssell ovat tutkineet työkokemuksen pituuden ja ammatillisen harkinnan välistä yhteyttä vanhusten huollossa. Ruotsalaiset hoiva-alan johtajat toivoivat selvempiä ohjeita kohtuullisen asumistason tulkintaan riippumatta työkokemuksen pituudesta. Johtajien mukaan kunnan varoja on mahdotonta jakaa niin, että kaikille turvattaisiin kohtuullinen asumisen taso. Vaikka kunnan taloudellisen budjetin ei tulisi ohjata hoiva-alan päätöksentekoa, kävi johtajien keskusteluissa ilmi, että hankalasti arvioitavissa tilanteissa päätöksiä saatetaan perustella tasavertaisella kohtelulla. (Olaison ym. 2018, 161.) Päätösten perustelu yhdenvertaisuudella voi siis näyttäytyä helppona ratkaisuna epäselvissä tilanteissa.

Universalismin periaatteeseen sisältyy odotus siitä, että viimesijassa julkinen valta huolehtii jokaisesta kansalaisestaan. Sosiaaliturvaa määrittelevän eettisen periaatteen mukaan edellä mainitun lisäksi ihmisiä on kohdeltava heidän tarpeidensa mukaan, jotta oikeudenmukaisuus toteutuisi. Sosiaalityön ammatti määrittyy nimenomaan eniten tukea tarvitsevien, heikkojen ja vähävoimaisten auttamiseen ja asianajoon. (Metteri 2012, 38.) Ennen toimeentulotuen Kela-siirtoa kuntien toimistosihteerit tekivät osittain liian vaativaa sosiaalista työtä toimeentulotuen ratkaisutyössä. Sosiaalityöntekijöitä huolestutti se, minkä verran asiakkaiden tarpeista jää tunnistamatta, mikäli sosiaalialan koulutetulla ei ole mitään roolia toimeentulotukityössä. Sosiaalityöntekijät ehdottivat tähän ratkaisuksi sosionomien palkkaamista. (Sipilä 2011, 130.)

Anna Metteri (2012) on tutkinut väitöksessään suomalaisen hyvinvointivaltion sosiaaliturvalupausta, kohtuuttomiksi koettuja tilanteita ja sosiaalityön paikkaa. Kohtuuttomia tilanteita syntyy esimerkiksi silloin, kun viranomaisen tulkitsee ohjeita ja lainsäädäntöä kohtuuttomalla tavalla (Metteri 2012, 10). Kriittisen asenteen työhön ja työtä ohjaavaan politiikkaan nähdään ehkäisevän kohtuuttomien tilanteiden syntyä, sillä asiakkaiden yksilölliset tilanteet eivät välttämättä sovi säädoiksiin (ks. emt., 11). Sosiaalityössä on nostettu esille eettinen

ristiriita tasapainoillessa asiakkaiden tarpeiden ja kuntien tiukan budjetoinnin välillä. Kuntien sosiaalityöntekijät pitivät melko tärkeänä asiakkaan puolella olemista ristiriitaisissa päätöksentekotilanteissa. Tätä kutsutaan ihmisrakkauteen perustuvaksi, yleishumaaniksi periaatteeksi. Vastuunkanto heikommassa asemassa olevista katsotaan sosiaalityössä erittäin tärkeäksi. (Sipilä 2011, 142.) Asiakkaan osallisuus oman asiansa käsittelyssä on ollut pitkään tavoitteena sosiaalipolitiikassa. Tähän trendiin on vaikuttanut yleinen koulutustason nousu, mikä on kaventanut kuilua asiakkaan ja asiantuntijatiedon välillä. (Rajavaara 2014, 150.)

Sisällöllinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa sitä, että ihmisille on annettava se, mikä hänelle suoritusten ja tarpeiden mukaan kuuluu. Epäoikeudenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, ettei ihmiselle anneta sitä, mihin hänellä on moraalinen oikeus, tai se otetaan häneltä pois. (Haapala 2012, 46.) Ihmisoikeuksien toteutumisen kysymykset tulevat näkyviksi marginaalissa olevien ihmisten kohdalla, koska heidän oikeuksiensa toteutuminen on riippuvaista muista henkilöistä. Näihin heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvat muun muassa vammaiset ja varattomat. (Rautiainen 2017, 33-34.) Hallituksen esityksessä (358/2014) Kela-siirron mahdollisena huonona puolena nähtiin myös sosiaalitoimessa asioivien entistä suurempi leimautuminen, kuin myös Kelan työntekijöiden osaaminen sosiaalityön tarpeen tunnistamisessa.

Tutkimuksellisesti minua kiinnostaa myös, alennetaanko perusosia yksilöllisten tarpeiden tunnistaminen ja toimenpiteet ohittaen. Määrittääkö aktivointivelvoite perustoimeentulotuen ratkaisutyötä viimesijaisen taloudellisen tuen ja ihmisarvoisen elämän turvaamisen kustannuksella? (Ks. esim Palola 2014, 102.) Organisaation ohjeilla saatetaan säädellä katutason byrokraattien työtä tasapuolisen kohtelun nimissä niin tarkasti, ettei harkinnalle ja asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimiselle jää tilaa. Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta yksioikoinen, mustavalkoinen ja tasapuolinen kohtelu jättää yksilölliset tarpeet huomiotta ja voi näin ollen olla epäoikeudenmukaista heikoimmassa asemassa olevia kohtaan. (ks. Metteri 2012, 44.) Yhdenvertainen ja samanlainen kohtelu voi olla syrjivää, mikäli asiakkaan toimintakykyä ja mahdollisuuksia määrittävät tilannekohtaiset tekijät jätetään täysin huomiotta (ks. Pylkkänen 2014, 34-35). Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset sitoutuvat yleisesti professionaaliseen palveluideaaliin. Tämä merkitsee harkinnan kannustimien kannalta sitä, että sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia motivoi mahdollisuudet tehdä hyvää työtä, työtehtävien autonomia sekä

alan ura- ja koulutusmahdollisuudet välittömien taloudellisten kannustimien sijaan. (Rajavaara 2014, 149.)

Ammattietiikka ja arvot ovat vain osa laajempaa ammattikulttuurista eetosta, johon sisältyy myös asenteet, identiteetti, kulttuuriset traditiot ja tavat työskennellä (Banks 2004, 15). Eettisiä valintoja ohjaavaan moraaliin vaikuttaa muun muassa kasvuympäristö ja kulttuuriperinne (Etene 2011, 9). Kallio ja Niemelä ovat tutkineet ansaitsevuutta (deservingness) ja kansalaisten asenteita viimesijaisten etuuksien varassa eläviä kohtaan. Ansaitsevuudella viitataan siihen, ansaitseeko yksilö tulla autetuksi. Ansaitsevuuteen liittyy siis moraalista latautuneisuutta. (Kallio & Niemelä 2017, 145.) Etuuskäsittelijöiden näkemykset asiakkaiden ansaitsevuudesta voivat tulla näkyviksi eettisesti ristiriitaisissa tilanteissa.

Eräs tapa ymmärtää oikeudenmukaisuus on mahdollisuuksien oikeudenmukaisuus, johon esimerkiksi Suomen koulutusjärjestelmä perustuu. Kaikille annetaan teoriassa yhtäläiset mahdollisuudet saada samat ja mahdollisimman hyvät lähtökohdat, joista yksilöt voivat pyrkiä kohti omia vahvuuksiaan. Mahdollisuuksien oikeudenmukaisuus ei koskaan täysin toteudu, mutta valtion on silti pidettävä se tahtotilanaan. (Arajärvi 2017, 68.) Toimeentulotuessa mahdollisuuksien oikeudenmukaisuutta pyritään toteuttamaan turvaamalla oikeus arjen toimeentuloon ja asumiseen. Tiliotteelta ilmenevän varallisuuden huomioiminen ja edellisen kuukauden tuloylijäämän vyöryttäminen ovat tilanteita, joissa etuuskäsittelijän on käytettävä kohtuullisuusharkintaa. Säästämisen mahdottomuus ja kaikkien tulojen ja varojen käyttäminen kuluvan kuukauden aikana pahentavat toimeentulotuella elävien näköalattomuutta (Blomgren 2016, 50).

Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhtenä riskinä nähtiin asiakasmäärien ja sitä kautta kustannusten kasvu (HE358/2014). Taloudellinen näkökulma kuuluu osaksi poliittista keskustelua, mutta puheen ollessa viimesijaisesta taloudellisesta turvasta, on kustannusten laskelmoinnissa omat eettiset ongelmansa. Jos kynnyks hakea toimeentulotukea Kelasta on pienempi kuin sosiaalitoimesta ja tätä kautta toimeentulotukea saavat sellaiset ihmiset ja perheet, jotka sitä ennen eivät ole hakeneet, on kyseessä ollut aikaisemmin etuuksien alikäyttö. Millä ne ihmiset ovat eläneet, jotka eivät ole aiemmin hakeneet toimeentulotukea? Viimesijaisena taloudellisena turvana toimeentulotuella voidaan ehkäistä lainalla elämistä ja ylivelkaantumista, kuin myös rikollisuuttakin ja sitä kautta luoda yleistä turvallisuutta yhteiskuntaan. Säästöjä edellä

mainittujen sosiaalisten ongelmien ehkäisystä lienee olevan mahdotonta arvioida rahallisesti. Vaikka toimeentulotuen kustannukset nousisivatkin, on sosiaaliturvan vaikutuksia arvioitava laajemmasta näkökulmasta ja pidemmällä aikavälillä.

4 KRIITTINEN REALISMI, SÄHKÖINEN KYSELY JA SISÄLLÖNANALYYSI TUTKIMUKSEN METODOLOGISINA VALINTOINA

4.1 Kriittinen realismi tutkimuksen tieteenfilosofisena orientaationa

Tieteenfilosofiassa metateoriat ovat ontologisia ja epistemologisia teorioita siitä, mistä todellisuudessa on kysymys ja kuinka voimme saada todellisuudesta tietoa (Pekkarinen & Tapola-Haapala 2009, 183). Tutkielmani perustuu tieteenfilosofisesti kriittiseen realismiin. Kriittisen realismin filosofialla on käytännöllistä merkitystä arjessamme (Bhaskar & Danermark & Price 2018, 24), ja sitä voidaan kuvailla monella tavoin (Danermark, Ekström & Karlsson 2019, 215). Kriittistä realismia voidaan kuvailla maalaisjärkeä käyttäväksi, sosiaalisia rakenteita, voimia ja suuntauksia kuvaavaksi tieteenteoriaksi (Brown 2014, 113). Kriittinen realismi on käyttökelpoista todellisen elämän ongelmassa ja haasteissa. Maailma avoimena systeeminä on ontologisesti kerrostunutta, moninaista ja siinä on luonnostaan monia mekanismeja. (Bhaskar ym. 2018, 148.) Kriittisen realismin juuret ovat paikannettavissa 1970 -luvulle, anglo-amerikkalaiseen tieteenfilosofiaan (Brown 2014, 112). Kriittinen realismi tarjoaa vaihtoehdon puhtaalle sosiaaliselle konstruktionismille ja radikaalille positivismille (emt., 112-113).

Kriittisen realismin näkemys sosiaalitieteen tutkimuskohteista eroaa positivismin, hermeneutiikan ja radikaalin sosiaalisen konstruktivismin ymmärryksistä (Danermark ym. 2019, 96). Kriittinen realismi ei kuitenkaan ole kompromissi tai sekoitus edellä mainituista, vaan kriittisellä realismilla on oma katsantokantansa (emt., 220). Kriittisen realismin ero muihin tieteenfilosofioihin on se, että siinä missä kilpailevat teoriat keskittyvät epistemologiaan, eli tiedon luonteen ja rajojen tutkimukseen, keskittyy kriittinen realismi ontologiaan, eli oppiin olevaisesta. Kriittisessä realismissa päämääränä on siis todellisuuden tieteellinen tutkiminen muun muassa tunnistamalla, paljastamalla, rajoja testaamalla ja rakenteita avaamalla. (Bhaskar ym. 2018, 151.) Tässä tutkielmassa pyrin nimenomaan avaamaan eri kerrostumien välillä toimivia mekanismeja, ratkaisukäytäntöjä ja niissä tunnistettuja eettisiä ristiriitoja.

Kriittisessä realismissa todellisuuden ymmärretään olevan kerrostunutta ja tieteellä yritetään päästä käsiksi niihin kerroksiin, jotka eivät ole ilmiselviä ja näkyviä arjessamme (Pekkarinen & Tapola-Haapala 2009, 184; Bhaskar ym. 2018, 23). Kriittisen realismin näkemys malleista ja

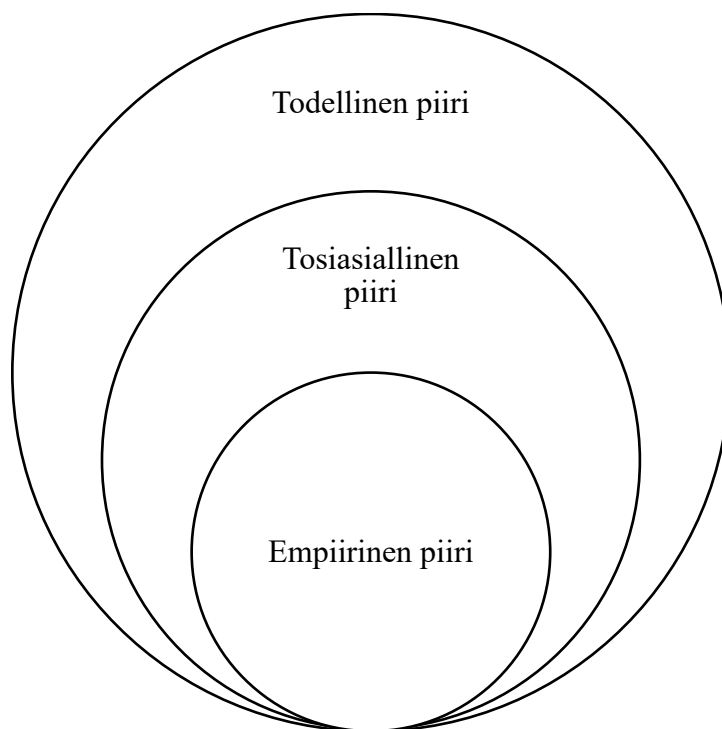
metodeista kytkeytyy tiiviisti piireihin, muotoutuviin voimiin, mekanismeihin, avoimiin systeemeihin ja tarkoituksellisuuteen. (Danermark 2019, 178). Kriittisen realismin mukaan todellisuus on strukturoitua ja erottunutta (Bhaskar ym. 2018, 32).

Kriittisessä realismissa tarkastellaan rakenteita, toimijoita ja niiden välisten suhteiden kehittymistä. Kokonaisvaltaisessa näkökulmassa on mukana sekä rakenteiden että toimijoiden kanssakäyminen, että teorioiden moninaisuus. Rakenteita tuotetaan uudelleen tietoisilla, yksilöllisillä toimilla. Tämä tarkoittaa sitä, että kun toimijat muuttavat toimintatapojaan, myös rakenteet muuttuvat ajan kanssa. (Kjorstad & Solem 2018, 16.) Ymmärtämisen näkökulma ohjaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Merkitysten avaamisesta ja avautumisesta seuraa ymmärrystä. (Salonen 2015, 14.) Tiedon hankkimisen metodia ei voida pelkistää vain tilanteiden havainnointiin, koska todellisuus ei ole vain sarja tapahtumia, jossa yksi asia johtaa säännönmukaisesti toiseen positivistisesti (Danermark ym. 2019, 220). Kriittisen realismin mukaan sosiaalitieteellisen tutkimuksen kohteet ovat pääosin suhteellisia (emt., 118).

Eri päättelytavat ovat oleellisia tieteellisessä tutkimuksessa. Kriittiseen realismiin perustuvassa tutkimuksessa päättelyn keinoina voi olla abduktiivinen, retroduktiivinen, induktiivinen tai deduktiivinen päättely (Danermark ym. 2019, 96). Sosiaalitieteellisen tutkimuksen tarkoituksena on selittää ilmiöitä ja prosesseja. Selittääkseen jotain kriittisen realismin näkökulmasta, tulee prosessi aloittaa käsitteellistämällä ja analysoimalla ominaisuuksia ja mekanismeja, jotka tuottavat ja mahdollistavat tapahtumia. Seuraavaksi tutkitaan, miten eri mekanismit vaikuttavat toisiinsa ja sosiaaliin tapahtumiin ja ilmiöihin. (emt., 97.)

Kriittinen realismi tunnettiin ennen transsendentaalisena (tuonpuoleisena) realismina, jonka ontologiaan kuuluu todellisuuden ymmärtäminen piireinä. Kriittinen realismi voidaan näin ollen nähdä kritiikkinä pelkälle empirismille. Toisaalta kriittinen realismi voidaan käsittää kritiikkinä rakenteiden ja toiminnan sulauttamiselle yhteen, eli pidemmälle ajateltuna kritiikkinä selitysten yksilöllistämiseksi tai sosiologisoinnille, jolloin yksilö häivytetään yhteisön tai rakenteiden hyödyksi. Kriittisen realismin kritiikki voidaan ymmärtää myös kolmannella tavalla. Kriittisen realismin mukaan universaalia totuutta ei ole ikinä mahdollista löytää tieteen keinoin, niin kuin positivistit ajattelevat. Tiede on siis rajallista. (Danermark ym. 2019, 218.) Tässä tutkielmassa suhtaudun tieteen rajallisuuteen nöyrästi, ymmärtäen, että yhdessä tutkielmassa on mahdollista

tutkia jotain asiaa vain rajatuista näkökulmista, rajatuilla metodeilla, rajattuna aikana. Tiede tai mikään tutkimus ei ole absoluuttisesti totta, vaan tutkimuksissa on tärkeää eritellä sen rajallisuus ja reunaehdot mahdollisimman tarkasti. Alla olevaan kuvioon olen hahmotellut kriittisen realismin mukaisen ymmärryksen todellisuudesta piireinä:



Kuvio 2. Todellisuuden piirit kriittisen realismin mukaan

Kriittisen realismin ymmärryksen mukaan todellisuus muodostuu toisiinsa vaikuttavista avoimista systeemeistä, jotka olen kuvannut yllä olevaan kuvioon sisäkkäisinä piireinä. Todellisuuden ymmärretään kriittisen realismin ymmärryksen mukaan rakentuvan kolmesta piiristä. Ympyröillä on tarkoitus kuvata todellisuuden kerrostuneisuutta. Se, että ympyrät ovat eri kokoisia, ei tässä yhteydessä ole merkittävää. Todellinen piiri, joka on kuvioon hahmotettu uloimpana, koostuu rakenteista ja mekanismeista. Nämä rakenteet ja mekanismit ovat olemassa riippumatta siitä, tapahtuuko niissä mitään vai ei tai havaitaanko niitä. Kun mekanismien välille muodostuu

tapahtumia, muodostuu tosiasiallinen piiri, joka on kuvattu kuvioon keskimmäisenä piirinä. Tosiasiallinen piiri muodostuu siis ilmiöistä ja tilanteista riippumatta siitä, havaitsemmeko me niitä vaiko emme. Kuvioon sisimmäksi kuvattu empiirinen piiri muodostuu, kun havaitsemme edellä mainitut tapahtumat. Empiiriseen piiriin sisältyy siis kokemukset ja havainnot. Kriittisen realismin näkökulmasta tutkijat tutkivat maailmaa laajemmalti kuin ainoastaan empiirisen piirin alueelta. (Danermark ym. 2019, 216; Kjørstad & Solem 2018, 15.)

Kriittisen realismin mukaan teoriat ovat merkittävässä asemassa ilmiöiden paljastamisessa ja selittämisessä (Pekkarinen & Tapola-Haapala 2009, 184). Kriittisen realismin ymmärrystä todellisuudesta voidaan soveltaa tämän tutkimuksen teoriapohjaan niin, että yhteiskunta sosiaalisine järjestyksineen muodostaa todellisen piirin. Tosiasiallinen piiri muodostuu, kun todellisessa piirissä toimitaan esimerkiksi hakemalla toimeentulotukea ja ratkaistessa sitä. Empiirisellä todellisuuden piirillä liikutaan, kun toiminta havaitaan ja eritellään selityksiä toiminnan taustalla vaikuttaville syille, eli sille, miksi hakemukset ratkaistaan niin kuin ne ratkaistaan. Tutkielmani kautta yritän päästä käsiksi todellisuuden eri kerrostumiin todelliseen piiriin saakka pohtimalla tutkielmassani ilmeneviä yhteyksiä todellisuuden eri piirien välillä.

Danermarkin ym. ontologiassa todellisuuden piirejä nimitetään eri käsittein. Tämän ymmärryksen mukaan sosiaaliset objektit ja suhteet ilmenevät eri tasoilla. Näitä tasoja voidaan nimittää esimerkiksi sosiaalisten identiteettien tasoksi, vuorovaikutuksen tasoksi ja rakenteelliseksi tasoksi. Ihmisten välisen toiminnan, normien, kulttuurin ja sosiaalisten rakenteiden suhde on monimutkainen ja dynaaminen. Emergenssin käsitettä käytetään kuvatakseen sitä, kuinka sosiaaliset yksiköt yhdessä muodostavat laadullisesti uusia struktuureja ja syy-seuraussuhteita. Selitykset ovat aina vain osittaisia. (Danermark ym. 2019, 219.)

Kriittisen realismin piirejä ei tule asettaa tärkeysjärjestykseen tai ajatella niistä hierarkkisesti. Yhdelle piirille keskittyvään tutkimukseen voi löytyä selityksiä todellisuuden eri piireistä, sillä suhteet eivät toimi vain yksisuuntaisesti. (Bhaskar ym. 2018, 36.) Kriittisen realismin mukaan ulkoinen todellisuus on olemassa riippumatta käsityksistämme liittyen todellisuuteen. Todellisuutta voidaan siis analysoida. (Danermark ym. 2019, 217.) Todellisuus on kerrostunutta muun muassa biologisesti, psykologisesti, kemiallisesti ja sosiaalisesti. Siitä ei olla varmoja, mitä

nämä kerrostumat loppujen lopuksi ovat ja miten ne ovat yhteydessä toisiinsa, mutta oleellista on ymmärtää, että mekanismit luovat jatkuvasti uusia kerrostumia ja voimia. (Emt., 216.)

Kriittisessä realismissa teoreettinen yleistäminen on välttämätöntä (Danermark ym. 2019, 101). Laadullisen ja määrällisen tutkimuksen jaon sijaan kriittisessä realismissa puhutaan mieluummin intensiivisestä ja ekstensiivisestä tutkimuksesta, joita käytetään kuvaamaan erilaisia metodologisia lähestymistapoja sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa. (Emt., 166) Eri aiheiden tutkimiseen tarvitaan erilaisia tutkimusmetodeja, joten sellaista metodia, joka sopisi mihin tahansa tutkimukseen, ei ole olemassa. Kriittinen realismi ei ole metodi, vaan se tarjoaa suuntaviivoja sosiaalitieteelliselle tutkimukselle ja arviointia jo vakiintuneille menetelmille. (Emt., 96.) Kriittisen realismin mukaisia menetelmiä voi yhdistellä eri tavoin käytännön tutkimustyössä (emt., 129).

Kriittisen realismin mukaan kaikki tieto on käsitteellisesti välittyntä eli käsitteistä riippuvaista. Tieto on teoriapainotteista, mutta teoria ei määritä tietoa. Tieto on erehtyväistä ja avointa uudistuksille, ja sen käytettävyys riippuu tilanteesta. Kriittisen realismin mukaan tehdyssä tutkimuksessa keskeistä on suhde todellisuudesta muodostamiemme käsitteiden ja oikean maailman välillä. Todellisuus on olemassa objektiivisesti, mutta tietoa todellisuudesta välitetään käsitteiden avulla. (Danermark ym. 2019, 19, 220.) Kuitenkaan kaikki tieto ei ole samalla lailla erehtyväistä (emt., 19-20). Sosiaalitieteissä ollaan kiinnostuneita sosiaalisesti tuotetuista objekteista, joita kuvaillaan sosiaalisilla käsitteillä (emt., 20). Kriittisen realismin mukaan empiirinen todellisuus ei vastaa yksi-yhteen universaalien kategorioiden ja teorioiden kanssa. Kategoriat ja teoriat voivat olla joko universaaleita tai empiirisesti / aktuaalisesti ilmaistuja, mutta eivät molempia. (Bhaskar ym. 2018, 150.)

Kriittiseen realismiin voidaan sisällyttää muiden metateorioiden tärkeitä oivalluksia (emt., 185). Kriittinen realismi tieteenfilosofiana on monipuolisempi kuin useimmat muut metateoriat, sillä kriittisellä realismilla voidaan perustella sekä tilastojen että diskurssien tutkimuksen tarpeellisuutta. Kriittistä realismia voidaan kuvailla myös kokonaisvaltaiseksi tieteenteoriaksi, sillä erona muihin tieteenteorioihin, se keskittyy tutkimuksen kaikkiin vaiheisiin. Kriittinen realismi myös oleellisesti tukee monitieteisyyttä. (Bhaskar ym. 2018, 82.)

Kriittisen realismin filosofiassa on muutoksellinen, jopa emansipatorinen rooli (Bhaskar ym. 2018, 25). Kriittinen realismi tuo esille sosiaalisten rakenteiden vaikutuksia ihmisten elämäntapaan vastapainona yksinomaan yksilön vastuuta korostavalle näkökulmalle. Rakenteiden ei kuitenkaan katsota määrittävän yksilöiden elämää ylhäältä päin, vaan niihin on mahdollista vaikuttaa. Tällöin tullaan kriittisen realismin käsitykseen emansipaatiosta, joka on sosiaalityön näkökulmasta merkityksellinen. (Pekkarinen & Tapola-Haapala 2009, 184.) Rakenteisiin on mahdollista vaikuttaa tuomalla asioita näkyviksi ja keskusteluihin, joiden pohjalta voidaan tehdä muutoksia vaikkapa ratkaisutyön etuusohjeisiin, jotka osaltaan määrittelevät julkisen vallan käyttöä tulonsiirron käytännöissä.

4.2 Avoimiin kysymyksiin perustuva sähköinen kysely ja aineiston kuvaus

Tutkimusprosessin aikana tarvittaessa muuttuva tai täsmentyvä teoreettinen viitekehys toimii lähtökohtana laadullisessa tutkimuksessa (Alasuutari 2011, 267). Kelassa tutkitaan paljon kvantitatiivisella otteella, joten ajattelen, että avoimilla kysymyksillä on mahdollista saavuttaa uutta tietoa, kun tutkija ei anna osallistujille valmiita vastausvaihtoehtoja. Pelkillä tilastoilla ja rekistereillä ei ole mahdollista saavuttaa todellista kuvaa asiakkaiden elämän moninaisuudesta ja päätöksenteon heikoista kohdista (Haapala 2012, 2).

Tutkielman aineisto kerättiin laadullisena verkkokyselynä. Verkkokyselyllä tutkimukseen on mahdollista tavoittaa suuri joukko toimeentulotuen käsittelijöitä, eikä mikään itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen käsittelypaikoista jää esimerkiksi huonojen liikenneyhteyksien vuoksi tutkimuksen ulkopuolelle. Verkkokysely on tutkimukseen osallistujalle nopeampi ja vaivattomampi vastata kuin esimerkiksi haastattelu. Kyselyyn voi vastata sopivalla hetkellä ajankohtaa etukäteen sopimatta. Verkkokyselyyn vastaamalla osallistujan henkilöllisyys ei tule tutkijan ja samalla työkaverin tietoon, ja näin ollen madaltaa kynnystä osallistua tutkimukseen. Ajattelen, että koska olen aineistonkerääjän lisäksi myös tutkimukseen osallistujien työkaveri, voisi perinteisessä haastattelussa olla haastavampaa kertoa työnteostaan ja siihen liittyvästä harkinnasta ja eettisistä ristiriidoista avoimesti.

Tutkimuskysymyksiin etsitään vastausta avoimiin kysymyksiin perustuvalla kyselyllä (liite 3). Kyselyn kysymykset muodostin aiheeseen johdattelevasta kysymyksestä, harkinnan paikkoihin ja harkinnan perusteisiin liittyvistä kysymyksistä sekä viimeiseksi sijoitin tutkimusaiheeseen liittyvän avoimehkon kysymyksen, jonka vastauksista pääosin muodostui eettisiä ristiriitoja käsittelevä tulososio. Tutkielman fokus siis hieman muotoutui ja tarkentui aineiston ja analyysin myötä niin, että harkinnan käytäntöjen rinnalla tarkastelen myös työn eettisiä ristiriitoja.

Kysely toteutettiin Questback Essentials –ohjelman kautta. Mahdollisia informanteja ovat Kelan Itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen käsittelijät, joille tutkimuskutsu lähetettiin. Kutsu osallistua tutkimukseen lähetettiin sähköpostitse Itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen etuuskäsittelijöille, joita oli aineistonkeruun aikana määrällisesti 146 henkilöä. Aivan jokaista kyselyllä ei tavoitettu osan ollessa pidemmällä vapailla, kuten opinto- ja vanhempain vapailla. Vastauksia sain 64 kappaletta. Kyselyllä tavoitettiin siis 44 prosenttia vakuutuspiirin käsittelijöistä, mikä antaa suhteellisen kattavan kuvan tutkittavasta aiheesta. Varsinaisista vastauksista muodostuva aineisto edustaa otosta tästä joukosta. Vastaukset yhteen kysymykseen olivat lyhimmillään tyhjästä muutamaan sanaan ja pisimmillään yli puoli sivua. Kukaan vastaajista ei siis ollut jättänyt vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, vaan tyhjäksi jätettiin esimerkiksi vastaus viimeiseen kysymykseen. Sain aineiston käyttööni excel –muodossa. Kopioituani vastaukset word –tiedostoon ja muokattuani tekstiasetukset samaksi kuin tässä tutkielmassa, tuli aineistoa yhteensä 41 sivun verran.

Tutkimusta varten pyydetyt vastaukset ennalta määriteltyihin kysymyksiin aineistonkeruumenetelmänä sijoittuvat reaktiivisiin menetelmiin (Järvinen & Järvinen 2011, 146). Tutkimuksellinenkin tieto on aina konteksti- ja tekijäsidonnaista. Kyselyitä voidaan kritisoida siitä, että tutkimus kysymyksen asetteluineen saattaa lopulta kertoa enemmän tutkijasta ja hänen mielikuvistaan ja asenteistaan kuin tutkimukseen osallistuvien henkilöiden tuottamasta tiedosta. (Ylöstalo 2005, 110.) Kirjoittamalla tuotettavaa aineistoa on mahdollista harkita enemmän kuin esimerkiksi haastatteluissa. Koska avoimiin kysymyksiin vastatessaan tutkimukseen osallistujat kirjoittavat omin sanoin, eivätkä siis vastaa valmiisiin vastausvaihtoehtoihin, voidaan tutkimusotteen ajatella olevan uutta teoriaa luova (Järvinen & Järvinen 2011, 148).

Kirjoituksina kerättävän aineiston heikkous on siinä, ettei aineistossa esiin tulevista näkökulmista voi esittää tarkentavia kysymyksiä, mikä haastateltaessa olisi mahdollista (ks. Järvinen & Järvinen 2011, 146). Tähän törmäsin analysointivaiheessa, kun en muutamasta vastauksesta ymmärtänyt, mitä kirjoittaja tarkoittaa. Haastatteleamalla en kuitenkaan olisi todennäköisesti saavuttanut niin useita vastaajia, ja toisaalta ajattelen, että kynnyksellä osallistua haastatteluun saattaa olla korkeampi kuin vastata vaikka lyhyehköstikin verkkokyselyyn. Lisäksi verkossa toteutettava kysely ei rajaa alueellisesti tutkimukseen osallistumista. Tutkimukseen voi osallistua milloin tahansa annettuun päivämäärään mennessä, eikä tarvitse sovittaa aikatauluja tutkijan kanssa yhteen.

Empiirinen aineisto kerättiin ajassa, jolloin perustoimeentulotuki on ollut Kelan tehtävänä noin kaksi ja puoli vuotta. Aineisto kerättiin kahden viikon aikana kesä-heinäkuun vaihteessa 2019. Aineiston keruun ajankohta valittiin niin, että mahdollisimman monella olisi mahdollisuus osallistua tutkimukseen. Heinäkuun ensimmäisellä viikolla ei pidetty lomaa asiakkaille maksettavista veronpalautuksista aiheutuvan työmäärän vuoksi, joten mahdollisimman suuri osa henkilöstöstä pääsi vastaamaan kyselyyn. Koska aineistonkeruu toteutetaan kesäaikaan, myös kesälomia paikkaamaan tulleet työntekijät saivat mahdollisuuden osallistua tutkimukseen.

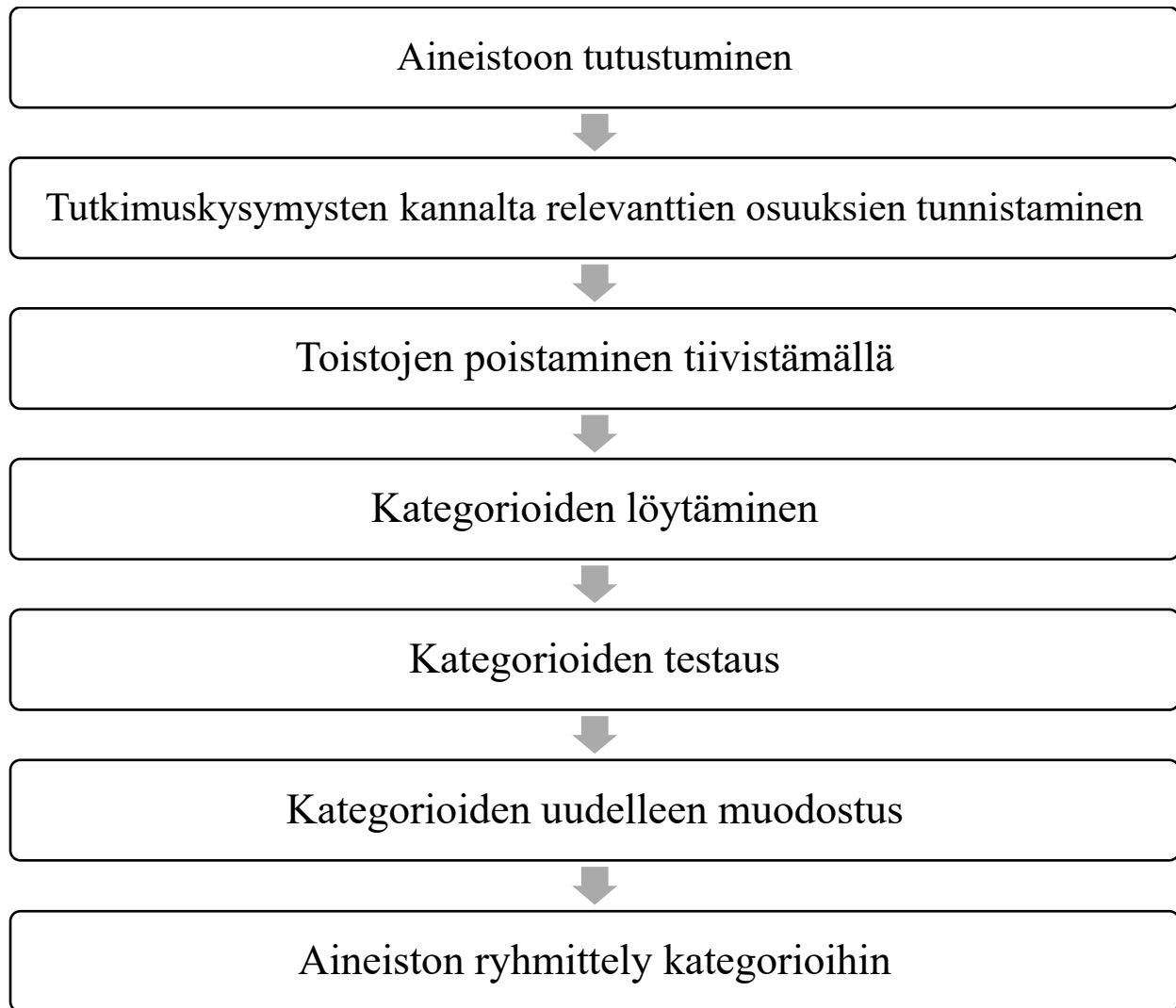
Kutsu tutkimukseen osallistumiseksi oli henkilökohtainen. Linkki kyselyyn saatekirjeineen lähetettiin sähköpostitse Kelan Itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen käsittelijöille maanantaina 24.6.2019. Viikon puolivälissä muistutin kyselyyn vastaamisesta vakuutuspiirimme yhteisessä Sharepoint –tilassa. Muutamille käsittelijöille kysely lähetettiin pyynnöstä erikseen, sillä jostain syystä heidän sähköpostiosoitteensa puuttuivat alkuperäisestä, tiimipäälliköltämme saamastani jakelulistasta. Muistutuskierron saate ja linkki kyselyyn lähetettiin maanantaina 1.7.2019. Lisäksi mainostin kyselyäni tiimimme Skype-ryhmässä, kun toimeentulotuen käsittelyjärjestelmän toiminnassa oli katkos, suullisesti tiimipalaverissa sekä uudelleen Sharepoint -alustalla.

Alun perin tutkimuskysymykset liittyivät tiiviisti vain harkintaan toimeentulotuessa. Lopullinen aineisto sisälsi kuitenkin sosiaalityölle ja tutkimusaiheelleni relevanttia eettistä pohdintaa, että sen mukaan ottaminen analyysiin tuo tutkielmalleni lisäarvoa.

4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi tutkielman analyysimenetelmänä

Analysoin tutkimusaineiston aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Sisällönanalyysi sopii tämän tutkielman ymmärrykseen todellisuudesta, sillä kriittisen realismin näkemyksen mukaan tietoa todellisuudesta on mahdollista välittää käsitteellisesti (ks. Danermark ym. 2019, 19, 220). Sisällönanalyysi (content analysis) voidaan ymmärtää yksittäisenä metodina tai väljänä teoreettisena kehyksenä, jota voidaan käyttää kirjoitettujen sisältöjen lisäksi myös kuultuihin ja nähtyihin sisältöihin. Sisällönanalyysillä voidaan tarkastella inhimillisiä merkityksiä. Useimpien laadullisen aineiston analyysimenetelmien lähtökohdat ovat tavalla tai toisella sisällönanalyysissä. Sisällönanalyysissä kuvataan sanallisesti aineistodokumenttien sisältöä, ja tässä tukena voidaan käyttää aineiston kvantifointia. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Keskeisiä päätöksiä sisällönanalyysin toteutuksessa on analyysiyksikön valinta. Analyysiyksikön tulee olla yhtäältä tarpeeksi laaja kokonaisuus ja toisaalta kohtuullisen kokoinen mielessä pidettäväksi analyysiprosessin aikana. (Graneheim & Lundman 2004, 106.) Tutkielmani analyysiyksiköt ovat tekstinä ilmaistut ajatukset. Merkitysyksiköillä viitataan sanoihin, lauseisiin ja kappaleisiin, joiden sisältämät näkökulmat liittyvät toisiinsa sisällöltään ja kontekstiltaan (emt.). Tutkimuskysymyksen valinnan ja aineistonkeruun jälkeen laadullinen sisällönanalyysi voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin: koodien hahmottelu, osiin jako, kehiteltyjen koodien koettelu, koodien arviointi ja muokkaus, analyysin teko ja tulosten esittely sekä tulkinta. Koodien hahmottelu on analyysitavan ydintä. Sisällönanalyysissä on vähintään yksi pääkategoria, joka vastaa tutkijan kysymyksen asettelua, sekä vähintään kaksi alakategoriaa, jotka tarkentavat pääkategorian aihetta. (Schreier 2013, 6-7.) Seuraavaan kuvioon olen hahmotellut analyysin teon vaiheet tässä tutkimuksessa.



Kuvio 3. Analyysin toteutus

Analyysinteon aloitin tutustumalla aineistoon lukemalla sitä läpi. Seuraavaksi poistin aineistokopiosta osuudet, jotka eivät vastaa tutkimuskysymyksiin tai joiden sisältö oli mahdotonta ymmärtää tarpeeksi luotettavasti. Aloin tiivistää vastauksia paperille, jotta saan toistot poistettua, ja luin käsiteltyä aineistoa uudelleen muodostaakseni kuvaa, mistä asioista aineistossa kirjoitetaan. Seuraavaksi oli kategorioiden löytämisen, testaamisen, ja uudelleen muodostuksen aika. Tämä vaihe piti sisällään kategorioiden nimien muuttamista sekä joiltain osin myös aineisto-osuuksien siirtelyä kategoriasta toiseen ja tarkistamista uudelleen.

Laadullisessa sisällön analyysissä korostetaan eroavaisuuksia ja samanlaisuuksia koodien ja kategorioiden välillä. Menetelmällä voidaan analysoida niin julkilausuttuja (manifest) kuin piileviäkin (latent) sisältöjä tekstistä. Kirjoitetun tekstin sisältöä esitetään usein kategorioina, kun taas ilmaisut piilevästä sisällöstä esitetään teemoina. (Graneheim & Lundman 2004, 111.) Analyysissä voidaan keskittyä vain toiseen, joko julkilausuttuihin tai piileviin sisältöihin (emt., 106). Tässä tutkielmassa keskitän analyysini perustoimeentulotuen harkinnasta ja eettisistä ristiriidoista julkilausuttuihin sisältöihin, jotka esitetään kategorioina.

Aineistolähtöisessä analyysissä analyysiyksiköt eivät ole etukäteen päätettyjä, vaan ne valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. Analyysin teknisessä vaiheessa lähdetään liikkeelle siitä, että aineistosta erotetaan asiat, joista tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita. Tutkimuskysymyksiin vastaavia lauseita pelkistetään yksittäisiksi ilmaisuiksi. Ilmaisuja yhdistellään kategorioihin tai luokkiin, jotka nimetään sisältöä kuvaavasti. Tutkija voi sisällyttää monta alakategoriaa yhteen yläkategoriaan, ja monta yläkategoriaa yhteen pääkategoriaan. Kategorioiden määrä on usein riippuvaista aineiston runsaudesta. Yhdistävään kategoriaan voidaan sisällyttää kaikki muodostetut kategoriat. Tutkijan valinnat näkyvät siinä, millaisiksi alakategoriat, yläkategoriat, pääkategoriat ja yhdistävät kategoriat, ja näin ollen myös tutkimustulokset, muodostuvat. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Tämän tutkimuksen tulokset muodostettiin tutkimuskysymyksiin nojautuen kahden eri pääkategorian alle. Pääkategorioiden alle muodostettiin vain kolmesta neljään kategoriaa, eli tarvetta ylä- ja alakategorioiden erottelulle ei tässä tapauksessa ollut. Seuraavassa kuviossa havainnollistan kategorioiden muodostamista tämän tutkimuksen analyysissä:

Taulukko 1. Kategorioiden muodostaminen

Alkuperäisilmaus	Pelkistetty ilmaus	Kategoria
Vuokravakuuden myöntämisessä ja normin ylittävän vuokran huomioimisessa yritän huomioida kokonaistilanteen. Tällä tarkoitan esimerkiksi sitä mikä on muuton syy, onko kyseessä esimerkiksi työ- tai opiskelupaikka ja mikä on asumisen historia. Onko huolehtinut	Kokonaistilanteen huomiointi; muuton syy; opiskelun ja työllistymisen tukeminen; perhetilanne; lasten arjen helpottaminen	Tilannekohtainen harkinta

<p>vuokranmaksusta. Onko toimeentulotuen tarvetta vuokravakuuden myöntämisen jälkeen. Perhetilanne esimerkiksi erotilanteessa. Lasten päivähoidon ja koulunkäynnin helpottaminen.</p>	<p>Asumisen historia; aiempi vuokranmaksuista huolehtiminen, toimeentulotuen tarpeen arviointi jatkossa</p>	<p>Vaikutusten arviointiin perustuva harkinta</p>
<p>Yleensä ajattelen asiakkaan etua ja sen mukaisesti lähdän miettimään ratkaisua. Ohjeiden tuella mietin, onko vuokranormin ylitys liian suuri... Lisäselvitysten pyytäminen voi antaa lisää informaatiota ratkaisun tekemiselle. Noudatan ohjetta, mutta jos tilanteeseen on useita tapoja toimia, pyrin toimimaan asiakkaan eduksi.</p> <p>Ainakaan vielä, en ole löytänyt sellaista tapausta, jota ratkaistessani olisin joutunut käyttämään kohtuuttomasti harkintaa. Joten olen aina luottanut etuusohtjeeseen, prosesseihin tai muihin sääntöihin tai ohjeistuksiin. Ymmärrettävää on että toimeentulotuessa on oltava osansa harkinnasta koska se on viimesijainen etuus.</p>	<p>Asiakkaan etu; ohjeiden tuki; lisätiedon pyytäminen; ohjeen noudattaminen mahdollisuuksien mukaan; harkinnan käyttö vain ohjeiden mukaisissa tilanteissa</p> <p>Luotto etuusohtjeeseen, prosesseihin, sääntöihin ja ohjeistuksiin; Harkinnan ymmärtäminen erottamattomana osana viimesijaista etuutta</p>	<p>Byrokraattinen harkinta</p>
<p>Mielestäni kiire työn teossa ja paine työmäärän osalta estää tekemästä kunnollista arviota asiakkaan tilanteesta.</p>	<p>Kiire estää tekemästä työtä kunnolla</p>	<p>Määrää vai laatua?</p>
<p>Käytän päivittäin harkintaa, koska jokaisella asiakkaalla on yksilöllinen elämä. Mielenpiteeni on kuitenkin se, ettei perustoimeentulotuessa tulisi käyttää yksilöllistä harkintaa, koska harkinnankäyttö ei ole yhdenvertaista.</p>	<p>Asiakkaiden yksilöllisyys; harkinnan käyttö on riski yhdenvertaisuudelle</p> <p>Yksilöllisten tilanteiden huomiointi on hyvä asia;</p>	<p>Yhdenvertaisuutta vai yksilöllisten tilanteiden huomiointia?</p>

On hyvä ja oikein että voimme ottaa huomioon yksilölliset tilanteet. Mielestäni asioita pitää aina miettiä asiakkaan näkökulmasta. Toisaalta asiakkaiden yhdenvertaisuus on aivan yhtä eettisesti tärkeää.	Asiakkaan näkökulman huomiointi; Yhdenvertaisuus on yhtä tärkeää kuin yksilöllisten tilanteiden huomiointi	
--	--	--

Yllä olevaan taulukkoon olen koonnut muutamia esimerkkejä analyysin etenemisestä ja toteutumisesta. Vasemman puoleisessa sarakkeessa on alkuperäisilmauksia aineistosta, keskimmaisessa sarakkeessa on pelkistettyjä ilmauksia ja oikeanpuolimmaisessa sarakkeessa kategoria. Samassa vastauksessa voi esiintyä monta eri kategoriaa.

Aineistoon sisältyviä erilaisuuksia ja yhtäläisyyksiä voidaan vertailla aineiston sisäisesti tai ulkoisesti. Analysoitavat vertailukohteet tarkentuvat tutkimuksen edetessä. Systemaattisuus ja käsitteellinen jäsenyisyys ovat kuitenkin avainasemassa laadullisessa analyysissä. (Mäkelä 1992, 45.) Tässä tutkimuksessa analyysiä tehdään molemmilla tavoilla, eli vertaillaan samanlaisuuksia ja erilaisuuksia aineistossa, mutta myös suhteutetaan vastauksia kunnista aiemmin tehtyihin tutkimuksiin. Tieteellisessä tutkimuksessa aineiston havaintoyksiköitä itsessään ei pidetä tutkimuksen tuloksena, vaan ne ymmärretään johtolangoiksi, joiden avulla tutkijan on mahdollista päästä käsiksi tutkimusongelmaan syvemmin (Alasuutari 2011, 78).

4.4 Eettiset kysymykset

Yhteiskuntatieteellistä tietoa tuotetaan sosiaalisten ongelmien, yhteiskunnan ja kulttuurin ymmärtämiseksi (Tenk 2009, 9). Tutkimuksen eettinen osio on merkityksellinen siksi, koska tutkijan eettiset kannat vaikuttavat tutkimustyössä tehtäviin ratkaisuihin (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimuseettisiä periaatteita tulee noudattaa tieteellisten yhteyksien lisäksi myös tutkielmanteon ulkopuolisissakin yhteyksissä (Varantola ym. 2013, 7). Tutkimukseni aiheen kannalta näen tutkimukseen liittyvän eettisen pohdinnan erityisen tärkeänä siksi, että tutkin nimenomaan etiikkaa ja etiikan käytäntöjä. Tässä luvussa erittelen tutkielmaani eettiseltä kannalta vastaajien tunnistettavuuden, aineistonkeruun toteutuksen, kannustimien ja luotettavuuden osalta.

Ihmisiin kohdistuvan tutkimuksen eettisen peruseriaatteen ovat löydettävissä ihmisoikeussopimuksista (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä tutkielmassa tutkimuksen eettisyydestä huolehditaan informoimalla saatekirjeessä (liite 1) osallistujille tutkimuksen aiheesta ja menetelmästä, antamalla mahdollisuus osallistua tai olla osallistumatta tutkimukseen sekä huolehtimalla vastaajien anonyymiydestä. Koska vastaajajoukko on Itäisen vakuutuspiirin toimeentulotuen käsittelijät, eli rajattu joukko, voidaan vastaajien tunnistamattomuus kyseenalaistaa. Anonyymiyks on helpompaa turvata sellaisissa tutkimusaiheissa, joihin voi osallistua lähes kuka tahansa, kuten vaikka onnellisuustutkimus. Tässä tutkimuksessa vastaajien anonyymiyks turvataan raportoimalla tutkimustulokset sellaisessa muodossa, ettei yksittäistä vastaajaa voi lopullisesta tutkimuksesta tunnistaa. Myös se, että osa vakuutuspiirin etuuskäsittelijöistä jätti vastaamatta kyselyyn, eli että aivan kaikki eivät ole vastanneet, suojaa vastaajien henkilöllisyyttä. Minun tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota vastaajien anonyymiteetin suojaamiseen.

Tieteellinen tutkimus tulee toteuttaa hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen, jotta tutkimus tuloksineen voi olla luotettavaa, uskottavaa ja eettisesti hyväksyttävää (Varantola ym. 2013, 6). Tutkielman teossa olen pyrkinyt rehellisyyteen, huolellisuuteen ja tarkkuuteen aineiston tallennuksessa, analyysin teossa, kirjoittamisessa ja lähteiden käytössä. Viittaan muiden tekemiin tutkimuksiin eettisesti kestäväällä tavalla. Olen pohtinut valitsemieni tiedonhankinta- ja tutkimusmenetelmien asianmukaisuutta eettisestä näkökulmasta. Selvitin Kelasta, ettei tutkielmaani tarvitse hakea tutkimuslupaa, koska tutkimuksessa ei käytetä salassa pidettäviä asiakasrekistereitä eivätkä tutkimuskysymykset koske yksityisiä asiakastietoja. Tutkielman tekoa ei ole rahoitettu. (ks. emt.)

Olen huolehtinut tutkimukseen osallistujien informoinnista kuvaamalla tutkimuksen aiheen sekä osallistumiseen kuluvan ajan ja vaivan, kuten liitteestä 1 (saatekirje) voi lukea. Kirjoitin saatekirjeeseen yhteystietoni sekä tutkielman ohjaajan nimen, aineistonkeruun toteutustavan, kerättävän aineiston käyttötarkoituksen, säilytyksen ja jatkokäytön sekä sen, että osallistuminen on vapaaehtoista. (ks. Tenk 2009, 5-6.) Tutkimusaineistoa ei käytetä muuhun tarkoitukseen kuin tähän tutkielmaan (emt., 9).

Tavoittaakseni etuuskäsittelijät kyselylläni mahdollisimman kattavasti, järjestin suklaalevyarvonnan halukkaiden vastaajien kesken. Kannustimien käyttöä tutkimukseen

osallistujien motivoimiseksi on kuitenkin problematisoitu. Huomattavan suuret osallistumispalkkiot luovat painetta osallistua tutkimukseen, ja näin ollen tutkimukseen osallistumisen vapaaehtoisuus voidaan kyseenalaistaa (Löfström 2018). En näe suklaalevyarvonnin toimivan merkittävänä paineen luoja osallistua tutkimukseen, sillä tutkimusinformanttien joukko koostuu ansiotyössä käyvistä ihmisistä. Pikemminkin ajattelen arvonnin tuovan pienen kiitoksen osallistumisesta ja vaivannäöstä. Arvonnin voittajat arpoi Kelan tutkimushenkilö, joka myös toteutti kyselyn teknisen puolen. Minulle jäi suklaalevyjen toimittaminen voittajille, jonka toteutin ottamalla heihin yhteyttä kysyäkseni sopivaa toimitustapaa. Minä tutkielman tekijänä rahoitin arvonnin.

Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan tutkimukseen osallistujille on hyvän eettisen käytännön mukaisesti annettava mahdollisuus kieltää itseään koskevan aineiston käyttö tutkimuksessa jälkikäteen. Tässä tutkimuksessa edellä mainittua ei ollut mahdollista toteuttaa, sillä minäkään en saanut tietooni, kuka on vastannut mitäkään tai kuka ylipäättään on vastannut mitään, pois lukien arvonnin voittajat. Informantilla, eli kyselyyn vastaajalla ei kuitenkaan aineistonkeruun tavasta johtuen ole niin sanottua painetta vastata esittämiini kysymyksiin, koska aineistonkeruutilanteessa ei olla tutkijan kanssa kasvokkain, kuten vaikkapa haastattelussa. Spontaanissa vuorovaikutustilanteessa saattaa tulla kertoneeksi tutkijalle jotain, mitä ei jälkikäteen ajateltuna haluaisi julkaistavaksi. Mikäli kyselyyn vastaajasta tuntuu, ettei hän halua vastata, voi hän ohittaa kysymyksen tai jättää vastaamatta koko kyselyyn menettämättä kasvojaan.

Koska tutkielmani keskittyy julkiseen organisaatioon ja kyselyyn vastaajat ovat ammatillisen roolinsa yksittäisiä edustajia, tulee tunnistettavuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Potentiaalisten vastaajien määrän ollessa kolminumeroinen ja kaikkien työtehtävien ollessa suurin piirtein samoja, miellän tunnistamisen riskin pienemmäksi kuin pienemmissä organisaatioissa, joissa työtehtävät voivat olla eriytyneemmät. Tutkielman julkaistavassa versiossa tulee huolehtia siitä, että kaikkia tutkielmassa sivuttavia henkilöitä käsitellään kunnioittavasti. Leimaavaa asenteellisuutta tulee välttää ja analyttisyyteen pyrkiä. (ks. Tenk 2009, 11).

Tutkielman teko on tasapainoilua tieteen avoimuuden ja yksityisyyden suojaamisen välillä. Yksityisyyden suoja on paitsi tutkimuseettisesti tärkeä periaate, se on oikeutena suojattu myös Suomen perustuslaissa. Yksityisyyden suoja ja luottamuksellisuus tulee huomioida ainakin kolmesta näkökulmasta, jotka ovat aineiston suojaaminen ja luottamuksellisuus, säilyttäminen tai

hävittäminen ja sen varmistaminen, ettei lopullisesta tutkimusjulkaisusta voi tunnistaa yksittäistä vastaajaa. (Tenk 2009, 8.) Tutkielman teon ajan säilytin aineistoa salasanasuojatulla tietokoneella, jonka virussuojaus on kunnossa. Tutkielman aihe ei liity henkilöiden yksityiselämään tai ominaisuuksiin, vaan julkisessa organisaatiossa tehtävään työhön, jossa käsitellään arkaluonteisia asioita. Hallussani olleessa aineistossa ei ollut missään vaiheessa osallistujien tunnistetietoja. Tutkimusaineisto hävitetään tutkielman hyväksynnän jälkeen.

Aineistonkeruutavan heikkous on se, että se poissulkee mahdollisuuden kysyä tarkentavia kysymyksiä puolin ja toisin. Aineistossa oli muutama vastaus, jotka jouduin jättämään analyysistä pois, koska kyseiset vastaukset oli muotoiltu niin, etten pähkäilemälläkään ymmärtänyt, mitä niillä voitaisiin hakea takaa. Vaikka lopulta keksin, mitä vastauksilla saatetaan tarkoittaa, koin tutkimuksen luotettavuuden kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi jättää kyseiset vastaukset analysoimatta kuin ottaa ne mahdollisesti väärinymmärrettyinä mukaan analyysiin. Tutkimuksen luotettavuuteen liittyen voidaan pohtia, osallistuivatko tutkimukseen sellaiset toimeentulotuen etuuskäsittelijät, jotka ovat kiinnostuneita toimeentulotuen ratkaisutyön harkintaan liittyvistä eettisistä kysymyksistä tai etiikasta ylipäätään ja jos näin on, millaisia vaikutuksia tällä mahdollisesti on tutkimustuloksiin.

Tutkimusprosessin eettiseen reflektointiin kuuluu myös valitun aineistonkeruun tavan reflektio ja arviointi. Avoimiin kysymyksiin perustuva sähköinen kysely vaikuttaa vastauksiin ainakin niin, kuten edellä mainittu, että vastauksen on voinut kirjoittaa suhteellisen anonyymisti, rajattu informanttijoukko huomioiden. Mikäli olisin kerännyt aineiston haastattelemalla, ainakin lähimmät työkaverini olisivat saattaneet jättää kertomatta jotain, jonka tietävät olevan vastoin omia toimintatapoja. Aineiston kerääminen kirjallisesti saattaa vaikuttaa vastausten pituuteen lyhentävästi. Toisaalta joku voi kokea helpommaksi ilmaista ajatuksiaan kirjoittamalla kuin puhumalla.

5 HARKINNAN PAIKAT JA PERUSTEET

5.1 Tilannekohtainen harkinta

Ensimmäiseksi esiteltävä kategoria on tilannekohtainen harkinta. Tilannekohtaisen harkinnan perusteet liittyvät asiakkaan tai asiakasperheen yksilölliseen elämäntilanteeseen. Harkintaa voidaan käyttää asiakkaan aloitteesta, eli asiakkaan perustellessa tilanteensa. Tilannekohtaista harkintaa voidaan käyttää myös silloin, kun jäykät prosessiohjeet ja raamit ovat epätarkoituksenmukaisia suhteessa asiakkaan vaikeaan tilanteeseen eli silloin, kun asiakkaan tilanne sitä vaatii. Näistä esimerkkinä yllättävät kriisit ja elämäntilanteen muutokset, sosiaaliset ongelmat tai asiakkaan hyvin puutteellinen kyky suoriutua itsenäisesti. Samansuuntaisesti asiaa on muotoillut tutkimuksessaan myös Anna Metteri, jonka mukaan lainsäädäntöä ja ohjeistuksia tulee tulkita ammattitaidolla, jotta päätökset olisivat kohtuullisia (Metteri 2012, 11).

Harkintaa voidaan perustella asiakkaan tai perheen kokonaistilanteella. Aineiston perusteella asiakkaan tai asiakasperheen terveydelliset ja taloudelliset hankaluudet vaikuttivat harkintaan. Jos käsittelijä huomaa kyseessä olevan lapsiperhe, pitää hän lapset ja lasten turvallisuuden etusijalla. Myös läheisen sairastumisen kerrotaan vaikuttaneen ratkaisun lopputulokseen. Kallion ja Niemelän (2017, 151) tutkimustulosten mukaan suurin osa suomalaisista näki toimeentulotuen hakijan voivan olla niin sanotusti kuka tahansa ”meistä”, jonka taloudellinen tilanne on päässyt kriisiytymään äkillisesti. Toimeentulotuen asiakkaita ei siis nähdä enemmistöstä poikkeavana ryhmänä (emt.). Sosiaalisten syiden ja sosiaalisten ongelmien, kuten luottotiedottomuuden, kerrottiin vaikuttavan harkintaan. Asiakkaan tilanteesta pyrittiin hankkimaan riittävästi tietoa ratkaisun tekemiseksi Kelassa jo olevista tiedoista tai asiakkaalta kysymällä. Seuraavassa lainauksessa eräästä vastauksesta asiakkaan tilanne harkintaan vaikuttavana tekijänä korostuu jopa ohjeiden ohi:

”Asiakkaan etu ja kokonaistilanne ensin, institutionaaliset käsikirjoitukset ja ohjeet vasta niiden jälkeen.”

Harkintaa voidaan käyttää myös, mikäli on syytä epäillä, ettei asiakas ole tietoinen oikeuksistaan tai asioinneissa on haasteita. Myös Närhen ym. (2014, 232) haastateltavat kertoivat käyttävänsä asiakaslähtöistä harkintaa ammatillisesti laadukkaan työn takaamiseksi, vaikka se tarkoittaisi toimimista vastoin ohjeita. Sosiaalialan ammattilaiset päätyvät käyttämään harkintaa ohi ohjeiden, koska byrokratia ei pysy kehittyvän ammatillisuuden perässä mukana. Kun työntekijät ovat tilanteessa, jossa heidän tulee luoda itse uusia käsittelykriteereitä taatakseen laadukas työ, katoaa byrokratian alkuperäinen idea tehokkuudesta. (Emt., 231 – 232.)

Vastaajat kertovat perusosan alentamista harkitessa puntaroivansa, onko asiakas tosiasiaassa kykenevä vastaanottamaan työtä, vaikka asiakas ei varsinaisesti olisikaan sairauslomalla. Usein puoltavasti harkintaan vaikuttavat Kelaan toimitetut lääkärintodistukset ja sosiaalitoimen lausunnot, mutta asiakkaan terveydentilasta voi olla muitakin viitteitä. Terveydelliset syyt ja se, tukeeko opiskelu työllistymistä, huomioidaan ilman ensisijaisia etuuksia opiskelevien opiskelijoiden toimeentulotuen hakemusten käsittelyssä. Sellaisten opiskelijoiden, joiden opinnot ovat viivästyneet, hakemusten käsittelyyn liittyvä harkinta koettiin hankalaksi. Laskennallisen opintolainan tulona huomioimisen perusteita tulee vastaajien mukaan arvioida. Alaikäisen toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä tulee käyttää harkintaa, koska lähtökohtaisesti vanhempien kuuluu elättää alaikäiset lapsensa, mutta totuutta emme voi tietää. Myös ohjeistusta asiassa pidettiin niukahkona. Koko sosiaaliturvan ei nähty olevan kovinkaan oikeudenmukainen eri elämäntilanteissa.

Vuokravakuuden myöntäminen tai hylkääminen mainittiin yksilöllistä harkintaa vaativaksi tilanteeksi. Vuokravakuuden myöntämistä kohtuuhintaista kalliimpaan asuntoon voidaan harkita esimerkiksi silloin, kun paikkakunnalla ei ole saatavilla kohtuuhintaisia asuntoja. Tämä tuli huomioitavaksi erityisesti kiireellisen asunnon tarpeen kohdalla. Siitä ei ollut mainintoja, miten kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus todetaan. Avoimeksi jää, jääkö kohtuuhintaisten asuntojen saatavuuden selvittäminen asiakkaan vastuulle, vai selvittääkö käsittelijä asiaa netistä tai soittamalla paikkakunnan vuokra-asuntoja tarjoaville organisaatioille. Asiakkaiden tilanteiden kerrottiin olevan erilaisia. Asiakkaalla ei ole aikaa päivystää kohtuuhintaista asuntoa, jos muuton syynä on esimerkiksi akuutti perheväkivalta. Pohdintaa herätti kuitenkin se, missä kulkee yläraja kohtuuhintaista suuremmille asumiskustannuksille. Jauhaisen ja Korpelan (2019, 70) mukaan

kohtuulliset kustannukset ylittävä vuokra on huomioitu menona kokonaisuudessaan 70 prosentissa tapauksista. Rajat kohtuullisille asumiskustannuksille on määritelty kuntakohtaisesti (emt., 71-72).

Muuttotilanteissa joudutaan arvioimaan, onko muuton syy sellainen, että muuttoa voidaan tukea perustoimeentulotuella. Mikäli asiakas on hakenut muuttopalvelua toimeentulotuen näkökulmasta perusteltuun muuttoon, harkitsee käsittelijä omatoimisen muuton toteuttamismahdollisuuksia ja selvittää asiakkaan terveydentilaa. Harkintaa käytetään myös asumiskustannusten huomioidussa. Asumiskustannuksilla viitataan vuokran lisäksi taloussähkö-, lämmitys-, ja vesikustannuksiin. Esimerkiksi iäkkäämmille asumiskustannukset voitiin huomioida helpommin todellisten kustannusten mukaisina, vaikka kustannukset ylittäisivätkin kohtuulliseksi määritellyt rajat. Asumismenojen ja -tukien jakaminen silloin, kun asunnossa asuu useita ihmisiä, mutta vain yksi vastaa kustannuksista, vaatii harkintaa. Tilannekohtaista harkintaa käytetään punnitessa, kuuluvatko saman talouden asukkaat samaan toimeentulotukiperheeseen. Euromääräistä kohtuullisuusharkintaa sisältyy huomioon otettaviin tuloihin, menoihin ja monimutkaisiin elämäntilanteisiin (Kuivalainen & Saikku 2013, 152), eli käsittelijöiden harkinta voi näkyä suoraan asiakkaiden kukkarossa.

Hakemus saatetaan käsitellä ilman pyydettyjä tiliotteita, mikäli asiakkaalla ei ole henkilöllisyystodistusta eikä verkkopankkitunnuksia. Kiiretilanteessa liitteiden puuttuminen ei saa estää ruuan ja lääkkeiden saannin turvaamista, joten harkintaa käytetään lisäselvitysten pyytämisessä erityisesti tilanteen ollessa kiireellinen. Tiliotteiden toimittaminen voi kiiretilanteessa olla haastavaa esimerkiksi maaseudulla asuvalle iäkkäälle henkilölle, jolla ei ole verkkopankkitunnuksia. Alla olevassa lainauksessa kuvataan toisenlainen tilanne, jossa asiakkaalta on pyydetty tiliotteita toimeentulotuen hakemuksen käsittelemiseksi:

”Harkintaa tulee käyttää myös liitteiden riittävyyden arvioinnissa esimerkiksi silloin, kun asiakas ei pyynnöistä huolimatta toimita tiliotteita tai toimitetut tiliotteet ovat puutteelliset. Tyypillisesti tällöin asiakkaalta on toistuvasti henkkarit kadonneet tai varastettu ja kertoo, ettei sen vuoksi saa tiliotteita, vaikka asiakkaalle olisi voitu myöntää henkilötodistuksen hankintaan montakin maksusitoumusta. Kuvioon liittyy myös se, että asiakkaalla on kuitenkin kertomansa mukaan akuutti rahapula.”

Jos ja kun tiliotteet kuitenkin toimitetaan, voi niiden tulkintaan tarvita harkintaa. Mikäli tiliotteelta ilmenee yksityisiä tilillepanoja, ei niitä huomioida tulona takautuen, erityisesti jos asiakas on hankalassa tilanteessa, rahat on käytetty vaikkapa vaippoihin ja lääkkeisiin, eivätkä tulot ole enää käytettävissä ajalla, jolle ratkaisua tehdään. Vastaajat kertoivat harkitsevansa myös takautuvia tarkistuksia tulojen muutoksen vuoksi ja ylijäämän vyörytystilanteita. Kiiretilanteessa ylijäämäiseen laskelmaan on saatettu viedä laskennallinen sähkö- ja kotivakuutuskustannus, jotta kalliin lääkkeen saanti saadaan turvattua. Harkintaa käytetään ensisijaisten etuuksien piiriin ohjaamisessa. Vastauksissa pohdittiin myös sitä, milloin asiakkaan elämäntilanne on sellainen, että siihen tulee puuttua. Esimerkkinä pohdittiin tilannetta, jossa asiakkaan tiliotteelta ilmenee paljon pelaamista suhteessa tuloihin.

5.2 Vaikutusten arviointiin perustuva harkinta

Vaikutusten arviointiin perustuvalla harkinnalla tarkoitan harkittavan asian mittakaavan huomiointia sekä historian ja tulevaisuusskenaarioiden pohdintaa ja käsiteltävän ratkaisun mahdollisia vaikutuksia. Mittakaavalla viitataan tilanteeseen, jossa on sujuvampaa ratkaista asia hakijan eduksi kuin kuluttaa aikaa pohtimalla merkityksettömän pienen kustannuksen hylkäystä ja sen perusteita, sekä asiasta mahdollisesti jälkikäteen koituvaa selvittelyä asiakkaalle. Historialla viitataan muun muassa aiempiin päätöksiin ja asiakastietoihin. Harkintaan voi vaikuttaa esimerkiksi odotettavissa olevat tulot. Ratkaisua tehdessä saatetaan miettiä, miten ratkaisu vaikuttaa seuraavien hakemusten käsittelyyn. Vastaajien mukaan harkinnassa auttaa pohdinta siitä, mitä tapahtuu, jos hakemus hylätään ja mitä tapahtuu, jos se myönnetään.

Joissain harkintatilanteissa voi tulla kysymykseen pohdinta siitä, onko asiakkaan mahdollista säästää johonkin tiettyyn menoon. Sellaista asiakasta, jolle muodostuu tulovajetta kuukausittain, ei voida edellyttää säästämään. Kuitenkin jos asiakas käy esimerkiksi epäsäännöllisesti ansiotyössä, jolloin oikeutta toimeentulotukeen ei joka kuukausi synny, tulee pohtia, voidaanko häntä edellyttää säästämään. Myös asiakkaan näkemystä jatkosta saatettiin pyrkiä selvittämään. Harkitessa kohtuullista suurempien asumiskustannusten huomioimista kokonaan huomiota kiinnitetään ylityksen suuruuteen. Pienimuotoisempaa harkintaa käytetään jatkuvasti, kuten

huomioidaanko meno, jos tositteesta puuttuu tietoja tai se on muuten epäselvä tai huomioidaanko kustannus kokonaisuudessaan sen ylittäessä kohtuulliset kustannukset.

Vastaajat kertovat harkitsevansa takautuvia tarkistuksia tulojen muutoksen vuoksi ja ylijäämän vyörytystilanteita. Jos asiakkaalle on maksettu Kelan etuutta toimeentulotuen kanssa päällekkäin, ei takautuvasta toimeentulotukipäätöksen tarkistuksesta aiheutunutta tuloylijäämää välttämättä vyörytetä enää seuraavan kuukauden laskelmaan. Päätöstä ei välttämättä tarkisteta harkinnalla ollenkaan, mikäli kyse ei ole suurista summista. Ilmoittamattomien ansiotulojen kohdalla saatetaan olla tiukempia. Ylijäämä voidaan jättää huomioimatta kokonaan seuraavalle kuukaudelle, tai vyörytettävää määrää saatetaan pienentää kohtuulliseksi. Jos asiakkaan laskennallinen ylijäämä on pieni, se saatetaan jättää huomioimatta tulona, jotta asiakkaalle saadaan lääkemaksusitoumus voimaan. Näin ehkäistään ylimääräistä työtä ja sitä, että asiakas joutuisi odottamaan tarkistus päätöstä. Seuraavassa aineisto-otteessa asioiden mittakaavaan asettaminen ja inhimillinen harkinta tulevat sanoitetuiksi:

”Käytän harkintaa tilanteissa, joissa taloudellinen haitta on inhimillistä hyötyä pienempi.”

Edellinen lainaus on samassa linjassa sosiaalityöntekijöiden harkinnasta tehdyn tutkimuksen kanssa. Sosiaalityöntekijät punnitsevat harkinnan käyttöä siten, että päätös edistäisi asiakkaan tilannetta (Sirviö ym. 2015, 258). Toisaalta Sirviö ym. (2015, 259) sisällyttävät ennakoivan vireen harkintaan vaikuttavana näkökulmana kaikkiin analyysin tuloksena tuottamiinsa harkintavallan kategorioihin, joita kyseisessä tutkimuksessa on kolme kappaletta.

Vaikutusten arviointiin perustuva harkinta voi liittyä myös ylipäätään siihen, voidaanko hakemus käsitellä asiakkaan tähän mennessä toimittamalla liitteillä, mikäli asiakirjoista puuttuu jotain suhteellisen olennaista. Jos asiakkaan edellisellä päätöksellä on pyydetty toimittamaan seuraavan hakemuksen liitteeksi tiliotteet kahdelta kuukaudelta, voidaan hakemus käsitellä harkinnalla käsittelyajan viivästymisen välttämiseksi, vaikka asiakas olisi toimittanut tilitapahtumat tai tiliotteet vain yhdeltä kuukaudelta tai jopa vaikka asiakas ei olisi toimittanut liitteitä ollenkaan. Aiemmin pyydetty liitteet pyydetään sitten seuraavan hakemuksen liitteeksi. Hakemus saatetaan käsitellä ilman pyydettyjä liitteitä, mikäli seitsemän arkipäivän käsittelyaika on jo ylittynyt.

”Olisi hyvä olla kyky ajatella asioita myös kokonaisvaltaisemmin eli mitä seuraa, jos hakemus hylätään tai mitä seuraa, jos se myönnetään.”

Sanna Blomgrenin (2016, 46) mukaan päätöksen viivästyminen lisäselvityspyynnön vuoksi voi saattaa pienten tulojen varassa elävän asiakkaan tai asiakasperheen hankalaan tilanteeseen yllättävän rahattomuuden vuoksi. Asiakkaiden luottamus järjestelmään on edellytys sille, että sosiaaliturvalla voidaan luoda ihmisille edellytykset toimia normaalisti arjessaan ja ylläpitää hyvinvointiaan. Luottamus järkkyy, mikäli etuuksien määrät tai maksupäivät eivät ole asiakkaille ennustettavissa. (emt.) Myös Suvi Krok (2008, 162) korostaa sitä, että asiakkaan arjen toimijuuden kannalta on merkityksellistä osata ennakoida toimeentulotuen rahallinen määrä ja maksupäivä.

Vaikutusten arviointiin perustuvaa harkintaa käytetään myös perusosan alentamistilanteissa. Perusosan alentamisharkinnassa kiinnitetään huomiota siihen, aiheutuuko tulojen pienentymisestä asiakkaalle taloudellisesti kohtuuton tilanne. Vastaajat kertovat pohtivansa myös sitä, onko perusosan alentamisella vaikutusta asiakkaan toimintaan, etuuksiin tai ansiotuloihin. Perusosan alentamisen perusteiden täyttymistä siis harkittiin, mutta perusosan alentamisen prosentuaalisen määrän harkinnasta ei aineistossa ollut mainintoja. Saman suuntaiseen tulokseen päädyttiin myös kunnan perustoimeentulotuen ratkaisutyötä tutkittaessa (Karjalainen ym. 2013, 203), vaikka perusosaa on mahdollista alentaa jokin muukin määrä kuin 20 tai 40 prosenttia, alennuksen ollessa kuitenkin enintään 40 prosenttia (TotuL 10 §). Aineiston perusteella Kelan toimeentulotuen käsittelijät harkitsevat perusosan alentamisen perusteiden täyttymistä sekä alentamisen vaikutuksia asiakkaan elämään ja toimintaan. Karjalaisen ym. (2013, 213) mukaan jo perusosan alentamisella uhkaamista voitiin käyttää välineenä asiakkaan aktivoimiseksi. Sen sijaan tämän tutkimuksen aineistossa ei ollut viitteitä siitä, että jo perusosan alentamisella uhkaaminen nähtäisiin aktivointivälineenä tai harkintaa vaativana asiana.

5.3 Byrokraattinen harkinta

Kolmas kategoria on byrokraattinen harkinta, mikä tarkoittaa harkintaa Kelan ohjeisiin ja lainsäädäntöön nojautuen. Vastaajat perustelevat ohje- ja lakilähtöisyyttä sillä, ettei asiakkaita aseteta käsittelytyössä eriarvoiseen asemaan. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportissa kuntien sosiaalitoimen etuskäsittelijät pohjasivat ratkaisunsa ohjeisiin, eikä heillä ollut välttämättä samanlaisia mahdollisuuksia käyttää harkintaa kuin sosiaalityöntekijöillä (Karjalainen ym. 2013, 213). Johdonmukaisella käsittelyllä haetaan sitä, että samankaltaisissa tapauksissa käytettäisiin harkintaa samalla tavalla. Jos asiakas esittää tositteen siitä, että varoja ole enää käytettävissä, ei tuloa vyörytetä enää seuraavalle kuukaudelle.

Vastaajat kertovat ratkaisujen perustuvan lakiin toimeentulotuesta ja ratkaisutyön tueksi saatetaan hakea netistä Hallinto-oikeuden ratkaisuja. Aineiston perusteella päätöksiä perustellaan lasten tarpeilla ja lasten edulla, koska lasten erityinen suojeltu asema on kirjattu lakiin. Esimerkiksi suurempia asumiskustannuksia voidaan huomioida, jos se mahdollistaa lapselle pysyvyyttä turvaamalla lapselle tuttu päiväkotiki, koulu ja kaveripiiri sekä etävanhemman tapaaminen. Aineiston perusteella käsittelijät pitävät yhtenäisessä linjassa pysymistä tärkeänä, mikä oli yksi perustoimeentulotuen Kela-siirron tavoitteista (Jokela ym. 2019, 2).

”Lähtökohta työlle on laki, joka ohjaa pitkälle, mutta harkinnan osuus korostuu sellaisissa kohdissa, joita ei ole avattu lakiin tai ohjeisiin suoraan sellaisenaan. Harkinnan oppii matkan varrella ja osaa myös olla käyttämättä harkintaa sellaisissa hetkissä, joihin se ei kuulu.”

Ylläolevasta lainauksesta verrattuna aiempiin tuloksiin käy ilmi käsittelijöiden erilainen ymmärrys harkinnasta ja harkinnan paikoista. Osa käsittelijöistä käyttää harkintaa ohjeiden mukaisesti, kun taas toiset saattavat tehdä päätöksiä niin sanotusti harkinnalla asiakkaan eduksi päästäkseen eteenpäin ja käsittelemään seuraavaa hakemusta. Byrokraattisessa harkinnassa harkintaa käytetään siis ohjeistuksen ollessa puutteellinen tai kun ohjeistetaan harkinnan käyttöön. Harkinta tulee kyseeseen silloin, kun ei ole selkeitä perusteita puolesta eikä vastaan eli epäselvissä tilanteissa.

Päätöksiä harkitaan puntaroimalla puolesta ja vastaan olevia perusteita ja tarvittaessa asiakasta yritetään tavoitella puhelimitse lisätietojen saamiseksi. Päätökset tehdään perustuen ohjeisiin ja asiakkaan edun periaatetta noudatetaan tilanteissa, joihin on useita tapoja toimia. Sirviön ym. (2015, 258) mukaan myös sosiaalityöntekijät pyrkivät käyttämään harkintavaltaa etuuskäsittelyssä asiakkaan näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Analyysin tuloksena muodostetut kategoriat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan erilaisia harkinnan tapoja voidaan käyttää yhdessä ja samassa tilanteessa. Tämä käy ilmi muun muassa seuraavasta lainauksesta:

”Päätöstä tehdessäni käyn läpi Kelan ohjeet ja neuvot sekä asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisesti. Keskustelen asiasta neuvojan ja työkaverin kanssa. Lopullisen päätöksen teen pohjautuen perustoimeentulotuen tarkoitukseen ja asiakkaan edunmukaisuutta ajatellen. Sosiaalitoimen lausunnoilla on suuri painoarvo harkinnassa.”

Kuntien toimeentulotukityön tutkimuksesta käy ilmi kritiikki kunnan laatimien ratkaisuehdotusten ja lainsäädännön välisistä ristiriidoista (Närhi ym. 2014, 237). Tämän tutkimuksen aineistossa ei kyseenalaistettu Kelan ohjeiden lainmukaisuutta, joten byrokraatialähtöinen harkinta ei aineiston perusteella näyttäyty ristiriitaisena. Aineiston perusteella myös hakemuksen kiireellisyyden arviointiin tulee käyttää harkintaa. Kiiretilanne on asiakkaan tilanteeseen liittyvä seikka, mutta myös laissa toimeentulotuesta on oma lukunsa kiireellisesti käsiteltäville toimeentulotuen hakemuksille (TotuL 14 b §). Pykälässä määritellään vain käsittelyajaksi 0-1 päivää, mutta se, millainen tilanne täyttää kiireellisen käsittelyn kriteerit, on jätetty avoimeksi. Harkintaa käytetään lisäselvitysten pyytämässä erityisesti kiiretilanteessa. Harkintaa käytetään silloin, kun punnitaan, onko perusteita tutkia perustoimeentulotukioikeutta takautuen. Myös kunnan sosiaalitoimen harkinnanvaraisen toimeentulotuen käsittelyyn siirrettäviä menoja harkitaan.

5.4 Käsittelijäkohtainen harkinta

Neljäs kategoria on käsittelijälähtöinen harkinta, jossa harkintaa pohjataan muun muassa omaan kokemukseen, maalaisjärkeen ja toimeentulotuen pitkäaikaiseen käsittelyyn. Ratkaisuja tehdään pohtien, mikä tuntuu itsestä moraalisesti oikealta ratkaisulta ja päätöstä voidaan perustella omalla arviolla kohtuullisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Myös sosiaalityöntekijöiden harkintaan ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa vaikuttaa työntekijän henkilökohtainen ymmärrys, kokemus ja tiedot kuin myös oma persoona (Sirviö ym. 2015, 255).

Aineiston mukaan etuuskäsittelijöiden oma elämäkokemus ja arvot vaikuttavat harkintaan. Jokaisella käsittelijällä on yksilöllinen tyyli harkita, ja toisen harkinnalla tekemä päätös voi tuntua toisesta käsittelijästä väärin tehdyttä. Asiakkaat voivat kokea epäoikeudenmukaisuutta etuuskäsittelijöiden suhtautuessa perusosan alentamiseen eri tavoin (Karjalainen ym. 2013, 213). Käsittelijän henkilökohtaiset arvot ja mielipiteet halutaan erottaa ammattietiikasta, joten käsittelyä ei tulisi esimerkiksi kiirehtiä arvoperusteisesti. Seuraavassa aineistolainauksessa puetaan sanoiksi syitä ratkaisujen variaatioihin harkinnanvaraisissa tilanteissa:

”Lähes kaikissa harkinnanvaraisissa tilanteissa tarvitaan tulkintaa ja tulkita voi usealla tavalla.”

Myös Sirviön ym. (2015, 259) tutkimustuloksista käy ilmi harkintaa vaativien tapausten tulkinnallisuus sekä erilaisten harkinnassa auttavien kysymystenasetteluiden ja ratkaisuvaihtoehtojen erittely. Kelan etuuskäsittelijöiden mukaan eräs tapa harkita on niin sanottujen inhimillisten silmälasien läpi. Eräs vastaaja kehotti refleктоimaan, miten asiakkaan tausta vaikuttaa omiin asenteisiin ja harkintaan. Mitä ajatuksia vaikkapa ulkomaalaistaustainen hakija herättää? Entä asiakas, jolla on päihde- ja / tai mielenterveysongelmia? Asiakas, joka ei jostain syystä ole oikein kykenevä hoitamaan asioitaan? Vastausten perusteella toimeentulotuesta annettujen päätösten sisältö vaihtelee todella paljon riippuen siitä, kuka hakemuksen käsittelee. Tapausten prosessointi ja päätöstekstien muotoilu vaatii moniäänistä reflektointia, vaikka samantyyppisiä harkintaa vaativia tilanteita kohdataan toimeentulotukityössä usein (Sirviö ym. 2015, 259-260).

Myös omat lähtökohdat sosiaalialan koulutuksen saaneena mainitaan harkintaan vaikuttavana asiana. Karjalaisen ym. (2013, 213) mukaan sosiaalityöntekijöiden tapa käyttää harkintaa perusosan alentamistilanteissa eroaa muista toimeentulotuen käsittelijöistä niin, että perusosa jätetään useammin alentamatta. Aineistossa tuodaan esille, ettei kaikkien käsittelijöiden koulutustausta ja perehdytys ole aina riittäviä asiakkaan tilanteen kiireellisyyden arviointiin tai hakemuksen kiireelliseen käsittelyyn. Vastauksissa mainitaan käsittelijöiden osaamisessa olevan myös muita puutteita, joiden korjaamiseksi toivottiin koulutusta. Seuraavassa aineisto-otteessa käsittelijä kertoo tarttuneensa asiakkaan ilmaisemaan hätään, vaikka joka kerta ei näin menettelekään.

”Esimerkiksi äsken pyysin lisäselvitystä tiliotteista puhelimella, vaikka viestillä pyytäminen olisi helpompaa ja nopeampaa käsittelijälle. Asiakas oli tuonut aiemmalla hakemuksellaan esille huolensa vuokran maksusta ja kämpän alta menemisestä, joten päätin pyytää lisäselvityksen puhelimella ja käsitellä tänään, mikäli liitteet tulevat pian. Näin ei voi tehdä jokaisen asiakkaan kohdalla, koska aika ei riitä, mutta ajattelen että jokaisen asiakkaan kuuluisi saada samanlaista palvelua.”

Kuten edellä olevasta lainauksestakin käy ilmi, lisäselvityksen pyytämisenkin tapa voi edellyttää harkintaa. Asiaa avataan vastauksissa niin, että viestin lähettäminen Kelan asiointipalvelun kautta on käsittelijälle helpompaa ja nopeampaa, mutta puhelimessa voi selvittää muitakin asioita. Myös Närhen ym. (2014, 231) tutkimuksesta käy ilmi, että asiakaslähtöistä, yksilöllistä harkintaa on käytännössä mahdotonta soveltaa jokaisen asiakkaan kohdalla. Aineiston perusteella päätöksenteossa pyritään sujuvuuteen. Asiakkaan tilannetta ei ole liikaa aikaa pohtia päätöstavoitteiden vuoksi eli päätöksiä on tehtävä virheiden tekemisen riskillä. Aineiston mukaan työntekijän oikeudenmukaisuuden taju korostuu harkintatilanteessa. Esimerkiksi toimeentulotuen viimesijaisuus ei aina toteudu käsittelijästä johtuvista syistä. Vastaajien mukaan osa käsittelijöistä pyrkii saamaan toimeentulotukea maksuun keinolla millä hyvänsä.

Seuraavien aineistossa mainittujen harkintaa vaativien tilanteiden ratkaisemisen päättelen olevan riippuvaisia käsittelijästä, sillä harkintaa näihin liittyen ei aineistossa avattu. Harkintaa siis käytetään muun muassa silloin, kun asiakas kertoo eronneensa kesken kuukauden. Muita harkintaa

vaativia tilanteita on muun muassa omaisuuden realisointi, vuokran maksaminen Kelasta suoraan vuokranantajalle vuokratilanteessa, yrittäjän tulojen huomiointi, vuokravakuuden realisointi, korvaushoidossa käyvien matkakustannukset ja lasten päivähoitomaksut. Harkintaa käytetään myös silloin kun mietitään, otetaanko johonkin muuhun viranomaiseen yhteyttä asiakkaan asian selvittämiseksi. Tosiasiassa edellä mainittujen tilanteiden ratkaisemiseen, kuten muihinkin harkintatilanteisiin, vaikuttaa yleensä useampi harkinnan tapa.

Näkemyksistä, miten useasti perustoimeentulotuen ratkaisutyössä käytetään harkintaa, vaihtelee vastaajittain. Osa käsittelijöistä kertoo käyttävänsä harkintaa koko ajan tai jatkuvasti, osa suurimmassa osassa päätöksiä, osa päivittäin ja osa viikoittain. Aineistossani erään vastaajan mielestä harkintaa voi käyttää vain poikkeustapauksissa, eli aika harvoin. Joku on myös sitä mieltä, ettei perustoimeentulotuessa käytetä harkintaa juurikaan, eikä sitä pitäisikään käyttää. Vastauksessa toivotaan lainsäädännöltäkin mustavalkoisuutta. Myös Toomas Kotkaksen ja Laura Kalliomaa-Puhan (2014, 221-222) tutkimuksessa osa Kelan käsittelijöistä ajatteli, ettei harkintaa tarvitse Kelassa onneksi käyttää. Aineistossa pidetään perustoimeentulotukea suoraviivaisena etuutena, ja harkinnan paikat jätetään tällöin sosiaalitoimen täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Näinkin ääripäissä toisistaan olevat vastaukset voivat kertoa joko käsittelijöiden erilaisista suhtautumistavoista harkintaan ja harkinnan paikkoihin, tai harkinnan ymmärtämisestä eri tavoin.

Käsittelijäkohtaista harkintaa voidaan kritisoida siitä, että asiakkaan tilanteen tulkitsemista tarvitaan perustellessa päätöstä tilannekohtaisilla tekijöillä. Tulkinta taas voi olla käsittelijäkohtaista. Näen, että tällöin on kyse harkinnan tapojen limittymisestä yhteen.

5.5 Yhteenveto harkinnan paikoista ja perusteista

Vastauksissa pohdittiin sitä, sijoittuvatko harkinnan paikat sellaisiin tilanteisiin, joita kaikkia on ohjeistuksissa mahdotonta käydä läpi, vai käytetäänkö harkintaa esimerkiksi ylimääräisen työn välttämiseksi. Aineistosta käy ilmi, kuinka harkinta voidaan ymmärtää eri tavoin. Tuleeko harkinnalle olla aina perusteet, vai minkä kokoluokan asioita voi ratkaista niin sanotusti

harkinnalla asiakkaan eduksi, samalla välttämällä ylimääräistä työtä mahdollisten lisäselvitysten, tarkistusten ja yhteydenottojen muodossa. Joissain vastauksista harkinnalla viitataan aina asiakkaan eduksi tehtävään harkintaan, eli tämän ymmärryksen mukaan harkintaa joko käytetään (asiakkaalle edullisesti) tai ei käytetä (asiakkaalle haitaksi), kun taas osa vastaajista käytti harkinnan käsitettä myös asiakkaan haitaksi tehtävien ratkaisujen yhteydessä. Viimeisimmäksi mainitun ymmärryksen mukaan harkinta voi siis eduksi tai haitaksi.

Harkinnan perusteiksi perustoimeentulotuen ratkaisutyössä muodostui tässä tutkimuksessa neljä kategoriaa, joista kolme on paikannettavissa aikaisemmasta harkintatutkimuksesta (esim. Närhi ym. 2014; Sirviö ym. 2015). Vaikutusten arviointiin perustuvaa harkintaa vastaavaa harkinnan tapaa en tavannut muissa tutkimuksissa. Vaikutusten arviointiin perustuvan harkinnan olisikin voinut sisällyttää tilannekohtaisen harkinnan kategoriaan, mutta näen perusteltuna, että sitä käsitellään erillisenä oman näkökulmansa vuoksi. Tilannekohtainen harkinta perustoimeentulotuen ratkaisutyössä käsittää tämän tutkielman perusteella asiakkaan tai asiakasperheen yksilölliseen elämäntilanteeseen liittyvät seikat, kuten terveydelliset ja sosiaaliset hankaluudet sekä äkilliset kriisit. Tilannekohtaista harkintaa voidaan käyttää asiakkaan aloitteesta tai työntekijän tunnistaessa asiakkaan tarvitsevan enemmän tukea esimerkiksi silloin, kun byrokratia, ohjeet ja prosessit eivät vastaa asiakkaan tilanteeseen.

Vaikutusten arviointiin perustuva harkinta kytkeytyy harkittavan asian ja siihen käytettävän ajan mittasuhteiden tunnistamiseen sekä pohdintaan siitä, mitä myöntävästä tai hylkäävästä päätöksestä voi asiakkaalle tai seuraavan hakemuksen käsitelijälle seurata. Vaikutusten arviointiin perustuvassa harkinnassa olennaista on kokonaisvaltainen ajattelutapa. Byrokraattisessa harkinnassa ja harkinnan paikkojen tunnistamisessa nojaututaan Kelan laatimiin ohjeisiin, lainsäädäntöön, hallinto-oikeuden ratkaisuihin ja lapsen etuun. Aineiston perusteella byrokraattinen harkinta ei näyttäytynyt ongelmallisena, mikä voi johtua siitä, ettei byrokraattista harkintaa käytetä sellaisissa tilanteissa, joihin se ei sovi tai siitä, että ohjeiden valossa ristiriitaisilta näyttävät tilanteet ratkaistaan asiakkaan edun periaatetta noudattaen.

Käsitelijäkohtaiseen harkintaan sisällytin tässä tutkielmassa siis työntekijän tietopohjan, elämäkokemuksen niin työelämästä kuin yksityiselämästäkin, arvot, reflektion, oman arvioinnin kohtuullisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta, näkemyksen harkinnan paikoista ja tilanteiden

tulkinnan, johon vaikuttaa muun muassa edellä mainitut asiat. Närhen ym. (2015, 241) tutkimuksessa yksi harkintavallan muoto on ammatilliseettinen harkinta. Tämän tutkielman aineistossa etiikkaa ja arvoja harkintaan vaikuttavina asioina sivuttiin, mutta enemmänkin siitä näkökulmasta, mikä käsittelijästä itsestään tuntuu eettisesti oikealta ratkaisulta. Olenkin käsitellyt eettisiä näkökulmia harkinnan perusteena käsittelijäkohtaisen harkinnan yhteydessä. Se, ettei Kelan perustoimeentulotuen harkintaa vaativien tilanteiden perusteeksi mainittu aineistossa ammattietiikkaa, johtunee etuuskäsittelijöiden pohjakoulutuksen moninaisuudesta, jolloin myöskään yhteistä ammattieettistä pohjaa ratkaisutyölle ei ole, toisin kuin sosiaalityöntekijöiden keskuudessa. Alla olevaan kuvioon olen hahmotellut harkinnan perusteita Kelan perustoimeentulotuen ratkaisutyössä:



Kuvio 4. Harkinta perustoimeentulotuen ratkaisutyössä

Yllä olevassa kuviossa olen pyrkinyt hahmottelemaan harkinnan perusteiden limittyneisyyttä. Saman päätöksen perusteina voi olla tilannekohtaista, vaikutusten arviointiin perustuvaa, ohje- ja lakilähtöistä sekä käsittelijäkohtaista harkintaa, tai yhtä, kahta tai kolmea mainituista harkinnan tavoista. Myös Sirviön ym. (2015, 247; 259) tutkimuksessa sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käytöstä harkintavallan eri ulottuvuudet ilmenevät päällekkäisinä ja toisiaan haastavina. Sirviön ym. (2015, 260) aineistossa asiakkaan tilanne määrittää käytettävien harkinnan kategorioiden painotuksia. Tämän tutkimuksen valossa asiakkaan tilanne ei näyttäydy aivan keskeisimpänä

harkinnan tapaa määrittävänä tekijänä, vaan tilannekohtainen harkinta asettuu yhdeksi harkinnan kategoriaksi muiden kategorioiden rinnalle.

6 RATKAISUTYÖN EETTISET RISTIRIIDAT

6.1 Määrää vai laatua?

Vastausten perusteella harkintaa vaativien tilanteiden määrä on perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä vain kasvanut kuntien käsittelyvastuun ajoista. Kela-siirron yhteydessä perustoimeentulotukena käsiteltäväksi täydentävästä toimeentulotuesta siirrettiin muuttoon liittyvät kulut sisältäen vuokra- ja sähkövakuudet ja muuttokustannukset, lasten päivähoitomenot ja iltapäivähoidosta aiheutuvat menot, lapsen tapaamisesta etävanhemmalle aiheutuvat kulut sekä välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintakulut (Tanhua & Kiuru 2019, 6).

Aineistosta käy ilmi ristiriita määrällisiin päätöstavoitteisiin pääsemisen ja asiakkaan asian laadukkaasti hoitamisen välillä. Vastaajat olivat huolissaan siitä, että määrällisten tavoitteiden korostaminen aiheuttaa sen, että ihminen hakemuksen takana unohtuu. Esimerkiksi asiakkaan tai yhteistyökumppanin tavoittelun puhelimitse ajatellaan hidastuttavan työntekoa. Nykyisen kiireen työnteossa nähdään estävän tekemästä kunnollista arviota asiakkaan tilanteesta, mikä herättää huolta niistä asiakkaista, jotka eivät kykene hoitamaan asioitaan ja pitämään ääntä tilanteestaan. Etuuskäsittelijät ajattelevat, että nykyään rahaa myönnetään asiakkaille, mutta sosiaalisiin ongelmiin ei puututa. Seuraavaksi lainaus siitä, miten määrällisten tavoitteiden korostuminen näkyy työnteossa:

”Määrällistä suorittamista korostava työskentelyilmapiiri rohkaisee helposti harkintatilanteessa tekemään nopeimman mahdollisen ratkaisun, joka minimoi päätöksen tekemiseen käytettävää aikaa.”

Lainauksesta jää auki se, tarkoittaako nopein mahdollinen ratkaisu useammin asiakkaan eduksi vai haitaksi ratkaisemista. Oman tulkintani mukaan joissain tilanteissa voi olla nopeampaa ratkaista asia asiakkaan eduksi, jotta kielteisen päätöksen perusteluun ei menisi aikaa. Toisaalta jonkun asian myöntäminen, kuten maksusitoumus muuttopalveluun tai hammasproteeseihin, vie

enemmän aikaa kuin hylkäyksen perustelevinen. Käsittelijät toivovat lisää työvoimaa käsittelyajassa pysymisen takaamiseksi. Aineiston mukaan ratkaisutyön ongelmia siirretään kuukausi kerrallaan eteenpäin, mikä johtaa tilanteeseen, jossa toimeentulotukea myönnetään pitkäaikaisesti ilman selkeitä suunnitelmia tai mahdollisuuksia tilanteen kohentamiseksi. Tällä hetkellä voidaan siis toteuttaa vain vähimmäistaso toimeentulotuen tarkoituksesta, eli tulonsiirto. Asiakkaan tilanteen kartoitus ja sosiaalityön tarpeen arviointi vievät liikaa aikaa.

Käsittelijöiden mukaan perustoimeentulotukea tunnutaan myönnettävän nykyään kaikkeen, mitä asiakkaat vaan arvaavat hakea. Kelassa myös ohjeistetaan etuuskäsittelijöitä tekemään niin sanottuja pitkiä päätöksiä, eli päätöksiä vähintään kahden kuukauden, jopa vuoden ajalle, asiakkaan edun mukaisesti. Aineiston perusteella tässä on oikeasti kyse hakemusruuhkan purkamisesta. Useamman kuukauden päätökset vaikuttavat aineiston perusteella osaltaan perustoimeentulotuen muuttumiseen perustuloksi ja voivat osaltaan passivoida asiakasta. Toimeentulotuen tarkoitus olla lyhytaikainen etuus ei siis enää toteudu, vaan etuuden luonne on tällä hetkellä hyvin erilainen kuin miksi se on tarkoitettu. Alla olevassa lainauksessa käsitellään päätösten tekemistä useammalle kuukaudelle kerrallaan:

”Koen suurta ristiriitaa siitä, että työntekijöitä painostetaan asiakkaan edun nimissä tekemään useiden kuukausien, jopa vuoden, mittaisia perustoimeentulotukipäätöksiä muun muassa seuraamalla prosentuaalisesti viikkotasolla pitkien päätösten määriä ja asettamalla tavoitteita ”yli 50% tulisi olla pitkiä päätöksiä” -tapaisesti, vaikka on ilmiselvää, että pääasiassa pyritään hallitsemaan vain perustoimeentulotukihakemusten ruuhkautumista ja työmäärää.”

Edeltävässä lainauksessa tai muuallakaan tutkimusaineistossa ei avattu, mitä asiakkaan edulla pidempien päätösten yhteydessä tarkoitetaan. Osa vastaajista ajattelee, että pitkien päätösten myötä toimeentulotuesta on alkanut muodostua Kelassa kuukausittainen perusetuus tai perustulo, johon kaikilla on oikeus yleisen asumistuen ja työttömyysetuuden ohella. Pitkien päätösten markkinoinnin riskinä nähdään asiakkaiden syrjäytyminen pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan. Toimeentulotukiasiakkuudet voivat olla jopa ylisukupolvisia lyhytaikaisen tuen sijasta. Toisaalta perustoimeentulotuen lyhytaikaisuuden ei nähdä toteutuvan myöskään yhteiskunnallisista syistä,

kuten ensisijaisten etuuskäsittelyjen riittämättömän määrän ja provisiopalkkauksen vuoksi. Jauhiainen ja Korpela (2019, 70-71) lisäävät toimeentulotuen varaan päätyminen syyksi myös säästöjen olemattomuuden. Myös Susan Kuivalainen käsittelee toimeentulotuen pitkäaikaisen tarpeen muodostumista rakenteellisista syistä. Hänen mukaansa ensisijaisen sosiaaliturvajärjestelmän puutteet aiheuttavat sekundaarista köyhyyttä ja näin ollen toimeentulotuen tarvetta (Kuivalainen 2013, 17).

Haapalan (2012, 84-85) tutkimuksesta ilmenee, että sekä kielteisiä että myönteisiä päätöksiä toimeentulotuesta on tehty ajalle, jolle tukea ei ole haettu, jo kuntien käsittelyvastuun aikaan. Tämä aiheutti asiakkaiden tyytymättömyyttä. Myös tyytymättömyys asioiden puutteelliseen selvittelyyn näkyi toimeentulotuesta tehdyissä hallintokanteluissa (emt.), mikä saattaa kieliä kiireessä ja / tai huolimattomasti tehdyistä päätöksistä. Aineistosta poiketen ajattelen, että toisaalta määrällinenkin tekeminen turvaa osaltaan asiakkaiden oikeusturvaa edistämällä hakemusten käsittelyn toteutumista aikataulussa. Tässä yhteydessä en ota työntekijäresursseihin kantaa, mutta ainoa, mitä etuuskäsittelijät voivat arjen työssään tehdä seitsemän arkipäivän käsittelyajan takaamiseksi on parhaansa. Tavoitteet ja suoritusmittarit voidaan ymmärtää ensisijaisesti puitteiksi työlle (Jessen 2015, 15). Tavoitteiden ja ohjeistuksien ei tule olla liian yksityiskohtaisia ja ohjailevia, jotta harkinnalle ja ammatilliselle autonomialle jää tilaa (emt.).

Päätösten määrän korostamista laadukkaasti tehdyn työn kustannuksella Kelassa ei koettu eettisesti kestäväksi asiana. Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden toteutumisella on positiivisia vaikutuksia ihmisten terveyteen (Haapala 2012, 13). Epäoikeudenmukaisella kohtelulla on itsetuntoa ja identiteettiä heikentäviä vaikutuksia, ja se koetaan myös osoituksena arvostuksen puutteesta (emt.). Laadukkaasti hoidetulla sosiaaliturvatyöllä on siis kauaskantoisia vaikutuksia, joten toimeentulotuen käsittelytyötä, kuten muutakaan ihmistyötä, ei ole eettisesti oikein tehostaa lyhytnäköisten taloudellisten voittojen toivossa. Arja Jokisen (2008, 132) tutkimuksen perusteella myös sosiaalityötä on alettu tehostamaan ja mittaamaan markkinatalouden mittarein ja termein jo 2000-luvun alussa.

Vastauksissa tuodaan esille, kuinka jokaista asiakasta ei vain ehdi neuvoa ja palvella yhtä hyvin. Pelkkä toimeentulotuen myöntäminen rahana kuukausi toisensa jälkeen ei kuitenkaan ratkaise ongelmia, vaan jos asiakkaan tilanteessa on havaittavissa tuen tarpeita, tulee niihin puuttua. Myös Kuivalaisen ja Saikun (2013, 178-179) kunnan sosiaalitoimesta tehdyn tutkimuksen mukaan

pelkkä rahan jakaminen passivoi ihmisiä, kun tuen hakijaa ei voi velvoittaa sosiaalitoimen varatulle ajalle käyttämällä viimesijaista taloudellista tukea kannustimena. Vastauksissa tuotiin esille, että osa saa toimeentulotukea oikeudetta, kun taas toiset eivät ole tuen piirissä, vaikka olisivat tuen tarpeessa. Käsittelijöiden mielestä toimeentulotuen tarkoitus tuntuu unohtuneen asiakkailta ja Kelalta, koska asiakkaita ei auteta hallitsemaan talouttaan ja elämäänsä.

6.2 Yhdenvertaisuutta vai yksilöllisten tilanteiden huomiointia?

Toinen ratkaisutyön eettisiä ristiriitoja koskeva kategoria keskittyy yhdenvertaisuuteen ja yksilöllisyyteen. Perustoimeentulotuen myöntämisen kriteereiden yhtenäistyminen oli yksi Kela-siirron tavoite (Jokela 2019, 2). Myös sosiaalityöntekijät tunnistavat yhdenvertaisuuden ja yksilökohtaisuuden välisen jännitteen harkinnassa vaikuttavana asiana (Sirviö ym. 2015, 254; 259). Vastauksista käy ilmi ristiriitaisuutta koskien harkinnan käyttöön ja asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Osa vastaajista ajattelee, ettei perustoimeentulotuessa tulisi käyttää harkintaa, koska harkinnan käyttö ei ole yhdenvertaista ja se asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. Asiakkaan tilanteen ja tuen tarpeen arviointiin on lähtökohtaisesti käytössä vain papereita, ja päätös riippuu asiakkaan kyvystä perustella. Aineistossa kritisoitiin yhdenvertaisen käsittelyn näkökulmasta myös harkinnan käyttöä tilanteissa, joihin se ei kuulu. Asiakkaat eivät voi kokea asioitansa käsiteltävän samoin periaattein, mikäli käsittely ja harkinta on sattumanvaraista.

Käsittelijät kertovat asiakkaiden toisinaan kyseenalaistavan päätösten yhdenvertaisuutta, jos ovat kuulleet mitä tuttavalle on myönnetty ja itselle ei. Myös Närhen ym. (2014, 231) tutkimuksessa katutason byrokraatit kokevat ristipainetta asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun, jota byrokraattinen harkintavalta painottaa, ja asiakkaiden yksilöllisiin elämäntilanteisiin keskittyvän harkintavallan, jota professionaalinen harkintavalta painottaa, välillä. Tämän tutkielman ymmärrys byrokraattisesta harkinnasta eroaa Närhen ym. (2014) tutkimuksesta siinä, ettei byrokraattisessa harkinnassa nähdä painotettavan yksinomaan yhdenvertaisuutta, vaan myös yksilöllistä harkintaa esimerkiksi tilanteissa, joihin ei ole ohjeistusta tai kun harkinnan käyttöön ohjeistetaan.

Harkintaan vaikuttavia asioita kuvataan aineistossa hyvin intiimeiksi, jonka vuoksi niitä ei voida toiselle asiakkaalle avata. Tämä koetaan haasteelliseksi asiaksi selvittää asiakkaille. Kahta täysin samanlaista elämäntilannetta on oikeastaan mahdotonta löytää. Vastaajien mukaan käsittelyn sattumanvaraisuus tulee esille käsittelijöiden erilaisissa tavoissa harkita. Seuraavassa lainauksessa käsittelijä vertaa toimeentulotuen Kela-siirron tavoitteita toteutuneeseen käytäntöön:

”Perustoimeentulotukityössä on enemmän harkintaa kuin annettiin olettaa kun perustoimeentulotuki siirtyi Kelalle. Silloin luotiin illuusio, että asiakkaat saavat tasavertaisen kohtelun koska harkintaa ei ole vaan ratkaisut perustuu täysin ohjeistuksen noudattamiseen. Tosiasiallisesti harkintaa joutuu arjen työssä käyttämään paljon tapauskohtaisesti. Päätökset vaihtelee todella paljon käsittelijästä riippuen.

Aineistossa korostetaan sosiaalialan koulutuksen ja työkokemuksen tärkeyttä toimeentulotuen käsittelytyössä. Riittämätön koulutus nähtiin riskinä asiakkaan oikeudelle saada välttämätön tuki, joten perehdytystä kaivataan lisää. Esimerkiksi säästämisen ja siitä koituvan tilin saldon tulona huomioinnin nähdään olevan tilanne, jossa yhdenvertainen käsittely ja yksilöllisen tilanteen huomiointi voivat joutua koetukselle. Myös toimeentulotukena maksettavien summien riittävyttä pohdittiin yleisellä tasolla. Käsittelijöiden riittämättömän koulutuksen vuoksi osa vastaajista haluaisi vähentää harkinnan käyttöä Kelassa ja harkintaa haluttaisiin siirtää takaisin sosiaalitoimeen.

Vastaajat korostavat työntekijöiden halukkuutta tehdä toimeentulotuen käsittelyä työnään, nähdä asiakkaat yksilöinä ja ymmärrystä niitä asiakkaita kohtaan, joilla elämä ei ole helppoa. Vähimmäistasoisen sosiaaliturvan varassa elämiseen liittyy usein muutakin huono-osaisuutta, kuten terveysongelmia, haasteita toimia itsenäisesti ja osallistua työelämään, itsekunnioituksen puutetta ja vaikeuksia elää normaalipituinen elämä (Etene 2012, 14). Yhtenä avaintekijänä nähdään olevan oikea asenne työntekoon. Osa vastaajista kokee, ettei toimeentulotuen luonnetta ja haastavuutta ymmärretä, vaan sitä pidetään laskennallisena etuutena.

Vastauksissa nostetaan esille myös ohjeiden muuttuminen koko ajan. Ohjeissa ei nähdä olevan mitään tolkkua ja pysyvyyttä. Esimerkiksi kiireellisenä käsiteltävien hakemusten kriteerit ovat

vaihdelleet paljon. Asiakas on saattanut saada asiansa kiireelliseen käsittelyyn saman asian vuoksi aiemmin, mutta ei enää. Hakemuksen käsittely kiireellisenä voi olla kiinni käsittelijän lääkeosaamisesta ja käsittelijän arviosta, onko kyseessä kiireellisesti tarvittava lääke, pitäisikö asiakkaalla olla lääkeostojen mukaan lääkettä ostettuna ja jäljellä ja olisiko asiakkaalla rahaa ostaa lääke itse. Erään vastaajan mielestä toimeentulotuen tarkoitus tuntuu unohtuneen sekä asiakkailta että Kelalta siinä, että eniten tukea saavat ne, jotka äänekkäimmin vaativat, kun taas hiljaisemmat jäävät kokonaan ilman.

Osa vastaajista toi esille, ettei välttämätön toimeentulo ole turvattu ruuhkaisina aikoina seitsemän arkipäivän sisällä Kelan uusien ohjeistusten ja tarkennusten myötä. Suvi Krok (2008, 154) muotoilee toimeentulotuen hakijan yksilöllisen elämäntilanteen huomioinnin ja vähimmäiselannon turvaamisen olevan ideaalitalanne, jota kohti työntekijän tulee pyrkiä. Vastausten perusteella sosiaalityön tarpeen arvioinnin tekeminen edellyttää ehdottomasti sosiaalityön osaamista, jota läheskään kaikilla työntekijöillä ei ole. Sirviön ym. (2015, 247) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät kuvaavat päätöksenteon muuttuvan harkintavallan myötä jännitteiseksi kentäksi, jossa yksilökohtaisten ratkaisujen tekoa arvioidaan suhteessa asiakkaiden samalle viivalle asettamiseen. Perustoimeentulotuen hakijoilla on monenlaisia ongelmia, jotka olisi tärkeää tunnistaa ja tarttua niihin oikealla tavalla. Mikäli asiakkaan elämä soveltuu etuuden asettamiin rajoihin, ajattelevat etuuskäsittelijät toimeentulotuen tarkoitusta voitavan toteuttaa melko hyvin. Myös Mari Suonio ym. (2017, 262) kritisoivat asiakkaiden arjen ja tilanteiden moniulotteisuuden sopimista yksiselitteisesti palveluntuottajien lähtökohdista määritelyihin kategorioihin tuen tarpeesta.

Yhdenvertainen käsittely voi johtaa asiakkaan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Esimerkkinä avattiin opintolainan laskennallinen huomiointi kuukausittain, vaikka opintolaina olisi tosiasiaassa käytetty jo alkuvuodesta tai sitä ei olisi nostettu ollenkaan. Opintolainan valtioneuvoston muutos poikkeuksen toimeentulotulotuen näkökulmasta, sillä pääsääntönä on, ettei lainoja huomioida tulona eikä menona. Opintolaina, mukaan lukien aikuiskoulutustuen opintolainan valtioneuvoston muutos, kuitenkin huomioidaan laskennallisena tulona kuukausittain toimeentulotuen laskelmalla, ellei asiakas ole esittänyt erityisiä syitä, joiden perusteella voidaan opintolainan nostamisen ja laskennallisen tulona huomioimisen olettaa olevan kohtuutonta. Tällaisia syitä on perustoimeentulotuen etuosohjeen (Kela 2019, 11-13) mukaan muun muassa lastensuojelun

jälkihuollon asiakkuus, alaikäisyys, vanhempien toimeentulokiasiakkuus tai hakijan vakava sairaus, jonka vuoksi hänen ei voida odottaa elättävän itseään valmistumisen jälkeen. Alla olevassa aineistolainauksessa ratkaisutyön eettisten ongelmien kohtaaminen haastaa käsittelijän refleктоimaan omia tunteita ja arvoja:

”Perustoimeentulotuessa joutuu todella paljon tekemään töitä omien arvojen ja periaatteiden kanssa ... hakemusten käsittelyssä joutuu myös työskentelemään omien tunteiden säätelyn kanssa ja se haastaa eettisesti käsittelemään kaikkien asiakkaiden hakemukset samalla tavalla.”

Lainauksesta voisi päätellä sen kirjoittajan pitävän yhdenvertaisuutta ja yhdenvertaista käsittelyä arvona. Yhdenvertainen käsittely ei ole aina käsittelijästä tai asiakkaan elämän tilanteesta kiinni, vaan sitä voi haastaa myös rakenteelliset tekijät. Erään vastaajan mukaan tiimien ja käsittelijöiden toimintatavat ja harkinta eivät välttämättä ole yhdenmukaisia, eikä käsittelyn jatkumo ole turvattu. Esimerkiksi kehotuksesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon kuulemiskirjeen kautta perusosan alentamiseen menee kuukausia. Kelan vakuutuspiireillä kerrotaan olevan omia ohjeitaan ja käytäntöjään, mikä on riski yhdenvertaisen käsittelyn toteutumiselle valtakunnallisesti. Ratkaisuksi tähän ehdotettiin toimeentulotuen käsittelyä valtakunnallisesti. Toisaalta etuuskäsittelijät tunnistavat, että vaihtelua hakemusten käsittelyssä voi olla samallakin käsittelijällä riippuen ajankohdasta. Toiset käsittelijät ovat harkinnassaan yleisellä tasolla tiukempia kuin toiset. Harkinta on vastaajien mukaan yksilöllistä, ja siihen vaikuttaa muun muassa käsittelijöiden asenteet ja pohjakoulutus. Eräs vastaaja piti koko harkintaa niin sanottuna harmaana alueena.

Etuuskäsittelijöiden mukaan byrokratiaa noudattamalla ei ole mahdollista tunnistaa hätää ja avuntarvetta. Jos päätökset tehtäisiin aina tarkasti ohjeita noudattaen, etiikka ja asiakkaan auttaminen jäisi arvoasteikossa toiselle sijalle. Byrokratian ajatellaan estävän tuen myöntämisen jouhevasti ja asiakasystävällisesti. Käsittelijöiden mukaan Kelassa toimeentulotuen ratkaisutyötä on rajattu liian tarkoilla prosessiohjeilla, jotka eivät kohtaa oikeita elämäntilanteita. Kati Närhi kollegoineen (2014, 231) avaa yhdenvertaisuuteen pyrkivien ohjeiden ja yksilöllisen harkinnan

välistä tasapainoilua niin, ettei ammatillisesti toimiva työntekijä ei voi jättää ohjeita ja säännöksiä kokonaan huomiotta yhdenvertaisen käsittelyn turvaamisen kannalta. Kysymys on työntekijän motivaatiosta ja kyvystä soveltaa annettuja ohjeita joko kirjaimellisesti tai joustavasti (emt.).

6.3 Tukea vai kontrollia?

Viimeinen ratkaisutyön eettisiin ristiriitoihin liittyvä kategoria, tuen ja kontrollin välinen dilemma, koskettaa aivan sosiaalityön ydintä. Aineiston perusteella käsittelijät kokevat eettistä ristiriitaa silloin, kun rahansa tuhlaavalle asiakkaalle myönnetään toimeentulotukea, ja säästävä asiakas saattaa jäädä ilman toimeentulotukea tilin saldon vuoksi. Mielestäni tässä on tunnistettu toimeentulotuen niin sanottu ikuisuusongelma: tuetaan silloin, kun rahat ovat syystä tai toisesta aivan loppu ja evätään tuki silloin, kun asiakas on saanut pienen onnistumisen askeleen tilanteensa saamiseksi hallintaan. Arja Jokisen (2008, 128) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät näkevät kontrollin itsestään selvänä osana toimeentulotuen hakuprosessia ja toimeentulotuella tukemista. Kontrollia sisältyy paitsi tulojen ja menojen tosittamiseen, myös yksilöllisen elämäntilanteen avaamiseen työntekijälle tai käsittelijälle. Jokisen tutkimuksessa kontrolli näyttäytyy ehtona tuen saamiselle. (emt.)

Vastausten perusteella käsittelijät olivat myös sitä mieltä, että toimeentulotuen hakeminen on lisääntynyt tilanteissa, joissa varsinaista tarvetta viimesijaiselle etuudelle ei ole. Osa vastaajista ajattelee, että Kelalla ymmärretään ja ”hyysätään” asiakkaita liikaa. Ajatusta avataan niin, että asiakkailla itsellään on velvollisuus pitää omasta toimeentulosta huolta, mutta jotkut asiakkaat tuntuvat tukeutuvan hyvin herkästi hakemaan perustoimeentulotukea siksi, etteivät ole varautuneet tulevaan heikkoon taloudelliseen tilanteeseen ollenkaan. Myös Kallio ja Niemelä (2017, 146) kertovat suomalaisten suhtautuvan toimeentulotuen saajiin kaksijakoisesti. Alla olevan lainauksen kirjoittaja osaa erottaa yhteiset ohjeet omista käsityksistään tuen ja kontrollin kohtuullisuudesta.

”En koe aina tekeväni työtäni arvojeni mukaisesti. Joskus on hetkiä, jolloin haluaisin tukea enemmän ja joskus haluaisin tukea vähemmän. Sen takia on hyvä, että jotkin ohjelinjaukset ovat olemassa, joilla perustella ratkaisunsa”

Tuen ja kontrollin välillä tasapainoilu perustoimeentulotuen ratkaisutyössä ei näyttäyty samanaikaisena kuin sosiaalityössä. Etuuskäsittelijöiden harkintavalta on huomattavasti kapeampi kuin sosiaalityöntekijöiden (Blomberg ym. 2014, 182). Toimeentulotuen tarkoitus on turvata asiakkaalle välttämätön toimeentulo, joten aivan kaikkea ei erään käsittelijän mielestä tarvitsisi myöntää. Joskus joutuu tekemään päätöksen, josta itse on eri mieltä ja joka ei kohtaa omia arvoja. Oman oikeustajun sanotaan saaneen käsittelytyössä monia kolauksia. Käsittelijät saattavat kokea jäävänsä harkintatilanteissa yksin silloin, kun kaipaisivat tukea päätöksentekoon. Neuvontavuorossa olevalta asiantuntijalta saattaa saada niin sanotun valmentavan työotteen mukaisesti vain linkin ohjeeseen tai vastakysymyksen siitä, mitä kysyjä itse ajattelee asiakkaan tilanteessa olevan järkevintä tehdä. Virhepalautteita ja seurauksia saatetaan pelätä vastentahtoisesti yksin tehdyistä päätöksistä.

Myös arvoneutraaliin käsittelyyn haluttiin aineistossa pyrkiä, vaikka sen sanottiin olevan varmaankin mahdotonta. Mikäli minulla olisi ollut mahdollisuus, olisin halunnut kysyä vastaajalta lisää tästä ajatuksesta. Kelan arvot on avattu strategiassa, ja ne ovat ihmistä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen ja uudistuva (Kela 2019). Viittaako arvoneutraaliin käsittelyyn pyrkivä käsittelijä työntekijän omiin, henkilökohtaisiin arvoihin ja niiden erottamiseen työstä? Aineiston perusteella toimeentulotukiasioissa asioivan asiakkaan kohtaamista oikealla tavalla pidetään ensiarvoisen tärkeänä asiakkaan ihmisarvon tunteiden kannalta. Tätä havaintoa tukee myös Haapalan (2012) tutkimus, jossa hallintokanteluihin johtaneista syistä kohtaamisen tapa näyttäytyi merkityksellisempänä kuin päätöksen sisältö. Vaikka toimeentulotukena annettava tuki on suurimmilta osin taloudellista turvaa, on aito kohtaaminen yksi tärkeä tuen antamisen ja saamisen muoto (ks. Krok 2008, 162-165). Seuraavassa lainauksessa kirjoittaja kuvaa sitä, millaista tukea perustoimeentulotuen käsittelijänä on mahdollista antaa:

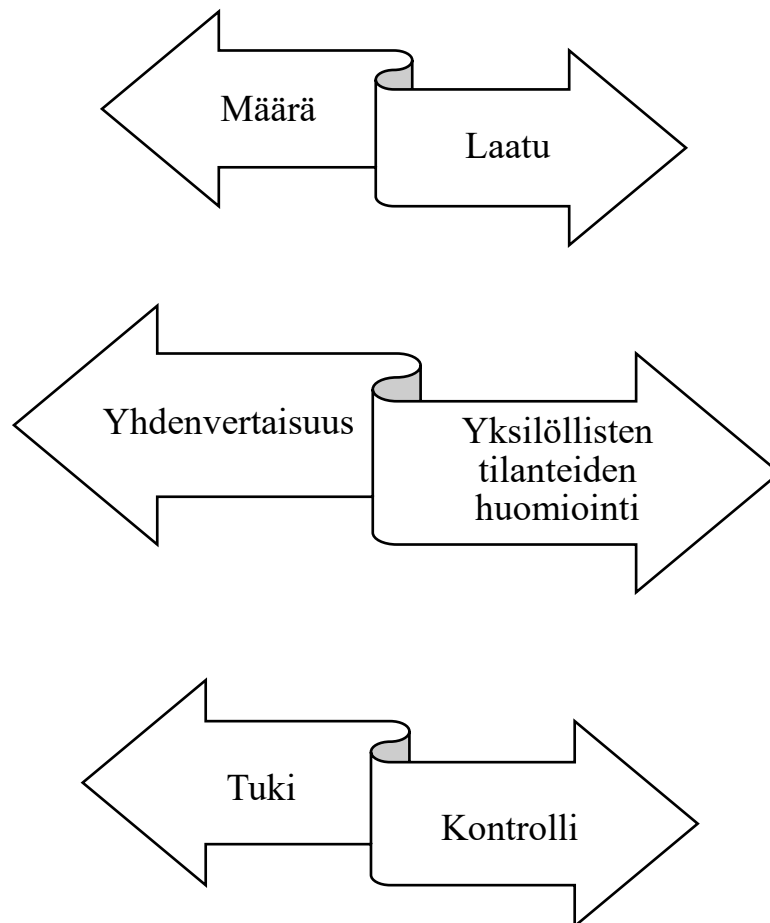
”Mielestäni toimeentulotuen tarkoitus on tukea henkilöä pääsemään jaloilleen ja pärjäämään arjessa tai äkillisessä hätätilanteessa. Sen on tarkoitus luoda taloudellista turvaa, jotta henkilö pääsisi eteenpäin, eikä tarvitsisi hätäillä ensisijaisten tarpeidensa täyttymisestä (ruoansaanti, asumisen turvaaminen, terveydenhuolto...)”

Toimeentulotukena annettava tuki yllä olevassa lainauksessa on siis taloudellista tukea pääasiassa fyysisiin, ensisijaisiin tarpeisiin. Mikäli asiakkaan opiskelu tukee työllistymistä, voidaan hänen elämistään tukea täysimääräisellä toimeentulotuella sen aikaa, että hän saa suoritettua opinnot loppuun saakka. Tämä on perusteltua siitä näkökulmasta, että yksi toimeentulotuen tavoite on edistää itsenäistä selviytymistä. Eräässä vastauksessa lähdettiin pohtimaan sitä, mitä tällä tavoitteella tarkoitetaan toimeentulotuen toimeenpanossa. Tarkoittaako itsenäisen selviytymisen edistäminen laskujen maksamista asiakkaan omalle tilille suoraan laskuttajalle maksamisen sijaan? Tarkoittaako se perusosan alentamista rangaistuksena sille, jos ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon, vai onko se jotain muuta? Arja Jokisen (2008, 133) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät pohtivat sitä, milloin liiallinen tukeminen kääntyy itseään vastaan. Asiakkaan paapominen ja puolesta tekeminen ei tue asiakkaan itsenäisen selviytymisen edistämistä (emt.).

Toimeentulotukilakia on uudistettu käyttäytymisen ohjaamisen näkökulmasta. Ajatellaan, että kun työttömyysetuuden korotusosaa ja tiettyä osuutta ansiotulosta ei huomioida toimeentulotukilaskelmalla tulona ja näin ollen asiakkaalla on käytössään enemmän rahaa, asiakas aktivoituu. Vastaavasti perusosan alentamisella pyritään rankaisemaan, mikäli asiakas ei osoita aktiivisuuttaan palvelujärjestelmälähtöisesti asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kuitenkin käytäntö on osoittanut, ettei ihminen toimi suoraviivaisesti kuin rotta laboratorionkokeessa, vaan hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta pitkällä tähtäimellä kantavampiin tuloksiin päästään lähtemällä asiakkaan omista lähtökohdista. Perusosan alentamista harkitessa ja ensisijaisten etuuksien piiriin ohjaamisessa on pohdittava sitä, onko ansiotyö asiakkaalle tosiasiaa realistinen vaihtoehto. (ks. Närhi ym. 2014, 235.)

6.4 Yhteenveto ratkaisutyön eettisistä ristiriidoista

Kelan perustoimeentulotuen ratkaisutyössä kohdattaviksi eettisiksi ristiriidoiksi muodostui aineiston analyysin perusteella kolme kategorialla, jotka ovat määrää vai laatua, yhdenvertaisuutta vai yksilöllisten tilanteiden huomiointia ja tukea vai kontrollia. Näitä ristiriitoja olen kuvannut seuraavaan kuvioon vastakkaisiin suuntiin johtavina nuolina:



Kuvio 5. Ratkaisutyön eettiset ristiriidat

Yllä olevassa kuviossakin ensimmäiseksi esitelty eettinen ristiriita lienee jokaiselle Kelan etuuskäsittelijälle ilmiselvä. Millaisessa suhteessa painotetaan määrää, ja millaisessa suhteessa laatua työnteossa? Määrällisten tavoitteiden korostuminen työssä liikaa voi olla riski asian laadukkaalle käsittelylle. Mikäli työtä tehdään päätösmäärä edellä, on toimeentulotuen hakijoilla riski pudota palveluiden piiristä, kuten ohjauksesta ja suunnitelmallisuudesta. Esimerkiksi useampien kuukausien mittaisten toimeentulotuen päätösten tekemisen nähdään passivoivan asiakasta. Toisaalta tulojen ennakointi on merkityksellistä asiakkaiden arjen toimijuudelle ja sitä kautta hyvinvoinnin ylläpidolle (Krok 2008, 162; Blomgren 2016, 46). Kuitenkin jo tehdyn useamman kuukauden toimeentulotukipäätöksen tarkistamisen mahdollisuus esimerkiksi sellaisten ansiotulojen vuoksi, jonka maksupäivistä asiakas ei ole ollut etukäteen tietoinen, voi järkyttää tätä luottamusta.

Yhdenvertaisen käsittelyn ja yksilöllisten tilanteiden huomioinnin välillä liikkuva kategoria keskittyy siihen, milloin yksilöllinen käsittely on riski yhdenvertaisuudelle, ja milloin yhdenvertaisuuden periaatetta noudatettaessa asiakkaan tai asiakasperheen yksilölliset tarpeet, joita on mahdotonta eritellä lainsäädäntöön ja soveltamisohjeisiin, unohtuvat viimesijaisen taloudellisen turvan käsittelyssä. Ristiriita yhdenvertaisuuden ja yksilöllisyyden välillä liittyy myös siihen, että jäävätkö sellaiset asiakkaat, joilla ei ole toimijuutta, voimavaroja ja osaamista vedota tilanteessaan merkityksellisiin seikkoihin ja vaatia oikeuksiaan toimeentulotukea hakiessaan, täysin yhdenvertaisen käsittelyn jalkoihin. Yksilöllisten tilanteiden huomioiminen käsittelyssä ja päätöksissä koetaan aineiston perusteella haasteelliseksi asiaksi selittää ja perustella asiakkaille. Etuuskäsittelijöiden koulutuksen moninaisuuden ja perehdytyksen riittämättömyyden nähdään vaikuttavan tapaan, jolla yhdenvertaisuuteen ja yksilöllisten tilanteiden huomiointiin suhtaudutaan.

Tuen ja kontrollin välinen ristiriita liittyy osaltaan toimeentulotuen niin sanottuun ikuisuusongelmaan tuen kannustavuudesta ja itsenäisen selviytymisen edistämisestä. Etuuskäsittelijöitä pohditutti se, milloin tuki kääntyy itseään vastaan murentamalla asiakkaan luottoa omaan osaamiseen. Entä mistä tietää sen, jos kontrolli onkin kohtuutonta asiakkaan tilanteessa? Tuki ja kontrolli eivät tutkielmassani ymmärrettävästi näyttäytyä kuitenkaan yhtä laajana kuin sosiaalityössä, vaan perustoimeentulotukena annettava tuki oli useimmiten taloudellista tukea ensisijaisisten tarpeiden tyydyttämiseen, mutta myös inhimillisiinä

kohtaamisina puhelimitse annettavaa tukea. Huomion arvoista on myös se, että samassa päätöksessä voi olla sekä tukea että kontrollia, jos vaikkapa asiakkaan perusosaa on alennettu passiivisuuden vuoksi, mutta samalla on tuettu asiakkaan itsenäistä selviytymistä myöntämällä maksusitoumus henkilöasiakirjaan, kun asiakas ei ole edellisen maksusitoumuksen voimassaolon aikaan hoitaa asiaa kuntoon.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkielman aihe koskettaa suoraan lähes puolen miljoonan ihmisen elämää ja arkea. Viimekädessä perustoimeentulotuen käsittelijällä on valta päättää asiakkaan arkielämää koskettavista asioista. Harkintavalta näyttäytyy tutkimustulosteni perusteella moninaiselta kentältä, joka on mahdollista ymmärtää eri tavoin. Perusteltu harkinta ja eettinen pohdinta on tärkeässä asemassa päätöksen teossa, sillä väärän päätöksen tarkistaminen vie aikaa oikaisuvaatimuksen käsittelyajasta puhumattakaan. Päätöksen vaikutukset näkyvät välittömästi viimesijaisen turvan varassa elävän arjessa. Tutkielman yhteiskunnallinen merkitys on laadullisesti tutkittu tieto Kelassa muodostuneista perustoimeentulotuen käsittelykäytännöistä.

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu universalismiin ja pieniin tuloeroihin. Koska jokainen hyötyy hyvinvointivaltion tulonsiirroista ja palveluista jossain elämänvaiheessa, erottelu saajien ja maksajien välillä on häilyvä. Suomalaiseen kulttuuriin ei ole muodostunut keskustelua avuntarvitsijoiden ansaitsevuudesta, yksilön köyhyyden syistä, yhteiskuntaluokista ja riippuvuuksista siinä merkityksessä, mitä esimerkiksi Yhdysvalloissa. (Kallio & Niemelä 2017, 147.) Suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa muun muassa korkeiden asumiskustannusten on katsottu voivan aiheuttaa tarvetta toimeentulotuelle, mikä on aiheuttanut keskustelua asumistukijärjestelmän uudistamisesta (Jauhiainen & Korpela 2019, 71). Myös etuuskäsittelijöiden vastauksissa näkyi rakenteellinen näkökulma syistä toimeentulotuen asiakkuuden takana.

Harkintaan ylipäätään suhtauduttiin aineistossa vaihtelevasti. Yhtäältä harkinnan nähtiin olevan välttämätöntäkin viimesijaisen etuuden näkökulmasta, kun taas toisaalta harkinnan nähtiin vaarantavan yhdenvertaisuutta, ja harkintaa haluttaisiin vähentää Kelan etuuskäsittelyssä. Erona kuntien etuuskäsittelystä tehtiin tutkimuksiin (ks. esim. Blomberg ym. 2014, 191-192), joissa sosiaalityöntekijät luottavat omaan arviointikykyynsä harkintatilanteissa, tämän tutkimuksen tulosten mukaan Kelan toimeentulotuen etuuskäsittelijät haluaisivat joihinkin asioihin tarkempaa ohjeistusta. Toisaalta vastauksissa kritisoitiin myös liian monimutkaisia ja aikaa vieviä prosessiohjeita, jotka voivat olla riskinä käsittelyajassa pysymiselle. Aineistosta kävi ilmi ajattelutapa, jonka mukaan harkinnan käyttöä tulisi vähentää, jotta päätöksistä saataisiin tasa-

arvoisempia. Kyse on kuitenkin viimesijaisesta sosiaaliturvasta, joten ajattelen, ettei toimeentulotuen ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistaminen saa kuitenkaan olla itseisarvo tilannekohtaisen harkinnan ja oikeudenmukaisuuden kustannuksella. Toisaalta aineistossa oli myös näkökantoja, joiden mukaan nykyisetkään ohjeet eivät taivu yksilöllisiin tilanteisiin.

Tuloksista käy ilmi, että osa käsittelijöistä ajattelee harkinnan asettavan asiakkaat eriarvoiseen asemaan. Kuitenkaan harkinta itsessään ei aseta asiakkaita eriarvoiseen asemaan vaan se, että eri ihmiset ymmärtävät harkinnan ja sen perusteet eri tavoin. Tutkimuksessani Kelan etuuskäsittelijät viittasivat käsittelijöiden koulutusalaan ja perehdytyksen riittävyys, sekä käsittelijöihin persoonina eritellessään syitä erilaisille harkintatavoille. Blomberg ym. (2014, 189) pohtii sosiaalityöntekijöiden erilaisia näkökantoja harkintaan myös sukupolven ja koulutuksessa eri aikoina korostettujen asioiden kautta. Kelan käsittelijöillä koulutuksessa korostetut asiat ovat entistä moninaisempia, koska koulutusvaatimusta juuri tietyltä alalta ei ole. Huomion arvoista on myös se, että Blombergin tutkimuksessa sosiaalityöntekijät työskentelivät eri työkentillä, joissa harkinta näyttäytyy erilaisena, kun taas tässä tutkimuksessa vastaajien työtehtävät vastaavat suurimmilta osin toisiaan. Sekä Blombergin ym. (2014, 189) että tässä tutkielmassa käsiteltävässä aineistossa työntekijän kokemuksen arvioitiin vaikuttavan harkintaan.

Heidi Sirviön ynnä muiden tutkimuksesta ehkäisevän toimeentulotuen päätösten harkinnasta ilmeni, että sosiaalityöntekijöiden harkintaan vaikuttaa samanlaiset asiat kuin Kelan työntekijöillä. Harkintaan vaikuttavia asioita on sovellusohjeet, suunnitelmat, asiakkaan näkökulman selvittäminen, tuen ja kontrollin dynamiikka, yhdenvertainen käsittely, asiakkaan motivoituneisuus, verkostot sekä toimijuuden esteet, kuten mielenterveysongelmat. (Sirviö ym. 2015, 251.) Yksittäisen työntekijän harkintaan ja eettisten periaatteiden toteuttamiseen vaikuttaa osaltaan myös organisaatio ja organisaatiokulttuuri esimerkiksi ohjeiden kautta ja palautteella, jota työntekijä saa harkintansa mukaan tehdyistä päätöksistä.

Huomioni kiinnittyi aineistoa analysoidessani siihen, kuinka harkinnan käyttämiseen viitattiin usein etuliitteellä *joutua*. Etuliitteellä saatetaan viitata siihen, etteivät käsittelijät koe harkinnan olevan mielekäs osa työtä, tai sillä voidaan tarkoittaa harkintaan kuluvaan aikaa suhteessa määrällisiin päätösmäärätavoitteisiin. Aineistosta käy ilmi, että osa etuuskäsittelijöistä haluaisi siirtää harkinnan paikkoja takaisin kuntien sosiaalitoimeen ja vastauksissa esitettiin harkinnan vähentämistä Kelan vastuulta pois ratkaisuna asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi.

Jäin pohtimaan, riittääkö näin ajattelijoilta, ettei ole itse osana tekemässä mahdollisesti epäyhtenäisiä päätöksiä, vai perustuuko harkinnan siirtäminen takaisin kuntien sosiaalitoimeen siihen, että paikallisesti on mahdollista tuntea asiakkaiden tilanteet paremmin? Varovaisesti voisi pohtia, että etuuskäsittelijöillä on luottoa sosiaalityöntekijöiden osaamiseen yksilöllistä harkintaa vaativissa tilanteissa. Ne vastaajat, jotka olivat Kelan harkinnan käytön lopettamisen kannalla, eivät liene olleet samoja, jotka nimesivät esimerkiksi tiliotteiden tulkinnan harkintaa vaativaksi tilanteeksi.

Tutkijana olen tämän perusteella sitä mieltä, että käsittelijöiden rajusti toisistaan poikkeavat näkemykset harkinnan paikoista ja harkinnasta ylipäättään kertovat perehdytyksen ja ehkä yhteisen keskustelun tarpeesta. Aineistostakin käy ilmi, että toimeentulotuen käsittelijät toivovat lisää koulutusta niin yhdenvertaisen käsittelyn turvaamisesta kuin myös yksilöllisten tilanteiden huomioimisesta. Koulutusta toivotaan myös eri aihealueista, kuten alaikäisen hakemuksen käsittelystä. Tätä onkin mielenkiintoista peilata siihen, että ohjemuutokset ja infot ovat työntekijöille arkipäivää, mitä myös kritisoitiin aineistossa. Aineiston keruun aikaan, lomien pyöriessä kesällä Kelassa koulutus on hyvin pienimuotoista, mutta nyt syksyllä on valmisteltu koulutusta harkinnasta. Näiden seikkojen pohjalta ehdotan, voisiko koulutusten aiheita tai pitotapoja kehittää etuuskäsittelijöiden näkemysten pohjalta?

Tulososiossa esitelty lainaus, jossa käsittelijä kertoo priorisoivansa asiakkaan tilanteen ja tarpeet yksityiskohtaisten ohjeiden kustannuksella, herättää minussa sosiaalityön näkökulmasta arvostusta, sillä kuten todettu, ohjeistukset voivat olla toisinaan hyvinkin epätarkoituksen mukaisia joihinkin tilanteisiin. Tällainen ajattelutapa osoittaa kykyä asettua asiakkaan asemaan ja muistaa inhimillisyys työnteon ristipaineissa. Myös Jorunn Jessenin (2015, 14) tutkimuksessa sosiaalipalveluiden työntekijät tekevät autonomisia päätöksiä huolimatta erilaisista koetuista organisatorisen kontrollin tavoista ja sääntelystä tavoitteiden saavuttamiseksi. Aineistossa tunnustettiin myös ohjeiden tarpeellisuus, sillä niiden avulla voidaan tehdä päätös sellaisessa harkintaa vaativassa tilanteessa, joihin tunnustettiin omien näkemysten vaikuttavan. Ajattelen, että Kelan etuuskäsittelijöiden ammatillisuus näkyy juuri tässä, että vaikka osa vastauksista sisälsi kärkkäitäkin mielipiteitä, osattiin ne kuitenkin usein erottaa työstä.

Toimeentulotuen tarkoituksen vastattiin toteutuvan käytännössä melko hyvin, mikäli asiakkaan elämä sattuu soveltumaan etuuden asettamiin rajoihin. Vastausta ei avattu sen enempää, mutta omat ajatukseni kohdistuvat esimerkiksi omistusasujiin. Asuntolainan kustannuksista huomioidaan vain korot, kun vuokralla asujien vuokra huomioidaan lähtökohtaisesti kokonaan. Muut asumiskustannukset, kuten kotivakuutus, vesikustannus, sähkö- ja lämmitysmenot ja kiinteistövero huomioidaan menona. Vastikkeista huomioidaan hoitovastike, ylimääräinen vastike, tontinvuokravastike sekä pääoma- ja rahoitusvastikkeesta se osuus, jolla katetaan yhtiölainaosuuden korkomenoja (Kela 2019, 101). Tämä kuitenkin aiheuttaa sen, että omistusasujilla suuri osuus perusosasta menee käytännössä asuntolainan hoitoon. Viimesijaisella etuudella ei ole tarkoitus kartuttaa varallisuutta, mutta toisaalta toimeentulotuella kartutetaan jo ennestään hyvässä taloudellisessa asemassa olevien yksityisten asuntosijoittajien varallisuutta. Jauhaisen ja Korpelan (2019, 70) mukaan toimeentulotuen osuus vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla suurissa kaupungeissa on vain muutaman prosentin luokkaa, joten tuella ei oletettavasti ole kuitenkaan suurta merkitystä kokonaiskysyntään vuokra-asuntomarkkinoilla.

Aineiston keruun toteutus verkkokyselynä vaikutti analyysiin ja tuloksiin niin, etten voinut kysyä informantilta lisää avoimeksi jäävistä asioista. Eräässä lisäkysymyksiä mielessäni herättävässä vastauksessa etuuskäsittelijä kertoi harkitsevansa, mitä asiakkaan hakemia menoja siirtää kuntaan. Kelan (2019, 69-70) ohjeiden perusteella kuntaan siirrettävät kustannukset vaikuttavat yksiselitteisesti listatuilta, mutta tarkemmin tarkasteltuna ristiriitaisuuksia voi löytää. Esimerkiksi Kelan ohjeen mukaan viivästyskustannuksia ei siirretä kuntaan, mutta vaikkapa sähköjen katkettua myös rästiintyneet laskut siirretään kunnan käsiteltäväksi. Voi olla, etten jollain toisellakaan aineistonkeruutavalla olisi tajunnut kysyä tarkentavia kysymyksiä jokaisesta asiasta, josta voisi.

Myös se, etten joistain vastauksista ymmärtänyt, mitä niillä haetaan takaa, vaikutti tutkimuksen tuloksiin. Omasta kokemuksestani Kelan perustoimeentulotuen käsittelijänä oli hyötyä joidenkin vastausten tulkinnassa. Esimerkiksi luvun ”määrää vai laatua?” ensimmäisen lainauksen kohdalla, jossa kerrotaan määrällisten tavoitteiden kannustavan ratkaisemaan asia mahdollisimman nopealla tavalla, minulla oli tietoa siitä, mitä nopeasti ratkaiseminen voi käytännössä tarkoittaa. Tutkielman ja aineiston luotettavuuteen liittyen voidaan pohtia myös sitä, millaiset etuuskäsittelijät ovat vastanneet kyselyyn, ja ketkä ovat jättäneet vastaamatta. Painottuuko vastauksissa etiikasta, arvoista ja perustellusta harkinnasta kiinnostuneiden käsittelijöiden näkemykset?

Sisällön analyysillä tehdyn tutkielman luotettavuuteen liittyen on tärkeää mainita, että tekstit ovat subjektiivisia tulkintoja todellisuudesta, minkä lisäksi tutkija tulkitsee aineistoa omista lähtökohdistaan (Graneheim & Lundman 2004, 106). Tutkielmastani olisi tullut enemmän tai vähemmän erilainen, mikäli sen olisi toteuttanut joku muu kuin minä. Ihmistieteissä kokemukset ja selitykset eivät sovi aina yksiselitteisesti vain yhteen kategoriaan (emt., 107), joten en näe ongelmalliseksi sitä, että osa aineiston analyysiyksiköistä voi sopia useampaankin kategoriaan. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun ohjeissa kehoitetaan huomioimaan asiakkaan tilanne. Ohjeita noudattava harkinta kytkeytyy byrokraattiseen harkintaan ja asiakkaan tilanteen huomioiminen tilannekohtaiseen harkintaan.

Yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden käsitteisiin liittyy edelleen epäselvyyttä monella tasolla (Suonio ym. 2017, 261). Tutkielman perusteella asiakkaiden oikeuksien ja yhdenvertaisen käsittelyn voisi sanoa toteutuvan perustoimeentulotuen osalta vaihtelevasti. Joidenkin asioiden kohdalla asiakkaan oikeudet toteutuvat paremmin Kelalla kuin sosiaalitoimen käsittelyvastuun aikaan, kun taas toisissa asioissa tilanne on päinvastainen. Kelassa ei huomioida ensisijaisia etuuksia laskelmalle tulona, ellei niistä ole olemassa myönteistä päätöstä ja etuus on tosiasiaa maksussa, kun taas asumismenojen kohtuullistamisharkinnassa asiakkaalla on suurempi vastuu tilanteensa selvittämisestä Kelalle kuin kunnan vastuun aikaan. Mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe olisi selvittää työntekijöiden arvojen tai ammatillisten arvojen yhteyttä harkinnan tapoihin. Miten vaikkapa yhdenvertaisen käsittelyn arvostus kytkeytyy byrokraattisen harkintavallan käyttöön?

Viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämiseen on liittynyt myös ajatus asiakkaiden omaehtoisen toimeentulon vahvistamisesta sosiaalityön menetelmin (Kuivalainen 2013, 16). Toimeentulotuen Kela-siirron myötä tämä näkökulma on jäänyt sivuun, sillä ilmoitus toimeentulotuen hakijasta lähtee kunnan sosiaalitoimeen automaattisesti vain perusosan alentamistilanteissa. Sosiaalityön tarpeen ilmoitukset tehdään käsin, ja niitä tilanteita käsittelijä harkitsee erikseen. Tutkielman alussa (luvussa 3.1) pohdin Kelan ja sosiaalityön välistä yhteistyötä. Tutkielman merkitys sosiaalityön käytäntöön on se, että tutkielmastani voi saada eväitä ymmärtää Kelan toimintaa yhteistyökumppanina. Näen mahdollisen sosiaalityön tarpeen tunnistamisen eettiseltä kannalta tärkeänä asiana, joka osaltaan liittyy myös asiakkaan asian laadukkaasti hoitamiseen. Perusosan alentamiskäytäntöihin liittyvään yhteistyöhön kytkeytyen voidaan pohtia toimivampia yhteistyön

keinoja. Pitäisikö Kelasta lähteä sosiaalitoimeen ilmoitus jo perusosan alentamisharkinnasta yhtä aikaa, kun asiakkaalle lähetetään kuulemiskirje? Näin ollen sosiaalityön toiminta perusosan alentamistilanteissa olisi vähemmän korjaavaa ja tilanteisiin kerettäisiin puuttua, ennen kuin viimesijaista turvaa on leikattu?

Työllisyys- ja aktivointipolitiikasta tulee karsia turha byrokratia ja toimintakykyä lannistavat kontrollitoimenpiteet, ja oman toimeentulon turvaamiseen tulee sen sijaan kannustaa toimintakykyä, osallisuutta ja merkityksellisyyttä tukevin menetelmin (Karjalainen ym. 2019, 24). Nyt kun työttömyysturvan aktiivimallikin on lopetettu, voisiko seuraava askel olla toimeentulotuen perusosan alentamisesta luopuminen? Toimeentulotuen perusosan alentaminen yksilöä vastuuttavana ja rankaisevana toimintana ei sovi myöskään kriittisen realismin mukaiseen näkemykseen yhteiskunnallisia eriarvoisuuksia vastaan taistelemisesta (ks. esim. Pekkarinen & Tapola-Haapala 2009, 184) Kriittisen realismin merkitys tutkielman teoreettisena viitekehyksenä auttoi minua näkemään, että yksittäisenkin työntekijän toiminta voi vaikuttaa rakenteelliseen tasoon (ks. Kjørstad & Solem 2018, 16).

Sosiaalityön tutkimukselle tutkielmasta voi saada tietoa viimesijaisen taloudellisen turvan ratkaisuperusteista ja eettisistä ristiriidoista, joiden välimaastossa etuuskäsittelijät tekevät työtään. Etiikan teemasta olisi mahdollisesti voinut saada enemmänkin irti, jos olisin kysynyt kyselylomakkeella tarkempia kysymyksiä, kuten esimerkkejä. Tutkielman tulosluvun eettinen osio lopullisessa muodossaan muotoutui vasta analyysinteon vaiheessa aineistolähtöisesti. Anna Olaisonin ym. tutkimuksen mukaan pitkällä työkokemuksella nähtiin olevan yhteys kriittiseen suhtautumiseen kohtuullisen tason määrittelylle, jonka perusteella voidaan pohtia, nojaavatko pidemmän linjan työntekijät vähemmän yhdenvertaiseen kohteluun (Olaison ym. 2018, 161-162). Rajatulta alueelta laadullisin menetelmin toteuttamassani tutkielmassa ei ollut mahdollista ottaa kantaa työkokemuksen pituuden yhteydestä työnteon tapoihin. Anna Olaisonin ym. (2018) tutkimukseen työkokemuksen pituuden yhteydestä ammatilliseen harkintaan viitaten ehdotan jatkotutkimuksen aiheeksi tutkimusta Kelan etuuskäsittelijöiden työkokemuksen ja koulutuksen yhteydestä heidän näkemyksiinsä harkinnasta ja eettisistä ristiriidoista.

Myös Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuudesta Kelan ja sosiaalitoimen välisen yhteistyön kehittämiskohteeksi tunnistettiin molemminpuolinen tiedonjakaminen, vaikka yhteistyötä onkin jo luotu Skypen ja tapaamisten

muodossa (Karjalainen ym. 2019, 49). Lisäksi tarvitaan koulutusta tuen tarpeen tunnistamisesta sekä sellaisten järjestelmäratkaisujen kehittämistä, jotka tukevat yhteistyötä ja varmistavat asiakasprosessin sujuvuuden (emt., 50). Vaikka muuttuvien yhteiskunnallisten tilanteiden vuoksi sosiaaliturvajärjestelmä tuskin koskaan tulee olemaan valmis, tulee eriarvoisuuden vähentämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi kuitenkin määrätietoisesti työskennellä eri tasoilla.

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti. 2005. Yhteiskuntatutkimuksen etiikasta. Julkaisussa Pekka Räsänen, Anu-Hanna Anttila & Harri Melin. Tutkimus menetelmien pyörteissä. P-S kustannus. Jyväskylä.

Alasuutari, Pertti. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino. Tampere.

Alhanen, Kai. 2007. Käytännöt ja ajattelu Michael Foucaultin filosofiassa. Kai Alhanen ja Gaudeamus kirja / Oy Yliopistokustannus University Press Finland. Tampere.

Arajärvi, Pentti. 2017. Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha & Yrjö Mattila (toim.). Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. 67-81.

Banks, Sarah. 2004. Ethics, Accountability and the Social Professions. Palgrave Macmillan, New York.

Bhaskar, Roy & Berth Danermark & Leigh Price. 2018. Interdisciplinarity and Wellbeing: A Critical Realist General Theory of Interdisciplinarity. Routledge. New York.

Blomberg, Helena & Johanna Kallio & Christian Kroll. 2014. Regulaatiivista vai liberaalista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Julkaisussa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. 182-203.

Blomgren, Sanna. 2016. Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Julkaisussa Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen ja Peppi Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere. 41-73.

Brown, Andrew. 2014. Critical realism in social research: approach with caution. Julkaisussa Work, employment and society 2014, Vol. 28(1). 112-123.

Clark, Chris. 2009. Identity, individual rights and social justice. Julkaisussa Robert Adams, Lena Dominelli, & Malcolm Payne. Critical Practice in Social Work. Second edition. Palgrave Macmillan. Basingstoke, Hampshire & New York. 43 – 50.

Danermark, Berth & Mats Ekström & Jan Ch Karlsson. 2019. Explaining society: critical realism in the social sciences. Second edition. Routledge. London & New York.

ETENE Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta 2012. Etiikan tila Sosiaali- ja terveysalalla. ETENE-julkaisuja 35. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. Saatavissa: <https://etene.fi/documents/1429646/1559054/ETENE-julkaisuja+35+Etiikan+tila+sosiaali-+ja+terveysalalla.pdf/b02f3efc-c92b-456f-a97a-2a524ef3b2f9/ETENE-julkaisuja+35+Etiikan+tila+sosiaali-+ja+terveysalalla.pdf>

ETENE Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta 2011. Sosiaali- ja terveysalan eettinen perusta. ETENE-julkaisuja 32. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. Saatavissa: <https://etene.fi/documents/1429646/1559058/ETENE-julkaisuja+32+Sosiaali-+ja+terveysalan+eettinen+perusta.pdf/13c517e8-6644-4fa5-8c5f-193cfdce9841/ETENE-julkaisuja+32+Sosiaali-+ja+terveysalan+eettinen+perusta.pdf>

Evans, Tony. 2010. Professions, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. Teoksessa British Journal of Social Work (2011) 41. 368-386.

Graneheim, U. H. & B. Lundman. 2004. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. Nurse Education Today (2004) 24, 105-112.

Haapala, Ritva. 2012. Mistä tyytymättömyys syntyy? Hallintokantelun sisällöt sosiaalipalveluissa ja toimeentulotuessa. Licensiaatin tutkimus. Tampereen yliopisto. Tampere.

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Hokkanen, Liisa. 2014. Autetuksi tuleminen: valtaistavan sosiaalisen asianajon edellyttämät toimijuudet. Väitöskirja. Lapin yliopisto. Rovaniemi.

Jauhiainen, Signe & Tuija Korpela (toim.). 2019. Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28. Saatavissa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161459/28_2019_Toimeentulotuen%20saajien%20elamantilanne%20asuminen%20ja%20tyonteko.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jessen, Jorunn. 2015. Public governance-constraints and challenges for social work practice. *Journal of Comparative Social Work* 2015/2.

Jokela, Merita & Minna Kivipelto & Minna Ylikännö. 2019. Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. Saatavissa: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138548/URN_ISBN_978-952-343-392-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Jokinen, Arja. 2008. Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa. Julkaisussa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.). *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Vastapaino. Tampere. 110-144.

Juhila, Kirsi. 2008. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Julkaisussa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.). *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Vastapaino. Tampere. 14-47.

Järvinen, Pertti & Annikki Järvinen. 2011. Tutkimustyön metodeista. Pertti Järvinen ja Annikki Järvinen. *Opinpajan kirja*. Tampere.

Kallio, Johanna & Mikko Niemelä. 2017. Kuka ansaitsee tulla autetuksi? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin Suomessa vuonna 2015. *Janus* vol. 25 (2) 2017. 144–159.

Kalliomaa-Puha, Laura & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. 2014. Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Julkaisussa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Teemakirja 13. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. 8-19.

Karjalainen, Jouko & Susan Kuivalainen & Katri Hannikainen-Ingman & Susanna Mukkila. 2013. Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina – toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla*. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere. 189 - 214. Saatavissa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Karjalainen, Pekka & Anna Metteri & Minna Strömberg-Jakka. 2019. Tiekartta 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. Saatavissa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161612/R41_19_Tiekartta_2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kela. 2019. Kelan strategia. Saatavissa: <https://www.kela.fi/strategia> [luettu: 4.10.2019]

Kela. 2019. Toimeentulotuki. Etuusohje. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf> [luettu: 19.2.2019; 10.9.2019; 22.10.2019; 11.11.2019]

Kjorstad, Monica & May-Britt Solem. 2018. Basic concepts in critical realism. Teoksessa Monica Kjorstad & May-Britt Solem. Critical realism for welfare professions. Routledge. New York. 13-22.

Kotkas, Toomas & Laura Kallioma-Puha. 2014. "Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi" Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Julkaisussa Laura Kallioma-Puha & Toomas Kotkas 1 & Marketta Rajavaara. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. 204-227.

Krok, Suvi. 2008. Vähävarainen yksinhuoltajaäiti etuusjärjestelmässä. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.). Sosiaalityö aikuisten parissa. Vastapaino. Tampere. 145-174.

Kuivalainen, Susan. 2013. Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere. 15 - 36. Saatavissa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kuivalainen, Susan & Peppi Saikku. 2013. Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere. 151 - 188. Saatavissa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Laki toimeentulotuesta. 30.12.1997/1412. (TotuL)

Littrell, W. Boyd & Gideon Sjoberg & Louis A. Zurcher. 1983. Bureaucracy as a social problem. Jai Press inc. Greenwich, Connecticut & London.

Lähteinen, Sanna & Suvi Raitakari & Kaija Hänninen & Anniina Kaittila & Taru Kekoni & Suvi Krok & Pia Skaffari. 2017. Sosiaalityön koulutuksen tuottama osaaminen. Sosnet julkaisuja 7. Verkkojulkaisu. Saatavissa: <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=d922c5f8-38f2-4627-86aa-08ce5b22e838>

Löfström, Erika. 2018. Yritysyhteistyö ihmistieteellisessä tutkimuksessa. Verkkosivulla Vastuullinen tiede. Tutkimusetiikka ja tiedeviestintä Suomessa. Saatavissa: <https://www.vastuullinentiede.fi/fi/tutkimuksen-suunnittelu/yritysyhteisty%C3%B6-ihmistieteellisess%C3%A4-tutkimuksessa> [luettu: 26.4.2019]

Metteri, Anna. 2012. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere.

Mäkelä, Klaus. 1992. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Julkaisussa Klaus Mäkelä (toim.). Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus. Helsinki. 42-61.

Nykänen, Eeva & Laura Kalliomaa-Puha. 2017. Johdanto sosiaalisista oikeuksista. Teoksessa Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha & Yrjö Mattila (toim.). Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. 6-18.

Närhi, Kati & Tuomo Kokkonen & Aila-Leena Matthies. 2014. Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Janus vol. 22 (3) 2014, 227 – 244. Saatavissa: <https://journal.fi/janus/article/view/51212/15670?acceptCookies=1>

Olaison, Anna & Sandra Torres & Emilia Forssell. 2018. Professional discretion and length of work experience: what findings from focus groups with care managers in elder care suggest. Journal of Social Work Practice. Vol. 32, NO. 2, 153-167

Palola, Elina. 2014. “Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten”. Nuoret koulutuspuhokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Julkaisussa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. 96-113.

Pekkarinen, Elina & Maria Tapola-Haapala. 2009. Kriittinen realismi sosiaalityössä. Teoksessa Mikko Mäntysaari & Anneli Pohjola & Tarja Pösö (toim.). Sosiaalityö ja teoria. PS-kustannus. Jyväskylä. 183-208.

Pietarinen, Juhani & Veikko Launis. 2002. Etiikan luonne ja alueet. Teoksessa Karjalainen, Sakari & Veikko Launis & Risto Pelkonen & Juhani Pietarinen (toim.). Tutkijan eettiset valinnat. Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. Helsinki. 42-57.

Pylkkänen, Anu. 2014. Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Julkaisussa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. 20-39.

Rajavaara, Marketta. 2014. Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Julkaisussa Laura Kalliomaa-Puha & Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Kelan tutkimusosasto. Helsinki. 136–155.

Rautiainen, Pauli. 2017. Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha & Yrjö Mattila (toim.). Sosiaaliset oikeudet - näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. 20-37.

Saikku, Peppi & Susan Kuivalainen. 2013. Toimeentulotukityö kunnissa – organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tampere. 115–150. Saatavissa:

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/104474/URN_ISBN_978-952-245-866-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salonen, Toivo. 2015. Metodi, teoria ja filosofia. Synteettisiä kiteytymiä. Julkaisussa Toivo Salonen & Seppo I Sotasaari (toim.). Ajatuksia tutkimiseen. Metodisia lähtökohtia. Lapin yliopisto. Rovaniemi. 11-53.

Schreier, Margrit. 2013. Qualitative Content Analysis. Teoksessa Uwe Flick. The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis. SAGE Publications Ltd. London. 170-183 (print pages).

Sipilä, Anita. 2011. Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottuvuudet – Tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Väitöskirja. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 28. Itä-Suomen yliopisto. Kuopio.

Sirviö, Heidi & Marjo Romakkaniemi & Jari Lindh & Merja Laitinen. 2015. Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Janus vol. 23 (3) 2015, 247-264.

Suonio, Mari & Sakari Kainulainen & Titi Gävert & Raija Väisänen & Juho Saari. 2017. Kun Vaikeudet kasautuvat – Pitkäaikaisasiakkuudet sosiaalialan aikuistyössä. Julkaisussa Juho Saari (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere University Press. Tampere. 259-286. Saatavissa: https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/100775/Saari_Sosiaaliturvariippuvuus.pdf?sequence=1

Tanhua, Hannele & Sirkka Kiuru. 2019. Toimeentulotuki 2018. Tilastoraportti 20 | 2019. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Suomen virallinen tilasto. Saatavissa: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138191/Tr20_19.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (Tenk). 2009. Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Helsinki. Saatavissa: <https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>

Varantola, Krista & Veikko Launis & Markku Helin & Sanna Kaisa Spoof & Sanna Jäppinen (toim.). 2013. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Helsinki. Saatavissa: https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf

Ylöstalo, Pekka. 2005. Sitä saa, mitä kysyy – pohdintoja soveltavan empiirisen sosiaalitutkimuksen asemasta nykyaikaisessa työorganisaatiossa. Julkaisussa Räsänen Pekka & Anu-Hanna Anttila & Harri Melin. Tutkimus menetelmien pyörteissä. PS-kustannus. Turku. 103 – 122.

LIITTEET

Liite 1. Saatekirje

Otsikko: Kutsu osallistua toimeentulotuen harkintaa käsittelevään pro gradu -tutkimukseen

Tervehdys kollegat,

Perustoimeentulotuen ratkaisutyötä tehtyäsi vastaasi on todennäköisesti tullut tilanteita, joihin ei ole yhtä ja ainoaa oikeaa ratkaisua. Teen Pro gradu –tutkimusta harkintaa vaativista tilanteista ja niihin liittyvästä etiikasta toimeentulotuen ratkaisutyössä Itäisessä vakuutuspiirissä. Toimeentulotuen ratkaisutyössä käytettävää harkintaa on tärkeää tutkia etuuden viimesijaisen luonteen ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Tutkimuksen tarkoituksena on saada tietoa siitä, millaisissa tilanteissa toimeentulotuen ratkaisutyössä käytetään harkintaa ja miten sitä käytetään. Opiskelen sosiaalityötä Itä-Suomen yliopistossa Kuopiossa ja teen itsekin toimeentulotuen ratkaisutyötä nelostiimissä. Tutkimuksen kautta meillä on mahdollisuus saada äänemme kuuluviin.

Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja vastauksiasi käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti. Jokainen vastaus on arvokas. Analytiikkayksikkö toteuttaa kyselyn tiedonkeruun ja vastaa siitä, että kyselyyn vastaaminen on vastaajille turvallista, luotettavaa ja tietoja käsitellään tietosuoja huomioiden. Analytiikkayksikkö ei luovuta yksittäisten vastaajien tunnistellisia tietoja eteenpäin, eikä tietoja käsitellä turhaan. Tutkimustulokset julkaistaan niin, ettei niitä voida yhdistää yksittäiseen vastaajaan. Aineistoa käytetään vain esiteltyyn pro gradu -työhön ja aineisto hävitetään asianmukaisesti opinnäytetyön valmistuttua. Kysely on lyhyt. Vastaajilla on mahdollisuus osallistua Fazerin suklaalevyarvontaan.

Opinnäytetyön ohjaajana toimii yliopistonlehtori Taru Kekoni. Jos sinulla on kysyttävää tutkimukseen liittyen, voit ottaa minuun yhteyttä skypeillä tai vaikkapa sähköpostitse jennavaa@student.uef.fi. Vastaathan viimeistään 5.7.2019 mennessä.

Suuret kiitokset osallistumisestasi jo etukäteen!

Ystävällisin terveisin,

Jenna Väätäinen

Liite 2. Muistutuskierroksen saate

Otsikko: Kutsu osallistua toimeentulotuen harkintaa käsittelevään pro gradu -tutkimukseen

Tervehdys kollegat,

Lähestyin teitä viikko sitten Pro gradu -tutkimukseni aineiston keruuseen liittyen. Tutkimuksen aiheena on eettinen harkinta perustoimeentulotuen ratkaisutyössä Kelassa. Haluan ystävällisesti muistuttaa tutkimukseen osallistumisesta, mikäli et ole jo vastannut. Kysely on lyhyt. Jokainen vastaus on arvokas tutkimuksen luotettavuuden kannalta. Vastaajilla on myös mahdollisuus osallistua suklaaevyvarvontaan. Vastaathan viimeistään viikon loppuun mennessä.

Suuret kiitokset osallistumisestasi jo etukäteen!

Ystävällisin terveisin,

Jenna Väätäinen

Liite 3. Avoimiin kysymyksiin perustuva kysely

Otsikko: Eettinen harkinta perustoimeentulotuessa

Mikä on mielestäsi toimeentulotuen tarkoitus ja miten se nähdäksesi toteutuu?

Millaisissa tilanteissa olet käyttänyt yksilölliseen tilanteeseen perustuvaa harkintaa perustoimeentulotuen ratkaisutyössä? Voit kertoa esimerkkejä.

Millaisilla perusteilla teet ratkaisuja tilanteissa, joihin ei ole yksiselitteistä vastausta? Voit kertoa esimerkkejä.

Onko jotain muuta, mistä haluat kirjoittaa liittyen arvoihin, etiikkaan ja harkintaan toimeentulotuen ratkaisutyössä?

Kiitos osallistumisestasi! Halutessasi voit osallistua arvontaan seuraavalla sivulla.

Voit osallistua arvontaan jättämällä sähköpostiosoitteesi. Yhteystietoja ei yhdistetä vastauksiin.

Sähköposti: