

Väliinputoaminen Kelan
etuuksissa
Kela –halli 21.11.2013
Yrjö Mattila, Kelan
tutkimusosasto



Esityksen rakenne

- 1990 –luvun laman jälkiseuraus;
Kustannustietoinen suhtautuminen
sosiaalipolitiikkaan
- Mitä vääryyskirjat (I ja II) kertovat?
- Millaista väliinpuotoamisia voi olla Kelan
etuuksissa?
- Mitä voitaisiin tehdä väliinpuotoamisten
ehkäisemiksi?

Politiikan heijastus Kelan etuuksiin

- Uusi kustannustietoinen sosiaalipolitiikka alkoi 1990 –luvun alun lamasta, paradigma muuttui, päähuomio valtiontalouden tilaan, koska valtio velkaantui rajusti
- 1990 –luvulla etuuksia leikattiin moneen otteeseen
- Kansaneläke eläketulovähenteiseksi, perhepoliittiset tulonsiirrot heikentyivät noin 10 %, pienten lasten perheissä jopa 15 %
- Leikkauksien ja osin lisääntyneen työttömyyden seurauksen köyhyys (tulot alle 60 % mediaantuloista) alkoi kasvaa
- Erityisesti yksinhuoltajat kovilla

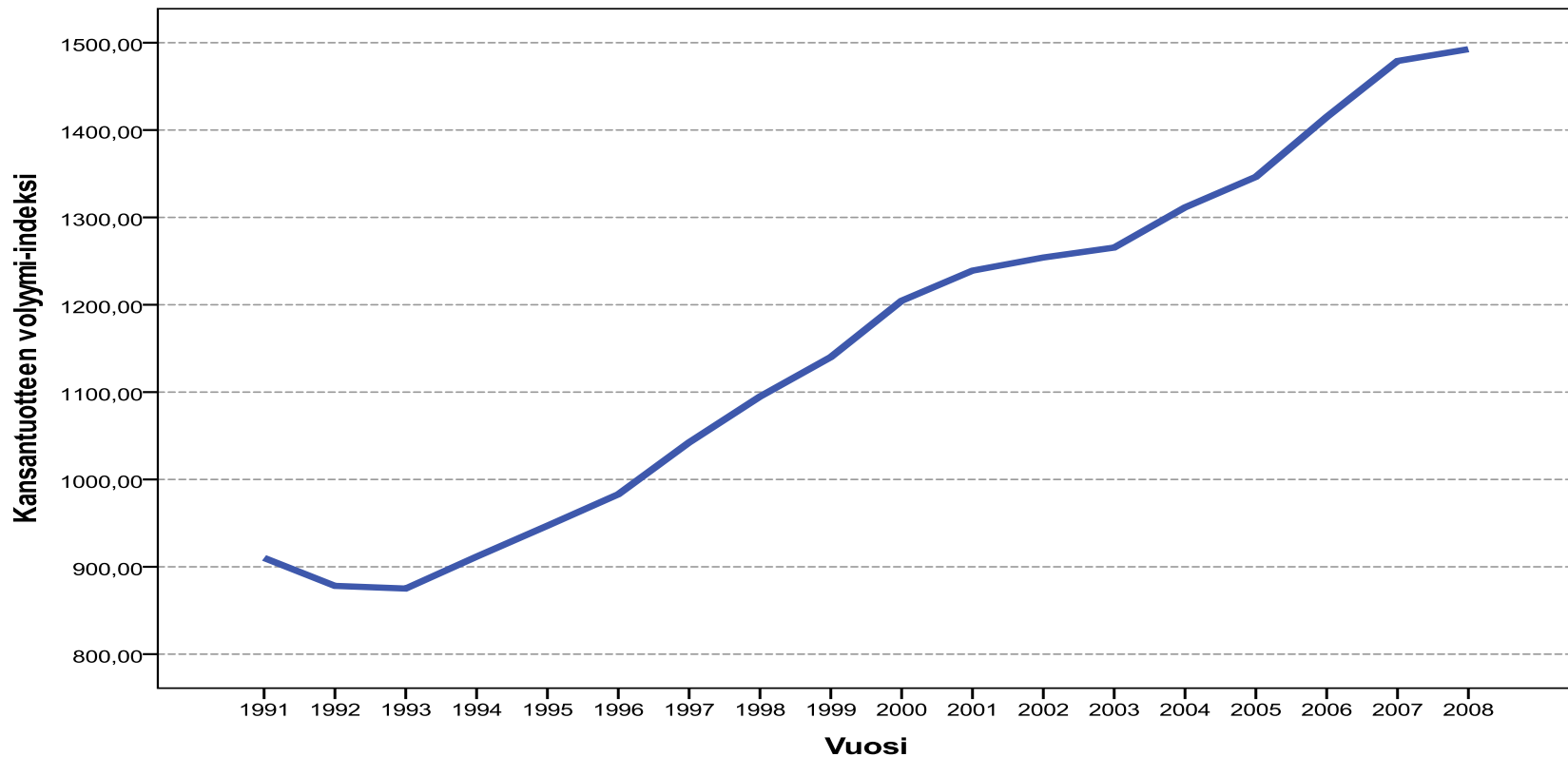
Muita leikkauksia 1990 –luvun laman seurauksena

- Asumistukea leikattiin summalla, joka vastasi lähes puolta asumistukeen siihen asti käytetystä rahamäärästä
- Sairauspäivärahan korvausastetta alennettiin kolme kertaa vuosina 1992-1993
- Sairauskulujen *verovähennysoikeus* poistettiin vuonna 1992
- *Sairaanhoidokulujen korvausperusteita* leikattiin vuosina 1992 ja 1994
- Leikkausten seurauksena kansalaisten maksamat sairauskulut henkeä kohti kasvoivat noin viidenneksen, valtionosuuksissa kunnille supistuksia

Kiristystä työttömyysturvaan

- Vuonna 1994 työttömyysturvan peruspäivärahan saantikriteerejä (*työssäoloehto ja enimmäiskesto*) muutettiin yhdenmukaiseksi ansiosidonnaisen päivärahan kanssa.
- Työttömät, jotka eivät enää olleet oikeutettuja varsinaiseen työttömyyspäivärahaan, alkoivat saada työmarkkinatukea, pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi
- Pitkäaikaistyöttömät joutuivat työvoimaviranomaisten tehostettujen aktivointitoimenpiteiden kohteeksi
- Työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen ostovoima heikkeni inflaation vuoksi

”Lama-ajattelu” jäi päälle” vaikka talous koheni



2008 alkoi uusi lama, leikkauksia jatketaan

- Uuden laman myötä on erityisesti sairausvakuutusetuuksiin kohdistettu uusia leikkauksia.
- Matkakorvauksia heikennetty, lääkemennoissa säästöjä, lääkärinpalkkioiden ja hoidon korvaustaksoja ei ole korotettu vuoden 1989 jälkeen
- Perusturvan alhaisuus on viime vuosina herättänyt päättäjissäkin keskustelua
- Työmarkkinatukea ja toimeentulotukea on korjattu ja sidottu indeksiin, kuitenkin edelleen alhaisia
- Vuonna 2015 tulossa 50 miljoonan vähennys sairausvakuutusetuuksiin sekä muita leikkauksia

Uusi sosiaalipoliittinen ajattelu

- 1990 –lamasta lähtien sosiaalipolitiikasta on tullut korostetun tiukkaa
- Sijoitusta sosiaaliturvaan pidetään rasituksena, muutosten kustannusvaikutusten laskenta valtiontaloudelle tärkeää, valtionvelan lisääntymistä pidetään pahana uhkana (EMU –kriteerit!)
- Leikkausten vaikutuksia kansalaisten elämään ei arvioida eikä köyhyiden lisääntyminen huolestuta
- Pekka Kuusen ”60 –luvun sosiaalipolitiikka” ajattelu on muuttunut? Investointi sosiaaliturvaan ei enää olekaan hyödyllistä kansantaloudelle?

Mitä vääryyskirjat kertovat?

- Vuosina 2006-2008 Kelan tutkimusosastolla julkaistiin kaksi vääryyskirjaa (I ja II)
- Teemana olivat ”hyvinvointipolitiikka ja sen vääryydet” I sekä ”lähikuvia sosiaalisista epäkohdista” II
- *Kysymyksiä, joita esitettiin:*
- Miksi hyvinvoiva ”kansantalous” ei tuota hyvinvointia kaikille?
- Miksi sosiaalipolitiikan toimintaedellytyksiä on 1990 –luvulta lähtien kiristetty, vaikka samaan aikaan on tehty lähes kaikki mahdollinen talouden toiminnan hyväksi?
- Miksi keskustelu sosiaalipolitiikasta on irrallaan sosiaalipolitiikan kohteena olevien ihmisten elämästä?

Keskustelu markkinavetoista

- Vastauksia (*Tuula Helne ja Markku Laatu*):
- Yhteiskunnallinen keskustelu on järjestelmäkeskeistä, arkielämälle vierasta sekä markkinavetoista
- Yhteiskuntaa on kuvattu pääasiassa talouden kielellä ja talouden tunnusluvuilla
- Yhteiskunnan muutostarpeita perustellaan taloudellisilla argumenteilla

New Public Management

- Liikkeenjohdollinen New Public Management – diskurssi on vallalla ja se korostaa:
- tehokkuutta,
- suorituksien arviointia,
- tulospalkkausta,
- kustannusten alentamista,
- yksityisen sektorin johtamismenetelmiä,
- tavoitteellisuutta,
- managerismia

Yhteisestä huolesta yksilön huoleen

- Sosiaalipolitiikalla on ”taloudellinen tilivelvollisuus”
Aiemmin pyrittiin ratkaisemaan sosiaalisia ongelmia
- Sosiaalisina pidetyt ongelmat (työttömyys, köyhyys jne.) on *desosialisoitu*: Niiden ei enää katsota olevan juurtuneina yhteiskunnan rakenteeseen tai talouteen.
- Hyvinvointi on *yksilöllinen* eikä sosiaalisen huolenaihe

Uudenlaista lähestymistapa ongelmiin

- Aiemmin harjoitettu sosiaalipolitiikka perustui ajatukseen *ihmisestä yhteiskunnan jäsenenä*.
- Tärkeitä arvoja olivat: *Yhteisvastuullisuus, tasa-arvo* ja huono-osaisiin kohdistuva *positiivinen diskriminointi*
- Toiminta tapahtui sosiaalisesti määriteltyjen tarpeiden perustalta.
- Uudessa sosiaalipolitiikassa tavoitteisiin pyritään kannustimin ja pakottein ”keppiä, ei porkkanaa”
- Tuottamattomista huono-osaisista on tullut niukan tuen ja tiukan kontrollin kohteita

Hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskunnaksi

- *Anttonen ja Sipilä*: Hyvinvointiyhteiskunnassa kansalaisten on käytettävä omaa aikaansa ja omia rahojaan hyvinvointinsa rakentamiseen
- Ensisijaisesti sosiaalinen vastuu yrityksillä , yhteisöillä ja vapaaehtoisjärjestöillä
- Valtiolla epämääräinen rooli
- Kasvottomat markkinat ja väistämätön globalisaatiokehitys ohjaavat vyönkiristyspolitiikkaa
- Muutosta ei kyseenalaisteta, mielipiteitä ei vaihdeta, vaihtoehtoja ei etsitä

Millainen Suomi on nyt?

- Järjestelmäkeskeinen ja antisosiaalinen
- Hyvinvointivaltiota eri tavoin hyljeksivä
- Vaihtoehdottomuus vallalla, keskustelua käydään vain leikkauksista,
- Suomi on aiempaa rikkaampi, mutta myös julmempi maa, ihmisistä otetaan aiempaa enemmän irti
- Väestöryhmien välistä eriarvoisuutta ei kyseenalaisteta
- Yritysten kilpailukyvyn parantaminen ja tehokkuuden lisääminen keskeisiä arvoja

Miten uusi lähestymistapa näkyy Kelan etuuksissa?

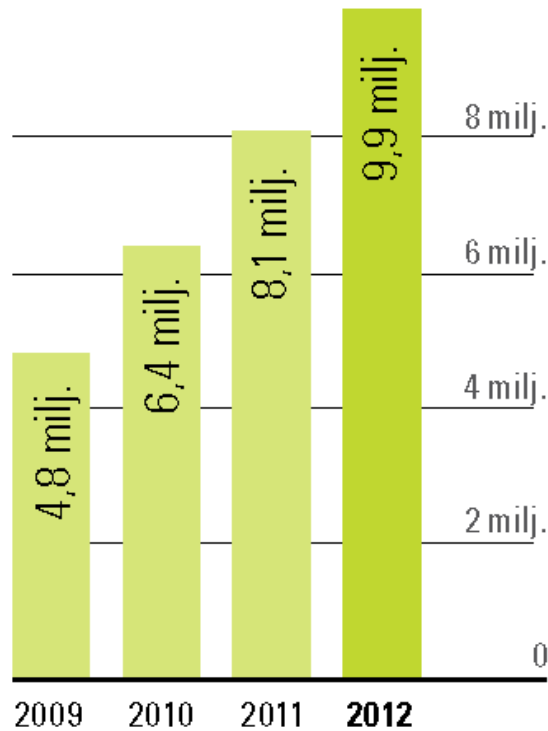
- Leikkaukset toteutettu ilman laajempaa keskustelua, valtiontalouden tila riittää leikkausten perusteluksi
- Leikkausten vaikutuksia ihmisten elämään ei arvioida, vaikka Kelan etuudet tärkeitä juuri heikoimmassa asemassa oleville
- Etuuksien parantaminen vaatii paljon perusteluja ja tarkkaa kustannusten laskemista.
- Tulevina vuosina odotettavissa uusia leikkauksia

Onko Kelan etuuksissa väliinpuotoamista?

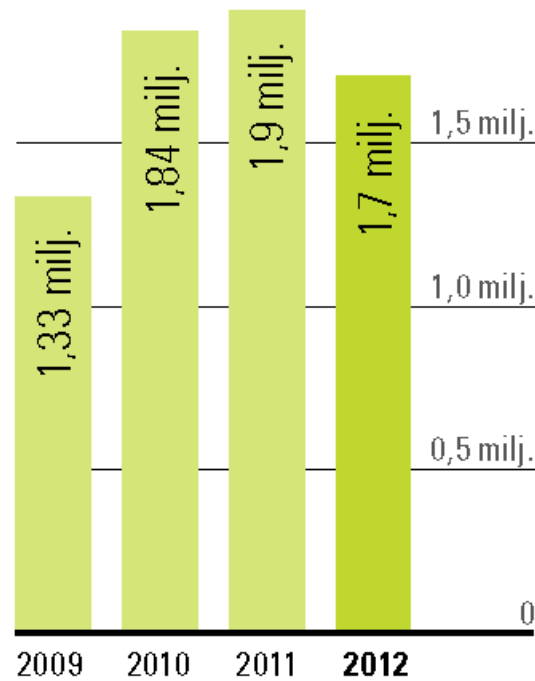
- **Kelan etuuksissa:**
- Etuuden saa, jos ehdot täyttyvät. Kuitenkin moniin etuuksiin vaaditaan *lääkärintodistus*, saaminen voi olla vaikeata (erityisesti syrjäseuduilla)
- *Hakemus puutteellinen*, etuuden saaminen viivästyy? *tai*: ilmoituksen tekeminen *muutoksista* unohtuu, maksaminen keskeytyy (asumistuki)
- *Ohjaus ja neuvonta puutteellista*, asiakas tiedä mihin on oikeutettu? Alikäyttöä tai tiukkaa lääketieteellistä arviointia? (Vammaistuet?)
- *Suuri väliinpuotoaminen*: sairauspäivärahaajakso päättyy, eläkehakemus hylätään, työkyvyttömänä työnhakijaksi?
- Etuus on *määrältään niin pieni*, ettei riitä tarpeen tyydyttämiseen? Pakko täydentää Kelan ulkopuolisilla etuuksilla? (Työmarkkinatuki ja asumistuki<>toimeentulotuki)
- Asiakas ei toimi kuten pitäisi ja saa *"keppiä"* (esim. karenssi työttömyysturvassa), **Kuitenkin**: *Kelassa on panostettu palveluun ja osaamiseen*: Uusia palvelumuotoja kehitetty, vaikka palveluverkko harventunut. Suorakorvaus lisääntynyt.

Asiakaspalvelun kanavat

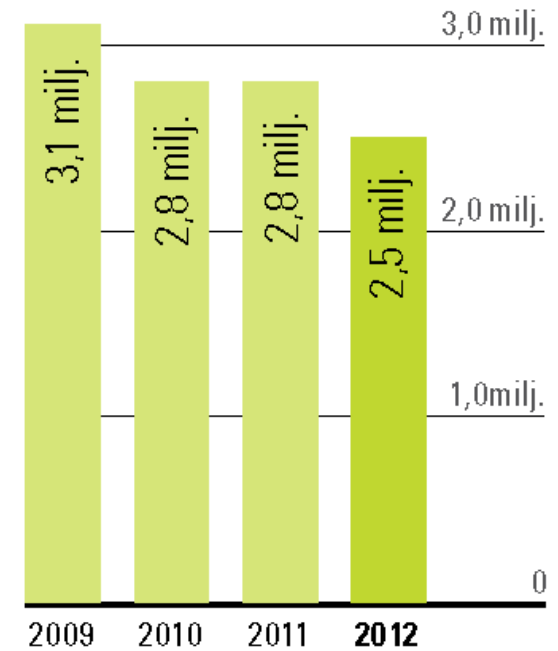
Verkkoasioinnit



Vastatut puhelut



Toimistoasioinnit



Kelan palveluverkko

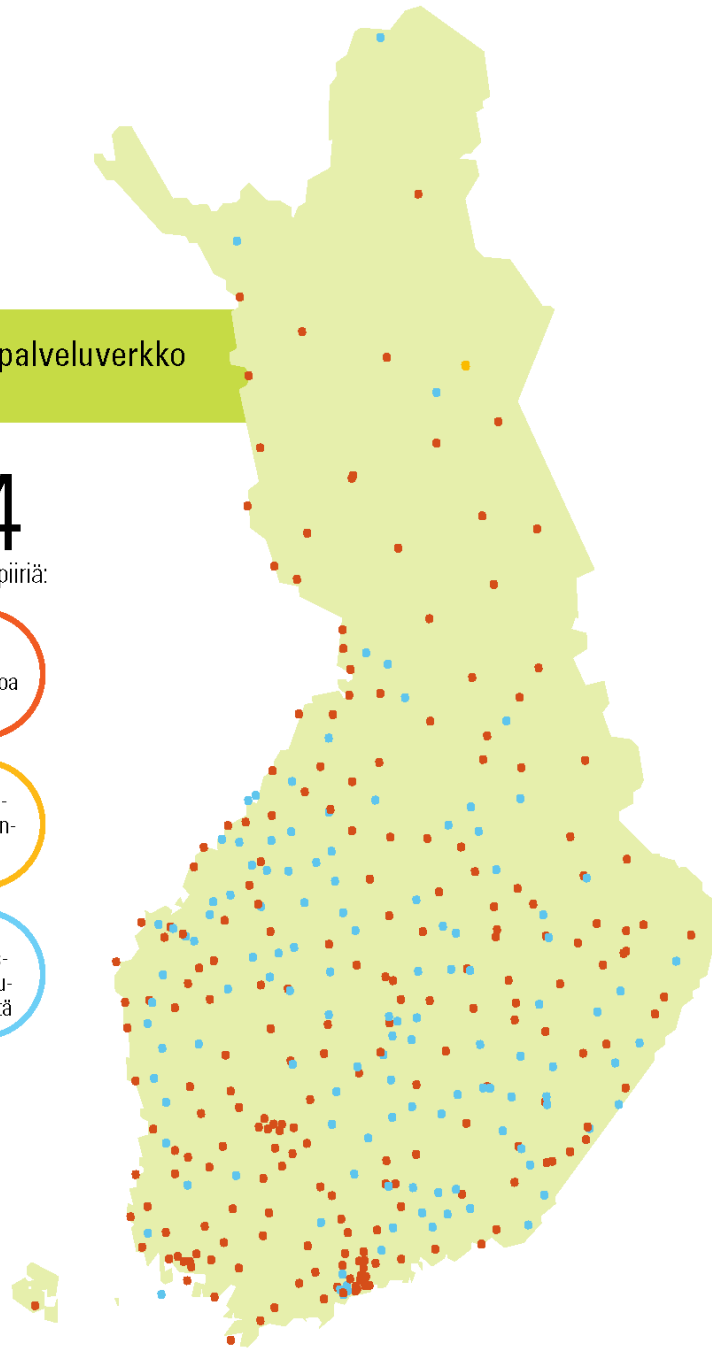
31.12.2012

24
vakuutuspiiriä:

215
toimistoa

1 sivu-
vastaan-
otto

157
yhteis-
palvelu-
pistettä



Suorakorvauksia yhä enemmän

- Suorakorvauksessa asiakas maksaa vain oman osuutensa.
-
- Laskusta on jo vähennetty Kelan korvaama osuus, eikä sitä tarvitse hakea erikseen.
- Asiakkaan kannalta yksinkertaista
- Suorakorvaus on käytössä silloin, kun ostetaan lääkkeitä tai maksetaan yksityisen sairaanhoidon kustannuksia.

Voivatko haastavat asiakkuusprosessit aiheuttaa väliinpuotoamista?

- *Hanna-Mari Heinonen, Jussi Tervola ja Markku Laatu:* Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa (Nettityöpapereita 20/2011):
- *Valtaosa* Kelan asiakkuusprosessista sujuu sekä asiakkaan että Kelan kannalta kohtuullisen helposti ja vaivattomasti
- *Tyytyväisimpiä* asiakkaita ovat ne, joiden talous on ainakin kohtuullisella tolalla ja joilla hyvät asiointivalmiudet
- Asiat sujuvat helposti ja yksinkertaisesti myös niiden kohdalla, jotka saavat etuuksia, joiden myöntämiseen ei liity merkittävästi *tarveharkintaa*, monimutkaisia etuuden saannin ehtoja, tarkkaa ehtojen saannin seuranta jne.

Ongelma-asiakkaita Kelassa

- Kelan toimihenkilöiden näkökulmasta *asiakkaat tai asiakaspalvelutilanteet* voivat olla haastavia joko *palveluosaamisen* tai *etuusosaamisen* näkökulmasta.
- *Haastavia asiakkaita mm.* päihteiden väärinkäyttäjät, mielenterveysongelmista kärsivät, ulkomaalaistaustaiset, huonosti suomea puhuvat, yksinäiset ja huonokuntoiset vanhukset, heikosta luku- ja kirjoitustaidosta kärsivät jne.
- He tarvitsevat normaalia enemmän apua ja ohjausta asioidessaan Kelassa

Ongelmia etuuksissa ja yhteistyössä

- Haastavia asiakaspalvelutilanteita voivat olla ne, joissa käsitellään *eläkeasioita, vanhempainetuuksia, kuntoutusasioita tai elatustukea*
- Erityisen haastavaa on silloin, kun asiakkaalla on samaan aikaan käsittelyssä *monta* toisiinsa kytkeytyvää etuusasiaa
- *Viranomaisten välisen yhteistyön toimimattomuus* voi aiheuttaa väliinputoamista erityisesti *eläkkeissä ja elatustuessa*
- *Asumistuessa* huomioitavat tulot ja perhekäsitteen epäyhtenäisyys aiheuttavat ongelmia
- Eläkeasioissa *työeläkeyhtiöiden ja Kelan yhteistyö* ei suju saumattomasti, myös epäjohdonmukaisuuksia käsitteissä
- Ongelmia myös *tapaturmavakuutus > < sairausvakuutus*
- *Elatustuessa* monia osapuolia, tietojen luovuttamiseen liittyvät ongelmat monimutkaistavat prosesseja
- Vastikään Suomeen muuttaneet henkilöt kärsivät yhteistyön puutteesta: Asiakkaat ”kolmiossa”, *oleskelulupaa* haettava poliisilta, *vakuuttamispäätöstä* Kelasta, *toimeentulotukea* sosiaalitoimistosta.

Voiko väliinputoamista tapahtua perusturvan riittämättömän tason vuoksi?

- Kelan tutkimukset osoittavat, että myös perusturvan tasossa on ongelmia:
- Työmarkkinatuki v. 2011: Minna Ylikännön artikkeli:
Työmarkkinatuki riittää, riittää, riittää – ei riittänytkään
- *Ilpo Airio*: (toim): "Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset", (Sivut 50 -74) (<http://hdl.handle.net/10138/38496>).
- Minna Ylikännön tutkimuksessa selvitettiin mm;
 - - millaiseksi työmarkkinatuen saajat kokevat toimeentulonsa?
 - - millaisia pienistä tuloista johtuvia ongelmia heillä on ollut ?
 - - millaisia keinoja he ovat käyttäneet selviytyäkseen pienten tulojen aiheuttamista ongelmista?

Kyselyn tuloksia työmarkkinatuen saajille

- **Työmarkkinatuen varassa elävien ongelmia vastausten perusteella:**
 - - Uusia vaatteita ei ostettu
 - - Vaikeuksia suoriutua laskuista ja vuokran maksusta
 - - 76 prosenttia vastaajista oli joutunut turvautumaan toimeentulotukeen, vaikka saikin työmarkkinatukea
 - - 52 prosenttia vastaajista oli ollut *leipäjonossa*
 - - 28 prosenttia vastaajista oli hakenut *apua kirkon diakoniatyöstä*
 - - terveydenhuollosta moni oli joutunut tinkimään
 - - neljännes yksin asuvista vastaajista oli joutunut *olemaan nälässä*
- Kysely tehtiin ennen työmarkkinatuen korotusta
- Puolison tulojen vaikutus työmarkkinatukeen poistettiin vuonna 2013.

Mistä siis väliinputoamiset Kelan etuuksissa johtuvat?

- **Ne voivat johtua:**
- *Tietämättömyydestä*, (esim. vammaistuet), tiedotusta lisää?
- *Lääkärintodistuksen saamisen vaikeudesta* (erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa): Lisää lääkäreitä ja *koulutusta* lääkäreille todistusten täyttämistä?
- *Unohduksesta*: Esim. olosuhteiden muutoksen ilmoittamatta jättäminen asumistuessa: *Harvemmin ilmoituksia?*
- *Etuuksien tasosta*: Työmarkkinatuen/asumistuen korotus?
- *Tiukasta lääketieteellisestä arvioinnista* esim. vammaistuki tai työkyvyttömyyseläkkeen hylkääminen: Onko joustonvaraa?
- *Haastavista asiakastilanteista*: Etuudet yksinkertaisemmiksi?

Voitaisiinko väliinputoamisen estämiseksi ?

- Lisätä tiedotusta etuuksista *sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille*? Ohjausvaikutus asiakkaaseen nähden?
- Lisätä *tulkkipalveluja* maahanmuuttajille?
- Vähentää *lääkärintodistusten* vaatimista joissain etuuksissa? *Höllentää* lääketieteellisiä kriteereitä tai kustannusvaatimuksia etuuksien saamisen edellytyksenä? (esim. eläkkeensaajien hoitotuki)
- *Selkeyttää* lainsäädäntöä? (esim. tulo- ja perhekäsite asumistuessa)
- *Hajauttaa* terveystalvveluja? (sairausvakuutuksen matkakustannusten nousun hillitsemiseksi)
- *Nostaa* perusturvaa? (erityisesti työmarkkinatuki/asumistuki)
- *Lisätä etuoikeutettuja tuloja* etuuksia määriteltäessä (esim. omaishoidon tuki >< tulojen huomioon otto asumistuessa)

Lähteitä

- *Tuula Helne-Markku Laatu*: ”Vääryyskirja”
- <http://hdl.handle.net/10250/3417>
- *Tuuli Hirvilammi-Markku Laatu*: ”Toinen vääryyskirja”
- <http://hdl.handle.net/10250/7928>
- *Mikko Niemelä-Juho Saari*: ”Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa”
- <http://hdl.handle.net/10138/40230>
- *Ilpo Airio* (Toim.) ”Toimeentulon verkkoa kutomassa”. Kansalaisten käsitykset ja odotukset” <http://hdl.handle.net/10138/38496>
- *Hanna-Mari Heinonen, Jussi Tervola ja Markku Laatu*: ”Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa” (Nettityöpapereita 20/2011)
www.kela.fi/tutkimus
- *Anttonen A, Sipilä J.*” Suomalaista sosiaalipolitiikkaa”. Tampere: Vastapaino, 2000.
- Kelan etuusohjeet www.kela.fi

LOPUKSI

- **KIITOS!**