



Hanna-Mari Heinonen

## Byrokraatti vai asiakaspalvelija?

Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit  
Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin  
muutosten keskellä





# Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2009

*Hanna-Mari Heinonen*

## ***Byrokraatti vai asiakaspalvelija?***

*Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä*

*Summary*

### ***Bureaucrat or customer servant?***

*The role and conduct of officials in Kela's customer contact centre over the course of a transition in the service culture*

## **Kirjoittaja**

Hanna-Mari Heinonen, tutkija  
Kelan tutkimusosasto  
hanna-mari.heinonen@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty  
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 978-951-669-816-1 (nid.)  
978-951-669-817-8 (pdf)  
ISSN 1238-5050

Vammalan Kirjapaino Oy  
Sastamala 2009

## Tiivistelmä

Heinonen, H-M. **Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä.**

Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106. 86 s. ISBN 978-951-669-816-1 (nid.), ISBN 978-951-669-817-8 (pdf).

Tutkimuksessa tarkastellaan puhelinpalvelussa työskentelevien Kelan virkailijoiden toimintatapoja ja rooleja asiakaspalvelutilanteissa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Aineistona käytettiin Kelan yhteyskeskukseen tulleita asiakaspuheluita, joita analysoitiin laadullisilla tutkimusmenetelmillä.

Tutkimuksessa pureudutaan aluksi vuonna 2006 käynnistyneen palvelutoiminnan kehittämishankkeen taustoihin. Hankkeessa on haluttu rakentaa Kelaan uudenlaista, asiakaslähtoisempää palvelukulttuuria ja pyritty karistamaan byrokraattia usein liitettäviä negatiivisia mielikuvia. Tutkimuksessa selvitetään, miten kehittämishankkeessa asetetut tavoitteet heijastuvat virkailijoiden toimintatapoihin puhelinpalvelussa ja mitkä toimintatavat tuottavat heistä mielikuvan asiakaspalvelijoina, mitkä byrokraatteina. Tutkimuksen teoreettinen näkökulma perustuu Erving Goffmanin, Peter L. Bergerin ja Thomas Luckmannin rooliteorioihin, Michael Lipskyn katutason byrokraatti -käsitteeseen ja institutionaalisen vuorovaikutuksen tutkimukseen. Tulokset osoittavat, että monet virkailijoiden toimintatavat puhelinpalvelussa tukevat mielikuvaa virkailijoista asiakaspalvelijoina. Virkailijat suhtautuvat asiakkaisiin ystävällisesti ja avuliaasti, kiirehtivät oma-aloitteisesti asiakkaan etuusasian käsittelyä ja toimivat aktiivisesti asiakkaan parhaaksi. Kokemus yksilöllisestä palvelusta syntyy virkailijan puhutellessa asiakasta yksilöidysti. Kieltäytyessään katsomasta asioita asiakkaan näkökulmasta ja välttellessään viittaamista asiakkaaseen virkailijat puolestaan luovat itselleen roolin kasvottomasti palvelevina byrokraatteina. Tulokset osoittavat myös, ettei puhelinpalvelun organisointitapa tue palvelutoiminnan kehittämishankkeesta asetettua tavoitetta kokonaisvaltaisesta, asiakkaan elämäntilanteen huomioivasta asiakaspalvelusta.

**Avainsanat:** sosiaalipalvelut, asiakaspalvelu, kehittämisprojektit, puhelinpalvelut, vuorovaikutus, byrokraattia

## Sammandrag

Heinonen, H-M. **Byråkrat eller kundrådgivare? Hur kunderna bemöts vid FPA:s kontaktcenter då servicekulturen är i förändring.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: undersökningar 106, 2009. 86 s. ISBN 978-951-669-816-1 (hft.), ISBN 978-951-669-817-8 (pdf).

Studien behandlar tjänstemännens handlingssätt och roller i FPA:s telefontjänst då servicekulturen håller på att förändras. Materialet består av kundsamtal till FPA:s kontaktcenter och som analysmetod har använts kvalitativa forskningsmetoder. Studien inleds med en granskning av bakgrunden till det projekt för utveckling av serviceverksamheten som inleddes 2006. Med det här projektet har man velat bygga upp en ny kundnära servicekultur vid FPA och bli av med sådana negativa föreställningar som ofta förknippas med byråkrati. Syftet med den här studien är att undersöka hur de idéer som förts fram i utvecklingsprojektet reflekteras i tjänstemännens handlingssätt i telefontjänsten och vilka handlingssätt som framkallar föreställningar om tjänstemännen som kundrådgivare, inte som byråkrater. Den teoretiska syvinkeln i studien grundar sig på Erving Goffmans, Peter L. Bergers och Thomas Luckmanns rollteorier, Michael Lipskys begrepp gräsrotsbyråkrat och forskning om institutionell växelverkan. Enligt resultaten stöder många av tjänstemännens handlingssätt föreställningarna om tjänstemännen som serviceinriktade kundrådgivare. De förhåller sig vänligt och hjälpsamt till kunderna, påskyndar självmant handläggningen av kundens förman och verkar aktivt för kundens bästa. Upplevelsen av att få individuell betjäning uppstår när en tjänsteman riktar sig direkt till kunden. När tjänstemännen vägrar att se saker ur kundens perspektiv och undviker att rikta sig till kunden skapar de sig däremot en roll som ansiktslösa byråkrater. Som slutsats kan man också konstatera att strukturerna i FPA:s telefontjänst inte stöder den idé om heltäckande betjäning som förts fram i utvecklingsprojektet.

**Nyckelord:** social service, kundbetjäning, utvecklingsprojekt, telefontjänst, växelverkan, byråkrati

## Abstract

Heinonen, H-M. **Bureaucrat or customer servant? The role and conduct of officials in Kela's customer contact centre over the course of a transition in the service culture.** Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 106, 2009. 86 pp. ISBN 978-951-669-816-1 (print), 978-951-669-817-8 (pdf).

The study explores the role and conduct of officials in Kela's customer service over the course of a transition in the service culture. The data consists of phone calls made by customers to Kela's Customer Contact Centre. The methods of analysis applied in the study are qualitative. The study begins with an examination of a development plan for customer service launched in 2006. The purpose of the plan was to develop a new and more customer-oriented service culture for Kela and to shake off negative images often associated with bureaucracies. The study explores how the ideas presented in the development plan are reflected on the conduct of officials in telephone-based customer service and which ways of conduct promote their role as customer servants as opposed to bureaucrats. The theoretical perspective of the study is based on Goffman's, Berger's and Luckmann's theories of roles, Lipsky's concept of street-level bureaucrats and research on institutional interaction. According to the results of the study several ways of conduct of the officials support their image as service-minded customer servants. The officials respond to customers kindly and helpfully, take the initiative to speed up the handling of benefit claims, and otherwise assume an active role in furthering the customers' interests. The customers experience service as personal when an official addresses the customer directly. However when the official refuses to look at the situation from the customer's perspective and avoids referring to the customer directly the official adopts the role of a bureaucrat providing impersonal service. The results of the study also show that the structure of Kela's Customer Contact Centre does not support the idea of a comprehensive customer service that perceives the customer's situation as a whole in the way outlined in the development plan.

**Key words:** social services, customer service, development plans, telephone-based customer service, interaction, bureaucracy

## ALKUSANAT

Tämän tutkimuksen idea alkoi hahmottua keväällä 2008 työskennellessäni Kelan toimistossa vuosilomasijaisena. Olin ollut Kelan asiakaspalvelussa sijaisena aikaisemminkin, mutta parissa vuodessa suhtautuminen asiakaspalvelutyöhön ja palveluun tuntui koko organisaatiossa muuttuneen. Nyt puhuttiin palvelumalleista, sopivista aloitustervehdyksistä ja asiakaspalvelutilanteen hallinnasta. Muutokset olivat myös konkreettisia: asiakaspalvelutiskeille oli ilmestynyt Kelan puhelinpalvelusta kertovia esitteitä ja toimiston asiakastilaan asennettu asiakaspääte verkkoasiointia varten. Asiakkaiden ristiriitaiset reaktiot näyttöpäätteestä ja puhelinpalvelua mainostavista esitteistä saivat minut hämmentymään ja pohtimaan Kelan asiakaspalvelussa tapahtuvia muutoksia. Kävin keskustelemassa ajatuksistani professori Antti Kariston kanssa yhteiskuntapolitiikan laitoksella ja olin yhteydessä Kelan tutkimusosastoon. Näiden keskustelujen tuloksena sain mahdollisuuden tehdä pro gradu -tutkielmani Kelan tutkimusosastossa tutkimusassistenttina Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen (Kotus) ja Kelan yhteisessä tutkimushankkeessa, jossa tutkittiin asiakaspalvelua Kelan puhelinpalvelussa. Aloitin työt marraskuussa 2008, osuvasti samana päivänä kun seitsemän Kelan toimistoa Helsingissä suljettiin ja Kelassa meneillään olevat muutokset konkretisoituivat jälleen.

Suuri kiitos mahdollisuudestani olla mukana tässä tutkimushankkeessa kuuluu Hannu Mattilalle Kelan tutkimusosastosta. Hän suhtautui haparoviini tutkimussuunnitelmiini alusta asti kannustavasti ja myönteisesti ja antoi tutkimusprosessin aikana palautetta ideoistani. Kiitän lämpimästi myös Marja-Leena Sorjosta, Liisa Raevaaraa ja Hanna Lappalaista Kotuksesta ennakkoluulottomasta suhtautumisesta minuun graduntekijänä heti hankkeen alusta lähtien. Kotuksen porukoille kiitos myös kielentutkijoina antamistanne tarkoista huomioista.

Kelan Tutkimusosastolta haluan kiittää kaikkia, jotka ovat auttaneet ja tukeneet minua tutkimusprosessin aikana. Erityisesti haluan kiittää Katri Hellsteniä ja Markku Laatua asiantuntevista kommentteista ja lähdevinkeistä. Tarja Hyväriselle, Maini Tulokkaalle ja Airi Pentzinille kiitos tutkimuksen saattamisesta julkaisuksi, Maija Faurielle kielenkääntämisavusta ja keskusteluhetkistä kirjoittamisen lomassa. Olli Kankaalle kiitos siitä, että palkkasit minut.



Kiitos kuuluu myös graduohjaajalleni Antti Karistolle, seminaariryhmälle, haastateltaville, Mikko Rantaselle, Yhteyskeskuksen asiantunneville asiakasneuvojille ja aineiston litteroinnin hoitaneille tarkkakorvaisille tutkimusassistentteille. Puolisolleni Jussille kiitos korvaamattomasta tuesta ja siitä, että muistutit aina välillä, että elämässä on aika monia muitakin asioita kuin gradu. Esimerkiksi pääsiäinen ja kevätauringon lumen alta paljastamat kalliot, joilla voi istuskella.

*Helsingissä elokuussa 2009*

*Hanna-Mari Heinonen*

## SISÄLTÖ

|  |    |
|--|----|
| <b>1 JOHDANTO</b> .....  | 11 |
| <b>2 KOHTI PAREMPAA PALVELUA – PALVELUTOIMINNAN KEHITTÄMINEN<br/>KELASSA</b> .....   | 13 |
| 2.1 Kelan yhteyskeskuksen perustaminen ja palveluverkkouudistukset .....   | 14 |
| 2.2 Mistä PASTE-hankkeesta on kyse? .....  | 16 |
| 2.2.1 ”Jotain oli tehtävä” .....   | 17 |
| 2.2.2 Mallia muilta .....  | 18 |
| 2.2.3 Asiointikanavat pakkoina ja mahdollisuuksina .....   | 20 |
| 2.2.4 Asiakkuus Kelassa – vakuutetusta asiakkaaksi .....   | 22 |
| 2.2.5 Asiakslähtöisyys palvelun tavoitteena .....  | 24 |
| 2.2.6 Byrokraatista asiakaspalvelijaksi .....  | 25 |
| <b>3 VIRANOMAINEN JA KANSALAINEN VUOROVAIKUTUKSESSA</b> .....  | 28 |
| 3.1 Asiakkaan ja virkailijan kohtaamisen institutionaalisuus<br>ja vuorovaikutus ”kulttuurisena tanssina” .....            | 28 |
| 3.2 Identiteetit, roolit ja positiot .....   | 30 |
| 3.3 Aikaisempia viranomaisen roolia ja positioita käsitteleviä tutkimuksia .   | 33 |
| 3.3.1 Katutason byrokraatin paradoksit .....   | 33 |
| 3.3.2 Viranomainen asiantuntevana tietäjänä ja asiakslähtöisenä<br>ymmärtäjänä .....                                       | 35 |
| 3.3.3 Liittoutumisen dilemmoja .....   | 37 |
| <b>4 TEORIOISTA KÄYTÄNNÖN ANALYYSIIN – TUTKIMUKSEN<br/>MENETELMÄLLISET RATKAISUT, AINEISTO JA TUTKIMUSKYSYMYKSET</b> ..... | 39 |
| 4.1 Sosiaalisen konstruktionismin tutkimustraditio ja diskurssianalyysi<br>menetelmänä .....                               | 39 |
| 4.2 Yhteyskeskuksen asiantuntijatilanteet aineistona ja analyysiprosessin<br>esittely .....                                | 41 |
| 4.3 Tarkennetut empiiriset tutkimuskysymykset .....  | 43 |
| <b>5 VIRKAILIJAN TOIMINTATAVAT JA ROOLIT</b> .....   | 44 |
| 5.1 Virkailija asiakaspalvelijana .....  | 44 |
| 5.1.1 Asiakasta myötäilevä virkailija .....  | 44 |
| 5.1.2 Virkailija asiakkaan apurina .....   | 46 |
| 5.1.3 Niin kuin asiakkaalle parhaiten sopii .....  | 50 |
| 5.1.4 Virkailija tulee torjutuksi .....  | 53 |
| 5.1.5 Avuliasta palvelua Yhteyskeskuksesta .....   | 55 |
| 5.2 Virkailija byrokraattina .....   | 58 |
| 5.2.1 ”En pysty hänelle tästä yhdistämään” .....   | 58 |
| 5.2.2 Virkailija tukeutuu lakipykäliin .....   | 59 |
| 5.2.3 Virkailija pysyy tiukkana .....  | 62 |
| 5.2.4 Yhteyskeskuksen byrokraattiset rakenteet .....   | 66 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>6 TUTKIMUSTULOSTEN YHTEENVETO .....</b> | <b>70</b> |
| <b>7 LOPUKSI.....</b>                      | <b>73</b> |
| <b>SUMMARY.....</b>                        | <b>75</b> |
| Conclusion .....                           | 78        |
| <b>KIRJALLISUUS.....</b>                   | <b>80</b> |
| <b>LIITE.....</b>                          | <b>86</b> |



## 1 JOHDANTO

1980-luvulla havahduttiin siihen, että suomalaisessa hyvinvointivaltiossa varttuneet osaavat vaatia aiempaa enemmän. Kiitollisuus lapsilisistä, kunnallisista päiväkodeista ja terveyskeskuksista oli vaihtunut julkisten palvelujen ja sosiaalietuuksien pitämiseen itsestään selvänä. Hyvinvointivaltion organisaatioiden palvelutuotantoon alkoi kohdistua uudenlaisia vaatimuksia. Enää ei riittänyt se, että etuuksia ja palveluja oli tarjolla, vaan myös asiakaspalvelun tuli olla laadukasta: koneen lailla toimivien hallintobyrokraatioiden piti siirtyä standardoidusta palvelusta joustavaan ja asiakkaat huomioivaan palveluun. (Karisto 1990, 361, 371–372, 374.)

Suomalaisen hyvinvointivaltion organisaatioihin kohdistuvat vaatimukset paremmasta palvelusta ovat koskettaneet myös sen ”institutionaalista sydäntä, Kelaa” (Häggman 1997, 9). Alun perin kansaneläkkeen maksamisesta huolehtivaksi laitokseksi perustettu Kela vastaa nykyään lukuisten erilaisten sosiaalietuuksien maksamisesta ja sillä on laissa määrätty velvollisuus neuvoa kansalaisia sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa. Kelassa kehitetään tälläkin hetkellä asiakaspalvelua; meneillään olevassa palvelutoiminnan kehittämishankkeessa pyritään uudistamaan Kelan palvelutoimintaa asiakaslähtöisemmäksi (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011). Kehittämisohjelmassa halutaan luoda uudenlaista asiakaspalvelukulttuuria jäykkänä ja byrokraattisena pidettyyn organisaatioon, halutaan muuttua sosiaaliturvan toimeenpano-organisaatiosta palveluorganisaatioksi. Asiakaspalvelu ja etuuksien ratkaisutyö on myös selvemmin erotettu toisistaan. Asiakkaiden kanssa työskentelevät virkailijat eivät tee ratkaisuja siitä, kenelle etuuksia myönnetään. He ovat kuitenkin niitä etulinjan virkailijoita (*frontline staff*), jotka antavat Kelalle kasvot ja joiden toiminnan kautta hahmottuu mielikuva Kelasta viranomaisena (vrt. Pierre 2009a, 20).

Kehitettäessä Kelaa palveluorganisaatioksi asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden toimintaan kohdistuu enemmän odotuksia ja heidän roolistaan neuvotellaan uudelleen. Virkailijoilta odotetaan asiakaspalveluhenkisyttä ja heidät toivotaan mielletävän asiakaspalvelijoiksi, ei jäykiksi byrokraateiksi. Kyse on mielikuvista: kansalaisen ei tarvitse lähestyä viranomaista hattu kourassa vaan oikeutensa tuntevana, tiedostavana asiakkaana, jolle tarjotaan laadukasta ja yksilöllistä palvelua joustamattoman byrokratian sijaan.

Kelan palveluverkossa on viime vuosina tapahtunut muutoksia. Asiakkaat ja virkailijat ovat perinteisesti kohdanneet Kelan tiskillä, toimistoissa ympäri Suomea. Enää asiakkaan ei kuitenkaan tarvitse asioida toimistossa vaan henkilökohtaista asiakaspalvelua saa myös Kelan puhelinpalvelua hoitavasta Yhteyskeskuksesta. Kelassa onkin asetettu tavoitteeksi, että yhä useampi asiakas ryhtyy asioimaan toimistojen sijaan puhelinpalvelussa. Myös sähköisen asioinnin kehittämiseen on panostettu: monen etuusasian voi nykyään laittaa vireille Kelan internetsivuilla. Asiakkaan ja virkailijan kohtaamiset siirtyvät siis puhelimeen ja paperiset etuushakemukset vaihtuvat sähköisiksi.

Tämä tutkimus käsittelee Kelan puhelinpalvelua eli Yhteyskeskusta ja tarkemmin puhelinpalvelussa työskentelevien virkailijoiden toimintatapoja ja roolia asiakaspalvelutilanteissa. Tutkimukseni aineistona on Kelan yhteyskeskukseen tulleita asiakaspuheluita, jotka on nauhoitettu. Koska Yhteyskeskuksen on tarkoitus laajentua vuoteen 2010 mennessä valtakunnalliseksi, puhelimessa tapahtuvan asiakaspalvelun tutkiminen on ajankohtaista ja tärkeää. Olen tutkimuksessani kiinnostunut siitä, miten Kelassa hahmoteltu uusi asiakaspalvelukulttuuri näkyy Yhteyskeskuksen virkailijoiden toiminnassa. Mitkä toimintatavat tukevat mielikuvaa virkailijoista asiakaspalvelijoina, mitkä eivät? Miten sosiaalivakuutusorganisaation byrokraatista kuoriutuu palveluhenkinen asiakaspalvelija?

Asiointitilanteet Kelassa ovat minulle tuttuja toimistosta, tiskin toiselta puolelta, sillä olen työskennellyt virkailijana helsinkiläisen toimiston asiakaspalvelussa. Käytännössä välitön asiakaspalvelu Kelassa on pääasiassa neuvontatyötä: autetaan asiakasta hakemuslomakkeen täyttämässä, selvennetään etuuksien myöntämiseen liittyviä yksityiskohtia ja tulkitaan päätöksiä kansantajuisesti. Virkailijana tunsin, että miinuun suhtauduttiin ristiriitaisesti. Asiakkaat tuntuivat välillä näkevän minut mitään ymmärtämättömänä byrokraattina, palasena epäoikeudenmukaista järjestelmää, välillä taas vertaisenaan, ihmisenä, joka ymmärtää puhetta ja realiteetteja. Virkailijat ovat katutason byrokraatteina (Lipsky 1980) monesti puun ja kuoren välissä. Olen tutkimuksessani kiinnostunut myös siitä, miten virkailijat löytävät oman paikkansa puun ja kuoren, järjestelmän ja asiakkaan välistä.

Tässä tutkimuksessa asiakkaan ja virkailijan vuorovaikutus ymmärretään sosiaalisen konstruktionismin mukaisesti toiminnaksi, jossa rakennetaan sosiaalista todellisuutta. Lähestyn aineistoani diskurssianalyysin avulla ja pyrin selvittämään, miten virkailijat omalla toiminnallaan rakentavat itselleen asiakaspalvelutilanteissa tietynlaisia rooleja ja paikkoja. Pohdin myös yleisemmin sitä, miten virkailijoiden toimintatavat ovat linjassa Kelassa esitettyjen ajatusten kanssa ja problematisoin sitä, mitä virkailijoiden toiminnalle asetetut odotukset tarkoittavat käytännössä.

Tutkimuksessani esittelen aluksi Kelan palvelutoiminnan ympärillä tapahtuneita muutoksia ja meneillään olevaa palvelutoiminnan kehittämishanketta. Pyrin selvittämään, mistä kehittämishankkeessa on kysymys ja minkälaista asiakaspalvelukulttuuria Kelassa halutaan rakentaa. Tämän jälkeen esittelen tutkimukseni kannalta relevanttia tieteellistä keskustelua viranomaisen ja asiakkaan vuorovaikutuksesta ja sosiaalialan viranomaisen roolista. Seuraavaksi kerron tutkimukseni menetelmällisistä ratkaisuksista, esittelen tutkimuksen aineistoa ja sen analyysiprosessia. Tarkennan myös, mitkä ovat tutkielmani empiiriset tutkimuskysymykset. Tämän jälkeen analysoin edustavien aineisto-otteiden avulla virkailijoiden toimintatapoja ja rooleja Yhteyskeskuksen asiakaspalvelutilanteissa ja sen jälkeen esitän yhteenvedon tutkimukseni keskeisimmistä tuloksista. Lopuksi pohdiskelen vielä palvelukulttuurin muutoksia julkisella sektorilla ja erityisesti Kelassa.

## 2 KOHTI PAREMPAA PALVELUA – PALVELUTOIMINNAN KEHITTÄMINEN KELASSA

Vuonna 2006 Kelan johto päätti, että palvelutoimintaa on kehitettävä. 1.3.2006 perustettiin Kelan johtoryhmän päätöksellä työryhmä, jonka tehtäväksi annettiin Kelan asiakaspalvelun uudistaminen – tai kuten Kelan dokumenteissa asia on muotoiltu: palvelutoiminnan ja tietojenkäsittelyn toimintasuunnitelman valmistelu. Kehittämishanke nimettiin PASTEksi<sup>1</sup>. Kehittämishankkeen ytimessä toimivan 17-henkisen PASTE-ryhmän puheenjohtajana toimii Kelan pääjohtaja, ja tämän lisäksi hankkeeseen on perustettu neljä alatyöryhmää, joiden toimintaan osallistuu yhteensä yli 50 Kelassa työskentelevää henkilöä. Kyseessä on siis Kelankin kokoisessa organisaatiossa varsin iso kehittämishanke. (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011.)

PASTE-hankkeeseen osallistuvan ryhmän tehtävänä on ollut laatia Kelalle uusi palveluohjelma. Sen tulee määritellä, mitä on hyvä palvelu, ja suunnitella palvelukonseptia ja sen toteutusta. Palveluohjelmassa on tehty Kelan palveluverkkoa koskevia linjauksia eli on selvitetty, minkälaisen palvelukanavien kautta asiakkailta on mahdollisuus asioida Kelassa. (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011.)

Sekä julkisella että yksityisellä puolella ollaan kiinnostuneita siitä, miten palvelu saadaan vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Asiakslähtöisyydestä onkin tullut palvelujen kehittämisen iskusana. Monilla palvelusektoreilla on otettu käyttöön uudenlaisia asiakaspalvelumalleja ja asiointikanavia. Julkisten organisaatioiden palvelutoiminnan kehittämisestä puhutaan myös istuvan hallituksen hallitusohjelmassa, jossa mainitaan, että palvelurakenteita on kehitettävä asiakslähtöisemmiksi ja sähköisiä asiointimahdollisuuksia on lisättävä (Hallitusohjelma 2007, 41). Julkisten palvelujen sähköistämisen edistämiseksi on perustettu valtiovaraministeriön hallinnoima kehittämishanke SADe (Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin linjaukset ja toimeenpano -hanke)<sup>2</sup>. (Valtiovaraministeriö.) Sähköisten asiointimahdollisuuksien lisäämistä pidetään selvästi julkisessa hallinnossa keinona lisätä palvelun asiakslähtöisyyttä.

Myös Kelassa asiointikanavia on lisätty ja asiakaspalvelua on pyritty kehittämään asiakslähtöisemmäksi ja joustavammaksi. Tässä luvussa kerron aluksi Kelan palveluverkossa tapahtuneista konkreettisista muutoksista ja siitä, miten näitä muutoksia on perusteltu. Myöhemmin pureudun syvemmälle kehittämishankkeen taustoihin. Olen tutkimustani varten haastatellut PASTE-hankkeessa mukana olevia asiantuntijoita Kelasta. Nämä asiantuntijahaastattelut ovat tutkielmani esitutkimusaineistoa. Asiantuntijahaastattelujen ja Kelan palvelutoiminnan kehittämishanketta kuvaavien dokumenttien avulla pyrin selvittämään, mistä PASTE-hankkeessa oikeastaan on

1 Alun perin PASTElla tarkoitettiin palvelustrategiaa ja tietojenkäsittelyn toimintastrategiaa (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011). Nykyään Kelassa on kuitenkin vain yksi strategia ja kehittämissuunnitelmia kutsutaan ohjelmiksi.

2 SADe-hankkeen loppuraportissa annetaan ehdotus julkisten palvelujen sähköisen asioinnin kehittämislinjauksiksi ja näiden linjausten käyttöönottosuunnitelma vuosille 2009–2012 (SADe-hankkeen loppuraportti 2009).

kysymys. Liitän Kelan asiakaspalvelukulttuurissa meneillään olevat muutokset myös laajemmin sosiaalipalvelujen ja hyvinvointivaltion muutoksiin. Luvun lopussa pohdin tämän tutkimuksen kannalta olennaisimpia PASTE-hankkeeseen liittyviä asioita: asiakaslähtöisyyttä palvelun tavoitteena ja keskustelua virkailijan roolista ja paikasta Kelan asiakaspalvelussa.

## 2.1 Kelan yhteyskeskuksen perustaminen ja palveluverkkouudistukset

Ennen Kelan Yhteyskeskuksen perustamista asiakkaat soittivat tarvittaessa toimistoihin, joissa virkailijat vastasivat muiden töidensä ohella asiakkaiden kysymyksiin. Kelan päätöksiin oli kirjoitettu asiaa käsitelleen virkailijan nimen lisäksi hänen puhelinnumeronsa, johon soittamalla asiakkaat saattoivat kysellä lisätietoa päätöksistä ja niiden perusteista.

Keskitetystä puhelinpalvelumallista keskusteltiin jo vuonna 2004 (Kela 2004 – vuosikertomus, 10), kaksi vuotta ennen PASTE-hankkeen perustamista. Valtakunnallisen puhelinpalvelua keskitetysti hoitavan Yhteyskeskuksen perustamisesta päätettiin vuonna 2005. Puhelinpalvelun ensimmäiset yksiköt päätettiin perustaa suomenkielisiä asiakkaita varten Joensuuhun ja Lieksaan ja ruotsinkielisiä varten Pietarsaaren. (Kela 2005 – vuosikertomus, 3.) Tarkoituksena oli siirtää lähivuosina mahdollisimman monet asiakaspuhelut Yhteyskeskuksen hoidettavaksi, jotta toimistoissa olisi mahdollista keskittyä etuuksien ratkaisutyöhön ja toimistoissa asioivien asiakaspalveluun. (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2006, 2–3.) Yhteyskeskuksen asiakaspalvelu jaettiin palvelunumeroihin Kelan maksamien etuuksien perusteella.

Vuonna 2009 Kelan yhteyskeskuksen yksiköitä on viisi. Yhteyskeskus hoitaa Espoon, Helsingin, Jyväskylän, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan ja Vantaan vakuutuspiirien asiakaspuhelut. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että näiden vakuutuspiirien toimistot eivät ota vastaan asiakaspuheluita, vaan puhelut ohjataan Yhteyskeskuksen yksiköihin ympäri Suomea. Kelan yhteyskeskus hoitaa lisäksi valtakunnallisesti suomenkielisten asiakkaiden asumiseen, työttömyyteen, omaisen kuolemaan, lapsiperheiden etuuksiin ja eläkkeisiin liittyvät asiakaspuhelut. Ruotsinkieliset asiakkaat voivat jo nyt asioida Yhteyskeskuksessa kaikissa Kelaan liittyvissä etuusasioissa. Vuoden 2009 loppuun mennessä Yhteyskeskuksen on tarkoitus laajentua valtakunnalliseksi niin, että puhelinpalvelusta tulee periaatteessa jokaista Kelan asiakasta koskettava palvelukanava. (Asiakaspalvelu 2009.)

Asiakkaiden kiinnostus hakea tietoa internetistä ja asioida sähköisesti on pitkään otettu Kelassa vakavasti (Tuomikoski 2002, ks. Mattila 2004, 53). Sähköisen asioinnin kehittämiseen on myös PASTE-hankkeen myötä käytetty aikaa ja rahaa. Nykyään Kelassa voi asioida käymällä toimistoissa tai yhteispalvelupisteissä, soittamalla puhelinpalveluun tai hoitamalla etuusasioita internetissä. Toimistoista, yhteispalvelupisteistä ja sähköisistä asiointikanavista koostuvan palveluverkon lisäksi Kelan kanssa



asioidaan myös postitse ja suorakorvausmenettelyn kautta. (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011.)

Marraskuun alussa 2008 seitsemän Kelan toimistoa sulki ovensa Helsingissä, jolloin helsinkiläisten toimistojen määrä supistui kolmestatoista kuuteen. Kela on sulkenut toimistoja myös muualla Suomessa, haja-asutusalueilla toimistojen aukioloaikoja on rajoitettu tai toimistoja on korvattu yhteispalvelupisteillä (Laatu 2009). Kelan palveluverkon uudistus on vielä kesken, ja luultavimmin useita toimistoja tullaan lähivuosina sulkemaan eri puolilla Suomea.

Samalla kun Kelan toimistoverkkoa supistetaan sulkemalla toimistoja ja yhdenmukaistamalla aukioloaikoja, Kelan palveluverkko kokonaisuudessaan on laajentunut ja monipuolistunut. Palveluverkkoa laajennetaan siirtämällä asiointia internetiin ja puhelimeen: asiakkaita ohjataan asioimaan Yhteyskeskuksessa tai omatoimisesti internetsivuilla.

PASTE-hankkeen asettamien tavoitteiden mukaisia muutoksia Kelan palveluverkossa on perusteltu sillä, että asiakkaat saavat siten palvelunsa vaivattomasti ja nopeasti. eräs PASTE-työryhmään kuuluva ilmaisi asian näin: Kela vastaa asiakkaiden toivomuksiin palvelujen saatavuudesta: ”helposti ja läheltä”.

PASTE-hankkeessa suunniteltuja palveluverkkouudistuksia on myös julkisuudessa perusteltu pääasiassa asiakkaiden muuttuneilla toiveilla. Päätös sulkea seitsemän toimistoa Helsingissä puhutti lehtien mielipidepalstoilla (muun muassa Helsingin Sanomissa). Kelan Helsingin vakuutuspiirin johtaja vastasi kirjoitteluun Helsingin Sanomien yleisönosastopalstalla 29. lokakuuta 2008. Kirjoitus on otsikoitu: *Asiointi Kelassa hoituu verkossa tai puhelimitse*. Vakuutuspiirin johtaja perustelee kirjoituksessa toimistojen lakkautuspäätöstä ensisijaisesti sillä, että yhä useamman Kelaan liittyvän asian voi nykyään hoitaa internetissä, puhelinpalvelussa tai postitse. Toimistoon tarvitsee pistäytyä enää harvoin. Vakuutuspiirin johtaja kirjoittaa: ”Kaikki tutkimukset osoittavat, että toimistokäyntiä korvaaville asiointikanaville on sekä suuri tarve että kiinnostus.” (Männynoksa 2008.) Kirjoituksesta syntyy sellainen kuva, että toimistojen lakkauttamisen syynä on mahdollisuus asioida muiden kanavien kautta ja että näiden uusien asiointikanavien kehittäminen puolestaan on seurausta asiakkaiden toiveista.

Toimistojen sulkemisilla ja asioinnin sähköistämällä saadaan aikaan myös kustannussäästöjä ja toiminta tehostuu. Vakuutuspiirin johtaja mainitsee kirjoituksessaan Kelan velvollisuuden ottaa toimintansa järjestämisessä huomioon tehokkuus ja taloudellisuus (Männynoksa 2008). Tämä perustelu toimistojen lakkauttamiselle mainitaan vasta kirjoituksen loppupuolella.

Asiakkaiden asiointitoivomuksista ja -odotuksista on olemassa vain vähän tutkimustietoa (Laatu 2009). Olemassa oleva tieto on lisäksi osittain ristiriitaista. TNS Gallup selvitti vuonna 2008 kansalaiskyselyllä muun muassa sitä, miten suomalaiset haluavat

asioida Kelassa. Tutkimusaineisto kerättiin haastatteleamalla puhelimitse 1 000:ta suomalaista. Tutkimuksen perusjoukkoon kuului myös suomalaisia, jotka eivät välttämättä ole aikoihin asioineet Kelassa. Puhelimesta asioiminen herätti vuonna 2008 kaikkein eniten kiinnostusta (84 % vastanneista), toimistoasiointi miltei yhtä paljon (80 %). Internetissä asioimisestakin oltiin hyvin kiinnostuneita: jopa 70 prosenttia vastaajista ilmaisi kiinnostuksensa hoitaa Kela-asioitaan sähköisesti. Oikeastaan kaikki muut paitsi eläkeläiset olivat kiinnostuneita asioimaan internetissä. TNS Gallupin kansalaiskyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että ihmiset ovat kiinnostuneet asioimaan Kelassa uusissa asiointikanavissa, puhelimesta ja internetissä. (TNS Gallup.)

Myös Kelan tutkimusosasto keräsi vuonna 2008 tietoa kansalaisten asiointitavoista. Etuuspäätöksen saaneilta Kelan asiakkailta kysyttiin postikyselyssä: ”Millä tavoin olette etuusasioita hoitaessanne mieluiten yhteydessä Kelaan?”. Vastaajia pyydettiin valitsemaan yksi vaihtoehto palvelukanavien joukosta. 1 207 vastaajan joukosta enemmistö (54 %) hoitaisi mieluiten asiointinsa käymällä Kelan toimistossa. Viidennes vastaajista asioisi mieluiten postitse, 12 prosenttia asioisi puhelinpalvelussa ja vain 8 prosenttia internetin kautta. (Laatu 2009.)

Näyttää siis siltä, että vaikka suomalaisten keskuudessa puhelin- ja internetasioimisesta ollaan kiinnostuneita, Kelan asiakaskunnasta selvä enemmistö haluaa hoitaa asioitaan toimistossa tai postitse. Tämä herättää kysymyksen, kuinka paljon palveluverkossa toteutettuja muutoksia ja palvelujen sähköistämistä voidaan perustella sillä, että asiakkaat toivovat tällaisia muutoksia.

## 2.2 Mistä PASTE-hankkeessa on kyse?

On selvää, ettei Kelan palvelutoiminnan kehittämishanke PASTE ole syntynyt pelkästään reaktiona asiakkaiden muuttuneisiin asiointitavoisiin. PASTE:ssä on kysymys paljon muustakin kuin palveluverkossa tapahtuneista muutoksista. Kysymys on kokonaan uudenlaisen asiakaspalvelukulttuurin rakentamisesta Kelaan. Yritän seuraavaksi selvittää, miksi PASTE-hanke on perustettu. Mitä asioita Kelassa halutaan muuttaa ja miksi?

Näiden kysymysten selvittämiseksi olen haastatellut kolmea Kelassa työskentelevää henkilöä, jotka ovat olleet keskeisesti mukana palvelutoiminnan kehittämishankkeessa.

Pyrin luomaan haastattelutilanteista välittömiä. Olin etukäteen laatinut itselleni listan kysymyksistä, joita esitin haastatelluille, mutta varsinkin kahdelle haastateltavalleni esitin myös spontaanisti mieleen tulevia kysymyksiä. Esitin haastattelujen aikana myös omia ajatuksiani ja mielipiteitäni Kelan palvelujen järjestämisestä. Haastattelutilanteet muistuttivat enemmän keskustelua kuin tiukasti strukturoitua ja hallittua haastattelutilannetta. Käytin kaikissa haastattelutilanteissa nauhuria, jonka käyttämi-

seen pyysin haastatelluilta luvan. Litteroin haastattelut helpottaakseni haastatteluissa esiin nousseiden teemojen jäsentelyä.

### 2.2.1 ”Jotain oli tehtävä”

Kysyin kaikilta haastatelluilta, miksi PASTE-hanke aikoinaan perustettiin: miksi katsottiin, että Kelan palvelutoimintaan tarvittiin muutos. Kaikki haastateltavat mainitsivat hankkeen perustamiselle useita syitä. Yksi haastateltavista korosti organisaation ympäristöstä tulleita muospaineita. Toimistojen sulkeminen ja verkopalvelujen kehittäminen on ollut ympäristöstä tuleviin signaaleihin vastaamista ja Kelan henkilöstöltä tulleisiin ”merkkeihin” reagoimista. Haastateltava puhui ympäristöanalyseista ja strategisista ratkaisuista, kertoi maailman sähköistymisestä ja teknistymisestä. Haastateltavan puheesta välittyy kuva PASTE-hankkeesta Kelan strategisena selviytymisvälineenä: jotain oli tehtävä tai ”maailma olisi ajanut Kelasta ohi”. Haastateltava mainitsi myös asiakkaiden muuttuneet asiointitavoitteet ja toiminnan tehostamisen vaatimukset, mutta päällimmäiseksi jää mielikuva ympäröivän yhteiskunnan muutoksesta seuraavasta pakkotilasta, jossa tehtiin mitä piti tehdä.

Kaksi muuta haastateltavaa perustelivat hankkeen perustamista pikemminkin reaktiona organisaation sisäiseen muutostarpeeseen. Vaikuttaa siltä, että tarve asiakaspalvelukulttuurin muuttamiseen on lähtenyt Kelan sisältä. Näiden haastattelujen perusteella PASTE-hanke vaikuttaa organisaation minäkuvan tietoiselta muokkaiselta. Kuten jo johdannossa toin esiin, Kelassa haluttiin siirtyä toimeenpano-organisaatiosta palveluorganisaatioksi – tai niin kuin toinen haastateltava asian muotoili: asiantuntijaorganisaatiosta palveluorganisaatioksi. Haastateltavien mukaan Kelassa on perinteisesti keskitytty nurinkurisesti enemmän etuuksien ratkaisutoimintaan kuin asiakaspalvelutyöhön. Kela on nähty julkisena laitoksena, jonka toiminta on ennen kaikkea etuuksien toimeenpanoa, ei asiakaspalvelua. Tähän haluttiin PASTEssa puuttua. Jokaisen Kelassa työskentelevän on ymmärrettävä työskentelevänsä palveluorganisaatiossa, jossa ”kaikki alkaa asiakkaasta ja päättyy asiakkaaseen”. Asiantuntemuksella ei ole merkitystä, mikäli sitä ei pystytä tuottamaan hyväksi, asiakaslähtöiseksi palveluksi, yksi haastatelluista toteaa. Perinteinen viranomaispalvelu ei enää tänä päivänä riitä, tarvitaan uudistumista.

Haastatteleman asiantuntijat erottavat selvästi toisistaan sosiaaliturvan toimeenpanon ja asiakaspalvelun. Ymmärrän tämän erottelun siinä mielessä, että siten tuodaan esiin käytännön työtehtävien erilaisuus. Ymmärrän myös, että kyse on asenteesta: Kelassa tehdään muutakin kuin myönnetään ja maksetaan etuuksia, siellä myös neuvotaan ja palvellaan asiakkaita. Asiantuntijoiden kertoman perusteella tuntuu kuitenkin siltä, että he ymmärtävät sosiaaliturvan toimeenpanon ja asiakaspalvelun erillisiksi periaatteellisella tasolla. Tätä minun on vaikeampi ymmärtää. Asiakkaat eivät asioi Kelassa saadakseen *palvelua*, he asioivat siellä koska haluavat selvittää oikeutensa (tai useimmissa tapauksissa he jo tietävät oikeutensa) Kelan maksamiin sosiaalietuuksiin. Lisäksi virkailijan toiminta asiakaspalvelutilanteessa saattaa vaikut-

taa asiakkaan etuusasian käsittelyyn ja tämän sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Merkittäväksi saattaa muodostua esimerkiksi se, muistaako virkailija huomauttaa hakemuksen liitteistä tai osaako hän kertoa asiakkaalle, milloin muutoksenhakuun liittyvät asiakirjat on palautettava. Sosiaaliturvan toimeenpano ja asiakaspalvelu eivät näin ole kaksi erillistä asiaa, vaan Kelan asiakaspalvelutoiminta on yhtä lailla sosiaaliturvan toimeenpanoa kuin etuuspäätösten laatiminen tai etuuksien maksaminenkin.

Massiivisissa, organisaation koko perusidentiteettiä ja palvelumentaliteettia muuttamaan pyrkivissä kehittämishankkeissa on kaikkien muutosjohtamisen oppikirjojen mukaisesti saatava kaikki vakuuttuneiksi muutoksen tarpeellisuudesta ja lähtötilanteen epäkohdista. Puhe siirtymisestä toimeenpano-organisaatiosta palveluorganisaatioksi tulee tässä mielessä ymmärrettäväksi. On liikuttava kohti jotain parempaa, ja toimeenpano-palvelu-vastakkainasettelussa jälkimmäinen kuulostaa paremmalta.

Haastateltavia kuunnellessani tuli mieleen, onko Kela ollut ennen uusia palvelumalleja niin hakoteillä kuin haastateltavat tuntuvat ajattelevan. Onko Kelan asiakkaiden näkemys asiakaspalvelukulttuurista ennen PASTE-hanketta yhtä musta kuin kehittämisryhmän? Kelan asiakkaille suunnattujen tutkimusten mukaan asiakkaat ovat enimmäkseen hyvin tyytyväisiä Kelassa saamaansa asiakaspalveluun ja asiakaspalvelussa työskenteleviä virkailijoita pidetään ystävällisinä ja asiantuntevina (ks. esim. Tuomikoski 1987 ja 2002). Heikompia tuloksia saadaan silloin, kun Kelaa ja muita julkisia palveluntuottajia arvioidaan mielikuviin perustuen ja kokonaisuuksina (Karisto 1990, 364). Näissä mielikuvatutkimuksissa Kela assosioituu usein byrokraattiseksi ja kankeaksi (ks. esim. TNS Gallup, Kansalaiskysely 2008). Mielikuvatutkimusten tuloksia tulkittaessa tulisi kuitenkin käyttää harkintaa: tutkimuksissa ei yleensä ole eroteltu mielikuvia sen perusteella, onko vastaajalla kokemuksia kyseisten palvelujen käytöstä. On siis hankalaa erottaa sitä, perustuvatko mielikuvat omakohtaisiin palvelukokemuksiin vai stereotyyppiseen etukäteisvaikutelmaan. (Karisto 1990, 364–365.)

Asiantuntijoita haastateltuani jäin miettimään, mitkä lopulta olivat ne ympäristöstä tulevat signaalit, jotka pakottivat Kelan kehittämään palveluverkkoaan ja muuttamaan asiakaspalveluprosessejaan. Kuten aikaisemmin kävi ilmi, kyse ei ole siitä, että asiakkaat olisivat heränneet vaatimaan parempaa palvelua tai palvelua internetissä tai puhelimesta. Vaikuttaa siltä, että mielikuvatutkimusten tuloksiin on suhtauduttu Kelassa vakavasti. Niille on myös nähtävästi annettu suurempi painoarvo kuin Kelan asiakkaille suunnattujen tutkimusten tuloksille. PASTE-hanke alkaa vaikuttaa myös Kelan imagonkohotusyritykseltä.

### 2.2.2 *Mallia muilta*

Kun kehitellään organisaatiolle uudenlaisia palvelumalleja ja muokataan palveluprosesseja, selvitetään usein myös sitä, miten asiakaspalvelu on järjestetty muualla. Näin tehtiin myös Kelan palvelutoiminnan kehittämishankkeessa. Haastattemieni asiantuntijoiden mukaan Kelassa on haluttu oppia siitä, miten asiakaspalvelu on jär-

jestetty muissa organisaatioissa. Mallia on haastateltavien mukaan katsottu ainakin pankeista ja vakuutusyhtiöistä. Myös verohallinnon verkkoasioinnin kehittämistä on seurattu Kelassa mielenkiinnolla. Haastateltavien mukaan esikuvina on ollut sekä julkisen sektorin organisaatioita että yrityksiä.

Haastateltavat tuntuvat vertaavan Kelaa toisiin julkisiin organisaatioihin, ja yksi haastateltavista puhuu Kelan heikosta julkisuuskuvausta suhteessa muihin organisaatioihin. Tällainen puhe tukee ajatusta PASTE-hankkeesta pyrkimyksenä vaikuttaa Kelan imagoon. Sen lisäksi, että halutaan pysyä mukana sähköistyvässä yhteiskunnassa ja palvella asiakkaita paremmin, halutaan myös parantaa Kelan julkisuuskuvausta.

Mitenkään tavatonta ei ole se, että mallia on haettu yksityisistä yrityksistä. Julkisen sektorin organisaatioissa katsotaan mallia markkinoilla toimivista yrityksistä, koska ajatellaan, että näin voidaan parantaa organisaation tehokkuutta, järjestää palvelut kustannustehokkaammin ja lisätä asiakastyytyväisyyttä (Pierre 2009b, 15). Palvelujen järjestämisessä on julkisella sektorilla otettu mallia yritysmaailmasta myös esimerkiksi kilpailuttamalla (Julkunen 2006, 88) ja palveluimagoa halutaan kehittää vastaamaan yksityisillä markkinoilla toimivan yrityksen imagoa. Viranomaisten kanssa asioivia kansalaisia halutaan tänä päivänä mieluummin kutsua asiakkaiksi kuin potilaiksi, vakuutetuiksi tai kansalaisiksi (tästä kehityksestä enemmän luvussa 2.2.4).

Asiakas-ajattelu ja samastuminen yksityisen sektorin toimijoihin liittyy myös julkisen sektorin johtamisen muutokseen viime vuosikymmeninä. Verovaroilla rahoitettuja julkisia organisaatioita halutaan ajatella yrityksinä, jotka ovat tulostavasti ympäristölle yhteiskunnalle ja veroja maksaville kansalaisille. Tämä merkitsee tarvetta yhä tehokkaampaan johtamiseen. *New public management* -ajattelu on merkinnyt modernien liikkeenjohtoteorioiden leviämistä myös julkisiin ja hyvinvointivaltion palveluihin. (Ks. esim. Lähdesmäki 2003, 9–15.)

Samastuminen yksityisiin toimijoihin on monessa suhteessa tervetullutta. Koska yritykset joutuvat normaalitilanteessa kilpailemaan asiakkaistaan, ne myös järjestävät palvelunsa mahdollisimman hyvin niin, että ne houkuttelevat asiakkaita, ja yritysten tavoitteena on myös suuri asiakastyytyväisyys. Se on hyvä tavoite myös julkisille organisaatioille. Kelassa nähtävästi ajatellaan, että ottamalla mallia pankki- ja vakuutusyhtiömaailmasta voidaan tuottaa parempaa palvelua halvemmalla.

Yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioissa on kuitenkin eroja, jotka tulisi ottaa huomioon sovellettaessa yksityisen sektorin toimintamalleja julkiselle puolelle. Ensinnäkin julkisten organisaatioiden tehtävät eivät rajoitu pelkästään palvelujen tarjoamiseen, organisaatiot ovat myös osa julkista ja demokraattista hallintoa (vrt. Pierre 2009b, 4). Toinen olennainen ero liittyy asiakkuuteen julkisella ja yksityisellä sektorilla. Asiakkuus yrityksissä perustuu vapaaehtoisuuteen ja valintaan. Voin avata tilin yhteen pankkiin ja hakea asuntolainaa toisesta. Samankaltaisesta valinnanvapaudesta ja vapaaehtoisuudesta ei ehkä voida puhua asioitaessa poliisiin, sosiaalitoimen tai edes Kelan kanssa. Sen lisäksi, että edellä mainitut viranomaiset ovat omalla toiminta-

kentällään monopoliasemassa, myöskään asiakkaat eivät aina asioi viranomaisten kanssa vapaaehtoisesti, saati mielellään.

Pankkien tai vakuutusyhtiöiden malleja ei voi sellaisenaan siirtää sosiaalivakuutusorganisaation asiakaspalveluun. En sano, että näin olisi Kelassa tehtykään. Kuten yksi haastatelluista totesi, kyse on ollut enemmänkin oppimisesta kuin suorasta kopioimisesta, toimintamallien siirtämisestä Kelaan sellaisenaan. Kuitenkin kyse on valinnasta: on haluttu katsoa mallia yksityiseltä puolelta. Miksi haastatellut mainitsevat esikuvina toimineista organisaatioista julkiselta sektorilta ainoastaan verohallinnon?

Kelan PASTE-hankkeessa kyse saattaa olla kehittämishankkeen ajoituksesta ja Kelan käsityksestä omasta paikastaan muiden julkisten organisaatioiden joukossa. Yksi haastatelluista toteaa, ettei PASTEn kaltaisia hankkeita ole vielä juurikaan toteutettu muissa julkisissa organisaatioissa. Vaikuttaa siltä, että PASTEssa on kysymys myös Kelan asemoitumisesta uudelleen muiden julkisten toimijoiden kentällä. Halutaan tehdä jotain hieman paremmin, hieman muita edellä<sup>3</sup>.

### *2.2.3 Asiointikanavat pakkoina ja mahdollisuuksina*

PASTE-hankkeen ideologisinta ydintä tuntuu olevan Kelan palvelumentaliteetin tietoinen muuttaminen, uudenlaisen asiakaspalvelukulttuurin synnyttäminen. Asiakkaille tämä ei kuitenkaan ehkä vielä näy. Asiakkaiden kannalta konkreettisin PASTE-hankkeesta seurannut asia ovat edellä kuvaamani muutokset Kelan palveluverkossa. Myös haastattelemani PASTE-työryhmän jäsenet puhuvat mielellään asiointivaihtoehtojen lisääntymisestä ja tuntuvat pitävän uusia asiointikanavia tärkeänä askeleena kehitettäessä Kelan palvelutoimintaa.

Yksi haastateltavista puhuu useaan kertaan haastattelun aikana toimistossa asioimisesta asiakkaiden ”kyykyttämisenä”. Hän näkee toimistoasioimisen asiakkaiden turhana juoksuttamisena; useimmiten tarkoituksenmukaisempaa on hoitaa asiointia uusissa, kätevämmissä asiointikanavissa. Samaa mieltä tuntuvat olevan myös muut haastateltavat: etuusasian voi pistää vireille toimiston sijaan verkkopankkitunnuksilla Kelan internetpalvelussa ja valmiiksi täytetyt hakemuslomakkeet voi lähettää postissa. Haastateltavat tuntuvat suhtautuvan toimistopalveluun monessa tilanteessa ”epätarkoituksenmukaisena” asiointikanavana.

Asiakas saa toki jatkossakin tulla asioimaan Kelan toimistoon, ja haastateltavat korostavat sitä, että myös tulevaisuudessa toimistoasioinnille on aikansa ja paikkansa. Yksi haastatelluista toteaa, että työkyvyttömyys- tai kuntoutusasioissa olisi ehkä hyvä pistäytyä toimistossa. Toiset puhuvat yleisemmin siitä, miten hankalammissa

<sup>3</sup> Kelan pyrkimyksistä nostaa profiiliaan kertoo myös se, että 2000-luvulla Kela on osallistunut useamman kerran Suomen laatupalkintokilpailuun. Vuonna 2004 Kelalle myönnettiin kilpailussa kunniakirja. Tällöin haastavimmaksi kehittämisalueeksi katsottiin asiakastytyväisyyden parantaminen. (Laatupala 4/2004.) PASTE-hanke perustettiin vajaat kaksi vuotta kunniakirjan luovuttamisen jälkeen.

ja monimutkaisempiin etuuksiin liittyvissä asioissa asiakkaan olisi hyvä tulla paikan päälle keskustelemaan virkailijan kanssa kasvokkain.

Haastateltavat korostavat monessa kohdassa sitä, ettei asiakkaiden ole palveluverkko-uudistusten takia enää *pakko* asioida toimistossa. Tämä pitää paikkansa. Heidän ei ole *pakko* asioida toimistossa, nyt kun Kela-asiat hoituvat myös puhelimitse tai internetissä. Jäin kuitenkin pohtimaan sitä, kuinka monelle Kelan toimistossa asioiminen on tuntunut pakolta. Itselleni tuli usein Kelan tiskillä työskennellessäni tunne, etteivät ihmiset tulleet asioimaan toimistoon pakosta. He tulivat, koska ajattelivat, että Kela-asiat hoituvat kuntoon, kun ne käydään läpi yhdessä tiskin toisella puolella istuvan virkailijan kanssa. Moni tulee Kelan tiskille jättämään valmiiksi täytetyn hakemuksen, jonka olisi periaatteessa voinut postittaa. Usein asiakas haluaa virkailijan yksinkertaisesti varmistavan, että hakemus on täytetty asianmukaisesti (Sorjonen ja Raevara 2006a, 51). Lisäksi Kelan asiakaspalvelua koskevissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että nimenomaan asiakaspalveluun toimistoissa ollaan hyvin tyytyväisiä (Kela-barometri 2008). Asiantuntijahaastatteluista herääkin kysymys: kenelle asiakkaiden asioiminen toimistoissa on ongelma, asiakkaille vai Kelalle?

Kaikki haastateltavat puhuvat uusien asiointikanavien markkinoimisesta. Tämä asiakkaiden palvelukanavaohjaus on PASTEsa keskeistä. Mahdollisuutta hoitaa Kela-asioita omalta kotisohvalta kännykällä tai kannettavalla on kaupattava asiakkaille, jotta he osaavat jäädä kotiin ja välttyä toimistossa jonottamiselta. On kerrottava, että Kelalla on palveluita ”niin kuin kaikilla muillakin”, kuten yksi haastatelluista toteaa.

Uusien asiointikanavien markkinointiin sisältyy kuitenkin myös sudenkuoppia. Kun puhutaan internet- ja puhelinasioinnista helppona ja nopeana tapana asioida ja kaupata sitä asiakkaille, saatetaan samalla myös luoda mielikuva uusista palvelukanavista vanhoja parempina ja suositeltavina palvelukanavina. Tällöin saatetaan jakaa asiakkaat parempiin ja huonompiin asiakkaisiin tai asiakkaisiin ja ei-asiakkaisiin (vrt. Roivainen 1995, 93). Asiakkaiden asioidessa nopeasti ja näppärästi uusien asiointikanavien kautta ei-asiakkaat asioivat hankalasti ja *pakosta* toimistoissa.

Asiointikanavien markkinoimiseen ja palvelukanavaohjaukseen liittyy myös toisenlainen ongelma. Kelassa halutaan kehittää palvelua asiakaslähtöisemmäksi ja tarjota asiakkaille mahdollisuuksien mukaan näiden tarpeet ja toiveet huomioivaa palvelua (tästä lisää luvussa 2.2.5). Toisaalta haastattelemani asiantuntijat kuvaavat tilanteita, joissa toimistossa asiointi katsotaan ”epätarkoituksenmukaiseksi”. He ajattelevat, että asiakkaan kannalta on parempi, että hän lähettää ilmoituksensa työttömyysajasta Kelan internetsivujen kautta kuin tuo paperisen ilmoituksen täytettynä toimistoon. Monen asiakkaan kohdalla asia varmaan onkin juuri näin. Jotta voitaisiin puhua asiakaslähtöisyydestä, eikö asiakkaan kuitenkin kuuluisi olla se, joka määrittelee, mikä on hänen kannaltaan tarkoituksenmukaista?

### 2.2.4 *Asiakkuus Kelassa – vakuutetusta asiakkaaksi*

Ennen kuin lähdän erittelemään, mitä muutoksia PASTE-hanke merkitsee suhtautumisessa asiakkaisiin, on tiivistettävä sitä keskustelua, jota on käyty sosiaalipalvelujen ja asiakkuuden ympärillä. Sosiaalipalveluihin ei alkujaan ole liittynyt ajatusta asiakkuudesta. Varhaisissa sosiaalihuollon dokumenteissa sosiaalihuollon asiakkaisiin viitattiin muun muassa vaivaisina, jaksamattomina, vanhoina, sairaalloisina (vuoden 1879 vaivaishoidon asetus ks. Ketola 1995, 172). Puhe asiakkaasta on tullut mahdolliseksi hyvinvointivaltion kehittymisen myötä. Universaaleihin, ei-leimaaviin etuuksiin perustuvassa järjestelmässä, jossa jokainen kansalainen on tavalla tai toisella tekemisissä sosiaalipalvelujen kanssa, ei ole enää tarpeellista puhua sosiaalihuollon asiakkaista hoidokkeina tai vaivaisina. Asiakkuudesta puhuminen on yhdistetty 1970-luvulta lähtien sosiaaliturvan perusperiaatteisiin: palveluhenkisyyteen, normaaliuteen, valinnanvapauteen ja luottamuksellisuuteen (Ketola 1995, 173).

Sosiaalipalveluissa asiakkuudesta ryhdyttiin laajemmin keskustelemaan 1980-luvulla. Myös sosiaalihuoltoa käsittelevässä lainsäädännössä korostettiin asiakkaan asemaa, oikeuksia ja osallisuutta. (Rauhala 1996, 144–149, ks. Maaniittu 1998, 162.) Asiakkuus assosioituu usein myönteisiin määritteisiin. Asiakas on subjekti, vapaa valitsemaan, itsemääräytyvä ja osallistuva. (Ketola 1995, 173.) Yksityisellä palvelusektorilla on haluttu luoda mielikuvaa asiakkaasta kuninkaana, ja markkinamaailma on perustunut asiakkaiden kosiskeluun. 1980-luvulta lähtien sosiaalipalveluita on kehitetty yhä enemmän lainaamalla ajatuksia ja oppeja markkinoiden toimintaperiaatteista. Asiakkuus-ajatus sopii sosiaalipalvelujen markkinahenkisyyteen hyvin siinä mielessä, että puhumalla asiakkuudesta sosiaalipalvelut näyttäytyvät yksilöllisinä valintoina eivätkä taloudelliseen tai terveydelliseen tilanteeseen liittyvänä pakkona.

Asiakkuudesta puhuminen sosiaalipalvelujen yhteydessä liittyy siis sekä hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan kehittymiseen että näiden palvelujen perusuonteiden muutokseen ja sosiaalipalvelujen tuottajien haluun samastua yksityisiä palveluja tarjoavien joukkoon. Julkiset organisaatiot puhuvat tänä päivänä varsin ongelmattoman oloisesti asiakkaista.

Asiakkuus-diskurssi on nykyään vallitseva puhetapa myös Kelassa. Aiemmin asiakkaisiin viitattiin usein vakuutettuina tai etuudensaajina, mutta nykyään asiakkaista puhuminen tuntuu olevan ainoa oikea tapa viitata yksittäisiin kansalaisiin tai organisaatioihin, jotka asioivat Kelassa.

Asiakas-käsite on kuitenkin sosiaalipalvelujen yhteydessä ongelmallinen. Se hämärtää sosiaalipalvelujen kanssa asioivan kansalaisen ja julkisen palveluntarjoajan välistä suhdetta. Julkisten palvelujen asiakkuus voidaan hahmottaa selkeämmin kansalaisen ja viranomaisen välisenä suhteena. Suhteita voidaan luokitella sen perusteella, kuinka paljon liikkumatilaa viranomaisella on palvelujen tarjoajana ja kuinka suuri on kansalaisen vapaus valita palveluja. On esitetty, että asiakkuudesta voidaan puhua varsinaisesti vain tilanteessa, jossa sekä kansalaisella että palveluja tarjoavalla viran-



omaisella on paljon liikkumatilaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisella on vapaus valita samankaltaisia palveluja tuottavien joukosta mieleisensä ja viranomaiset saavat valita omaan ideologiaansa ja tyyliinsä sopivia kansalaisia asiakkaiksi. Sosiaalipalveluissa tilanne on harvoin tämänkaltainen. Perinteisesti sosiaalipalvelujen kohdalla kansalaiset ovat ennemminkin saajan tai suojatien roolissa. Tämänkaltaisessa tilanteessa yksittäisellä kansalaisella on hyvin vähän valinnanvapautta erilaisten palvelujen välillä, ja viranomaiselle jätetty harkintavalta koskien sitä, kuka saa palveluja, on melko suuri. (Hasenfeld ym. 1987, ks. Ketola 1995, 173–177.)

Kelalla on täydellinen tarjoamiensa etuuksien ja palvelujen monopoli ja tämän lisäksi melko paljon lailla turvattua soveltamisvaltaa etuuksien myöntämisessä. Tässä mielessä Kelassa asioivien kutsuminen asiakkaiksi kuulostaa harhaanjohtavalta. Suojateista tai saajista puhuminen ei kuitenkaan olisi 2000-luvun Suomessa korrektilä. Voidaankin ajatella, että puhuttaessa sosiaalipalveluissa asioivista kansalaisista asiakkaina tärkeintä on käsitteen herättämät mielikuvat vapaaehtoisuudesta ja valinnanvapaudesta. Sosiaalipalvelujen käyttäminen on vähemmän sosiaalisesti leimaavaa asiakkaana kuin suojattina.

PASTE-hankkeessa halutaan vaikuttaa mielikuvaan Kelassa asioimisesta. Yksi haastateltava vertaa Kelassa asioimista asioimiseen sosiaalitoimistossa. Hän puhuu siitä, kuinka sosiaalitoimistoon on mentävä ”hattu kourassa”, ja toteaa, ettei tämä saa pitää paikkansa asioitaessa Kelassa. Kelaan tullaan, koska siihen on *mahdollisuus*, ja Kelassa asiakkaan on tunnettava olevansa *asiakas*, jolla on vaihtoehtoja. Kelan asiakkaat ovat asiakkaita samaan tapaan kuin he ovat asiakkaita lähikaupassa tai vakuutusyhtiössä.

Palveluverkon muutokset vahvistavat ajatusta kuluttaja-asiakkuudesta. Täytyy kuitenkin muistaa, että käteväksi mainostettu sähköinen asiointi edellyttää asiakkaalta myös tiettyjä tietoteknisiä valmiuksia, osaamista ja halua tämän osaamisen käyttämiseen (Laatu 2009). Asiakkaalle tarjotaan aikaisempaa oma-aloitteisemmän asiakkaan roolia. Netissä asioiminen tapahtuu Kelan nettisivuilla olevien ohjeiden mukaan ilman asiantuntijan, Kelan virkailijan, apua. Asiakkaan on oltava itse tarkempi muun muassa siinä, mitä etuushakemukseen tulee liittää ja mitä asioita siinä tulee mainita.

Monelle itsepalveluun perustuva, ajasta ja paikasta riippumaton asiointi sopii hyvin ja on tervetullut uudistus Kelan palveluihin. Tähän samaanhan on opittu muualla. Vielä 1990-luvulla pankkiasiat hoidettiin pääasiassa pankkien konttoreissa kasvokkain pankkivirkailijan kanssa. Kymmenessä vuodessa pankkien palvelut ovat siirtyneet puhelimeen ja internetiin. Pienet juoksevat pankkiasiat hoidetaan verkkopankkitunnuksilla tai itsepalveluun perustuvilla maksuautomaateilla, ja tarvittaessa kysytään neuvoa pankkivirkailijalta puhelimitse soittamalla valtakunnalliseen puhelinpalveluun tai lähettämällä sähköpostia. Itsepalveluun ja asiakkaiden omatoimisuuteen on luotettu myös lentoyhtiöissä. Nykyään voi kotitietokoneella varata itselleen esimerkiksi istumapaikan lentokoneessa. Vastaavia esimerkkejä on paljon.

Eräs haastatelluista totesi, että PASTEn linjausten mukaisesti uusia asiointimahdollisuuksia, puhelin- ja internetpalveluita, markkinoidaan tasaisesti kaikille asiakkaille. Jokaisella tulee olla mahdollisuus asioida kätevämmiin. Saattaa kuitenkin olla niin, että kaikki eivät ole valmiita tai eivät halua ottaa omatoimisen ja osaavan kuluttaja-asiakkaan roolia vastaan. Kelan palveluverkkouudistusten vaikutukset eivät todennäköisesti jakaudu tasaisesti erilaisten asiakasryhmien kesken.

### *2.2.5 Asiakslähtöisyys palvelun tavoitteena*

Yhteistä kaikkien haastateltavien näkemyksille PASTE-hankkeen perustamisen syistä on asiakasnäkökulman esiin tuominen. Haastateltavat puhuvat asiakkaiden uusista palveluodotuksista, asiakslähtöisestä palvelusta ja Kelan vanhan asiakaspalvelumentaliteetin riittämättömyydestä. Kyse on kahdesta erillisestä asiasta: on katsottu, että Kelan on sekä järjestettävä palvelunsa asiakslähtöisesti että asiakaspalvelutilanteissa palveltava asiakkaita asiakslähtöisesti.

Kiinnitän ensin huomiota asiakslähtöisyyteen palvelujen järjestämisessä. Julkisia hyvinvointipalveluja on yleisesti moitittu siitä, että asiakkaiden mielipiteitä ja odotuksia ei oteta huomioon. On sanottu, että hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on keskitytty liikaa palveluntarjoajien näkökulmaan ja unohdettu asiakkaiden toiveet palveluista. (Hautamäki 1997, 100–103.) Tämän seurauksena sosiaali- ja terveystalvelujen yhteydessä puhutaan nykyään paljon asiakslähtöisyydestä.

PASTE-hankkeen vaikutuksesta toteutetut muutokset eivät kuitenkaan ole syntyneet pelkästään asiakslähtöisen pohdiskelun tuloksena. Mikäli palveluja järjestetään asiakslähtöisesti, tulee lähteä liikkeelle siitä, minkälaista palvelua asiakkaat haluavat ja miten he haluavat asioida. En väitä, ettei näitä kysymyksiä olisi Kelassa mietitty, mutta PASTE-hankkeen taustalla on myös pragmaattisempia asioita, kuten asiakaspalvelun tehostaminen ja Kelan julkisuuskuvaan vaikuttaminen. On siis harkittava, kuinka pitkälle Kelan palvelutoiminnan kehittämistä voidaan kuvata asiakslähtöisenä toimintana.

Haastattelujen perusteella käy selväksi, että asiakslähtöisyys on PASTE-hankkeessa otettu myös yksittäisten asiakaspalvelutilanteiden tavoitteeksi: virkailijoiden on palveltava asiakkaita asiakslähtöisesti. Tämä on tuttu tavoite myös muualla: mitattaessa sosiaalipalvelujen laatua kiinnitetään nykyään huomiota ennen kaikkea palvelun asiakslähtöisyyteen (Maaniittu 1998, 153). Haastateltavat antavat kuitenkin hyvin vähän käytännön esimerkkejä siitä, mikä on asiakslähtöistä palvelua. Yksi haastateltavista selventää asiaa hieman: Kelan virkailijoiden ei pidä lähteä olettamaan asiakkaasta mitään, vaan heidän on osattava kuunnella asiakasta, reagoitava siihen, mitä asiakas kysyy ja kommentoi. Tämän perusteella kuunteleminen ja tilan antaminen asiakkaalle tuntuu olevan keskeistä Kelan tavassa määritellä asiakslähtöistä palvelua.

PASTE-hanketta koskevista dokumenteista avataan asiakaslähtöisyyttä enemmän. Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan Kelassa pääpiirteissään seuraavia asioita: asiakaita palvellaan yksilöllisesti, avuliaasti, ystävällisesti, asiantuntevasti, aktiivisesti, yleiskielellä, nopeasti ja yhdessä paikassa. Asiakas myös tarvittaessa ohjataan asioimaan oikeaan paikkaan, mikäli asiakkaan asia ei kuulu Kelan etuuksien piiriin. (Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011.)

Asiakaslähtöisyys palvelun tavoitteena tuntuu kasaavan monia asioita Kelan asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden harteille. Tarkastelen seuraavaksi sitä, minkälaisena PASTE-hankkeesta nähdään asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden työnkuva ja rooli Kelassa.

### 2.2.6 *Byrokraatista asiakaspalvelijaksi*

Tämän tutkimuksen kannalta olennaisin asia ovat PASTE-hankkeen toteutuksen vaikutukset asiakaspalvelussa työskenteleviin: mitä heiltä odotetaan ja minkälaisena heidät nähdään Kelassa kaikkien uudistusten keskellä. Pyysin kahta haastateltua ottamaan kantaa siihen, kumpaan viiteryhmään he mieluummin assosioivat Kelan asiakaspalvelussa työskentelevän virkailijan: sosiaalitoimistossa työskenteleviin sosiaalityöntekijöihin vai pankin palveluneuvojiin. Molemmat vastasivat Kelan asiakaspalvelussa työskentelevän virkailijan muistuttavan enemmän pankin palveluneuvojaa kuin sosiaalityöntekijää. Toinen haastatelluista perusteli valintaansa sillä, että Kelan asiakaspalvelussa on tarkoitus hoitaa Kelaan liittyvää asiointia. Hän totesi, etteivät asiakaspalvelussa työskentelevät ole pappeja, lääkäreitä, sosiaalityöntekijöitä tai hautausurakoitsijoita vaan Kelan palveluneuvoja<sup>4</sup>. Asiakkaita palvellaan etukäteen sovitulla tavalla ja hoidetaan asioita, ei asiakkaita. Toisen haastateltavan mukaan kyseessä on imagoasia. Hänen mukaansa pakkoon ja nöyristeleeseen asiointiin liittyviä miellelyhtymiä tulee välttää. Vaikuttaa siltä, että haastateltavan mielestä pankin palveluneuvoja kuulostaa sosiaalityöntekijää paremmalta.

Pankin palveluneuvojan työnkuva on muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Rutiini- ja taustatyöt eivät enää yleensä kuulu palveluneuvojille (Kortteinen 1992, ks. Siika-aho 2006, 7) ja pankeissa on ryhdytty painottamaan myyntityötä (Heikkilä 1998, ks. Siika-aho 2006, 8). Palveluneuvojat tekevät pankissa nykyään asiakaspalvelutyötä, ja he ovat erikoistuneet työssään kapeisiin asiakassegmentteihin (Kortteinen 1992, ks. Siika-aho 2006, 7–8). Pitkille asiakassuhteille tai rupattelulle asiakkaiden

<sup>4</sup> Haastattelemani asiantuntijan puheesta käy ilmi, että asiakaspalvelutehtävissä työskenteleviä virkailijoita kutsutaan Kelassa nykyään palveluneuvojiksi. Kelassa seurataan siis pankkialaa ja muuta yritysmaailmaa myös retorisesti. Puhun kuitenkin omassa tutkimuksessani asiakaspalvelutyötä tekevästä Kelan työntekijöistä selvyuden vuoksi Kelan virkailijoina. Haluan kutsua heitä yleiskielisesti virkailijoiksi, koska käsittääkseni kansalaisten puheesta heihin viitataan vakiintuneesti juuri näin. Lisäksi aikaisemmissa Kelan asiakaspalvelua koskevista tutkimuksista asiakaspalvelutyötä tekevästä työntekijöistä puhutaan virkailijoina (ks. esim. Sorjonen ja Raevaara 2006b.) Todellisuudessa Kelassa työskentelevät henkilöt ovat työsuhteessa ja he ovat toimihenkilöitä.

kanssa ei enää ole tilaa eikä aikaa kiireisessä pankkimaailmassa (Siika-aho 2006, 69–70).

Sosiaalitoimistossa työskentelevät sosiaalityöntekijät ovat viranomaistahon edustajia, byrokraatteja. Asiakassuhteet saattavat kestää vuosia ja asiakkuus sosiaalitoimessa on usein kokonaisvaltaista. Sosiaalityö tähtää asiakkaiden arjen tukemiseen ja sosiaalityöntekijöiden tarjoama ”asiakaspalvelu” sisältää sekä taloudellista että muuta apua.

Kelan virkailijat eivät tietenkään ole sen enempää sosiaalityöntekijöitä kuin pankin palveluneuvojiakaan. Yllätyin kuitenkin haastateltavien vastauksista: omat kokemukseni Kelan asiakaspalvelusta ohjaavat mielikuviani lähemmäs sosiaalityötä kuin pankkimaailmaa. Kela on osa hyvinvointivaltion sosiaaliturvakoneistoa, johon myös sosiaalitoimistot kuuluvat. Pankkien todellisuus on toisenlainen. Voidaan tietysti sanoa, etteivät haastateltavien assosiaatiot ole merkityksellisiä ja että mielikuvilla on lopulta hyvin vähän vaikutusta siihen, minkälaista asiakaspalvelu on Kelassa nyt tai tulevaisuudessa.

Haastateltujen vastauksissa kiteytyy konkreettisella tavalla se, mihin ollaan menossa ja minkälaisena virkailijoiden rooli Kelassa nähdään. Tuntuu siltä, että Kelassa käydään taistelua byrokraatioihin ja byrokraatin rooliin liittyviä mielikuvia vastaan. PASTE-hankkeessa keskeisiksi nostettuja asioita, kuten asiakaspalveluhenkisyttä tai asiakaslähtöisyyttä, ei perinteisesti yhdistetä hyvinvointivaltion byrokraatioihin. Toisin kuin monissa muissa kielissä ja sanan alkuperäisessä merkityksessä (ks. Weber 1947), suomen kielessä sanalla *byrokraatti* on negatiivinen arvolutaus. Sana herättää mielikuvia joustamattomuudesta, tunteettomuudesta ja mekaanisuudesta<sup>5</sup>. Näiden mielikuvien välttäminen tuntuu olevan PASTE-hankkeessa olennaista, ja hanketta koskevissa dokumenteissa käytetty retoriikka tukee tätä ajatusta. Kuten yksi haastateltavista totesi: kyseessä on imagoasia.

Kelan virkailijat tietenkin ovat byrokraatteja, he työskentelevät viranomaisorganisaatioissa<sup>6</sup>. Tätä asiaa on vaikea kiertää. Vastakkainasettelu asiakaspalvelija–byrokraatti on myös todellisuudessa virkailijoiden kohdalla keinotekoinen: he ovat sekä byrokraatteja että asiakaspalvelijoita. Kyse on lähinnä mielikuvista. Kelassa tunnutaan ajattelevan, että virkailijan on parempi luoda itsestään mielikuva asiakaspalvelijana kuin byrokraattina. Tästä syystä kyseinen vastakkainasettelu on merkityksellinen myös tässä tutkimuksessa.

Kuten pankkimaailmassa myös Kelassa asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden työtehtävissä on tapahtunut konkreettisia muutoksia. Ennen oli tavallista, että

5 Näitä samoja adjektiiveja käytetään kuvaamaan virheettömästi toimivaa byrokraattisen organisaation ideaalia (ks. Weber 1947). Hyvinvointivaltion byrokraatioihin kohdistetussa kritiikissä näitä organisaatioita syytetään usein juuri niistä ominaisuuksista, joiden piti olla niiden vahvuuksia (rationaalisuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus) (Tuomikoski 1987, 16).

6 Virallisesti Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka toimii eduskunnan valvonnan alla (Tuori ja Kotkas 2008, 59). Lainsäädännössä Kela rinnastetaan yleensä viranomaiseksi (ks. Tuori ja Kotkas 2008, 569).

asiakkaan asiat tulivat kerralla hoidetuksi Kelan tiskillä. Olen itsekin auttanut ensin asiakasta hakemuksen täyttämässä, tämän jälkeen ratkaissut hänen etuusasiansa ja lopuksi siirtänyt koneella etuussumman asiakkaan tilille. Tai mikäli mennään vielä ajassa taaksepäin, virkailija ojensi asiakkaalle esimerkiksi työttömyyskorvauksen oikein täytettyä työttömyysajanilmoitusta vastaan käteisenä suoraan Kelan tiskiltä. Toisin sanoen asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden työnkuvaan kuului sekä neuvonta ja kaikenlainen muu asiakaspalvelu että etuuksien ratkaisutyö. Erään haastateltavan mukaan tämä on yksi asia, josta PASTE-hankkeessa viimeistään on haluttu eroon. Kelan toimistojen asiakaspalvelussa ei enää tehdä etuuksien ratkaisutyötä tai makseta asiakkaille päivärahoja.

PASTEssa virkailijoilta toivotaan myös aikaisempaa selkeämpää ammatillista asemoitumista suhteessa Kelaan ja asiakkaaseen. Erään haastateltavani mukaan virkailijoilla on toisinaan ongelmia pysyä omassa roolissaan. Virkailija saattaa mennä liiaksi asiakkaan kokemuksiin mukaan, innostua päivittelemään asiakkaan kanssa asioita turhan henkilökohtaisella tasolla. Tai virkailija saattaa lähteä etsimään syitä asiakkaan saamalle huonolle palvelulle tai asiakkaan kannalta harmilliselle etuus päätökselle muualta Kelasta: ”minähän en voi tälle mitään, kun tämä päätös on tehty tuolla toisessa toimistossa” tai ”on ikävää, että teitä on palveltu huonosti, meillä puhelinpalvelussa nämä asiat kyllä hoituvat paremmin”.

Kelan asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden rooli on monella tavalla risti riitainen. On osattava auttaa asiakkaita lain vaatimalla tavalla mutta pitäytyttävä puuttumasta liikaa asiakkaan tekemiin ratkaisuihin. On oltava läsnä mutta pidettävä etäisyyttä. Moderniin sosiaalipolitiikkaan kuuluu ajatus auttajan ja autettavan (sosiaalisesta) etäisyydestä (Wilensky ja Lebeaux 1965, 141). Usein asiakkaat kokevat saamansa etuus päätökset epäoikeudenmukaisiksi, ja virkailija saa kuulla vihaisia vuodatuksia järjestelmän byrokraattisuudesta ja etuuksien liian kireistä saantiehdoista. Virkailijalle tilanne on hankala: hän on tämän järjestelmän edustaja työnsä puolesta ja hänen tulee noudattaa ammatillisen roolinsa mukaista asennoitumista asiakkaan ilmaistessa harmiaan. Toisaalta hän on ihminen, joka näkee toisinaan asiakkaan tilanteen yhtä epäoikeudenmukaisena kuin asiakaskin. Tällöin ongelmaksi muodostuu se, kenen puolelle virkailija lopulta asettuu: epäoikeudenmukaisen ja kasvottoman järjestelmän vai pettyneen asiakkaan. (Palaan tähän luvussa 3.3.3.)

Vaikka PASTEn myötä virkailijoilta edellytetään ammatillisuutta ja roolissaan pysymistä, kyse ei haastateltavien mukaan ole tylyydestä tai sydämettömyydestä. Asiakkaat on otettava vastaan ihmisinä; ja kuten yksi haastateltavista asian ilmaisi, virkailijan on kohdeltava asiakkaita niin kuin kohtelisi esimerkiksi naapuriaan. Virkailijan on kuitenkin muistettava, että kyseessä on Kelaa viranomaisena edustavan toimihenkilön ja kansalaisen kohtaaminen, jossa virkailijan on ymmärrettävä pitää tarvittavaa etäisyyttä tilanteeseen ja asiakkaaseen.

### 3 VIRANOMAINEN JA KANSALAINEN VUOROVAIKUTUKSESSA

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan asiakkaan ja Kelan virkailijan kohtaamista. Seuraavaksi esittelen tutkimukseni keskeisiä käsitteitä ja sitä tieteellistä keskustelua, johon tutkimukseni liittyy.

Asiakkaan ja viranomaisen kohtaamista on tutkittu muun muassa sosiaalityön kontekstissa (ks. esim. Jokinen 1995, Rostila 1997 ja Juhila 2006). Sosiaalityössä asiakkaan ja viranomaisen kohtaaminen on ongelmien ratkaisemiseen tähtäävää vuorovaikutusta, jossa viranomaisen ammatillisena tehtävänä on auttaa asiakasta selviytymään elämänsä solmukohdista ja helpottaa asiakkaan arkea. Kelan asiakaspalvelutyö ei ole samalla lailla kokonaisvaltaista auttamistyötä kuin sosiaalityö sosiaalitoimistossa; asiakkaiden ongelmat ovat usein spesifejä ja liittyvät Kelan maksamien etuuksien hakemiseen ja myöntämisen edellytyksiin. Vaikka Kelan asiakaspalvelutyö ei olekaan suoraan rinnastettavissa sosiaalityöhön, olen hyödyntänyt omassa tutkimuksessani sosiaalityötä koskevaa tutkimustietoa asiakkaan ja viranomaisen kohtaamisesta.

Tiivistämällä muun muassa Michael Lipskyn (1980) ja Arja Jokisen (1995) ajatuksia selvitän myös, minkälaista problematiikkaa liittyy viranomaisen ja kansalaisen kohtaamisiin, minkälaisena sosiaalipalvelujen viranomaisen rooli on perinteisesti nähty ja mikä on yksittäisen viranomaisen suhde edustamaansa järjestelmään ja yksittäiseen kansalaiseen.

#### 3.1 Asiakkaan ja virkailijan kohtaamisen institutionaalisuus ja vuorovaikutus ”kulttuurisena tanssina”

Asiakkaan ja viranomaisen kohtaamisessa on aina havaittavissa institutionaalisia piirteitä. Institutionaalisuudella tarkoitetaan sitä, että kohtaamisessa toteutuvat tietyt, enemmän tai vähemmän ennalta määrätyt, yhteiskunnalliset ja ammatilliset tehtävät ja asemat, joiden mukaan kohtaamisen osapuolet toimivat (Jokinen ym. 2000, 16). Analysoitaessa sosiaalipalvelujen asiakaspalvelutyötä on tärkeää tunnistaa ja eritellä näitä institutionaalisia rakenteita vuorovaikutusprosessissa. Asiakaspalvelutilanteen institutionaalisuutta luodaan tilanteissa jatkuvasti. Sekä asiakas että viranomainen rakentavat ja ylläpitävät tilanteessa institutionaalisuutta muun muassa asettumalla ja asettamalla toisiaan erilaisiin rooleihin (vrt. Jokinen ym. 2000, 17).

Keskustelunanalyysissa puhutaan arkikeskustelusta eroavasta institutionaalisesta keskustelusta, jolla tarkoitetaan sellaista puhetta, jolla osapuolet suorittavat erityisiä institutionaalisia tehtäviä (Peräkylä 1997, 177). Asiakkaan ja virkailijan keskustelut Kelassa ovat institutionaalisia ja niihin liittyy monenlaisia rituaaleja ja tapoja. Osapuolten teot ja sanomiset tulevat ymmärretyiksi tilanteessa jatkuvasti läsnä olevien oletusten ja taustatulkintojen kautta. Näistä taustatulkintoista on mahdollista puhua myös institutionaalisina todellisuuksina. Ne luovat tilanteessa yhteisymmärryksen perustan. Kelan asiakaspalvelussa asiakkaat ja virkailijat ovat molemmat tietoisia siitä,

että kyseisessä tilanteessa toteutetaan Kelan etuuksiin liittyvän neuvonnan mallia. Näin ollen tilanteessa tapahtuvat asiat (asiakkaan antama henkilötunnus<sup>7</sup>, virkailijan esittämät kysymykset<sup>8</sup>) tulevat tulkituiksi tähän institutionaaliseen tilanteeseen kuuluvina käytäntöinä. (Juhila 2006, 203–204.)

Kelan asiakaspalvelussa asiakkaan ja virkailijan kohtaamiset ovat institutionaalisia paitsi siinä mielessä, että ne ovat asiakkaan ja viranomaisen kohtaamisia, myös siten, että ne ovat asiakaspalvelutilanteita. Asiakaspalvelutilannetta rakennetaan erityisellä palvelupuheella, johon osallistuu virkailijan lisäksi asiakas. Eija Ventola on kuvannut tyypillisen palvelutilanteen rakentuvan peräkkäisistä elementeistä: tervehdyksistä tai palveluvuoron jakamisesta, palvelupyynnöstä, palvelusta, päätöksestä, tavarantavainvaihdoista, maksamisesta ja lopetuksesta (kiitoksista ja loppu-tervehdyksistä) (Ventola 1987, ks. Jaakkola 2008, 31). Asiakaspalvelutilanteet rakentuvat useimmiten hyvin ennakkoitavasti. Näin on myös Kelan asiakaspalvelussa. Kelan toimistoasiointia tutkineet Marja-Leena Sorjonen ja Liisa Raevaara (2006c) ovat havainneet asiakaspalvelutilanteiden koostuvan Kelassa seuraavista peräkkäisistä osista: tervehdykset, käynnin syyn esittäminen (palvelun tai tiedon pyytäminen), pyynnön täyttäminen ja jatkotoimista sopiminen. Mahdollisesti asiakastilanne lopetetaan vielä kiitoksiin ja hyvästelyihin (Sorjonen ja Raevaara 2006c, 126–130).

Asiakaspalvelutilanteen aikana kaikki osapuolten välinen keskustelu ei ole institutionaalista palvelupuhetta. Keskustelun osapuolet rupattelevat välillä myös ei-institutionaalisissa rooleissaan, puhutaan esimerkiksi säästä tai joulunodotuksesta. Tällöin asiakas ja virkailija koukkaavat sivupolulle, kuitenkin yleensä vain palataksaan pian takaisin institutionaaliseen palvelupuheeseen. (Ventola 1987, ks. Jaakkola 2008, 31.) Kelassa *small talkia* tai rupattelua esiintyy sekä asiointitilanteiden lopuksi että asiointitilanteiden aikana (Sorjonen ja Raevaara 2006c, 142–148).

Eero Suoninen (2000) puhuu asiakkaan ja viranomaisen vuorovaikutuksesta *kulttuurisena tanssina*. Suoninen kuvailee viranomaisen ja asiakkaan kohtaamista tilanteeksi, jossa keskusteluprosessin edetessä liikutaan tanssilajista toiseen. Tilanteen tai tanssin tekee kulttuuriseksi se, etteivät käytetyt asetelmat tai tanssilajit voi olla minkälaisia tahansa. Tilanteen osapuolet noudattavat kulttuurisia sääntöjä ja normeja, joiden puitteissa erilaisia tyylejä on turvallista kokeilla. Tanssi on osuva metafora siinä mielessä, että se korostaa tilanteessa olevan aina vähintään kaksi osapuolta, joiden yhteistuotoksena vuorovaikutustilanne syntyy. Suoninen ammentaa tanssin maailmasta lisää metaforia vuorovaikutuksen dynamiikan hahmottamiseen. Hän puhuu *hakemisesta* (kumpi osapuolista tekee kutsun uuteen tanssityyliin), *viemisestä* (kumpi tilanteessa käyttää valtaa ja hallitsee) ja *tanssiinkutsuun vastaamisesta* tai *pakkien antamisesta* (kun toinen osapuoli ei vastaa tanssiinkutsuun myöntävästi). Tanssilajit ovat vuorovaikutustilanteen kehys, se miten osapuolet tilanteen hahmottavat. Tanssityylit puolestaan kuvailevat tilanteen sävyä: vuorovaikutustilanteessa osapuolet voivat

7 Kelan virkailijoiden tavoista pyytää asiakkaalta henkilötunnusta ks. Lappalainen 2008.

8 Kelan virkailijoiden tavoista esittää asiakkaalle kysymyksiä ks. Raevaara 2006.

suhtautua toiseen esimerkiksi leikkisästi tai vakavasti, varmaotteisesti tai ujostellen. (Suoninen 2000, 69–70.)

Miksi asiakkaan ja viranomaisen vuorovaikutuksen tyylliseikkojen tarkasteleminen on tärkeää? Tilanteen tyylliseikat paljastavat paljon myös siitä, minkälaisia merkitysisältöjä keskustelun osapuolet antavat asioille, joita vuorovaikutustilanteessa käsitellään. Vuorovaikutustilanteen osapuolet tulkitsevat asioiden merkityksiä tilanteen asetelmien ja kommunikoinnin sävyjen puitteissa. Suoninen antaa tästä esimerkin: mikäli asiakas ymmärtää viranomaisen lausuman asiantuntemukseen perustuvana neuvona, hän antaa sille täysin eri merkityksen kuin jos hän olettaa viranomaisen vitseilevän (Suoninen 2000, 69–70.) Myös tässä tutkimuksessa asiakkaan ja viranomaisen vuorovaikutuksen tyylliseikoilla on luonnollisesti merkitystä, vaikka näitä nyansseja ei analysoidakaan Suonisen tanssimaailmasta johdettujen käsitteiden avulla.

### 3.2 Identiteetit, roolit ja positiot

Luokittellemme tapaamiamme ihmisiä helposti erilaisiin kategorioihin. Luokittelu perustuu usein vastakkaisuuksiin: työelämässä oleva tai työtön, sairas tai terve, aktiivikansalainen tai syrjäytynyt (Bowker ja Star 2000, ks. Juhila 2006, 205). Kategorisointi on tärkeä osa ihmisten välistä kanssakäymistä, se helpottaa suhtautumista toisiin ihmisiin ja auttaa orientoitumaan tapaamisiin ja koordinoimaan ihmisten välistä toimintaa. Sen tehtävänä on ylläpitää ja tuottaa sosiaalista järjestystä. Luokittellemme kohtaamisissa myös itseämme ja helpotamme näin orientoitumistamme tilanteeseen (Juhila 2004, 24). Voin tulla tilanteeseen esimerkiksi ystävänä, työtoverina, tyttärenä, opinnäytetyöntekijänä. Käsitys itsestäni tilanteessa vaikuttaa myös käyttäytymiseeni. Kategorisoinnilla on seurauksensa: luokitukset tuottavat sosiaalisia identiteettejä ja osapuolten erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa omaksumia rooleja. (Juhila 2006, 205–206.)

Maallikon ja ammattilaisen kohtaamisessa kyse on kahden vastakkaisen tai toisiaan täydentävän osapuolen kohtaamisesta, ja esimerkiksi sosiaalipalveluissa tarjolla on kaksi perustavanlaatuaista sosiaalista identiteettiä: asiakkaan ja viranomaisen. Erilaiset identiteetit pitävät sisällään niille sopivaa ja odotuksenmukaista käyttäytymistä. Asiakkaalta voi odottaa, että hän kysyy viranomaiselta neuvoa tarvitsemassaan asiassa, ja viranomaiselta puolestaan voi odottaa, että hän vastaa kysymykseen asiantuntevasti. (Juhila 2006, 206.)

Ajatus vuorovaikutustilanteen osapuolten identiteeteistä on peräisin Erving Goffmanilta (1959). Goffman kuitenkin puhuu identiteettien sijaan rooleista. Hän on ammentanut ihmisten välistä vuorovaikutusta koskevista teorioista käsitteitä teatterimaailmasta. Goffman määrittelee *vuorovaikutuksen* kahden yksilön väliseksi vaikutussuhteeksi, joka syntyy heidän yhdessäolostaan ja säätelee molempien käyttäytymistä niin, että kummankin toiminta heijastuu toisen toimintaan. Kun yksilö sosiaalisessa tilanteessa toteuttaa sellaisia toimintoja, joilla hän pyrkii vaikuttamaan



johonkin toiseen tilanteen osapuoleen, Goffman puhuu *esityksestä*. *Osalla* hän tarkoittaa ennalta vakiintunutta toimintakaaviota, jonka yksilö toteuttaa toisille tai toiselle esityksessä. *Sosiaalinen rooli* puolestaan on sellaista käyttäytymistä, joka toteuttaa tiettyyn asemaan kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Rooliin voi sisältyä yksi tai useampia osia eli vakiintuneita toimintakaavioita. (Goffman 1959, 26.) Ihmiset siis tuottavat ja esittävät erilaisia rooleja vuorovaikutuksellisissa näytelmissä, joissa heidän tulee roolisuorituksissaan pitää mielessä esityksen yleisö ja muut näyttelijät. Vuorovaikutuksen onnistuminen edellyttää sitä, että näytelmässä esiintyvät ovat yhtä mieltä siitä, minkälaista näytelmää esitetään ja miten roolit sopivat yhteen kokonaisuuden kanssa (Goffman 1959, ks. Juhila 2006, 207).

Goffman (1967) on puhunut myös vuorovaikutuksessa noudatettavien sääntöjen sitovuudesta ja symbolisen järjestyksen ylläpitämisestä rituaalien avulla. Ihmiset varjelevat Goffmanin mukaan arkisissa vuorovaikutustilanteissa ihmisen pyhyttä ja loukkaamattomuutta muun muassa pyrkimällä säilyttämään toistensa *kasvot*. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmiset vastavuoroisesti pyrkivät yleensä olemaan toisilleen huomaavaisia ja vaalimaan toistensa omanarvontuntoa. He käyttäytyvät toisiaan kohtaan yhteisesti tiedostetun etiketin mukaan. Tämä tekee käyttäytymisestä ja vuorovaikutuksesta myös ennustettavaa: yksilö voi omalla esiintymisellään olettaa tietynlaista suhtautumista itseensä. (Goffman 1967, Mäkelä 1991, 7, ks. Alasuutari 1999.) Koska vuorovaikutuksessa noudatettava kohteliaisuus sitoo keskustelun osapuolia, toisen vaihtaessa käyttäytymistään (omaa rooliaan) myös keskustelun toinen osapuoli joutuu yleensä muuttamaan käyttäytymistään ja vastaamaan tilanteeseen sen dynamiikan vaatimalla tavalla. Useimmiten tämä tarkoittaa uuden, vastapuolen rooliin soveltuvan roolin omaksumista.

Peter L. Berger ja Thomas Luckmann (1995) määrittelevät roolit vakiintuneiksi toimintatyypeiksi, käyttäytymiskaavioiksi, joita ihmisten välisessä toiminnassa on mahdollista havaita (ks. Jaakkola 2008, 11). Opimme roolisuoritusten vakiomalleja toisilta ihmisiltä, ja rooleista tulee osa sosiaalista tietovarantoamme. Osaamme myös arvioida roolisuoritusten onnistumista. (Berger ja Luckmann 1995, ks. Jaakkola 2008, 11.) Tiedämme, mitä vastapuolelta tulee odottaa, kun hän on oppilaan tai opettajan roolissa, ja arvostamme oikealla tavalla kohteliasta myyjää. Myös Berger ja Luckmann (1995) puhuvat Goffmanin tapaan roolien esittämisestä draamana. Sosiaaliset instituutiot ovat kuin kirjoittamattomia näytelmiä, jotka vahvistuvat toistuvilla esityskerroilla. (Berger ja Luckmann 1995, ks. Jaakkola 2008, 11.)

Arja Jokinen (1995) puhuu roolien sijaan identiteeteistä. Jokisen mukaan asiakkaan ja viranomaisen välillä käydään identiteettineuvotteluja, joissa vuorovaikutustilanteessa rakennetaan osapuolille erilaisia identiteettejä. Identiteetillä Jokinen tarkoittaa, tiivistäen muun muassa Peräkylän (1990) ja Fairclough'n ajatuksia (1992), vuorovaikutuksessa rakentuvaa minäkonstruktiota, jolla on oikeuksia, velvollisuuksia ja ominaisuuksia ja jota rakennetaan ennen kaikkea erontekojen kautta. (Jokinen 1995, 127–128.) Asiakkaan ja viranomaisen identiteetteihin oletetaan sisältyvän tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta institutionaaliset identiteetit eivät myöskään se-

litä kaikkia vuorovaikutustilanteessa tapahtuvan kommunikaation sävyjä tai sanavalintoja. Identiteettien suhteen tapahtuu myös hienovaraisempaa liikettä (alistuva tai uhmakas asiakas, normeja seuraava tai asiakkaan tarpeita kuunteleva työntekijä) (Buttny 1993, Rostila 1993, ks. Jokinen 1995, 128). Jokinen kutsuu näitä perinteisistä institutionaalisisista identiteeteistä osittain poikkeavia asemoitumisia *tilannekohtaisiksi identiteeteiksi*. (Jokinen 1995, 127–129.)

Myös Elina Virokannas (2004) käyttää omassa väitöstutkimuksessaan identiteetin käsitettä. Virokannas selvittää väitöskirjassaan, minkälaisia identiteettejä ja puhujasemia huumehoitoyksikön nuoret rakentavat itselleen vuorovaikutuksessa haastattelijan kanssa. Identiteetillä Virokannas tarkoittaa omassa tutkimuksessaan Jokisen ja monien muiden tapaan vuorovaikutuksessa rakennettavaa tilannekohtaista minäkonstruktiota. Puhujasemilla tai positioilla hän puolestaan viittaa vuorovaikutuksen osapuolien asettumiseen puheen avulla tiettyihin paikkoihin keskustelussa. Osapuolet tuottavat vuorovaikutuksen kuluessa erilaisia paikkoja itselleen ja tarjoavat toisilleen erilaisia asemia (esim. Wood ja Kroger 2000, Hall 2001, ks. Virokannas 2004, 22). Virokannas myös toteaa identiteetin ja puhujaseman olevan suhteessa toisiinsa siten, että asettumalla erilaisiin positioihin tai puhujasemiin osapuolet tuottavat itselleen erilaisia identiteettejä. Kuitenkin samanlaista identiteettiä tai kategoriaan kuulumista voi tuottaa useanlaisten puhujasemien kautta. (Virokannas 2004, 22.)

Puhujasemia on myös tutkittu erottamalla diskursiivinen identiteetti ja tilannekohtainen identiteetti toisistaan. Zimmerman (1998) tarkoittaa tilannekohtaisella identiteetillä puhujasemaa, joka on odotettavissa tietynlaisessa vuorovaikutuksessa. Nämä odotettavissa olevat, kulttuuriin perustuvat puhujasemat säilyvät Zimmermannin mukaan muuttumattomina yksittäisten vuorovaikutustilanteiden aikana. Esimerkiksi kun haastattelen asiantuntijoita Kelasta, puhujasemani on ainakin haastattelijana. Haastattelijat ihmiset puolestaan ovat näkökulmasta riippuen esimerkiksi haastateltavia tai asiantuntijoita. Diskursiiviset identiteetit puolestaan aktivoituvat keskustelutilanteissa. Ne voivat vaihtua äkisti ja olla odottamattomia. Diskursiiviset identiteetit rakentuvat aina vuorovaikutustilanteissa, toisin kuin tilannekohtaiset identiteetit, jotka ovat riippumattomia yksittäisistä vuorovaikutustilanteista. (Zimmerman 1998, ks. Virokannas 2004, 20–21.)

Tutkimuksessani käytän käsitteitä rooli ja positio. Huolimatta siitä, että monissa asiakkaan ja viranomaisen vuorovaikutusta käsittelevissä tutkimuksissa käytetään usein identiteetin käsitettä (esim. Jokinen 1995, Juhila 2006), puhun tutkimuksessani mieluummin rooleista kuin identiteeteistä. Goffmanin ajatuksia seuraten roolien ottaminen assosioituu näyttelemiseen tai peliin. Roolia näyttelevä vuorovaikutustilanteen osapuoli pelaa sosiaalista peliä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rooleilla yritettäisiin huijata tai pyrkiä piilottamaan todellista minuutta (Goffman 1959). Kyse on metaforasta, jota käytetään kuvaamaan ihmisten välistä vuorovaikutusta.

Identiteetti viittaa mielestäni johonkin roolia autenttisempaan ja sisäistetympään. Katson, että rooli käsitteenä sopii identiteetin käsitettä paremmin sellaiseen analyysi-

siin, jossa tarkastelun kohteena on lyhyehkö asiakaspalvelutilanne. Tarkasteltaessa Kelan asiakaspalvelutilanteita olisi ehkä turhan juhlallista väittää, että vuorovaikutustilanteen osapuolet tuottavat itselleen identiteettejä. On kuitenkin selvää, että he ottavat tilanteen aikana rooleja. Asiakas ja virkailija myös asettuvat itse ja asettavat toisiaan erilaisiin asemiin, positioihin.

Position käsitteen määrittelyssä olen melko samoilla linjoilla kuin Elina Virokannas (2004) väitöstutkimuksessaan. Virokannaksen tavoin pidän positioita puhuja-asemina, joihin vuorovaikutuksen osapuolet asettuvat ja asettavat toisiaan. Puhuja-asetmat muodostuvat aina jonkinlaisten erontekojen tai rajanvetojen seurauksena puhujan peilattaessa suhdettaan johonkin asiaan tai ihmiseen. Omassa tutkimuksessani käsitän asiakkaan ja virkailijan positiot asemoitumisina kolmen eri osapuolen muodostamalla kentällä. Kiinnitän tässä tutkimuksessa huomiota ennen kaikkea virkailijan positioihin tällä kentällä. Osapuoliksi ymmärrän asiakkaan ja virkailijan lisäksi myös virkailijan edustaman viranomaisen, Kelan. Virkailijan positio rakentuu asiakkaan ja virkailijan kohtaamisessa näiden asemoidessa virkailijaa suhteessa asiakkaaseen ja viranomaiseen, Kelaan. Positio on siis tavallaan virkailijan paikka vuorovaikutuksessa.

Virokannaksen (2004) tavoin ajattelen, että positioilla on mahdollista tuottaa tai vahvistaa erilaisia rooleja (Virokannaksella identiteettejä) ja että samanlaista roolia voi tuottaa periaatteessa monista eri positioista, joskin jotkut positiot ovat tyypillisempiä tietynlaisille rooleille.

### 3.3 Aikaisempia viranomaisen roolia ja positioita käsitteleviä tutkimuksia

Michael Lipskyn (1980) ajatukset katutason byrokraatioista ja byrokraateista sopivat monessa kohdassa Kelaan ja virkailijoihin Kelassa. Katutason byrokraatit joutuvat päivittäisessä työssään käsittelemään monenlaisia ristiriitoja ja paradokseja. Nämä koskevat erityisesti niitä katutason byrokraatteja, jotka ovat tekemisissä asiakkaiden kanssa (*frontline staff*).

Sosiaalialan viranomaisen roolin on katsottu viime aikoina muuttuneen. Seuraavaksi pohdin, mitä yhtäläisyyksiä on sosiaalialan viranomaisen perinteisen ja nykyisen roolin ja Kelan asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden roolin välillä ja kuinka Kelan virkailijoiden rooli sopii PASTE-hankkeessa esitettyihin ajatuksiin. Esittelen myös, minkälaisia liittoutumisen dilemmoja sosiaalialan ammattilaiset kohtaavat työskennellessään kansalaisen ja järjestelmän välissä.

#### 3.3.1 Katutason byrokraatin paradoksit

Michael Lipsky pohtii teoksessaan *Street-level bureaucracy* (1980) katutason byrokraatioita ja kansalaisen ja viranomaisen suhdetta. Katutason byrokraatioiksi Lipsky nimeää muun muassa koulut, poliisin, hyvinvointivaltion organisaatiot, lakiasiantoimistot

ja muut sellaiset toimijat, joiden työntekijöillä on päätäntävaltaa erilaisten etuuksien, tukien tai rangaistuksien jakamisessa (1980, xi). Katutason byrokraatteja ovat näin ollen muun muassa opettajat, poliisit, sosiaalityöntekijät ja kaikenlaiset sosiaaliviranomaiset, kuten Kelan virkailijat<sup>9</sup> (Lipsky 1980, 3).

Lipskyn mukaan käsitykset julkisista toimijoista eivät muodostu suurista linjoista, hallintovirkamiesten laatimista, ylhäältä alas annetuista säädöksistä vaan ne muodostuvat ruuhkaisissa toimistoissa työskentelevien katutason byrokraattien kohdatessa kansalaisia. Katutason byrokraatit ovat siis lopulta niitä, joiden toimintatapojen ja rutiinien kautta muodostuu kuva siitä, miten julkisella puolella toimitaan. (Lipsky 1980, xii.) Katutason byrokraattien ja kansalaisten kohtaamisissa joko rakennetaan tai murennetaan luottamusta sosiaaliturvajärjestelmään ja sen instituutioihin (vrt. Rothstein ja Stolle 2007, 12).

Katutason byrokraatin työhön liittyy Lipskyn (1980) mukaan tiettyjä sille tunnusomaisia piirteitä. Byrokraatit tekevät ensinnäkin työtä, jossa on suhteellisen paljon itsenäistä päätäntävaltaa. He ovat niitä, jotka toimeenpanevat poliittisia päätöksiä ja käyttävät harkintaa pohtiessaan kenelle etuudet (tai rangaistukset) kuuluvat ja kenelle eivät. (Lipsky 1980, 4, 27–28.) Esimerkiksi poliisilla on yleensä mahdollisuus tiettyjen sääntöjen puitteissa päättää, milloin hän puuttuu rikkeeseen ja milloin katsoo niitä läpi sormien. Opettaja puolestaan tekee yksipuolisia arvioita siitä, ketä on järkevää opettaa, kenen tulisi jäädä luokalle ja kuka joutuu jäämään jälki-istuntoon sääntöjen rikkomisesta. (Lipsky 1980, 13–14.)

Katutason byrokraattien työlle on tunnusomaista myös se, että käytettävissä olevat resurssit ovat jatkuvasti liian pienet siihen nähden, minkälaisia työtehtäviä byrokraateilta odotetaan. Katutason byrokraatioille asetetut päämäärät ovat aina jollain tavalla epäselviä tai ristiriitaisia. Lipsky (1980) tuo esiin myös sen, ettei asiakkuus katutason byrokraatioissa yleensä perustu vapaaehtoisuuteen. (4, 27–28.)

Vaikka monet Lipskyn (1980) mainitsemat katutason byrokraatioille tai byrokraattien työlle tunnusomaiset piirteet sopivat Kelaan ja Kelan virkailijoiden työhön, yhdessä asiassa Lipskyn määritelmää täytyy kuitenkin tämän tutkimuksen katutason byrokraattien osalta tarkistaa. Kuten edellä on käynyt ilmi, asiakaspalvelussa työskentelevät virkailijat eivät enää nykyään tee ratkaisuja siitä, kenelle etuuksia myönnetään ja kenelle ei. Tämän tutkimuksen kohteena olevilla katutason byrokraateilla ei toisin sanoen ole suoraa harkintavaltaa etuuksien myöntämisessä. Kuitenkin myös asiakaspalvelussa työskentelevillä Kelan virkailijoilla on monessa kohdassa mahdollisuus vaikuttaa asiakkaan etuusasian käsittelyyn, kuten myöhemmin käy ilmi luvussa 5, jossa analysoin otteita tutkimukseni aineistosta.

<sup>9</sup> Lipskyn (1980) määritelmä katutason byrokraatista ei joka kohdassa erottele sitä, toimivatko nämä henkilöt välittömissä asiakaspalvelutilanteissa vai eivät. Kelassa katutason byrokraatteja ovat siis sekä toimihenkilöt, jotka toimivat asiakaspalvelutehtävissä, että toimihenkilöt, jotka tekevät ratkaisuja Kelan etuuksista. Tässä tutkimuksessa huomio keskittyy Kelassa niihin katutason byrokraateihin, jotka työskentelevät välittömässä asiakaspalvelussa.

Voidaan tietysti kysyä, pitääkö katutason byrokraateilla, kuten Kelan asiakaspalvelussa työskentelevillä virkailijoilla, ylipäättään olla vaikutusvaltaa esimerkiksi yksittäisen kansalaisen etuusasian käsittelyyn. Virkailijoiden vaikutusmahdollisuudelle voidaan löytää perusteluita. Ensinnäkin vaikka katutason byrokraatit tekevät työtään lakien ja säännösten mukaan, inhimillinen todellisuus ei koskaan suju täysin mallin mukaan. Oletamme, että lain ja säännösten soveltamisessa käytetään tervettä järkeä ja tilannekohtaista harkintaa. Samalla joudumme hyväksymään sen, että viranomaista edustavat katutason byrokraatit käyttävät harkintavaltaansa meihin. Toiseksi kyse on katutason byrokraattien työn mielekkyydestä ja asiakkaiden luottamuksesta järjestelmään ja sen oikeudenmukaisuuteen. Katutason byrokraatit saavat tyydytystä omasta työstään, kun he kokevat pystyvänsä vaikuttamaan asiakkaidensa asioihin. Myös asiakkaiden luottamus sosiaaliturvajärjestelmän oikeudenmukaisuuteen säilyy paremmin, kun heille välittyy katutason byrokraatteja kohdatessa sellainen vaikutelma, että työntekijällä on mahdollisuuksia auttaa heitä ja vaikuttaa siihen, minkälaiseen lopputulokseen tilanteessa päädytään. (Lipsky 1980, 14–15.)

Max Weberin (1947) kehittämän byrokraattisen organisaation ideaalityyppi vastaa konetta. Weberin mukaan järjellä, kurinalaisuudella ja muun muassa kaikkia tasa-puolisesti velvoittavilla säännöillä voidaan taltuttaa ihmisten luontainen taipumus suosia toisia ihmisiä objektiivisista tosiasioista huolimatta. (Peltonen 2007, 44–45.) Byrokraattien ideaalissa päätökset tehdään kasvottoman yhdenvertaisesti. Ne perustuvat sovittuihin menettelytapoihin ja tosiasioihin, inhimilliselle harkinnalle tai erehtyväsyydelle ei ole tilaa. Kuitenkaan katutason byrokraatit eivät voi koskaan käytännössä toimia byrokraattien ideaalin mukaisesti, ja tämä on yksi katutason byrokraattien työn teoreettisista paradokseista. Asiakkaan ja byrokraatin vuorovaikutuksella on väistämättä merkitystä sille, kuinka byrokraatit tekevät päätöksiään ja soveltavat sosiaaliturvaan liittyviä lakeja ja säännöksiä. (Vrt. Lipsky 1980, 9–10.)

Asiakaspalvelussa työskentelevien katutason byrokraattien suurin paradoksi on se, että heidän tulisi kohdella jokaista kansalaista yksilönä, jolla on ainutlaatuisia tarpeita ja toiveita. Kuitenkin työn rationalisointi, niukat resurssit ja yhdenvertaisen kohtelun ideaali pakottavat katutason byrokraatit tekemään kansalaisista luokituksia ja kohtelemaan kansalaisia ei-yksilöitynä massana. (Lipsky 1980, xii.) Katutason byrokraatteja vedetään siis tavallaan kahteen suuntaan. He ovat osa edustamaansa organisaatiota ja tietoisia organisaation tavoitteista ja toimintaa rajoittavista laeista ja säännöistä; heitä vedetään kohti etukäteen lukkoon lyötyä standardoitua tapaa kohdata kansalaisia ja palvella heitä. Kuitenkin kohtaamiset kansalaisten kanssa houkuttavat harjoittamaan yksilöllisempää harkintaa ja venyttämään sääntöjä.

### 3.3.2 Viranomainen asiantuntevana tietäjänä ja asiakaslähtöisenä ymmärtäjänä

Ennen asiakaslähtöisyyden ja uudenlaisen asiakkuusajattelun leviämistä sosiaalipalveluihin sosiaalipuolella työskentelevät viranomaiset nähtiin usein *tietäjinä*, joiden tulee objektiivisen tiedon avulla määritellä asiakkaan ongelmat ja esittää ongelmiin

sopivat ratkaisut (*tietäjistä* ks. Jokinen 1995, 145). Sen jälkeen kun myös sosiaalipalveluissa asiakaslähtöisyys asetettiin palvelun laatutavoitteeksi, viranomaisille on tarjottu toisenlaista roolia. Sosiaalipalveluissa ja auttamistyössä työskentelevän viranomaisen tulisi olla empaattinen *ymmärtäjä*, joka pyrkii löytämään asiakkaan oman sisäisen tahdon ja tukemaan asiakasta hänen omista ratkaisuisaan (*ymmärtäjästä* ks. Jokinen 1995, 145).

Tavallaan *tietäjän* ja *ymmärtäjän* roolit kuvaavat sosiaalialalla toimivan viranomaisen työn kahta eri puolta. Viranomainen on työnsä puolesta asiantuntijan ja neuvojan roolissa, ja viranomaiselta osataan vaatia neuvoja. Toisaalta viranomaiselta odotetaan nykyään myös yksilöllistä apua ja asiakkaan oman henkilökohtaisen elämäntilanteen huomioonottamista, ymmärrystä.

Myös Kelassa virkailijoiden on katsottu olleen asiantuntevia *tietäjiä*. Kelassa tehtävä asiakaspalvelutyö on pääasiassa neuvontatyötä, ja Kelan velvollisuudesta neuvoa asiakkaitaan toimivaltaansa kuuluvissa asioissa ja vastata asiointia koskeviin kysymyksiin on säädetty myös laissa (Mattila 2004, 11). *Tietäjän* rooli tuntuu näin sopivan Kelan virkailijalle hyvin: asiakas lähestyy asiakaspalvelussa työskentelevää virkailijaa silloin kun tarvitsee neuvoja Kelan hoitamassa etuusasiassa, ja virkailijan tehtävänä on kertoa asiakkaalle hakemismenettelyistä ja muista yksityiskohdista.

Kuitenkin myös Kelassa näkemys asiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden roolista on muuttunut. Vaikuttaa siltä, että PASTE-hankkeessa halutaan eroon virkailijoiden *tietäjän* roolista. Virkailijoiden toivotaan olevan aktiivisia asiakkaiden palvelijoita eikä passiivisina asiakkaiden kysymyksiin vastailevia byrokraatteja. Ajatus virkailijoista *tietäjinä* tuntuu ylipäättään kuuluvan vanhaan järjestelmäkeskeiseen ajatteluun ja toimintaan sosiaalialalla. Se kuuluu aikaan, jolloin vähäosaiset lähestyivät viranomaisia nöyrinä pyytäen apua.

Vaikka monet sosiaalialan viranomaiset halutaankin tänä päivänä mieltää asiakaslähtöisyys-mantraa noudatellen *ymmärtäjiksi*, ehkä tämä suunta ei ole kuitenkaan se, mihin Kelassa oltaisiin lopulta menossa. Kelassa halutaan toki palvella asiakkaita yksilöllisesti, ystävällisesti ja avuliaasti, mutta samalla tunnutaan ajattelevan, ettei Kelan asiakaspalvelussa työskenteleviä virkailijoita tule sotkea esimerkiksi sosiaalilyöntekijöihin. Kelassa virkailijoita ei haluta mieltää auttamistyötä tekeviksi *ymmärtäjiksi*, vaan heidät halutaan nähdä asiakaspalvelijoina, jotka hoitavat asioita, ei asiakkaita (ks. luku 2.2.6).

*Ymmärtäjän* rooli ei sovellu Kelan virkailijalle siinäkään mielessä, että virkailijoiden työnkuvaan asiakaspalvelijoina kuuluu sellaista asiakkaiden ohjaamista (palvelukanavaohjausta), jota ei voida suoraan pitää asiakkaiden oman sisäisen tahdon herkkänä kunnioittamisena. On sanottu, että auttamistyöhön kuuluva hallitseva kulttuurinen oletus on se, että asiantuntija tietää paremmin ja enemmän kuin asiakas (Steiner 1974, ks. Jaatinen 1995, 122). Palvelukanavaohjaus käy hyvin yksin tämän oletuksen kanssa.

Asiantuntijuuden ja asiakaslähtöisyyden yhdistäminen on sosiaalipalvelujen asiakaspalvelutyötä tekeville iso haaste. Asiakkaiden ohjaaminen on helposti ristiriidassa asiakaslähtöisyyden vaatimuksen kanssa, ja saattaa olla, että huolimatta hyvistä aikomuksista Kelan virkailijasta muodostuu ehkä yhä helposti kuva pikemminkin asiantuntevana *tietäjänä* kuin asiakaslähtöisenä *ymmärtäjänä*. Kuten sanottu, *ymmärtäjän* rooli ei kuitenkaan ehkä ole se, jota Kelassa edes tavoitellaan.

### 3.3.3 Liittoutumisen dilemmoja

Kelan virkailijaan kohdistuu ristiriitaisia paineita. Virkailijan positio asiakkaan ja sosiaalivakuutusviranomaisen välissä on ongelmallinen. Virkailijoiden on pysyttävä ammatillisessa roolissaan, vaikka asiakkaan tilanne houkuttelisi orientoitumaan asiaan ennemmin ihmisenä kuin viranomaisen edustajana. Kyse on usein myös siitä, että virkailijan ammatillisuus suojelee asiakasta: virkailijan käyttäytymisen ei (ainakaan teoriassa) pitäisi olla riippuvainen siitä, tuntee ko virkailija esimerkiksi myötätuntoa asiakasta kohtaan.

Sosiaalityön tutkimuksessa puhutaan työntekijöihin kohdistuvista ristiriitaisista vaatimuksista. Jarl Wahlström (2000) analysoi tutkimuksessaan nuorten asiakkaiden ja nuorisosamella tai kriminaalihuollossa työskentelevien sosiaalialan ammattilaisten keskusteluja. Hän käyttää liittoutumisen dilemma -käsitettä kuvaillessaan, miten sosiaalityöntekijän tulisi nuoren asiakkaan kohdatessaan esiintyä sekä aikuismaailman edustajana että helposti lähestyttävänä keskustelukumppanina. Wahlström selvittää, miten työntekijä tuottaa asiakaskeskustelutilanteissa itselleen asemaa, jossa hän voi toimia kahtalaisessa roolissa. Tutkimuksen mukaan työntekijät ratkaisevat tilanteen usein esittämällä ”erilaista” aikuista, niin sanotusti asetelman kolmatta osapuolta. ”Erilaisuutta” rakennettiin keskusteluissa monin keinoin, mutta olennaista oli se, että kaikissa näissä keskusteluissa työntekijät tarjosivat nuorille asiakkaille uutta, vaihtoehtoja perspektiiviä katsoa asioita. Työntekijä yritti näin tasata ja lieventää keskustelussa rakentuvaa ja yhteisesti jaettua vastakkainasettelua. (Wahlström 2000, 221–242.)

Tavalliset asiakaskohtaamiset Kelassa poikkeavat Wahlströmin (2000) kuvaamista keskustelutilanteista; Kelan asiakaskuntaan kuuluu paljon muitakin kuin kriminaalihuollon kanssa tekemisissä olevia nuoria, eivätkä Kelan virkailijat ole sosiaalityöntekijöitä. Kuitenkin myös Kelan virkailijat ovat tekemisissä vastakkainasettelun kanssa ja joutuvat tilanteisiin, joissa heidän on valittava puolensa.

Perinteisesti on ajateltu, että Kelan virkailijaa koskettava liittoutumisen dilemma koskee nimenomaan virkailijan suhtautumista asiakkaaseen: miten virkailija kohtelee asiakasta ja liittoutuuko hän asiakkaan kanssa. Hannu Tuomikoski (1987) kääntää kuitenkin Kelan asiakaspalvelua koskevassa tutkimuksessaan asetelman toisenlaiseksi. Tuomikosken mukaan Kelan asiakkaat ovat periaatteessa hyvin tyytyväisiä saamaansa asiakaspalveluun. Asiakkaat kokevat, että virkailijat kuuntelevat heitä ja

heille ollaan ystävällisiä. Kriitikki kohdistuu niihin virkailijoiden toimintaan liittyviin tekijöihin, jotka yhdistävät virkailijat osaksi byrokraattista koneistoa (virkakieli, rutiininomaisuus). Tuomikoski esittääkin, että ”– – kriittinen raja kansalaisen ja virkakoneiston suhteessa ei kuljakaan asiakkaiden ja asiakaspalvelijoiden vaan asiakaspalvelijoiden ja byrokraattisen virkakoneiston välillä.” (1987, 69–70.) Tuomikosken mukaan asiakkaat ja virkailijat ovatkin oikeastaan rajan samalla puolella ja heitä vastassa on pienten etuuksien ja monimutkaisten säännösten byrokraattinen koneisto. Tuomikosken mukaan virkailijoita voikin byrokratian edustajien sijaan pitää aitoina välittäjinä kansalaisen ja byrokratian välillä. (1987, 69–71.)

Haluan tarkastella Tuomikosken esittämää ajatusta myös oman aineistoni valossa. Yritän selvittää, piirtyykö kriittinen raja Kelan puhelinpalvelussa virkailijan ja viranomaisen välille vai esiintyykö aineistossa myös toisenkaltaisia asetelmia. Jo tässä vaiheessa haluan täsmentää virkailijoiden kohtaamia liittoutumisen dilemmoja. Sen lisäksi, että virkailijat viranomaisen edustajana joutuvat pohtimaan suhdettaan asiakkaaseen, he joutuvat myös pohtimaan suhdettaan viranomaiseen kansalaisena tai ihmisenä.

Liittoutuminen merkitsee aina rajanvetoa. Mikäli virkailija liittoutuu asiakkaan kanssa, hän usein tulee samalla vetäneeksi rajan itsensä ja Kelan väliin. Mikäli hän puolestaan pysyy Kelan leirissä, raja muodostuu virkailijan ja asiakkaan välille. Epäilen, ettei tilanne ole aina näin yksinkertainen ja mustavalkoinen. Oletan, että virkailija vetää vuorovaikutustilanteen aikana rajan monta kertaa uudelleen ja häilyy tämän rajan molemmilla puolilla osaamatta valita selkeästi omaa positiotaan. Virkailija saattaa myös vetää rajoja yhtä aikaa sekä asiakkaan ja itsensä että itsensä ja Kelan väliin. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että myös asiakas osallistuu näiden rajojen vetämiseen. (Identiteeteistä ja rajoista ks. Virokannas 2004, 25–26.)



## 4 TEORIOISTA KÄYTÄNNÖN ANALYYSIIN – TUTKIMUKSEN MENETELMÄLLISET RATKAISUT, AINEISTO JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Asiakkaan ja virkailijan kohtaamisia tutkiessani käytän laadullisia tutkimusmenetelmiä. Myös tutkimusprosessi on ollut laadulliselle tutkimukselle tunnusomainen: olen tarkistanut tutkimuksen asetelmaa ja kysymyksenasetteluja useamman kerran analyysin aikana. Toisin kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa, jossa vähintäänkin esitetään tutkimusprosessi päämäärätietoisena hypoteesien testaamisena, kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusprosessiin ja tutkimuksen tulosten esitystapaan suhtaudutaan joustavammin<sup>10</sup>. (Ks. Eskola ja Suoranta 2000.)

### 4.1 Sosiaalisen konstruktionismin tutkimustraditio ja diskurssianalyysi menetelmänä

Tutkimuksessani tarkastelen asiakkaan ja virkailijan vuorovaikutusta toimintana, jossa asiakas ja virkailija tuottavat yhteistä todellisuutta. Tutkimus liittyy sosiaalisen konstruktionismin traditioon. Siinä lähdetään siitä ajatuksesta, että todellisuus rakennetaan ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Tutkimuksellisesti tämä tarkoittaa sitä, että arkisten kohtaamisten tutkimisella saadaan tietoa siitä, millä tavalla todellisuutta rakennetaan. Vuorovaikutustilanteet ovat siis arvokkaita itsessään, niiden takaa ei yritetä hahmottaa mitään oikeampaa todellisuutta. (Ks. esim. Jokinen ym. 1995.)

Sosiaalisessa konstruktionismissa ymmärretään ihmisten toiminta kielellisenä, sosiaalista todellisuutta rakentavana prosessina. Ei ajatella, että kielellä kuvataan todellista ulkopuolista maailmaa, vaan ajatellaan että puheella ja kirjoituksilla aktiivisesti konstruoidaan erilaisia versioita tästä maailmasta. Myös asiakaspalvelutilanteet ovat toimintaa, jossa luodaan todellisuutta. (Shotter 1993, Gergen 1994, Burr 1995, ks. Juhila 2000, 196.) Asiakkaan ja viranomaisen kohtaamisessa luodaan jatkuvasti erilaisia asiantiloja, kuten asiakkuutta ja asiantuntijuutta.

Karkeasti määriteltynä diskurssianalyysi on konstruktionistiseen viitekehykseen kuuluva metodinen lähestymistapa, jossa tarkastelun kohteena ei ole yksilö vaan sosiaaliset käytännöt (Jokinen ym. 1993, Jokinen 1999, ks. Virokannas 2004, 1, 6). Arja Jokinen ja Kirsi Juhila määrittelevät diskurssin ”eheäksi, samaan merkitysjärjestelmään kuuluvien, puhe- ja toimintatapojen muodostamaksi kokonaisuudeksi” (Jokinen ja Juhila 1991, 30).

Diskursseista puhutaan myös tietovarastoina, joista puheen resursseja valitaan tietoisesti ja tiedostamatta. Ne ovat sosiaalisesti ja yhteiskunnallisesti määräytyneitä, mutta niillä myös tuotetaan todellisuutta. Yhteiskunnalliset normit, realiteetit ja institutio-naaliset käytännöt määrittelevät puheen ja diskurssien konstruoinen rajoja, mutta

<sup>10</sup> Kuten on tapana mainita, kvantitatiivinen–kvalitatiivinen–vastakkainasettelussa usein kärjistetään ja korostetaan liiaksi menetelmällisten lähestymistapojen eroja (ks. esim. Eskola ja Suoranta 2000, 14–15).

jokaisella puhujalla on samalla myös valinnan mahdollisuus. (Fairclough 1991 ja 1992, ks. Jaatinen 1995, 123.) Omassa tutkimuksessani tämä tarkoittaa sitä, että asiakaspalvelutilanteesta löytämäni diskurssit ovat osittain yhteiskunnallisesti jaettuina, kaikille tuttuja. Niissä on sisäänrakennettuna palasia monenlaisista osakulttuureista: suomalaisesta kulttuurista, asiakaspalvelukulttuurista, sosiaalipalvelujen kulttuurista, Kelan organisaatiokulttuurista. Sama toimija voi eri tilanteissa omaksua eri diskursseihin liittyviä puhe- ja toimintatapoja (Potter ja Wetherell 1987, ks. Virokannas 2004, 6).

Lähestyn tutkimukseni aineistoa ensisijaisesti diskurssianalyysia käyttäen. Kuitenkin tavassani käsitellä aineistoa on myös aineksia keskusteluanalyysista. Näin on menetellyt myös Elina Virokannas (2004) väitöstutkimuksessaan. Diskurssianalyysissa ja keskusteluanalyysissa ollaan molemmissa kiinnostuneita ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta ja siitä, miten puheella rakennetaan sosiaalista todellisuutta. Keskusteluanalyysissa ollaan selvemmin kiinnostuneita siitä, miten vuorovaikutus ihmisten välillä rakentuu, kun taas diskurssianalyysissa keskitytään siihen, minkälaisia merkityksiä vuorovaikutuksessa puheella tuotetaan. Keskusteluanalyysia voi käyttää työvälineenä diskurssianalyysissa. (Jokinen 1999, ks. Virokannas 2004, 6.)

Diskurssianalyysissa ei ole tarkoitus eritellä keskustelun teemoja, puheen pintaa. Tarkoitus on päästä keskustelussa pintaa syvemmälle: pyritään analysoimaan, mitä puheella tehdään (esim. Wood ja Kroger 2000, Wetherell 2001, ks. Virokannas 2004, 21) tai kuinka erilaisiin puhuja-asemiin asettumisella määritellään totuuksia tai mielipiteitä (esim. Antaki ja Widdicombe 1998, ks. Virokannas 2004, 21).

Käsitän diskurssit Jokisen ja Juhilan (1991) tapaan puhe- ja toimintatapojen kokonaisuusiksi, joilla tuotetaan erilaisia asiointiloja. Diskurssianalyysin puolestaan ymmärrän ihmisten toiminnan tarkasteluksi; diskurssianalyysissa keskitytään siihen, miten tietyllä toiminnalla (paitsi puheella myös ei-kielellisellä toiminnalla<sup>11</sup>) saadaan aikaan asiointiloja. Huomiota ei siis kiinnitetä niinkään yksittäisten toimijoiden sisäisiin kokemuksiin vaan siihen, mitä ihmiset puhuvat ja tekevät (Jokinen ja Juhila 1991, 33).

En yritä tutkimuksessani tunnistaa kaikkia asiakkaan ja virkailijan välisissä keskusteluissa käytettyjä diskursseja. Kiinnitän huomiota siihen puheeseen ja niihin toimintatapoihin (diskursseihin), joilla asiakaspalvelutilanteessa tuotetaan erilaisia rooleja. Nämä diskurssit ovat heijastumia ympäröivästä yhteiskunnasta, ne eivät ole ainoastaan yksittäisen asiakkaan tai virkailijan tuotoksia. Näin ollen sekä tutkijan että samanlaisen kulttuurisen koodin jakavan yleisön tulisi ymmärtää ja pystyä tunnistamaan näitä diskursseja ja niiden sisältämiä merkityksiä.

Aineistosta tekemäni tulkinnat ovat pääosin teoreettisen tulkintaprosessin tulosta. Kyse ei siis ole koskemattoman totuuden välittämisestä sellaisenaan lukijalle (Jokinen ym. 1995, 23). Aineistosta tekemäni tulkinnat ja näkökulman valintani perustuvat sekä sosiaalipolitiikan opintoihin että työkokemukseeni Kelassa. Mielestäni aikai-

---

11 Arja Jokisen ja Kirsi Juhilan (1991) mukaan myös ei-kielellisellä toiminnalla konstruoidaan sosiaalista todellisuutta.

semmasta työkokemuksestani Kelan virkailijana ja Kelan etuuksien tuntemisesta oli analyysia tehdessäni apua. Erityisesti tämä tuli esiin analysoidessani asiakkaan ja virkailijan keskustelujen sisällöllisiä seikkoja. Toisaalta kokemuksestani oli myös haittaa. Huomasin, että vaikken ole työskennellyt Kelassa kovin kauan, olen osittain sokeutunut organisaation itseäänselvyyksille ja kulttuurille. Minulla on ollut tekemistä myös ”kelalaisuudesta” poisoppimisessa.

#### 4.2 Yhteyskeskuksen asiointitilanteet aineistona ja analyysiprosessin esittely

Tutkimukseni aineistona olen käyttänyt Kelan yhteyskeskukseen saapuneita asiakaspuheluita, joita Kela on nauhoittanut asiakaspalvelun kehittämiseksi. Tätä aineistoa tutkitaan yhteistyössä Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen (Kotus) kanssa<sup>12</sup>. Tutkimuksen aineisto on nauhoitettu vuoden 2008 lopulla, ja nauhoitusajankohtana Kelan puhelinpalveluun soittaneita informoitiin nauhoittamisesta puheluiden alussa soitetulla nauhoitteella. Tutkimusapulaiset ovat tehneet puheluaineiston litteroinnin. Kaikki osanottajien tunnistetiedot on poistettu litteraatioista<sup>13</sup>.

Aineiston puhelut ovat tulleet joko yleisen asumistuen, kuntoutuksen tai sairauspäivärahan ja sairaanhoidonkorvausten palvelunumeroon. Tässä tutkimuksessa asiakastilanteissa käsitellyillä etuuksilla ei sinänsä ole merkitystä, mutta alun perin nämä kolme palvelunumeroa valittiin, jotta aineistoon tulisi mukaan eri-ikäisiä ja erilaisissa elämäntilanteissa olevia asiakkaita. Tutkimuksen aineisto sisältää viiden eri Yhteyskeskuksen virkailijan puheluita.

Kelan toimistoasioinnista suurin osa on tilanteita, joissa asiakas tulee toimistoon jättämään periaatteessa valmiiksi täytetyn hakemuksen (Sorjonen ja Raevaara 2006a). Asiakas on kotona täyttänyt hakemuksen niiltä osin kuin on osannut tai katsonut tarpeelliseksi ja tulee toimistoon tuomaan hakemusta ja varmistamaan, että se on oikein täytetty ja että mukana on tarvittavat liitteet. Puhelinpalvelussa asiointitilanteet koskevat harvemmin pelkästään hakemuslomaketta. Kelan yhteyskeskuksen asiakkaille syksyllä 2008 lähetetyssä postikyselyssä<sup>14</sup> kysyttiin, mikä on asiakkaiden asiointin syy puhelinpalvelussa. Vastaajat soittivat Yhteyskeskukseen ennen kaikkea kysyäksen hakemuksen käsittelyvaiheesta (36,8 %) tai etuuden maksamisesta (22,6 %) ja saadakseen lisätietoa Kelan etuuksista (21,4 %). Puhelimessa tapahtuvista asioinneista 17,5 %:ssa asiakas kysyi apua hakemuksen täyttämiseen ja halusi tietää,

12 Kyseessä on Kotuksen toteuttama ja Kelan rahoittama tutkimushanke, jossa tutkitaan vuorovaikutusta Kelan yhteyskeskuksen asiakaspalvelussa. Olen ollut mukana tutkimushankkeessa marraskuusta 2008 lähtien tekemässä opinnäytetyötäni Kelan palkkaamana tutkimusassistenttina ja näin olen saanut osallistua myös esimerkiksi aineiston keräämisen suunnitteluun ja toteutukseen.

13 Tunnistetiedoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä asioita, joiden perusteella keskustelun osapuolet ovat tunnistettavissa (nimet, henkilötunnukset, osoitteet, paikannimet jne.).

14 Asiakaskysely lähetettiin satunnaisesti valituille 1 048 Yhteyskeskuksen asiakkaalle ympäri Suomea, ja kyselyyn vastasi 416 asiakasta. Kyselyllä pyrittiin selvittämään muun muassa asiakkaiden asiointisyytä puhelinpalvelussa ja tyytyväisyyttä saamaansa palveluun. Tutkimustani varten sain kyselyn aineiston käyttööni.

mitä liitteitä hakemuksen mukana tulee toimittaa. Myös tämän tutkimuksen aineistossa asiointisyy on usein jokin edellä mainituista.

Aineistossa on yhteensä 57 puhelua<sup>15</sup>, ja puheluiden kesto vaihtelee alle minuutista reiluun neljääntoista minuuttiin. Lähtökohtaisesti puheluita nauhoitettiin vain edellä mainituista palvelunumeroista, mutta aineistossa on myös puheluita, jotka koskevat toisia Kelan etuuksia. Näissä puheluisa kysymys on joko siitä, että asiakas on soittanut väärään numeroon, tai siitä, että puhelu on teknisistä syistä ohjautunut väärään palvelunumeroon. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, onko asiakas valinnut oikean vai väärän numeron soittaessaan Yhteyskeskukseen, joten ”väärää” etuuksia käsittelevät puhelut eivät muodostaneet ongelmaa aineistoa analysoitaessa.

Analysoidessani puheluita luin puheluita tehtyjä litteraatioita mutta myös kuuntelin alkuperäisiä nauhoitteita. Mielestäni kuuntelemisesta oli analyysiprosessissa paljon hyötyä: kuuntelemalla ja havainnoimalla keskustelun osapuolten äänensävyjä tavoitin puheluita herkemmin erilaisia tunnelmia ja asetelmia. Toisinaan vasta puhelun kuunteleminen sai minut ymmärtämään, mitä asiakastilanteessa oikeastaan tapahtui, ja välillä jouduin puhelun kuunneltuani tarkistamaan tulkintojani, joita olin tehnyt pelkän tekstiaineiston perusteella.

Aloitin analyysiprosessin lukemalla litteroitua aineistoa. Kävin läpi yksittäisiä puheluita siten, että ensin luin puhelusta laaditun litteraation ja sen jälkeen kuuntelin puhelun nauhalta. Merkitsin aluksi puheluita ylös lähinnä sellaisia kohtia, jotka vaikuttivat välittömästi kiinnostavilta (esimerkiksi konfliktitilanteita ja tilanteita, joissa vuorovaikutuksessa muuten tapahtui jotain jännittävää). Aloittaessani aineiston analysointia minulla oli joitain ajatuksia siitä, minkälaisia asioita haluan aineistosta etsiä. Olin alusta lähtien kiinnostunut siitä, minkälaisia rooleja vuorovaikutuksen osapuolille tilanteessa muodostuu ja miten näitä rooleja tuotetaan. Olin myös haastatellut tutkielmaani varten asiantuntijoita Kelasta, ja minulle oli muodostunut mielikuva siitä, minkälaisia asioita Kelan palvelutoiminnan ympärillä on tapahtunut. En siis ryhtynyt tekemään analyysia puhtaan aineistolähtöisesti.

Tutkimusasetelma oli kuitenkin pitkän aikaa levällään ja jäsentymätön. Kiinnitin huomiota sekä keskustelun muodollisiin seikkoihin (vuorovaikutuksen rakenteet) että keskustelun sisältöön. Tein litteraatioihin merkintöjä siitä, mitä asiakastilanteissa tapahtui, ja yritin etsiä yhtäläisyyksiä eri asiakastilanteiden välillä. Keskityin alussa tarkastelemaan sekä virkailijoiden että asiakkaiden paikkoja ja rooleja puheluiden aikana.

---

<sup>15</sup> Olen poistanut aineistosta viranomaispuhelut (16 puhelua). Tämän tutkimuksen aineisto (n = 57) koostuu siis yksinomaan sellaisista puheluisa, joissa puhelinpalveluun soittaa joko henkilöasiakas tai hänen läheisensä (perheenjäsen tai huoltaja).

Valintojen tekeminen tuntui kaikkein vaikeimmalta. Olin tyytyväinen, kun olin saanut käsiini niin rikkaan ja monikäyttöisen aineiston, joka antoi mahdollisuuksia vaikka mihin. Aineistoa kahlatessani tunsin kuitenkin itseni riittämättömäksi ja neuvottomaksi. Oli vaikea tehdä valintoja, rajata asioita analyysini ja tutkimukseni ulkopuolelle. Pelkäsin valitsevani ”väärin”. Yritin helpottaa valintojen tekemistä kartoittamalla erilaisia mahdollisuuksia lähestyä aihetta: tein listoja ja kaavioita, ja valitsin suosikkeja mahdollisten tutkimuskysymysten joukosta mutta hylkäsin ne jo viimeistään seuraavana päivänä.

Tutkimukseni rajautui lopulliseen muotoonsa vasta hyvin myöhään. Huomasin, että oma taustani Kelassa ja tekemäni asiantuntijahaastattelut suuntasivat mielenkiintoani kohti virkailijoiden toimintaa ja roolia asiakastilanteessa, ja rajasin asiakkaiden roolit ja positiot tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset alkoivat oikeastaan hahmottua vasta sitten, kun päästin irti siitä ajatuksesta, että tutkimuskysymysten tulisi analyysiprosessin alusta asti ohjata tutkimuksen tekemistä. Minua helpotti ajatus siitä, että todellisuudessa tutkimusta tehdään monessa kohdassa nurinkurisesti: tehdään ensin ja katsotaan sen jälkeen mitä tuli tehtyä. Tämä on myös toimintamalli, joka lopulta kuvaa analyysiprosessiani parhaiten: tein havaintoja ja kirjoitin. Kirjoittamisen lomassa tarkistin ja tarkensin sitä, mitä oikeastaan olin tekemässä. Seuraavassa luvussa esittämäni tutkimuksen empiiriset tutkimuskysymykset ovat siis muotoutuneet tutkimusprosessin kuluessa.

### 4.3 Tarkennetut empiiriset tutkimuskysymykset

Tutkielmani esitutkimuksessa olen eritellyt asiantuntijahaastattelujen ja palvelutoiminnan kehittämishanketta koskevien dokumenttien avulla sitä, minkälaisia asioita Kelan palvelutoiminnan ympärillä on viime aikoina tapahtunut. Olen kuvannut myös, minkälaista asiakaspalvelukulttuuria Kelaan halutaan PASTE-hankkeen myötä rakentaa: minkälaisia toimintatapoja Kelan virkailijoilta odotetaan ja minkälaisena virkailijoiden rooli Kelassa ylipäätään tänä päivänä nähdään. Nämä ajatukset muodostavat tutkimusasetelmani perustan. Minua kiinnostaa se, miten Kelan palvelutoiminnan kehittämishankkeessa esitetyt ajatukset heijastuvat Yhteyskeskuksessa työskentelevien virkailijoiden toimintatapoihin. Tätä kysymystä olen kuljettanut mukanani analysoidessani aineistoa.

Kelan PASTE-hankkeessa esitettyjen ajatusten innoittamana olen tarkentanut tutkimukseni varsinaisiksi empiiriksiksi tutkimuskysymyksiksi seuraavat kysymykset:

- Miten virkailijat tuottavat itselleen roolia asiakaspalvelijoina? Minkälaiset virkailijoiden toimintatavat puolestaan luovat heille roolia byrokraatteina?
- Miten virkailijat ja asiakkaat asemoivat virkailijoita suhteessa asiakkaaseen ja Kelaan? Ja miten nämä virkailijan positiot vaikuttavat virkailijan rooliin?
- Minkälainen mielikuva virkailijoiden toiminnan kautta hahmottuu Kelan yhteyskeskuksesta?

## 5 VIRKAILIJAN TOIMINTATAVAT JA ROOLIT

Tässä luvussa etsin vastauksia esittämiini tutkimuskysymyksiin. Olen valinnut analysoitavaksi edustavia aineisto-otteita asiakaspalvelutilanteista, joissa virkailijan ja asiakkaan vuorovaikutuksessa virkailijalle rakennetaan roolia asiakaspalvelijana tai byrokraattina. Jokaisen otteen kohdalla peilaan virkailijoiden toimintatapoja myös yleisemmin PASTE-hankkeessa esitettyihin tavoitteisiin ja erityisesti niihin asioihin, joita haastattelemani asiantuntijat Kelasta ottivat esiin. Oteissa esittelemiäni toimintatapoja esiintyy myös muualla aineistossa.

### 5.1 Virkailija asiakaspalvelijana

Tähän lukuun olen koonnut analysoitavaksi otteita, joissa virkailija pyrkii rakentamaan itselleen roolia asiakaspalvelijana. Kiinnitän huomiota myös siihen, minkälaiset virkailijan positiot tukevat hänen rooliaan asiakaspalvelijana. Luvun lopussa esittelen otteen, jossa Kelan yhteyskeskuksesta syntyy virkailijan toiminnan kautta myönteinen mielikuva.

#### 5.1.1 Asiakasta myötäilevä virkailija

Asiakaspalvelutilanteissa vuorovaikutuksen osapuolet rakentavat tilanteen tunnelmia, sävyjä ja asetelmaa heti ensimmäisistä puheenvuoroista lähtien. Oteessa 1 virkailija ilmaisee heti puhelun alussa ymmärtävänsä asiakasta ja luo näin osapuolten välille yhteisymmärryksen tuntua.

#### Ote 1<sup>16</sup>

- 1 V: Kela? (.) asiakaspalvelu? (.) Anneli Jokinen?  
 2 A: no Eliisa Vuori hei.  
 3 V: hei  
 4 A: mä oon lokakuun viimeisellä viikolla jättäny.  
 5 .hhhh asumistukitarkistuksen? .hhh enkä mä oo vieläkään saanu  
 vastausta? hhh  
 6 V: joo  
 7 A: onkohan se eksyny jonneki. kuukautta arvioitiin  
 8 mut nyt on menny jo puolitoistahh  
 9 V: onpa tosiaan menny aika [pitkään]  
 10 A: [mmm-m] <seittemänkö>  
 11 viikkoa täs nytte jo vierähtäny  
 12 V: joo. (.) kerrotko henkilötunnuksen,

<sup>16</sup> Kaikissa aineisto-otteissa virkailijoiden ja asiakkaiden tunnistetiedot on muutettu. Nimet, henkilötunnuksset, osoitteet ja paikkakunnat ovat keksittyjä. Oteissa käytetyt litterointimerkit on selitetty liitteessä.

- 13 A: ee viides kolmatta kuuskytneljä mhh  
kaks kuuss kolme kuus?  
14 V: kiitos:

Asiakas kertoo virkailijalle puhelun alussa, että on jättänyt Kelaan asumistukihakemuksen, eikä ratkaisua ole kuulunut (rivit 4–5). Virkailija rohkaisee asiakasta jatkaamaan ”joo”-sanalla ja asiakas ihmettelee, mitä hakemukselle on tapahtunut: ”onkohan se eksyny jonneki”. Asiakas ei kohdistu tilanteesta syytöksiä inhimillisiä toimijoita kohtaan vaan puhuu rauhallisesti ja neutraalisti kirjeen eksymisestä. Asiakas kertoo, että käsittelyajaksi arvioitu kuukausi (”kuukautta arvioitiin”) on jo ylittynyt. Asiakas esittää siis yhteydenottonsa ja kiirehtimisensä syyn Kelan tulkintakehyksessä<sup>17</sup>.

Virkailija vastaa asiakkaalle: ”onpa tosiaan menny aika pitkään”. Virkailija osoittaa ymmärtävänsä asiakkaan ihmettelyn ja tekee asiakkaan yhteydenotosta ja kysymyksestä oikeutetun<sup>18</sup>. Hän todentaa asiakkaalle, että etuusasian käsittely on todella kestänyt normaalia pidempään myös Kelan näkökulmasta. Virkailijan myötäilyä jatkoksi asiakas jatkaa vielä, että ”seitsemänkö viikkoa täs nytte jo vierähtäny”. Tähän kommenttiin virkailija tyytyy vastaamaan lyhyesti ”joo”, ja pienen tauon jälkeen hän pyytää asiakasta kertomaan henkilötunnuksensa (rivi 12). Virkailija ilmaisee näillä pienillä eleillä, että on ymmärtänyt asiakkaan soiton syyn, ottanut asiakkaan asian tosissaan ja ryhtyy nyt selvittämään sitä.

Tilanteessa on olennaista se, ettei virkailija ala pohtia asiakkaan hakemuksen käsittelyn viivästymisen syitä tai puolustele viivästymistä millään tavalla. Sen sijaan hän osoittaa jakavansa asiakkaan kokemuksen siitä, että asian käsittely on viivästynyt. Virkailija olisi voinut toimia myös toisin. Hän olisi voinut ohittaa asiakkaan kommentin pyytämällä asiakasta kertomaan henkilötunnuksensa jo rivin 8 jälkeen.

Ihmisten välisessä kanssakäymisessä ymmärretyksi tulemisen kokemus on tärkeä. Toinen ihminen tuntuu jollain tavalla läheisemmältä silloin, kun hän ymmärtää minua. Tavallaan asiakaspalvelutyössä tuttu sanonta ”asiakas on aina oikeassa” pohjaa tähän samaan ajatukseen. Onnistuneessa asiakaspalvelutilanteessa asiakkaalle välittyy mielikuva siitä, että häntä kuunnellaan, ymmärretään ja hänen tarpeisiinsa halutaan vastata. Virkailijan ele, jolla hän osoittaa olevansa asiakkaan kanssa samaa mieltä käsittelyn viivästymisestä, on pieni, mutta merkityksellinen. Hän osoittaa ymmärrystä asiakasta kohtaan, asemoituu puheessaan irti etuusasian käsittelystä ja rakentaa yhteisymmärrystä itsensä ja asiakkaan väliin. Virkailijan toimintaa helpottaa se, ettei asiakas identifioi puheessaan virkailijaa osaksi etuuspäätöksiä tekevää tahoaa vaan puhuu asian käsittelystä yleisellä tasolla. Virkailija tuottaa tilanteessa itselleen

17 Liisa Raevaaran (2000) lääkärin ja potilaan vuorovaikutusta käsittelevässä tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös siihen, minkälaisia tulkintakehyksiä potilaat käyttävät selittäessään oireitaan lääkärille. John Heritage ja Jeffrey Robinson (2006) ovat puolestaan tutkineet sitä, minkälaisia selityksiä ihmiset antavat sille, että ovat hakeutuneet lääkärin vastaanotolle.

18 Kelan virkailijan tavoista ilmaista samanmielisyyttä asiakkaan kanssa ks. Sorjonen 2006a.

roolia ymmärtävänä ja avuliaana asiakaspalvelijana. Hän hahmottuu toimijaksi, jonka tehtävänä on pitää asiakas tyytyväisenä.

Jos virkailijan toimintaa tarkastellaan suhteessa Kelan PASTE-hankkeessa asetettuihin tavoitteisiin, voidaan sen olettaa olevan linjassa hankkeen ideologian kanssa. Kelassa asiakaspalvelutyötä tekevän ihmisen odotetaan suhtautuvan asiakkaisiin ystävällisesti ja avuliaasti. Toisaalta virkailijoiden toivotaan samalla pitävän yllä riittävää asiallista etäisyyttä asiakkaisiin ja hoitavan asiakastilanteet huomaavaisesti mutta tehokkaasti. Otteessa 1 virkailija rakentaa siltaa itsensä ja asiakkaan väliin, muttei silti liiku ”liian lähelle” asiakasta. Ymmärtävän kommentin jälkeen virkailija osoittaa, että on aika lähteä selvittämään asiaa sanomalla: ”kerrotko henkilötunnuksen”.

### 5.1.2 Virkailija asiakkaan apurina

Otteessa 2 virkailija tuo voimakkaammin esiin omaa erillisyyttään etuusasian käsittelystä ja korostaa toimijuuttaan asiakastilanteessa.

#### Ote 2

- 1 V: Kela asiakaspalvelu Eija Pynnönen?  
(0.3)
- 2 A: no:# Matti Nieminen päivää hh.
- 3 V: /hyvää päivää.  
(0.3)
- 4 A: täst mun <kuntous> (.) rahasta? kun mä lähetin  
5 maanantaina ton# osallistumistodistuksen tonne  
6 Hakiksen kelaa? (.)
- 7 V: joo?:  
(0.6)
- 8 A: ja oisin kysyny vaa siitä et onks se jo  
9 <käsittelyssä>. hh
- 10 V: \*katso\*taampa.  
(0.6)
- 11 V: henkilötunnuksesi? (.) /sanoi[\*sitko\*  
12 A: [viistoist  
13 kakstoist seiskytkolmeh; hh
- 14 V: joo?  
(0.3)
- 15 A: kolme seittemä viis see.  
(0.4)
- 16 V: hetkinev vain.  
(2.0)
- 17 A: hhhh  
(0.7)



- 18 V: aivan viidestoista päivä (0.2) se on (0.3)  
 19 meille saapunut ja (0.2) tässä tää  
 20 <kuntoutusjakso käsittää kahdeksan päiv[ää?>  
 21 A: [joo h hh  
 22 (0.5) .hhh  
 23 V: tu:ota;  
 (0.7)  
 24 V: tehdäämpä nyt niin että (0.6) >minä ole<  
 25 yhteydessä näihin kuntoutusrahan maksajij ja  
 26 pyydän kiireellisenä maksua.  
 (0.6)  
 27 A: joo h. hh  
 28 V: et se lähtee nyt kiireellisenä etempäinh.  
 (0.2)  
 29 A: joo kato\_ku tässä o j(h)oulu ja kaikki tulos[sa;  
 30 V: [nii, (.) aivan silläpä /juuri.  
 (0.5)  
 31 A: mm.  
 32 V: eli että ehdit saada sit sen jouluksi;  
 (0.6)  
 33 V: /jou[luksi] raha:t.  
 34 A: [nii. ]

Asiakas kertoo virkailijalle lähettäneensä Kelaan kuntoutusetuuteen liittyvän asiakirjan (rivit 4–6) ja kysyy virkailijalta, onko asia jo käsitellyssä Kelassa (rivit 8–9). Virkailija vastaa tarkistavansa asian (”katsotaampa”) ja pyytää asiakasta kertomaan henkilötunnuksensa. Virkailija kertoo asiakkaalle, että tämän lähettämä asiakirja on saapunut Kelaan (rivit 18–19) ja tarkistaa vielä asiakkaalta, että kyseessä on kahdeksan päivää kestäneen kuntoutusasian käsittely (rivit 19–20). Asiakkaan vastattua virkailija toteaa asiakkaalle: ”tehdäämpä nyt niin että minä ole yhteydessä näihin kuntoutusrahan maksajij ja pyydän kiireellisenä maksua”. Virkailija asettuu tämän puheenvuoron aluksi asiakkaan kumppaniksi ja tekee asiakkaan asiasta tilanteen osapuolten yhteisen asian (”tehdäämpä nyt niin”). Hän ei puhu yleisesti, mitä pitäisi tehdä, vaan luo puheessaan toimijoiksi sekä asiakkaan että itsensä.

Puheenvuoron jatkossa olennaista on sekä virkailijan tapa korostaa omaa toimintaansa (”minä ole yhteydessä”) että se, miten hän viittaa asiakkaan etuusasiaa käsitteleviin ihmisiin (”näihin kuntoutusrahan maksajij”). Virkailija ei puhu asian käsittelystä yleisellä abstraktilla tasolla (esim. ”asia on käsitellyssä”) vaan erittelee puheessaan etuuden maksajat, joiden tehtävänä keskustelun perusteella on huolehtia asiakkaan etuuden maksamisesta. Virkailija etäännyttää omassa puheenvuorossaan itsensä etuuskien käsittelystä ja maksamisesta kertomalla olevansa yhteydessä niihin, jotka asian hoitavat. Samalla hän antaa asiakkaalle tietoa siitä, miten etuusasian käsittelyprosessi Kelassa etenee.

Virkailija tähdentää vielä asiakkaalle, että tämän etuusasia lähtee nyt kiireellisenä eteenpäin (rivi 28). Näin hän ilmaisee ymmärtävänsä, että asiassa tarvitaan ripeää toimintaa. Puheenvuorossa virkailija myös alleviivaa omaa osuuttaan asian käsittelyä edistävänä toimijana: virkailijalla on valta omalla toiminnallaan vaikuttaa etuusasian käsittelyn edistymiseen. Asiakas toteaa virkailijalle tämän jälkeen: ”joo kato ku täs on jouluku ja kaikki tulossa”. Asiakas tuntuu tällä kommentillaan keräävän virkailijalta ymmärrystä tilanteeseensa ja perustelevan yhteydenottoaan.

Hannu Tuomikosken (1987) esittämä ajatus asiakkaan ja virkailijan suhteesta (ks. luku 3.3.3) näyttäisi tämän aineisto-otteen perusteella pitävän paikkansa. Kriittinen raja piirtyy vuorovaikutuksessa virkailijan ja järjestelmän väliin. Asiakas ja virkailija ymmärtävät toisiaan ja asemoituvat samalle puolelle.

Mikäli arvioidaan virkailijan toimintaa suhteessa PASTE-hankkeessa asetettuihin tavoitteisiin, voidaan epäilemättä sanoa, että virkailija toimii monella tavalla esimerkillisesti. PASTE-hankkeen yhteydessä on sanottu, että virkailijoiden tulee saada asiakkaat tuntemaan itsensä asiakkaiksi. PASTE-hankkeen lähtökohta on, että asiakaspalvelussa on otettava asiakkaan elämäntilanne huomioon ja palveltava asiakasta yksilöllisesti. Virkailijan toiminta otteessa 2 käy hyvin yksin näiden ajatusten kanssa. Virkailija ilmaisee ottavansa huomioon lähestyvän joulun ja kiirehtii oma-aloitteisesti asiakkaan etuusasian käsittelyä, jotta asiakas saisi rahansa ajoissa. Voi hyvin ajatella, että tämänkaltaisen palvelu saa asiakkaan todella tuntemaan itsensä asiakkaaksi, jota palvellaan yksilöllisesti. Virkailija toimii selvästi PASTEn esittämän tavoitteen mukaan aktiivisesti ja ystävällisesti ja tuottaa itselleen roolia ymmärtävänä ja avuliana asiakaspalvelijana.

Toisaalta virkailijan toimintaa voidaan myös problematisoida asiantuntijahaastattelussa esiin tulleiden ajatusten perusteella. Ensimmäisenä kiinnitän huomiota palvelun asiakaslähtöisyyteen. Monet Kelan määrittelemistä asiakaslähtöisyyden kriteereistä näyttävät toteutuvan virkailijan toiminnassa: asiakkaan yksilöllinen elämäntilanne huomioidaan, asiakkaalle ollaan avuliaita ja asiat pyritään käsittelemään nopeasti. Haastattelemani asiantuntijat tuntuivat kuitenkin nostavan kuuntelemisen asiakaslähtöisen palvelun olennaisimmaksi kriteeriksi: asiakaslähtöinen palvelu on ennen kaikkea asiakaspalvelua, jossa asiakasta kuunnellaan ja asiat tehdään asiakkaan ehdoilla.

Otteessa 2 virkailija toimii omien oletustensa ja tulkintojensa varassa ehdottaessaan asiakkaalle ottavansa yhteyttä asiakkaan etuuden maksamisesta vastuussa oleviin ihmisiin. Asiakas esittää puhelun alussa soittonsa syyksi sen, että haluaa kysyä, onko hänen etuusasiansa käsittelyssä (rivit 4–5 ja 8–9). Virkailija vastaa asiakkaalle, että tämän toimittama asiakirja on saapunut Kelaan (rivit 18–20). Tämä toteamus on jo tavallaan tulkittavissa vastaukseksi asiakkaan esittämään kysymykseen. Virkailijan puheenvuorosta riveillä 24–26 käy ilmi, että hän tulkitsee asiakkaan soittaneen Kelaan kysyäksään hakemuksensa käsittelytilanteesta mutta myös kiirehtiäkseen asian käsittelyä.

Kun asiakas ottaa myöhemmin esiin lähestyvän joulun, tämä todistaa virkailijan tehneen asiassa oikean johtopäätöksen. Asiakas tuntuu puheenvuorollaan viestittävän, että enhän minä muuten asiasta kyselisi ja hoputtaisi, mutta kun on joulukin tulossa. Virkailija saa vahvistuksen siitä, että asiakkaalle on tärkeää, että etuus maksetaan pian. Hän alleviivaa vielä oman johtopäätöksensä oikeellisuutta puheenvuorossaan tämän jälkeen (”aivan silläpä juuri, eli että ehdit saada sit sen jouluksi”).

Ennen asiakkaan tekemää viittausta lähestyvään jouluun hänen malttamattomuutensa etuusasian käsittelyn suhteen on ollut vain virkailijan tekemää tulkintaa. Asiakas ei ole pyytänyt asian kiirehtimistä. Ajatus asian kiireellisyydestä on lähtöisin virkailijalta. Mikäli asiakaslähtöisyydeksi katsotaan toimintatapa, jossa asiakas määrittelee ongelmat, virkailija ei toimi täysin asiakaslähtöisesti.

En kuitenkaan suhtaudu asiakaslähtöisyyteen näin jäykästi. Virkailijat joutuvat jatkuvasti tekemään tulkintoja siitä, mitä asiakkaat haluavat ja minkälaista toimintaa he edellyttävät virkailijoilta. Toisinaan virkailijan tulkinta osuu yksin sen kanssa, mitä asiakas on todellisuudessa halunnut, toisinaan ei. Virkailijoiden tekemät tulkinnat perustuvat sekä käsillä olevan asiakastilanteen tunnelmiin, äänensävyihin ja tempoon että aikaisempiin asiakastilanteisiin. Virkailijat soveltavat aikaisempaa kokemustaan jokapäiväisessä työssään ja tekevät yleistyksiä, joiden ajattelevat pätevän useimpien asiakkaiden kohdalla. Otteen 2 asiakastilanteesta saattaa olla kysymys nimenomaan virkailijan tekemästä yleistyksestä: virkailija olettaa asiakkaan kysyvän käsittelytilanteestaan siksi, että tämä haluaa nopeuttaa asiansa käsittelyä. Tämä tulkinta pitääkin varmaan useimmissa tapauksissa paikkansa: eivät ihmiset kysele Kela-asioidensa perään huvin vuoksi vaan toivovat, että etuus maksetaan heille mahdollisimman pian. Voidaan ajatella, että käsittelytilanteesta kysyminen ja yhteydenotto itsessään lähettää selvän viestin. Otteessa 2 tämä tulee ilmi viimeistään rivillä 8. Asiakkaan kysymys (”onks se jo käsittelyssä?”) implikoi sitä, että etuutta on jo ehditty odotella ja että asialla on kiire. Tämä ei onneksi jää virkailijalta huomaamatta.

Virkailija toimii kyseissä puhelussa tavallaan asiakkaan edunvalvojana. On asiakkaan kannalta parempi, että etuus maksetaan mahdollisimman pian. Vaikka asian kiirehtiminen ei lähde liikkeelle asiakkaan eksplisiittisestä pyynnöstä, virkailijan voidaan arvioida palvelevan asiakasta asiakaslähtöisesti. Virkailija toimii *ymmärtäjän* lailla (vrt. Jokinen 1995, 145). On selvää, että palveleminen yli asiakkaan odotusten on pienempi paha kuin se, ettei asiakasta palvella muuten kuin tämän nimenomaisesta pyynnöstä.

Toinen asia, johon haluan asiakaslähtöisyyden problematisoinnin ohella vielä kiinnittää huomiota otteessa 2, on virkailijan tapa korostaa omaa erillisyyttään asiakkaan etuusasian käsittelyprosessissa. Eräs haastattelemani asiantuntija korosti sitä, ettei virkailijoiden ole sopivaa vierittää vastuuta asiakkaan etuusasian käsittelyyn liittyvistä seikoista muualle Kelan organisaatioon. Kelassa halutaan virkailijoiden muistavan, että he toimivat osana edustamaansa sosiaalivakuutusviranomaista. Jäin pohtimaan, minkälaisia johtopäätöksiä asiantuntijan puheenvuorosta tulisi tehdä.

Ajatellaanko Kelassa, että virkailijoiden on ylipäätään sopimatonta puhua Kelan sisäisistä prosesseista asiakkaille?

Otteessa 2 virkailija puhuu ”kuntoutusrahan maksajista” ja toisaalta itsestään, ja näin tuottaa puheessaan etäisyyttä itsensä ja maksamisesta huolehtivien ihmisten väliin. Hän rakentaa itsestään mielikuvaa asiakaspalvelijana, joka pystyy auttamaan asiakasta ottamalla yhteyttä etuusasian maksamisesta huolehtiviin ihmisiin. Toimiiko virkailija siis tässä kohdin sopimattomasti? Voiko virkailija oikeastaan edes antaa ymmärtää toimivansa ”vain asiakaspalvelussa”? Mikä on asiakaspalvelussa työskenteleville virkailijoille oikea tapa puhua omasta työstään? Entä mitä virkailijat voivat sanoa asiakkaan etuusasian käsittelyn vaiheista?

Oman käsitykseni mukaan virkailija toimii asiakaslähtöisesti kertoessaan asiakkaalle ottavansa yhteyttä ihmisiin, jotka voivat laittaa asiakkaan etuuden maksuun. Pitää ottaa huomioon se, että virkailijat voivat viitata asiakkaan etuuskäsittelystä vastaaviin ihmisiin ja koko käsittelyprosessiin monella tavalla. Sillä, miten asioista puhutaan, on tässäkin kohdassa suuri merkitys. Virkailija ei otteessa 2 arvioi muiden toimintaa vaan välittää asiakkaalle tietoa siitä, miten tämän etuusasian käsittelyprosessi vastaisuudessa etenee. Asiakkaan näkökulmasta lienee huojentavaa kuulla, että virkailija siirtää asian eteenpäin niille ihmisille, jotka voivat laittaa etuuden maksuun. Pelkkä ”asianne on käsittelyssä” on asiakkaan kannalta epäinformatiivinen.

### 5.1.3 Niin kuin asiakkaalle parhaiten sopii

Otteessa 3 virkailija varoo ottamasta kantaa siihen, miten asiakkaan tulisi Kela-asiointiaan hoitaa ja korostaa, että asiakkaalla on vapaus valita, miten ja milloin hän asioi Kelassa. Virkailijan puheessa Kela hahmottuu joustavasti ja asiakaslähtöisesti palvelevaksi viranomaiseksi.

#### Ote 3

- 1 A: hhh pitäskö mun tulla näitten lippujen ja  
2 lappujen kanssa siellä kelan (.) teiän toimistossa  
3 sit käymään,  
4 V: kyllähän se pitäis sitte toimittaa nää tiedot (.)  
5 tarkis=  
6 A: =ei ku mä aattelin et sehän on paljon parempi ku mä  
7 tuun tiskillä käymään sitte että.  
8 V: joo. joo kyllä voi tulla ja (.) täy- täytellä sitte jos  
9 sulle olikos sulle sitte ihan hakemus lähetetty täältä  
10 vai ihanko oli vaan (.) et se yleensähan se pitä  
11 tarkistaa jos on muutoksia tapahtunu niin tota (1.3)  
12 nyt on vaan tämä.  
13 A: joo: mä en muista oliko\_siin hakemusta ku mul ei oo

- 14 sitä kirjettä nyt <tässä> mutta mä otan ne liput ja  
 15 laput.  
 16 V: oli [ne (--)  
 17 A: [kato ku mä oon ollu eläkkeellä [niin pitkään että  
 18 V: [m  
 19 A: (.) mä en oo täyttäny vero- tota hh noita papereita ä-  
 20 ö- varmaan kymmeneen vuoteen ku mä oon  
 21 työkyvyttömyyseläkkeellä ni nyt täs on niin\_ku tämmönen  
 22 et osa-aikasta kokema- kokeillu [täs sivussa. .hhhh  
 23 V: [joo.  
 24 V: [\*joo (ja se on) helmikuussa\*  
 25 A: [ni tota (.) jos mä otan noi liput ja laput mukaa ja  
 26 tuun teiän tiskille ni se on m- m- mulle nää on nyt  
 27 vähä niin\_ku uutta ku jääny nyt vähä sivuu (.)  
 28 työelämästä [ni.  
 29 V: [joo. sullahan on kaikki sitte ne tiedot  
 30 mitä olet nyt tässä ansainnut ne tulot ja myös palkka-  
 31 (.) palkka- todistukset ja muut nin tuota (.) sitte  
 32 voidaan (.) voidaan [tehdä siihen sitte se tarkistus  
 33 A: [joo.  
 34 V: ni (.) millon sä ehdit (.) tulla että,  
 35 A: oisko huomenna.  
 36 V: joo että (.) meillä on ihan tuossa (.) yhdeksästä  
 37 kuuteentoista (.) on.  
 38 A: eli koskelantiellä. eiks siinähan on (.) joo (.) on.  
 39 (.) kelan toimisto. se.

Ote alkaa asiakkaan kysyessä virkailijalta, pitäisikö hänen tulla käymään Kelan toimistossa ”lippujen ja lappujen” kanssa (rivit 1–2). Virkailija kiertää vastauksessaan asiakkaan alkuperäisen kysymyksen ja puhuu siitä, että asiakkaan pitäisi toimittaa Kelaan niitä tietoja, joista keskustelussa on ollut kyse (rivit 4–5). Asiakas vastaa virkailijalle: ”ei ku mä ajattelin, et se on paljon parempi ku mä tuun tiskillä käymään sitte että” ja ilmaisee näin virkailijalle, että haluaa tulla hoitamaan etuusasiansa Kelan toimistoon. Asiakkaan arvion mukaan asia ja avuntarve tuntuvat edellyttävän käyntiä toimistossa. Virkailija vastaa asiakkaan puheenvuoroon myöntävästi: ”joo, joo, kyllä voi tulla ja täytellä sitte”.

Tämän jälkeen keskustelussa seuraa kohta, jossa virkailija pohtii sitä, tuleeko asiakkaan etuutta ylipäätään tarkistaa (rivit 9–12), ja asiakas kertoo virkailijalle elämäntilanteestaan ja etenkin siitä, ettei ole pitkään aikaan ”täyttäny papereita” (rivit 17, 19–22 ja 26–28). Asiakas ja virkailija puhuvat tässä kohdassa useaan kertaan päällekkäin. Virkailijakin tuntuu lopulta tulevan siihen tulokseen, että asiakkaan on parasta tulla asioimaan Kelan toimistoon ja ilmaisee asiakkaalle, että tämän olisi hyvä tulla tiettyjen asiakirjojen kanssa käymään toimistossa, jotta asiakkaan etuus voidaan tarkistaa

(rivit 29–32). Virkailija tiedustelee asiakkaalta kohteliaasti: ”ni millon sä ehdit tulla” ja kertoo asiakkaalle, miten Kelan toimistot ovat auki (rivit 34, 36–37).

Virkailija ei puheessaan erotaudu etuudenkäsittelyprosessista erilliseksi toimijaksi vaan puhuu etuuden käsittelystä passiivissa (”voidaan tehdä siihen se tarkistus”). Hän myös asemoi itsensä puheessaan osaksi Kelaa (”olikos sulle sitte ihan se hakemus lähetetty täältä?”). Otteessa 2 virkailija rakensi itselleen roolia asiakaspalvelijana muun muassa ottamalla etäisyyttä etuuskäsittelystä vastaavista ihmisistä Kelassa ja tuomalla esiin omaa toimijuuttaan asiakastilanteessa. Virkailija myös osoitti myötätuntoa asiakkaan tilannetta kohtaan ja liittoutui puheessa asiakkaan apuriksi. Otteessa 3 virkailija toimii tältä osin toisin. Kuitenkin myös tässä virkailija tuottaa itselleen roolia asiakaspalvelijana.

Virkailija tuntuu epäröivän otteen alussa asiakkaan kysyessä, mitä hänen tulisi tehdä (rivit 1–5). Kuten esitutkimuksessani kävi ilmi, Kelassa halutaan saada asiakkaat tuntemaan itsensä asiakkaiksi, joilla on vapaus tehdä valintoja. Asiakkaille ei saisi välittyä tunnetta siitä, että heidän on *pakko* tehdä jotain. Tätä ajatusta tukee virkailijan haluttomuus ottaa suoraan kantaa siihen, mitä asiakkaan *tulisi* tehdä.

Yksi virkailijan roolin kannalta merkittävä puheenvuoro on rivillä 34. Se ilmaisee, että tilanteessa toimitaan ”niin kuin asiakkaalle vain parhaiten sopii”. Tässä kohdassa olennaista on se, että virkailija viittaa suoraan asiakkaaseen (”ni millon sä ehdit tulla”), jolloin syntyy mielikuva yksilöllisestä asiakaspalvelusta. Virkailija ilmaisee pitävänsä huolta asiakkaasta sopimalla konkreettisesti ajasta, jolloin asiakas tulee käymään toimistossa. Hän myös sitouttaa asiakkaan toimimaan tilanteessa yhdessä sovitulla tavalla. Virkailijan rooli asiakaspalvelijana rakentuukin kahdesta toimintatavasta: siitä että hän pyrkii luomaan asiakastilanteessa mielikuvaa asiakkaasta päätösten tekijänä ja siitä että hän viittaa puheessaan suoraan asiakkaaseen ja tekee näin palvelusta yksilöllistä.

Virkailijan toiminta on jälleen yhdenmukaista monien PASTE-hankkeessa asetettujen tavoitteiden kanssa. Asiointiin liittyvän valinnan vapauden korostamisen lisäksi virkailijan toiminnassa näkyy esimerkiksi se, miten Kelassa suhtaudutaan eri palvelukanaviin. Haastattelemani asiantuntijat Kelasta puhuivat toimistoissa asioimisesta ”kyykyttämisenä” ja pitivät toimistoa monessa kohdassa epätarkoituksenmukaisena asiointikanavana. Virkailijan epäröinti ja haluttomuus ottaa kantaa siihen, tulisiko asiakkaan tulla käymään Kelan toimistossa saattaa siis liittyä myös siihen, että virkailija on sisäistänyt PASTEssa esitetyt ajatukset toimistoasioinnin epätarkoituksenmukaisuudesta. Virkailija ei halua ilmaista asiakkaalle, että tämän pitäisi tulla ”lippujen ja lappujen” kanssa Kelan toimistoon, koska tällöin horjutettaisiin mielikuvaa Kelasta näppäriä, sähköisiä asiointikanavia modernisti hyödyntävänä viranomaisena. Virkailijan toiminta otteen alussa voidaankin tulkita epäsuoraksi tavaksi tehdä palvelukanavaohjausta, joka on PASTE-hankkeessa nostettu tärkeäksi tavoitteeksi asiakaspalvelussa.

Haluan kiinnittää otteessa huomiota vielä yhteen asiaan, vaikka tässä kohdassa liikutaankin tutkimukseni rajauksen ulkopuolelle. Haluan nostaa esiin sen, miten asiakas tuntuu suhtautuvan asioimiseen eri palvelukanavissa. Asiakas perustelee useammassa puheenvuorossa virkailijalle aikomustaan tulla hoitamaan etuusasiaansa Kelan toimistoon. Hän antaa asialle useita selityksiä (ei ole pitkään aikaan täytellyt ”papereita”, asiat ovat uusia jne.). Asia tuntuu selvästi vaativan perusteluja ja vaikuttaa siltä, että asiakas kokee toimivansa odotusten vastaisesti. Asiakas tuntuu ajattelevan, että toimistoon tuleminen on ”väärin” tai epänormaalia. Hän näyttää sisäistäneen toimistoasioimisen epätarkoituksenmukaisuuden.

#### 5.1.4 Virkailija tulee torjutuksi

Otteessa 4 virkailijan toimintatapa saa asiakkaalta torjuvan vastaanoton. Virkailija yrittää tuottaa itselleen roolia avuliaana asiakaspalvelijana, mutta asiakas ei selvästi ole tyytyväinen virkailijan toimintaan.

#### Ote 4

- 1 V: >joo no< sen vuoks täällä ollaan et (.) meihin  
 2 voi ottaa <yh>teyttä =ja hän on tässä  
 3 [tarjonnu] t'tä soittopyyntömahdollisuutta  
 4 A: [\*mm\*? ]  
 5 V: /ni minä laitan [tän /e]teem/päin;  
 6 A: [joo. ]  
 (0.3)  
 7 V: [(ja hän)<,  
 8 A: [m mä en oo IDIootti et ei sun tarvi  
 9 mulle toistaa tätä asiaa niinku sata  
 10 ker[taa että?  
 11 V: [e:i ɛɑ:n teeks jos siltä kuullostaa;  
 12 =minä< [(-)ttelin että tarkistan vaan;  
 13 A: [joo. se kuullostaa >vähä sille  
 14 semmosele et< .hhhhhhh (se se) niinku et  
 15 ikään kuin te toistatte niinku puheluissanne  
 16 sillä tavalla että näin ja näin ja /näin/.  
 17 .hhh ni te niinku aliarvioitte j'tenki  
 18 a:siakkaan semmosta tilannetta et /hei.  
 19 .hhhh (.) sjiitä hualimatta et mä oon  
 20 niinku tietyllä lailla sairas ni se  
 21 ei poista mun älyäni vielä.  
 22 =tois[ta\*(seksi)\*.  
 23 V: [joo ei anteeks vaan. =ei ollu  
 24 tarkot[us sem mukaa [m'tta minä vaa halusiv  
 25 A: [ei se, [joo.

- 26 V: [varmistaa että me, ]  
 27 A: [ja /sama/ minä pyydän a]n-  
 28 V: puhutaan samasta asia[s\*ta\*].  
 29 A: [joo.  
 30 A: ja minä minä pyydän myös anteeksi; .hh  
 31 että tämä ei ole henkilökohtasta .hh mutta  
 32 mä toivon (.) sydämmestäni että Sata-komitea  
 33 ymmärtäisi .hh myöskin että me ei minä en  
 34 ole ainoa henkilö (.) .hh joka tästä  
 35 tilanteessa on.

Alustukseksi mainitsen muutaman asian asiakaspuhelusta, jonka loppupuolelta ote on poimittu. Kyseinen asiakaspuhelu on tutkimusaineistoni pisin, yli 14 minuuttia. Sen aikana puhelun tunnelma ja ennen kaikkea asiakkaan tunnetilat vaihtelevat useaan kertaan. Suurimman osan aikaa asiakas on varsin toivoton ja ahdistuneen oloinen. Hän kertoo olevansa väsynyt ”rumbaan” ja itkee puhelun aikana<sup>19</sup>. Puhelussa käy ilmi, että asiakkaan kuntoutushakemus on hylätty: Kela ei korvaa asiakkaalle suositeltua kuntoutuskursseja. Hylkäävän päätöksen antanut Kelan virkailija on kertonut kirjallisessa päätöksessä asiakkaalle, että keskustelee asiakkaan asiasta tarvittaessa tarkemmin esimerkiksi puhelimitse. Yhteyskeskuksen virkailija kertoo useaan kertaan puhelun aikana asiakkaalle, että hän pyytää päätöksen tehnyttä virkailijaa soitamaan asiakkaalle. Virkailija palveli puhelun aikana asiakasta mielestäni avuliaasti ja ymmärtävästi.

Ote 4 alkaa virkailijan puheenvuorolla, jossa hän kertoo asiakkaalle: ”sen vuoks täällä ollaan, et meihin voi ottaa yhteyttä”. Virkailija viittaa ilmeisesti Kelan puhelinpalvelussa työskenteleviin virkailijoihin. Hän tuottaa itsestään ja muista Yhteyskeskuksen työntekijöistä mielikuvaa avuliaina ja helposti lähestyttävänä asiakaspalvelijoina (tästä tarkemmin luvussa 5.1.5). Virkailija kertoo asiakkaalle vielä, että hylkäävän päätöksen tehnyt virkailija (”hän”) on tarjonnut asiakkaalle ”soittopyyntömahdollisuutta” (rivit 2–3) ja sanoo asiakkaalle, että ”minä laitan tän etempään”.

Tässä vaiheessa asiakas kiukustuu virkailijalle ja toteaa painokkaasti, ettei virkailijan tarvitse toistaa asiaa montaa kertaa kuin puhuisi ”idiotille” (rivit 8–10). Virkailija pyytää välittömästi asiakkaalta anteeksi ja kertoo, että hänen tarkoituksenaan oli ainoastaan ”tarkistaa” (rivit 11–12). Asiakas jatkaa tilitystään mutta ei kuitenkaan enää kohdista kritiikkiään suoraan virkailijalle vaan puhuu nyt virkailijoiden toiminnasta yleisesti: ”te toistatte niinku puheluissanne – – aliarvioitte j’tenki asiakkaan semmosta tilannetta – –” (rivit 13–18). Virkailija kiirehtii uudelleen pyytämään asiakkaalta anteeksi ja kertoo, että hänen tarkoituksensa oli vain varmistaa, että he puhuvat asiakkaan kanssa ”samasta asiasta” (rivit 23–24, 26 ja 28). Asiakas hyväksyy virkailijan anteeksipyynnön ja sanoo virkailijalle, ettei ”tämä ole henkilökohtasta” (rivit 30–31).

<sup>19</sup> Asiakkaiden tavoista ilmaista tunteita asiointitilanteiden aikana ja virkailijan keinoista käsitellä näitä tunteenilmauksia ks. Sorjonen 2006c.



Virkailija tuntuu käyttäytyvän otteessa PASTEn linjausten mukaisesti: hän on avulias, ystävällinen ja aktiivinen. Hän kertoo asiakkaalle vievänsä itse tämän etuusasiaa eteenpäin toimittamalla soittopyynnön asiakkaan etuusasiaa käsitelleelle virkailijalle ja yrittää tuottaa Kelan yhteyskeskuksesta mielikuvaa helposti lähestyttävänä ja avuliaana palvelukanavana. Tästä huolimatta asiakas on tyytymätön ja vaikuttaa loukkaantuneelta. Vaikuttaa siltä, että asiakkaan mielestä asiakaspalvelijan roolissa toimiva virkailija on kuin kone, joka toistaa asioita ”näin ja näin ja näin” ja samalla aliarvioi asiakkaan ilmeistä ahdinkoa. Virkailijan pyrkimys toimia avuliaana asiakaspalvelijana näyttäätyy asiakkaan silmissä kasvottomana ja standardoituna toistamisena, josta puuttuu todellinen ymmärrys asiakkaan tilannetta kohtaan. Virkailija yrittää osoittaa ymmärrystä, jota ei yleensä viranomaiselta odoteta, ja *palvella asiakasta*, mutta toimii silti asiakkaan silmissä kasvottomasti ja ei-yksilöllisesti.

Kun asiakas kohdistaa ärtymyksen ja kritiikin virkailijaan, tämä jääkin hetkeksi aivan yksin: virkailija ei lunasta asiakkaan luottamusta ja paikkaansa tätä auttavana apurina, mutta samalla on omalla avuliaalla käyttäytymisellään jo liikkunut kauas perinteisen byrokraatin karikatyyristä. On selvää, että tässä kohdassa kriittinen raja kulkee Tuomikosken (1987) ajatusten vastaisesti asiakkaan ja virkailijan välillä. Tämän lisäksi tuntuu kuitenkin siltä, että raja on piirretty myös virkailijan ja järjestelmän väliin.

Asiakkaan esittämän kritiikin seurauksena virkailija hämmentyy ja luopuu kaikista rooleistaan. Hän ei ole asiakaspalvelija eikä viranomainen (rivit 23–24, 26, 28), vaan ihminen, jota asiakkaan sanat ovat koskettaneet. Myös asiakas kokee tämän ja pyytää käyttäytymistään anteeksi, jolloin Tuomikosken esittämä ajatus näyttää jälleen pitävän paikkansa: keskustelun osapuolet ovat kaksi ihmistä, rajan samalla puolella.

Otteessa on nähtävissä se, minkälaista tasapainottelua virkailijoiden työ Kelan yhteyskeskuksessa toisinaan on. Monien viranomaisten kanssa asioimaan tottunut työtön tai pitkäaikaisista mielenterveysongelmista kärsivä kansalainen saattaa olla turhautunut ja vaativa asiakas.

### 5.1.5 Avuliasta palvelua Yhteyskeskuksesta

Otteessa 5 on kaksi katkelmaa samasta asiakastilanteesta. Virkailija kehottaa otteessa asiakasta ottamaan yhteyttä Yhteyskeskukseen myös jatkossa ja rakentaa Kelan puhelinpalvelun virkailijoista mielikuvaa asiakkaita mielellään palvelevina asiakaspalvelijoina. Otteen loppupuolella virkailija ja asiakas tuntuvat löytävän yhteisen sävelen.

#### Ote 5

- 1 A: . hhh (0.3) mutta tota. (.) mut jos mä siis nyt
- 2 yritän tän mahdollisimman täyteen täyttää
- 3 mut siis et (.) et hh (0.4) et he sit kyselee



välitarkistusta sitten” (rivit 10–16) ja saa toiminnan kuulostamaan yksinkertaiselta ja mutkattomalta.

Ensimmäisessä puheenvuorossaan asiakas irrottaa etuusasiaansa käsittelevät ihmiset (”he sit kyselee”) erilleen virkailijasta (rivit 3–4). Myös virkailija tuo esiin omaa tehtäväänsä etuuskäsittelystä erillisenä asiakaspalvelijana. Asiakkaalle esittämässään avuntarjouksessa virkailija samastuu Kelassa puhelinpalvelua hoitaviin ihmisiin (”soitat meille sitten”). Yhteyskeskuksessa työskentelevistä virkailijoista muodostuu puheenvuorossa mielikuva avuliaina asiakaspalvelijoina, jotka yhdessä asiakkaan kanssa yrittävät selvittää sosiaaliturvaviidakon kiemuroita.

Otteen jälkimmäisessä osassa asiakas ja virkailija keskustelevat siitä, mitä asiakkaan tulisi hakemukseensa kirjoittaa. Virkailija asemoi riviltä 35 alkaen itsensä asiakkaan apuriksi. Kuten otteessa 2 virkailija tekee tässäkin eron etuusasiaa käsitteleviin virkailijoihin viittaamalla ”käsittelijän” tekemisiin (rivit 39–40). Hän rakentaa puheessa siltä itsensä ja asiakkaan väliin korostamalla molempien osapuolten toimijuutta tilanteessa (”tehdään niin”) ja osoittamalla haluavansa toimia niin kuin on asiakkaan kannalta parasta: ”ni ei tarvi turhaan sitä hankkii, jos sitä nyt ei sitte tarvitakaan” (rivit 42–43). Virkailija pyrkii myös useassa kohdassa yksinkertaistamaan etuuden hakemisprosessia asiakkaalle helpommaksi. Hän esimerkiksi kehottaa asiakasta kirjoittamaan hakemukseen tämänhetkisen tiedon, ja vakuuttaa asiaa Kelassa käsittelevän ihmisen olevan tarvittaessa yhteydessä asiakkaaseen (rivit 35–36, 39–40). Tuntuu siltä kuin virkailija haluaisi vaikuttaa asiakkaan mielikuvaan Kelassa asioimisesta ja haluaisi rauhoittaa tätä: ei tämä ole vaikeaa eikä byrokraattista.

Asiakas tuntuu hyväksyvän virkailijan ainakin hetkeksi eräänlaiseksi kumppanikseen ryhtyessään lähes uskoutumaan virkailijalle (rivi 45). Hän kuitenkin jättää lauseen kesken ja jatkaa hetken kuluttua aluksi naurahtaen ja loppupuolella huokaisten: ”no mä yritän täs nyt – – luovia eteenpäin” (rivit 46–47).

Tässä otteessa virkailijan rooli asiakaspalvelijana muodostuu avuliaasta palveluasenteesta ja asettumisesta käsittelytyöstä erilleen. Virkailijan toiminnassa on nähtävissä useita PASTE-hankkeessa asetettuja tavoitteita. Ensinnäkin toivotaan, että asiakkaita ohjattaisiin yhä enemmän asioimaan puhelimessa ja internetissä. Virkailija luo uudesta palvelukanavasta sellaisen mielikuvan, että se on joustava ja helppokäyttöinen, ja hän ohjaa käyttämään tätä palvelukanavaa kehottamalla asiakasta soittamaan myös tulevaisuudessa Yhteyskeskukseen. Lisäksi tapa, jolla virkailija puhuu etuuden hakemisesta, on omiaan hälventämään ajatuksia Kelasta kankeasti ja byrokraattisesti toimivana viranomaisena. Otteessa 5 Kela hahmottuu joustavasti ja ymmärtävästi toimivaksi moderniksi viranomaiseksi, jonka puhelinpalvelua hoitavissa palvelukeskuksissa työskentelevät asiakasneuvojat ovat avuliaita ja ystävällisiä.

## 5.2 Virkailija byrokraattina

Tässä luvussa analysoin tilanteita, joissa virkailijasta hahmottuu mielikuva byrokraattina. Luvun lopussa esittelen aineisto-otteen, jossa Yhteyskeskuksen toiminnasta jää byrokraattinen ja vähemmän positiivinen mielikuva.

Otteet 6–8 ovat kaikki samasta asiakaspuhelusta. Kyseinen asiakaspuhelu on aineistoni pisimpien puheluiden joukossa. Se kestää kokonaisuudessaan hieman yli yhdeksän minuuttia. Puhelussa on nähtävissä useita toimintatapoja, jotka luovat virkailijalle roolia byrokraattina. Olen jakanut asiakaspuhelun analyysia varten pienempiin osiin, jotka eivät välittömästi seuraa toisiaan.

### 5.2.1 ”En pysty hänelle tästä yhdistämään”

Otteessa 1 havaittiin, kuinka virkailijan suhtautuminen asiakkaaseen ja konsensus-hakuinen toiminta puhelun alussa saattoivat virkailijan ja asiakkaan lähemmäs toisiaan, ja näin virkailijasta syntyi mielikuva ymmärtävänä ja avuliaisena asiakaspalvelijana. Otteessa 6 virkailija suhtautuu tilanteeseen asiallisesti mutta kuivahkosti eikä anna itsestään erityisen avuliasta vaikutelmaa.

#### Ote 6

- 1 V: kela? (.) asiakaspalvelu (.) Jonna Peltonen?  
 2 A: M<sup>i</sup>k<sup>a</sup>e<sup>l</sup> Peltonen terve.  
 3 V: t<sup>e</sup>r<sup>v</sup>e,  
 4 A: /hei oisko R<sup>i</sup>t<sup>v</sup>a/ Sievinen (.) p<sup>a</sup>i<sup>k</sup>allah.  
 5 V: koskeeko (.) a<sup>s</sup>ia a<sup>s</sup>umustukiasioita?  
 6 A: kyllä?  
 7 V: no (.) voidaan tästä ihan kattoo et (.)  
 8 en pysty h<sup>a</sup>nelle tästä y<sup>h</sup>d<sup>i</sup>s<sup>t</sup>ä<sup>m</sup>ään?  
 9 A: okei .hh kysymyses on s<sup>e</sup>m<sup>m</sup>one että

Asiakas aloittaa puhelun esittelemällä itsensä ja tervehtimällä virkailijaa. Virkailija mukauttaa oman tervehdyksensä vastaamaan asiakkaan tervehdystä (rivi 3). Tämän jälkeen asiakas tiedustelee virkailijalta ilmeisesti etuusasiansa käsittelijää tai virkailijaa, jonka kanssa hän on aikaisemmin hoitanut Kela-asioitaan. Virkailija ei vastaa asiakkaan kysymykseen vaan kysyy, mihin asia liittyy. Saatuaan vastauksen hän toteaa, että asiaa voidaan hoitaa myös ”tästä”. Virkailija lisää vielä, ettei pysty yhdistämään puhelua asiakkaan tavoittelemalle henkilölle. Hänen äänensävyensä on tässä kohdassa asiallinen muttei tyly.

Virkailijan tarkoituksena on selvästi viestittää asiakkaalle, että tämän etuusasiasia voidaan hoitaa myös puhelinpalvelussa. Virkailijan puheenvuorot eivät ole varsinaisesti

epäkohteliaita mutta toiminnassa ja äänensävyssä on piirteitä, jotka tukevat mielikuvaa hänestä pikemminkin byrokraattisen koneiston osana kuin asiakaspalvelijana.

Ensinnäkin virkailija ohittaa asiakkaan pyynnön saada keskustella asiastaan toisen henkilön kanssa tiedustelemalla, mitä etuutta asiakkaan puhelu koskee. Asiakkaasta tämä saattaa kuulostaa tyllyltä. Virkailijan tarkoituksena on epäilemättä selvittää, onko asiakkaan asia sellainen, joka voidaan hoitaa puhelimesta, mutta asiakkaasta kysymys voi vaikuttaa sellaiselta, että hänen toimintaansa kyseenalaistetaan. Kyse on asiakaspuhelusta, joka on soitettu sellaiseen palvelunumeroon, jossa neuvotaan asumistukiin liittyvissä asioissa. Asiakkaasta saattaa kuulostaa siltä kuin virkailija heti puhelun aluksi epäilisi, onko asiakas edes soittanut oikeaan numeroon.

Lisäksi virkailija – todettuaan sinänsä avuliaasti, että ”voidaan tästä ihan kattoo” – vahvistaa viestiään kertomalla asiakkaalle, ettei voi yhdistää puhelua eteenpäin. Byrokraattinen vaikutelma syntyy ennen kaikkea siitä, missä järjestyksessä virkailija esittää asian asiakkaalle. Keskusteluanalyysissa puhutaan preferoiduista ja preferoimattomista vuoroista, jotka edellyttävät erilaista toimintaa keskustelussa (ks. esim. Tainio 1997). Mikäli keskustelun osapuoli ei voi antaa keskustelukumppanilleen preferoitua vastausta (esimerkiksi suostua tämän pyyntöön), on tavallista, että preferoimatonta (kielteistä) vastausta seuraa selittelyä (Tainio 1997, 100–101). Otteessa 6 virkailija ei noudata tätä järjestystä, vaan antaa ensin pyyntöön pehmentävän selityksen (”voidaan tästä ihan kattoo”) ja vasta sen jälkeen torjuu asiakkaan pyynnön (”en pysty hänelle tästä yhdistämään”).

Otteessa kuvattu virkailijan toiminta ei ole epäkohteliaista. Saattaa myös olla, että Yhteyskeskuksen virkailijoita on ohjeistettu kysymään asiakkaalta soiton syytä, mikäli tämä heti puhelun alussa pyytää yhdistämään puhelun eteenpäin. Virkailijan toimintatapa on ymmärrettävä, kun otetaan huomioon se, miten monet puhelut – myös omassa tutkimusaineistossani – ovat syystä tai toisesta tulleet ”vääriin numeroihin”. Monien aineistooni osuneiden puheluiden alussa käydään samankaltainen keskustelu, jossa asiakkaat pyytävät yhdistämään puhelun jollekin toiselle Kelassa. Kelan yhteyskeskukseen soittavat asiakkaat eivät selvästikään ole vielä täysin selvillä siitä, mihin soittavat näppäillessään puhelinpalvelun palvelunumeroita. Virkailijoiden kannalta kyse on myös uskottavuudesta; heidän on saatava puhelun alussa asiakkaat vakuuttuneiksi siitä, että langan toisessa päässä palvelee Kelan virkailija, joka tekee yleensä samoja töitä kuin kollegat toimistojen tiskillä.

### 5.2.2 *Virkailija tukeutuu lakipykäliin*

Myöhemmin samassa keskustelussa, otteessa 7, virkailija selventää etuusasiaa asiakkaalle kuin lukisi lakikirjaa ja luo näin itselleen roolia standardoidusti palvelevana byrokraattina.

## Ote 7

- 1 V: täss\_on nyt sellanen tilanne että (.) .mth  
 2 .hh ämm >teillä ei voi< keskinään<  
 3 keskinään nyt olla tällasta (.) öö  
 4 alivuokralais ja päävuokralais (.) suhdetta  
 5 et #öö# mies ja nainen katsotaan aina (.)  
 6 samaan ruokakuntaan eli molempien tulot  
 7 vaikuttaa (.) asumistukeen?  
 8 A: mm joo?  
 (1.0)  
 9 A: ää (0.8) muttah (.) täähän nyt käytännös  
 10 tarkottaa et mun pitäs maksaa hänen  
 11 niinkun .hh menojaan myös samalla koska  
 12 mun tulot vaikuttaa.  
 13 V: mm.  
 14 A: mut enhän mä täysin vieralle ihmiselle  
 15 semmosia maksaa  
 16 V: [mm.  
 17 A: [tai vieralle ja vieralle tuttuhan se  
 18 on em- täysin vierasta siihen ottanu.  
 19 V: jo:o?  
 20 A: niin ehh  
 (1.2)  
 21 A: enhä- enhäm- (.) siis (.) miten (.)  
 22 kansaneläkelaitos voi olettaa että mä  
 23 maksaisin (.) hänen (.) jotain kulujaan.  
 24 V: .hhh ää no asumis (.) tukilain mukaan  
 25 niin teidän katsotaan (.) samaan (.)  
 26 ruokakuntaan eli mies /ja/ [nainen (.)  
 27 A: [mutta,  
 28 V: joka tapauksessa niin heidän< (.) heillä  
 29 ei voi olla keskinäisiä (.) vuokra (.)  
 30 sopimuksia (.) ollenkaan.  
 (0.4)  
 31 V: et [molempien tulot vaikuttaa he kuu/luu  
 32 A: [ää  
 33 V: luu niinku/ [samaa (.) ruokakuntaan  
 34 A: [joo.  
 35 V: heille (.) tulee niinku yhteinen  
 36 asumistuki?  
 37 A: ni (.) muttah (.) teidän (.) sivuilla  
 38 kelan sivuilla mainitaan nimenomaan  
 39 eli jos on tehnyt erillisen  
 40 vuokrasopimuksen (.) .hh asunnon

- 41 omistajan tai päävuokralaisen  
 42 kanssa [.hh hän voi muodostaa oman  
 43 V: [joo,  
 44 ruokakuntansa

Otteen alussa virkailija kertoo asiakkaalle, mitä asiakkaan etuusasian käsittelyssä on tullut esiin. Virkailija esittää asian varovasti, epäröiden ja puhuu melko hitaasti (rivit 1–4). Hän siirtyy pian puhumaan asiakkaan asiasta yleisellä tasolla eikä viittaa asiakkaan tilanteeseen (rivit 5–7). Puhuessaan ”miehistä ja naisista” virkailijan äänensävy on virallinen.

Asiakkaan kysyvä ”joo” antaa ymmärtää, ettei virkailijan edellinen puheenvuoro tule yllätyksenä hänelle (rivi 8). Asiakas tuntuu pikemminkin viestittävän: niin, entä sitten? Koska virkailija ei jatka puheenvuoroaan, asiakas lähtee tekemään tulkintaa virkailijan sanomisten perusteella. Vaikka virkailijan puhe riveillä 5–7 liikkui yleisellä tasolla, asiakas viittaa omaan henkilökohtaiseen elämäntilanteeseensa ja ikään kuin suomentaa sitä, mitä virkailija on aikaisemmin sanonut: ”mut siis tähän käytännös tarkoittaa, et mun pitäs –”. Asiakkaan kommentti (rivit 9–12) on tulkittavissa virkailijalle esitetyn varmentavaksi kysymykseksi, johon virkailija reagoi neutraalilla äännähdyksellä (rivi 13). Asiakas jatkaa asian ihmettelemistä, jota virkailija säästää lyhyillä lähinnä kuuntelemista ilmaisevilla vastauksilla (rivit 14–20).

Asiakkaan äänensävy on tiukka mutta asiallinen ja hän puhuu koko ajan melko rauhallisesti. Kelan toiminta herättää selvää ärtymystä asiakkaassa, mutta tämä ei tunnu kohdistavan sitä henkilökohtaisesti virkailijaan. Tämä näkyy myös kysymyksestä, joka alkaa riviltä 21. Vaikka kysymys on tietysti osoitettu virkailijalle, asiakas puhuu yleisesti Kansaneläkelaitoksesta.

Virkailija vastaa asiakkaalle jälleen epäröiden, että asiakas ja tämän alivuokralainen katsotaan asumistukilain mukaan kuuluvaksi samaan ruokakuntaan, mutta siirtyy saman tien puhumaan yleisellä tasolla ”miehistä ja naisista” (rivit 24–26) yrittäen saada asiakasta ymmärtämään Kelan toimintaa kyseisessä tilanteessa. Hän puhuu persoonattomasti ”heistä”, jotka lakipykälien mukaan muodostavat saman ruokakunnan ja saavat yhteistä asumistukea. Asiakas yrittää välillä keskeyttää virkailijaa, mutta virkailija jatkaa selityksensä loppuun.

Tämän jälkeen asiakas pääsee ääneen ja hänen äänensävyensä ja suhtautumisensa virkailijaan selvästi muuttuu. Asiakas sanoo virkailijalle hitaasti painottaen sanoja ”mutta” ja ”sivuilla”: ”ni mutta teidän sivuilla, Kelan sivuilla sanotaan nimenomaan –”. Asiakas kertoo puheenvuorossaan virkailijalle, että virkailijan puhe on ristiriidassa sen tiedon kanssa, mitä hän on saanut Kelan internetsivuilta (rivit 37–42, 44). Enää asiakas ei välttä liittämistä virkailijaa osaksi Kelaa vaan puhuu virkailijalle suoraan ”teidän sivuista”. Viimeistään tässä vaiheessa käy myös ilmi, että virkailija on tavallaan astunut asiakkaan virittämään ansaan: asiakas on koko ajan ollut tietoisempi tilanteestaan kuin antaa virkailijan otteen alussa ymmärtää. Asiakas on ehkä

arvannut, että virkailijan tilannetta koskeva selitys tulee olemaan ristiriidassa Kelan internetsivuilta löytyvän informaation kanssa. Tämä saattaa selittää myös sitä, minkä takia asiakkaan suhtautuminen virkailijaan muuttuu otteen aikana vähemmän diplomaattiseksi. Koska virkailija antaa Kelan toiminnasta juuri niin epäjohdonmukaisen ja byrokraattisen kuvan kuin asiakas on odottanutkin, otteen loppupuolella asiakas kohdistaa ärtymyksensä myös virkailijaan ja vaatii virkailijaa viranomaisen edustajana vastaamaan kiperään kysymykseensä. Hän asettaa virkailijan tietämättömän byrokraatin rooliin.

Virkailija pyrkii läpi otteen ottamaan mahdollisimman neutraalin position suhteessa asiakkaaseen ja Kelaan. Hän ei selvästikään asemoi itseään osaksi viranomaistahoa mutta ei myöskään myötätuntoa osoittamalla tai muulla toiminnalla lähesty asiakasta. Asiakkaan esittämät etuusasian käsittelyn epäoikeudenmukaisuuteen liittyvät kommentit (rivit 9–12 ja 14–15) kirvoittavat virkailijalta neutraaleja huomautuksia. Virkailija tuntuu jäävän viranomaisen ja asiakkaan väliin eräänlaiseksi neutraaliksi tiedonvälittäjäksi, jolla ei ole halua tai mahdollisuutta valita omaa paikkaansa tilanteessa.

Neutraalista positiosta huolimatta virkailijan tapa puhua asiakkaalle tuottaa hänelle pikemminkin roolia byrokraattina kuin asiakaspalvelijana. Virkailija tukeutuu laki-pykäliin ja puhuu asiakkaan tilanteesta kierrellen ja epäsuorasti. Toimintatapa luo mielikuvan kasvottomasti ja standardoidusti palvelevasta byrokraatista. Virkailijan toiminta on myös ristiriidassa PASTE-hankkeessa asetettujen tavoitteiden kanssa muun muassa siinä mielessä, ettei se tue mielikuvaa yksilöllisestä ja asiakkaan elämäntilanteen huomioon ottavasta asiakaspalvelusta.

Virkailijan toiminta on ymmärrettävää. Asiakas on selvästi ärtynyt siitä, miten etuusia on Kelassa hoidettu. Virkailijan tehtävä on kertoa asiakkaalle tämän kanalta ikävä yksityiskohta asumistukeen vaikuttavista asioista, ja virkailija voi arvata, ettei asiakas ilahdu asiasta. Virkailijasta saattaa tässä tilanteessa tuntua helpommalta vetäytyä byrokraattisen viranomaisen rooliin puhumalla asioista yleisellä tasolla ikään kuin hypoteettisesti kuin viitata kyseisen asiakkaan tilanteeseen. Kyse saattaa olla puolustusreaktiosta.

### 5.2.3 *Virkailija pysyy tiukkana*

Otteessa 8 virkailija asemoi itsensä viranomaisen puolelle ja pysyy tiukasti lakien ja asetusten takana siitä huolimatta, että asiakas hakee ymmärrystä ja apua. Virkailija ei myöskään yritä auttaa asiakasta tämän yrittäessä etsiä keinoja vaikuttaa omaan tilanteeseensa eikä tässä mielessä toimi kovin asiakaslähtöisesti.



## Ote 8

- 1 A: =no #m# (.) nyt ku tällane on tehty  
 2 koska mä oon (.) asunnossa aika vähä?  
 3 (.) mä (.) teen paljo reissuduunii  
 4 suomessa ja ulkomailla? .hhh ja (.)  
 5 mä haluan siihen tietysti mielellään  
 6 saada toisen maksajan (.) jos  
 7 semmonen mahdollisuus on.
- 8 V: joo?
- 9 A: niin (.) pitääkö meidän tehdä omat  
 10 vuok/rasopimukset vai:/ (.) miten se  
 11 sitte pitää tehdä. (.) vai pitääkö  
 12 vaan (.) kylmän viileesti toisen  
 13 muuttaa pois (s[ieltä]).
- 14 V: [kyllä.  
 (0.4)
- 15 A: .hh eli vaikka olis samat päävuokra  
 16 (.) sopimukset nii silläkää ei oo  
 17 merkitystä.
- 18 V: ei (0.4) \*ei\*  
 (2.5)
- 19 A: .mt .hh no eihän tässä nyt oo  
 20 järjeh häivääkäänh.
- 21 V: .hhh ikävä kyllä tää laki on (.) on  
 22 tällainenh.  
 (2.0)
- 23 A: vaikka laissa missään ei sanota että  
 24 ne katsotaan avopuolisoiksi (.) siä  
 25 vaan sanotaan että avopuolisot voi  
 26 muodostaa (.) ja muodostavat omat  
 27 yh- oman ruoka[kun- tai saman ruokak-]
- 28 V: [kyllä (.) avopuolisot ]  
 29 (.) m:m?
- 30 A: mutta siellä ei sanota ettäh (.) mies  
 31 ja nainen katsotaan avopuolisoiksi  
 32 (0.4) ei missään.  
 (2.0)
- 33 V: nii.
- 34 A: sillä se on tapauskohtaisesti  
 35 erikseen (.) katsottavissa ja  
 36 todettavissa ja harkittavissa. (.) [ni  
 37 V: [no,
- 38 A: nyt onki kysymys et mitä tällases  
 39 tilanteessa .hh kun /ei ole/

- 40 avopuolisot (.) niin (.) millä  
 41 todennetaan että ei oleh.  
 42 V: .hh no (.) toki tähän voi laittaa (.)  
 43 sitten: vapaamuotosen selvityksen  
 44 .hh[h tai jotain #e# asunnon  
 45 A: [mm?  
 46 V: pohjapiirrustuksia (.) lii[tteeksi,  
 47 A: [no asunnon  
 48 \pohjat on /toimitettu,  
 (1.2)  
 49 V: joo:o?  
 (2.5)  
 50 V: no (.) ihan /vapaamuotonen selvitys  
 51 siitä/ tilanteesta että (.) että ette  
 52 ole avopuoliso.  
 (1.0)  
 53 A: ja: (.) se tulee ilmeisesti toimittaa  
 54 (.) kelaa[n.  
 55 V: [mm,  
 56 A: okei.

Kuten samaa keskustelua koskevassa edellisessä otteessa kävi ilmi, Kelan toiminta ärsyttää ja kummastuttaa asiakasta. Otteen 8 alussa asiakas alkaa etsiä ratkaisua ongelmalliseen tilanteeseensa (rivit 1–7). Asiakas kysyy virkailijalta, auttaisiko tilanteessa se, jos sekä hän että hänen nykyinen alivuokralaisensa kirjoittaisivat omat erilliset vuokrasopimuksensa, vai onko tilanne ratkaistavissa ainoastaan siten, että toinen osapuolista ”kylmän viileesti” muuttaa pois asunnosta (rivit 9–13). Virkailija vastaa asiakkaan kysymykseen tiukalla ja asiallisella äänensävyllä ”kyllä”. Vastauksen ajoituksen perusteella vaikuttaa siltä, että virkailijan mukaan joko asiakkaan tai tämän alivuokralaisen on muutettava pois asunnosta.

Asiakas vielä tarkentaa virkailijalta, eikö tilanteessa todella ole mitään muuta ratkaisua (rivit 15–17). Virkailija vastaa asiakkaalle, ettei ole: ”ei ei” (rivi 18). Virkailijan äänensävy hänen sanoessaan ensimmäisen kerran ”ei” on tiukka, mutta jälkimmäisen virkailija sanoo hiljempaa ja pehmeämmin, ehkä aavistuksen pahoittelevasti. Molemmat ovat hetken hiljaa, jonka jälkeen asiakas huoahtaa: ”no eihän tässä nyt oo järjeh häivääkäänh” ja tuntuu näin hakevan virkailijalta ymmärrystä tilanteeseensa. Virkailija pahoittelee asiakkaan tilannetta formaalisti. Hän ei siis lähde mukaan asiakkaan harmin ilmauksiin vaan pysyttelee vaaditun ammatillisen välimatkan päässä, ja viittaamalla lakiin hän asemoi itsensä ennemminkin Kelan ja viranomaisen kuin asiakkaan puolelle (rivit 21–22).

Asiakas tarttuu virkailijan kommenttiin laista ja haastaa virkailijaa lakitekstien sisälöstä (rivit 23–27 ja 30–32). Hän siirtyy myös puhumaan asiasta viranomais- ja lakiteksteille ominaisella kapulakielellä ja pyrkii varmaankin tätä kautta vakuuttamaan

virkaileijalle olevansa oikeassa (rivit 34–36). Asiakas ei anna virkaileijan keskeyttää vaan jatkaa kysymällä, miten viranomaiselle ”todennetaan” se, ettei kyseessä ole avopari (rivit 38–41). Asiakas viittaa kysymyksessä luonnollisesti omaan tilanteeseensa, mutta puhuu tilanteesta ennemminkin spekulatiiviseen ja yleistävään sävyyn, kuten virkaileija teki monessa kohdassa otteessa 7. Virkaileija huokaa ja vastaa asiakkaalle, että ”toki” asiassa voi lähettää Kelaan vapaamuotoisen selvityksen tai asunnon pohjapiirustuksen selvittämään asiaa (rivit 42–44 ja 46). Asiakas varmistaa vielä virkaileijalta: ”ja se tulee ilmeisesti toimittaa Kelaan?”.

Siinä missä asiakaspalvelijan odotetaan ottavan asiakkaan toiveet ja tarpeet huomioon, byrokraatilta ei odoteta ymmärrystä. Byrokraatti toimii kylmän rationaalisesti, kuin kone, jossa inhimillisiä tunteita käsittelevä sovellus on kytketty pois päältä. Vaikka virkaileija parissa kohdassa pahoitteleekin asiakkaan tilannetta (rivit 18 ja 21–22), hän pysyy kuitenkin koko ajan melko järkähtämättömästi positiossaan viranomaisen edustajana. Virkaileija tuottaa itselleen näin roolin kuuliaisena byrokraattina, joka seisoo lakien ja asetusten takana. Otteessa 8 kriittinen raja näyttäisi jälleen piirtyvän virkaileijan ja asiakkaan väliin (ks. luku 5.1.2). Otteen loppupuolella virkaileijan toiminnassa ja suhtautumisessa asiakkaaseen tapahtuu pientä pehmenemistä. Riveillä 50–52 virkaileija neuvoo avuliaan oloisesti asiakasta, kuinka tämä voi korjata asian, joka vaikuttaa asiakkaan näkökulmasta suurelta vääryydeltä.

Tarkastelen seuraavaksi otteita 7 ja 8 lyhyesti PASTE-työryhmässä esitettyjen ajatusten valossa. Haastattelemieni asiantuntijoiden puheiden perusteella tuntuu siltä, että Kelassa toivotaan, että Kelan virkaileijat pysyvät ammatillisissa rooleissaan eivätkä lähde kovin henkilökohtaisella tasolla surkuttelemaan kohtuuttomalta tuntuvia etuuspäätöksiä eivätkä puhu tavalla, joka antaisi syytä epäillä Kelan sisäisten prosessien toimivuutta (muiden työntekijöiden syytteleminen tms.). Otteiden 7 ja 8 osalta voidaan todeta, että tässä tavoitteessa onnistutaan.

Toisaalta Kelan PASTE-hankkeessa tärkein tavoite tuntuu olevan se, että palvelu on asiakaslähtöistä ja että asiakaspalvelutilanteissa luodaan mielikuvaa asiakkaan ja asiakaspalvelijan kohtaamisesta. Asiakaslähtöisyyden onnistumisen kannalta otteet 7 ja 8 ovat mutkikkaampia. Virkaileija antaa asiakkaalle runsaasti tilaa ja aikaa puhua: hän kuuntelee asiakasta, ei pahemmin keskeytä tämän puhetta ja noteeraa tämän puheen reagoimalla siihen ainakin kuuntelua ilmaisevilla väli-ilmauksilla. Mikäli asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan kuuntelemista, virkaileijan tuottaman palvelun voidaan sanoa olevan asiakaslähtöistä.

Kuitenkin, kuten jo aikaisemmin esitin, asiakaslähtöisyyteen kuuluu myös asiakkaan tilanteen huomioon ottaminen ja avoin suhtautuminen asiakkaan esittämiin asioihin ja mielipiteisiin. En tarkoita sitä, että virkaileijan olisi otettava asiakkaan puhe yksioikoisena totuutena. Pikemminkin kyse on siitä, että virkaileijan tulisi osallistua tilanteeseen avoimin mielin. Asiakaslähtöisyydellä voitaisiin sosiaalipalvelussa tarkoittaa tilannetta, jossa virkaileija toimii asiakkaan tukena ja apuna, kun yritetään selvittää, mihin asiakas on oikeutettu ja mitä häneltä vaaditaan.

Otteissa 7 ja 8 virkailija katsoo asioita pääasiassa viranomaisen näkökulmasta ja asiakas on se, joka yrittää saada virkailijaa vakuuttuneeksi siitä, että etuuden käsittelyssä on tapahtunut virhe. Virkailijan roolia tarkasteltaessa sillä, onko asiakas vaatimuksiinsa ”oikeassa” tai sillä ovatko asiakas ja tämän alivuokralainen todellisuudessa ”vain tuttuja” vai avopuolisoita, ei ole merkitystä. Tarkoituksena ei myöskään ole arvioida, menetteleekö virkailija kyseisessä asiakastilanteessa ”oikein”. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on kuitenkin se, ettei virkailija missään kohdassa kehota asiakasta toimimaan siten, että asia voitaisiin oikaista. Asiakas tekee aloitteen oikaisusta (rivit 34–36 ja 38–41). Virkailijan sanavalinnoista ja äänensävyistä voi arvella, että hän suhtautuu skeptisesti asiakkaan yrityksiin vaikuttaa etuusasian käsittelyyn (rivit 42–44). Tähän voidaan löytää useita selityksiä: virkailija saattaa ajatella, ettei asiakkaalla ole varsinaista syytä valittaa asiasta (hän uskoo, että asiakas ja alivuokralainen elävät avoliitossa) tai ettei valituksella olisi kuitenkaan merkitystä lopullisessa päätöksessä. Olennaista kuitenkin on nimenomaan se, ettei virkailija toimi aloitteellisesti asiakkaan tilanteen parantamiseksi.

Otteista käy ilmi, että asiakas on perehtynyt asiaansa ja tuntuu tietävän protestoinnin mahdollisuudesta jo etukäteen. Hän osaa myös kysellä virkailijalta asian oikaisemiseen liittyviä yksityiskohtia. Jäinkin pohtimaan, miten eri tavalla tilanne etenee silloin, kun asiakkaalla ei ole voimakasta tahtoa puolustaa omia oikeuksiaan tai kun hänellä ei ole aikaa tai resursseja selvittää itse asioitaan perusteellisesti esimerkiksi Kelan internetsivuilta (kuten otteissa 6–8 kuvatussa asiakastilanteessa). Kuka valvoo asiakkaan oikeuksien toteutumista silloin, kun virkailija ei ota tätä tehtävää vastaan?

#### 5.2.4 Yhteyskeskuksen byrokraattiset rakenteet

Otteessa 5 Kelan virkailijoista muodostui kuva avuliaasti ja ystävällisesti palvelevina asiakaspalvelijoina ja Yhteyskeskuksesta muodostui mielikuva helposti lähestyttävänä palvelukanavana. Otteessa 9 virkailijan toiminnan kautta hahmottuu Kelan puhelinpalvelusta hieman toisenlainen mielikuva.

#### Ote 9

- 1 A: no kuinkas se tota niin. (0.2) pysyskö mulla  
 2 kumminkin tämä oma perustoimeentulo=tämä  
 3 kelan raha (0.4) vai väheniskö se (0.8) jos  
 4 mä muuttasin tän mun miehen luo  
 5 V: .hhh no (.) siis (0.3) sultakin tää  
 6 asumistuki (0.4) tai asu[mis]tukea  
 7 A: [mm]  
 8 V: ei myönnettäisi (.) jos [muu]tatte (.) yhteen  
 9 A: [niin]  
 10 V: näiden tulojen per- perus[teella]  
 11 A: [joo mu]tta se

- 12 kelan raha säilyy  
 13 V: siis tää työmarkkinatuki. kyllä?  
 14 A: joo-o (.) että se ei niinku pienen millään  
 15 tavalla  
 (1.5)  
 16 V: no# (0.3) se asia kannattas ihan vielä  
 17 tarkistaa tuolta meidän työttömyysturvan  
 18 puolelta (.) et (0.2) kun (.) minä tässä  
 19 vastaan näihin asumistukiasioihin,  
 20 A: mm-m?  
 21 V: et miten (0.2) miten sitten vaikuttais  
 22 /tähän/ työmarkkinatukeen,  
 23 A: niin  
 24 V: ittessään (0.7) mut et asumistukea (.)  
 25 ei jäisi maksuun. [teidän]  
 26 A: [joo]  
 27 V: mo[lempien  
 28 A: [sen mä] kyl varmaan joo [sen]  
 29 V: [joo]  
 30 A: mä vain sitä halusin selvittää et  
 31 pieneniskö mun työmarkkinatuki  
 32 V: joo. (.) no ihan voisit sitte tietysti  
 33 soittaa tuonne (.) työttömyys(0.5)turvapuolelle?  
 34 A: joo-o (0.8) ja selittää tää sama asia  
 35 V: ö no## siis asumistukiasiahan tuli tässä nyt  
 36 selvite[tyksi]  
 37 A: [mmm]  
 38 V: että voit kysyy sitten et miten: puolison  
 39 tulot vaikuttaa tähän työmarkkinatukeen?  
 40 A: justiin. mikäs se: numero oli  
 41 V: ihan pieni hetki niin katsotaan tosta  
 42 A: joo-o  
 (15.0) ((virkailija etsii numeroa))  
 43 V: e:li tällänen kun. nolla kolme nolla?  
 44 A: joo-o  
 45 V: viisii seitsemän yksi.  
 46 A: joo  
 47 V: ja viisi kaksi kolme.  
 48 A: joo selvä kiitos. mä soit[an sinne]  
 49 V: [kiitoksia]  
 50 A: selvä kiitos [hei]  
 51 V: [hei] hei

Otteen aluksi asiakas kysyy virkailijalta, mitä hänen ”Kelan rahalleen” tapahtuisi, mikäli hän muuttaisi asumaan miehensä luo (rivit 1–4). Virkailija vastaa asiakkaalle, että

asumistukea ei myönnettäisi siinä tapauksessa, mutta asiakas toistaa kysymyksensä. Virkailija tarkistaa asiakkaalta, mistä etuudesta on kysymys, ja pienten sekaannusten jälkeen virkailija ymmärtää, että asiakas haluaa tietää, miten hänen avoliittonsa vaikuttaisi työttömyystuen määrään. Molemmat ovat hetken hiljaa, jonka jälkeen virkailija sanoo hieman epäröiden asiakkaalle, että tämän kannattaisi vielä tarkistaa ”se asia – – tuolta meidän työttömyysturvan puolelta” ja jatkaa selityksellä ”et kun minä tässä vastaan näihin asumistukiasioihin” (rivit 16–19). Virkailija toistaa vielä asiakkaalle otteen alussa kertomansa asian: ”mut et asumistukea ei jäisi maksuun” (rivi 24–25).

Asiakas reagoi virkailijan puheeseen kuuntelemista merkitsevillä välilausehduksilla ja viestittää virkailijalle rivillä 28, että on ymmärtänyt, mitä keskustelussa on aikaisemmin käynyt ilmi. Hän tähdentää vielä virkailijalle, että on kiinnostunut nimenomaan työttömyystukiasista. Virkailija kehottaa uudelleen asiakasta soittamaan toiseen palvelunumeroon (rivit 32–33), ja asiakas kysyy virkailijalta hieman kireään äänensävyyn, että täytyykö hänen selvittää siellä tämä sama asia (rivi 34). Tässä vaiheessa virkailija kuulostaa selvästi vaivaantuneelta ja toteaa asiakkaalle, että asumistukiasiaan tuli puhelussa jo selvitetynsi (rivit 35–36). Asiakas osoittaa ymmärtävänsä (”justiinsa”) ja kysyy virkailijalta Yhteyskeskuksen työttömyystukiasioiden palvelunumeroa (rivi 40).

Otteessa virkailija yrittää monella tavalla tuottaa itselleen roolia asiakaspalvelijana. Hän puhuu asiakkaalle ystävällisesti ja luo mielikuvan yksilöllisestä palvelusta viittaamalla suoraan asiakkaaseen ja tämän tilanteeseen (rivit 5–6 ja 8). Virkailijan toiminnalla ei kuitenkaan pelasteta tilannetta: palvelua ei voi kutsua kovin asiakaslähtöiseksi silloin, kun asiakkaan kysymykseen ei edes yritetä vastata. Virkailija yrittää pehmentää tilannetta korostamalla asiakkaan *mahdollisuutta* soittaa toiseen palvelunumeroon (rivit 32–33). Virkailija ei selvästikään halua vastata asiakkaan kysymykseen siitä, tuleeko tämän selittää uudestaan tilanteensa toisessa puhelussa. Vastauksessaan hän kiertelee ja tuo esiin pikemminkin sen, mitä tuli jo selvitetynsi (rivit 35–36 ja 38–39). Lopussa virkailija etsii ystävällisesti asiakkaalle työttömyys-etuuksien palvelunumeron. Tosin tämä tapahtuu vasta asiakkaan pyynnöstä.

Voidaan tietysti ajatella, että virkailija toimii asiakkaan parhaaksi siinä mielessä, että hän ei lähde arvuuttelemaan vastausta asiakkaan kysymykseen. Virkailija tuo tilanteessa rehellisesti esiin sen, ettei osaa vastata asiakkaalle, ja kertoo, että tämän kannattaa tarkistaa asia muualta. Hän tuo esiin Kelan sisäistä työnjakoa, mikä tuntuu tässä tapauksessa asiakkaan kannalta perustellulta.

Kelan PASTE-hankkeessa yhtenä tavoitteena on ollut se, että asiakkaat saisivat Kelasta asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen huomioivaa kokonaisvaltaista palvelua. Kelan etuudet liittyvät monessa kohdassa toisiinsa, ja asiakkaiden elämäntilanteissa tapahtuvat muutokset saattavat vaikuttaa monien eri etuuksien maksamiseen. Virkailijoiden tulisi osata ottaa huomioon elämänmuutosten vaikutukset eri etuuksiin, ja heidän tulisi osata selventää asiakkaalle, mitä tältä uudenlaisessa tilanteessa odote-

taan. Taustalla on ajatus siitä, ettei asiakkaita tarvitsisi juoksentaa asioimassa Kelassa erilaisissa etuusasioissa, vaan että kaikki asiat saataisiin hoidettua kerralla. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos virkailijoiden ammattitaito ei riitä palvelemaan asiakkaita erilaisissa etuusasioissa.

Otteen perusteella Yhteyskeskuksen toiminnasta muodostuu joustamaton ja ei-asiakaslähtöinen mielikuva. Puhelinpalvelun rakenteet eivät näytä mahdollistavan kokonaisvaltaista asiakaspalvelua, koska palvelunumerot on jaoteltu etuuksien mukaan. Asiakkaita ei toki enää tarvitse nöyryyttää toimistoissa, koska uudet palvelukanavat mahdollistavat asiointin kotoa käsin. Puhelinpalvelun rakenteiden voidaan kuitenkin ajatella vain muuttavan nöyryyttämisen luonnetta: nyt asiakkaita hyppytetään palvelunumerosta toiseen.

## 6 TUTKIMUSTULOSTEN YHTEENVETO

Minua on kiinnostanut tutkimuksessani se, miten PASTE-hankkeessa asetetut tavoitteet näkyvät Kelan puhelinpalvelun virkailijoiden toiminnassa, ja erityisesti se, miten virkailijoiden toimintatavoissa näkyy taistelu byrokraatin rooliin liittyviä mielikuvia vastaan. Tutkimuksen aineiston perusteella voi sanoa, että Yhteyskeskuksessa työskentelevät virkailijat rakentavat monin tavoin itselleen roolia palveluhenkisinä asiakaspalvelijoina. He ilmaisevat ymmärtävänsä asiakkaan tilannetta, tarjoavat apuaan asioiden selvittämiseksi, kehottavat asiakkaita tarvittaessa soittamaan uudelleen ja kytkevät puheessaan etuudet asiakkaan yksilölliseen elämäntilanteeseen. Kaikella tällä he torjuvat mielikuvaa tunteettomasti, joustamattomasti ja passiivisesti liukuhihnalla palvelevasta byrokraatista.

Palvelun yksilöllisyys syntyy pienistä eleistä, ja suuri merkitys on erityisesti sillä, miten virkailijat puhuvat asiakkaan etuusasiasta ja viittaavat asiakkaaseen. Asiakas haluaa kuulla, mitä Kelan etuusasioihin liittyvät ohjeet tarkoittavat hänen tilanteesaan, ja miten juuri hänen etuusasiansa käsittely edistyy. Kun virkailija sinuttelee langan toisessa päässä neuvoja tarvitsevaa asiakasta, asiakaspalvelutilanteesta tulee henkilökohtaisempi ja välittömämpi.

Virkailijat tuottavat itselleen roolia asiakaspalvelijoina myös korostamalla asiakkaiden vapautta tehdä valintoja. He alleviivaavat sitä, että asiakkaat ovat *asiakkaita*. He kysyvät asiakkailta, milloin ja miten nämä haluavat asioida Kelassa, ja tiedustelevat, mikä on asiakkaalle kätevin tapa toimittaa hakemuksen liitteitä.

Vaikka virkailijoiden toimintatavat Yhteyskeskuksessa monella tapaa vahvistavat ajatusta virkailijoista asiakaspalvelijoina, paikoitellen heistä muodostuu tästä huolimatta mielikuva jäykästi ja kasvottomasti palvelevina byrokraatteina. Toisinaan virkailijat kieltäytyvät katsomasta asiaa asiakkaan näkökulmasta ja ottavat lähtökohtaisesti edustamansa viranomaisen kannan. He välttelevät viittaamista suoraan asiakkaaseen ja tämän tilanteeseen ja puhuvat asioista mieluummin hypoteettisesti. Virkailijan puhussa lakitekstien ja Kelan sisäisten ohjeistusten kielellä asiakas joutuu yksin tulkitsemaan, mistä on kysymys ja miten tilanteessa tulisi toimia. Tällöin ollaan kaukana asiakaslähtöisestä asiakaspalvelusta.

Mielikuvaan byrokraatista liittyy usein ajatus mekaanisuudesta: byrokraatti on kuin kone, joka on ohjelmoitu toimimaan tiettyjen standardien mukaisesti. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että myös asiakaspalvelijan rooliin assosioituvalla toiminnalla voidaan saada aikaan kokemus palvelun mekaanisuudesta. Aluksi ystävälliseltä ja avuliaalta vaikuttava toimintatapa alkaa pidemmässä ja odottamattomia käännteitä saavassa asiakastilanteessa kuulostaa opitun toistamiselta, maneereilta, jotka saattavat ärsyttää tai loukata asiakasta (ks. luku 5.1.4). Sekä byrokraatin että asiakaspalvelun maailmassa voidaan turvautua standardiratkaisuihin.



Palaan Michael Lipskyn (1980) ajatuksiin katutason byrokraatin työnkuvasta ja sen paradokseista. Viranomaisorganisaation asiakaspalvelu voi olla yksilöllistä vain tietyissä rajoissa. Tämä koskee myös asiakaspalvelua Yhteyskeskuksessa. Aineistoon tutustuessani kiinnitin huomiota siihen, että virkailijat tuntuivat pidättyväsiltä. Vaikka PASTE-hankkeessa virkailijalta edellytetään aktiivista ja asiakkaita ohjaavaa asiakaspalvelua, virkailijoiden toiminnasta Yhteyskeskuksessa saa kovin varovaisen vaikutelman. Tämä varovaisuus saattaa olla yhteydessä toisaalta sisäistettyyn käsitukseen sopivasta etäisyydestä (Wilensky ja Lebeaux 1965, 141) ja toisaalta vaatimukseen kohdella asiakkaita tasavertaisesti (Lipsky 1980). ”Samalla kauhalla kaikille” jakamista pidetään ehkä parempana vaihtoehtona kuin sitä, että joku saa enemmän kuin hänelle kuuluu.

Yhteyskeskuksen asiakastilanteiden analysointi tuo esiin myös sen, ettei asiakkuus katutason byrokraatioissa perustu aina vapaaehtoisuuteen, mitä myös Lipsky (1980) korostaa. Yhteyskeskuksen virkailijat ovat välillä hankalassa asemassa pyrkiessään korostamaan asioinnin vapaaehtoisuutta ja valinnanvapautta erilaisissa asiointivaihtoehtoissa. Kun asiakas on tukalassa tilanteessa ja kyselee hätäntyneenä rahojansa, virkailijan on ehkä turha keskittyä luomaan tilanteessa mielikuvaa asiakkaan ja asiakaspalvelijan kohtaamisesta tai vahvistaa Kelan julkisuus kuvaa näppärästi ja monikanavaisesti palvelevana viranomaisena, jonka puoleen voi kääntyä *jos haluaa*. Mielikuvilla ei ehkä asiakkaille ole lopulta kovin suurta merkitystä.

Minua on tutkimuksessani kiinnostanut myös se, minkälaisia positioita virkailijoille löytyy kentällä, jossa osapuolina ovat asiakas, virkailija ja Kela. Mikä positio virkailijalle löytyy puun ja kuoren, järjestelmän ja asiakkaan välistä. Virkailijan paikan määrittelyyn asiakastilanteiden aikana osallistuvat sekä virkailija että asiakas, eikä vuorovaikutuksessa aina olla yksimielisiä virkailijan paikasta. Aineistosta löytyi vahvistusta Hannu Tuomikosken (1987) esittämälle ajatukselle kriittisestä rajasta asiakaspalvelijoiden ja byrokraattisen virkakoneiston välillä: asiakkaan ja virkailijan pohtiessa yhteistuumiin, mistä lakiteksteissä ja ohjeistuksissa on kysymys, tai harmitellessa yhdessä asiakkaan etuusasian käsittelyn viivästymistä virkailijan positio on asiakkaan puolella.

Aineistosta löytyy myös toisenlaisia asetelmia. Asiakkaan torjuessa virkailijan liittoutumisyritykset virkailijan positio siirtyy järjestelmän puolelle ja kriittinen raja piiryy asiakkaan ja virkailijan väliin. Aineistossa on esimerkkejä myös sellaisista tilanteista, joissa kriittinen raja näyttää muodostuvan sekä asiakkaan ja virkailijan että virkailijan ja järjestelmän väliin. Viimeksi mainituissa tilanteissa saattaa olla kysymys myös Kelassa tapahtuneista käytännön työjärjestelyiden muutoksista ja näiden seurauksista. Pelkästään asiakaspalvelutyötä tekevän virkailijan työnkuva on ehkä vielä asiakkaille vieras, ja tämä saattaa aiheuttaa sen, ettei asiakas tiedä, kuinka virkailijaan tulisi suhtautua tai mihin hänet pitäisi lokeroida. Vaikuttaa siltä, että Yhteyskeskuksen virkailijoiden toiminta ei ainakaan hälvennä asiakkaiden epä tietoisuutta virkailijoiden työnkuvasta. Virkailijat tuntuvat viittaavan sekä omiinsa että muiden työtehtäviin Kelassa epämääräisesti, eikä asiakkaan etuusasian käsittelypro-

sessissa kukaan tunnu toimivan yksilöidysti: asiakkaan asiat lähtevät kiireellisinä eteenpäin, päätöksiä tehdään ja kirjeitä lähetellään. Tämä haluttomuus nimetä tekijä ja teko saattaa johtua siitä, ettei Kelassa ole vielä päästy yksimielisyyteen siitä, miten sisäisistä prosesseista tulisi asiakkaille kertoa.

Uudet asiointikanavat (puhelin ja internet) mahdollisesti pikemminkin kasvattavat asiakkaiden ja virkailijoiden sosiaalista etäisyyttä kuin pienentävät sitä. Kriittinen raja muodostuu ehkä herkemmin asiakkaan ja virkailijan väliin silloin, kun kohtaamisista puuttuu välitön kontakti kasvotusten. Etäisyys saattaa puolestaan tukea mielikuvaa virkailijoista byrokraatteina.

Vaikka Yhteyskeskuksen virkailijat eivät aina pystykään luomaan Kelasta organisaationa mielikuvaa asiakkaiden etuusasioita avoimesti ja mutkattomasti käsittelevänä viranomaisena, Yhteyskeskuksesta syntyy virkailijoiden toiminnan perusteella myönteisiä mielikuvia. Virkailijat korostavat olevansa puhelinpalvelussa asiakkaita varten ja muistuttavat asiakkaita siitä, että nämä voivat olla myöhemminkin yhteydessä puhelinpalveluun. Yhteyskeskukselle selvästi luodaan profilia helposti lähestyttävänä ja asiakaslähtöisenä asiointikanavana.

Yhteyskeskuksen rakenteet eivät kuitenkaan aina palvele ajatusta kokonaisvaltaisesta ja joustavasta asiakaspalvelusta, ja näissä tilanteissa myös virkailijan keinot vaikuttaa palvelukokemukseen ovat vähissä. Virkailijan on vaikea tuottaa itselleen roolia asiakaslähtöisesti ja kokonaisvaltaisesti palvelevana asiakaspalvelijana, kun rakenteet tukevat pikemminkin mielikuvaa yhtä etuutta koskeviin kysymyksiin vastaavana, jäykän byrokratiakoneiston osana.

Kelan PASTE-hankkeessa palvelulle ja virkailijoiden toiminnalle asetetut tavoitteet ovat kovin monitulkintaisia. Aineiston perusteella voidaan myös todeta, että tavoitteet ovat osittain ristiriitaisia. Yhteyskeskuksen virkailijat ovat monta kertaa kuin harakat tervatulla katolla: ohjeiden seuraaminen aiheuttaa sen, että kun nokan saa irti, niin pyrstö tarttuu kiinni tervaan. Esimerkiksi ohjatessaan aktiivisesti ja ohjeiden mukaisesti asiakasta asioimaan internetsivuilla virkailija saattaa ohittaa asiakkaan omat asiointitapaa koskevat toiveet, ja samalla virkailija ohittaa tavoitteen toimia asiakaslähtöisesti. Pyytäessään asiakasta hoitamaan toiseen etuuteen liittyvää asiaansa toisessa palvelunumerossa virkailija joutuu hylkäämään tavoitteen palvella asiakasta siten, että tämän koko elämäntilanne otetaan huomioon.

## 7 LOPUKSI

1990-luvulla arvioitiin sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion palvelutuotannon siirtyvän pois perinteisestä teollisen ajan palvelukulttuurista, jossa palvelutuotantoa oli organisoitu tuottajan näkökulmasta standardiratkaisuja tehden ja yksityiskohtaisia ja sitovia normeja noudattaen. Ajateltiin, että ollaan matkalla kohti jälkiteollisen yhteiskunnan joustavampaa palvelukulttuuria, jossa ollaan kiinnostuneita käyttäjän näkökulmasta ja jossa toimintaa ohjaavat pikemminkin joustavat ja yleiset kuin spesifit ja velvoittavat normit. Esitettiin myös ajatus, että herkkyys ihmisten tarpeille ja odotuksille ajaisi oikeusvarmuuden ja muiden perinteisten byrokraattisten hyveiden edelle. (Karisto 1990, 374–375.) Tämän päivän keskustelussa puolestaan ennustetaan, että työtehtävien eriyttämisen seurauksena asiakaspalvelutehtävissä toimiva byrokraattien etujoukko (*frontline staff*) saa entistä autonomisemman aseman. Heidän arvellaan saavan enemmän vapauksia toimia asiakkaita kohtaan ymmärtävästi rikkomatta julkista hallintoa velvoittavia lakeja ja asetuksia. (Pierre 2009a, 20.)

Kun näitä ajatuksia tarkastellaan 2000-luvun Suomessa, vaikuttaa siltä, että retorikan tasolla on siirrytty kohti jälkiteollisen ajan palvelukulttuuria. Asiakaspalveluun tehtäviä muutoksia perustellaan sillä, että on tarkoitus vastata käyttäjien toiveisiin. Kuitenkin, kuten kävi ilmi Kelan PASTE-hankkeen kohdalla, asiakaspalvelun järjestämistä ohjaavat myös toisenlaiset, varsin perinteiset byrokraattiset hyveet, kuten toiminnan tehokkuus. Kelassa ei myöskään tunnuta korostavan virkailijoiden vapautta ymmärtää asiakasta, ja voidaan kyseenalaistaa se, kuinka autonomisessa asemassa asiakaspalvelussa työskentelevät virkailijat tosiasiaassa ovat. Ihmisten välistä vuorovaikutusta ei voi mallintaa eikä virkailijoille voi antaa asiakkaiden kohtaamiseen kovin yksityiskohtaisia ohjeita. Tarkkojen ohjeiden antaminen kasvattaa entisestään sitä painetta, jota virkailijat katutason byrokraatteina joka tapauksessa kohtaavat päivittäisessä työssään (vrt. Lipsky 1980). Joidenkin mukaan tähän suuntaan ollaan kuitenkin Kelassa menossa. Jotkut näkevät palvelutoiminnan kehittämishankkeen sekä asiakkaita että virkailijoita holhoavana. Voidaan pohtia esimerkiksi sitä, tarvitseeko virkailijoita ohjeistaa toimimaan asiakkaita kohtaan ystävällisesti. Korrekti ja ystävällinen suhtautuminen asiakkaisiin on vakiintunut normi asiakaspalvelutilanteissa, eivätkä Kelan asiakaspalvelua koskevat tutkimukset anna aiheetta epäillä, että tätä normia olisi ennen PASTE-hankettakaan kovin pahasti rikottu.

Kelan palvelutoiminnan kehittämishankkeen taustalla on selvästi ajatus Kelan julkisuuskuvan parantamisesta. Tämä on sinänsä ymmärrettävää. On sanottu, että julkisen sektorin palveluntuottajat ottavat byrokraatin viitan kantaakseen silloinkin, kun heidän toimintansa ei anna siihen aiheutta (Karisto 1990, 365). Olisi syytä pohtia sitä, kuinka suuri painoarvo julkisia palveluja tuottavissa organisaatioissa, kuten Kelassa, annetaan tälle viitalle ja näille mielikuville. Erityisesti pitäisi pohtia sitä, minkälaiseen imagoon organisaatioissa pyritään ja miksi. Tarvitseeko byrokraatioiden kilpailla mielikuvista yksityisten palveluntuottajien kanssa?

En kuitenkaan väitä, että byrokraatioihin ja byrokraatteihin liittyvät mielikuvat olisivat merkityksettömiä. Ihmisille on tärkeää paitsi palvelujen käyttämisestä seuraava konkreettinen hyöty, kuten myönnetyt etuudet, myös palvelutapahtuman piirteet ja byrokraatin asennoituminen asiakkaaseen (vrt. Karisto 1990, 364–365). Kelan asiakas-kunta on kuitenkin kirjavaa, ja ihmisillä on monenlaisia odotuksia asiakaspalvelun suhteen. Ennen kuin luonnehditaan massiivisia palvelurakenteen ja asiakaspalvelukulttuurin muutoksia reagoimiseksi asiakkaiden toiveisiin, tulisikin selvittää esimerkiksi sitä, toivovatko asiakkaat asioimisen Kelassa muistuttavan asiointia esimerkiksi pankissa tai vakuutusyhtiössä. Pitäisi pohtia sitä, kenet asiakkaat haluavat kohdata Kelan asiakaspalvelussa.

Hyvinvointivaltion byrokraattien ja kansalaisten väliset kohtaamiset synnyttävät kansalaisissa toisinaan vihan, vääryyden ja petetyksi tulemisen kokemuksia, kuten tässäkin tutkimuksessa käy ilmi. Kohtaamiset synnyttävät kuitenkin myös myönteisiä kokemuksia kiitollisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja ymmärretyksi tulemisestä. Epäoikeudenmukainen kohtelu voi olla merkittävämpi asia kuin evätty tai saatu etuus, mutta myös byrokraatin inhimillisyyden tai reilun päätöksen edelle. Myönteinen kokemus kasvokkain tai puhelimesta kohdatusta virkailijasta voi synnyttää kiitollisuutta vielä silloinkin, kun universaaleista etuuksista on tullut rutinoitunutta arkea. (vrt. Julkunen ym. 2004, 264–265.)

Myönteiset kokemukset kohtaamisista byrokraattien kanssa myös vahvistavat kansalaisten luottamusta hyvinvointivaltion byrokraatioihin ja koko järjestelmään (Rothstein 2005, ks. Hellsten ja Komu 2006, 13). Tämä on tärkeä huomio, koska kansan tuella ja luottamuksella turvataan hyvinvointivaltion ja byrokraatioiden tulevaisuus. On siis selvää, että kansalaisten ja hyvinvointivaltion byrokraattien kohtaamiset ovat merkityksellisiä sekä yksittäisten kansalaisten että byrokraatioiden näkökulmasta ja että näiden mikrotason kohtaamisten tutkiminen on tärkeää myös jatkossa.

## SUMMARY

Heinonen, H-M. **Bureaucrat or customer servant? The role and conduct of officials in Kela's customer contact centre over the course of a transition in the service culture.** Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 106, 2009. 86 pp. ISBN 978-951-669-816-1 (print), 978-951-669-817-8 (pdf).

In this study I have examined how the ideas presented in the development plan for customer service are reflected in phone-based customer service and in particular how the battle against the images associated with bureaucrats manifests itself in the conduct of officials. The analysis reveals that the officials working in Kela's Customer Contact Centre develop their role as customer servants in many ways. They express an understanding of the customer's situation and offer their help in resolving difficult situations. They encourage customers to call again if necessary and try to see the benefits as they apply to the customer's individual situation. By doing so, they shake off the image of a bureaucrat working clinically, rigidly and passively on the assembly line.

The service gets its individual nature from small gestures. The manner in which the officials discuss matters relating to customers' benefits and refer to customers is of particular importance. The customer wants to know how the regulations concerning the benefits available from Kela apply to their specific situation and how the process of benefit handling is coming along in their case. As the official addresses the customer on the other end of the telephone line directly the customer service situation becomes more personal and more immediate.

The officials in Kela's Customer Contact Centre also themselves create the role of the customer servant by emphasising customers' freedom of choice or, in other words, by underlining that the customers are in fact *customers*. They ask customers when and how they wish to be in contact with Kela and what is the most convenient way for the customers to submit attachments to applications.

However, even though several ways in which the officials conduct themselves certainly strengthen the idea of the officials as customer servants, the officials nonetheless every now and then give the impression of being rigidly and facelessly serving bureaucrats. At times they refuse to see the situation from the customer's point of view and instead uncritically take the perspective of the authority they represent. They avoid referring directly to the customer and rather discuss matters hypothetically. When an official speaks in legalese and in terms of Kela's internal regulations the customers are left to discover what their case involves and what is expected of them. These situations are far from customer-oriented and responsive customer service.

As noted before the concept of bureaucracy is associated with mechanicality; a bureaucrat is like a machine programmed to perform certain standardised operations. The data could however be seen to suggest that action typically associated with the role of a customer servant can also enforce the impression of mechanical service. The

ways of conduct that appear at first to be friendly and helpful may after a while start to sound like repetitive mannerisms that may irritate or even offend the customer (see chapter 5.1.4). Both in the world of bureaucracy and in the world of customer service one can fall back on standard solutions.

Returning to Michael Lipsky's ideas of paradoxes in street-level bureaucrats' work, customer service in an authority organisation can be individual only within certain limits and this relates also to the customer service and the officials in Kela's Customer Contact Centre. Although the development plan for customer service clearly involves the idea of active and customer-orientated customer service, officials in Kela's Customer Contact Centre seem to act cautiously rather than actively. This reservedness can be related to both an internalised conception of appropriate distance (Wilensky and Lebeaux 1965, 141) and the requirement to treat people equally (Lipsky 1980). A "one-service-fits-all" approach is seen as better than giving someone more than he deserves.

Analysing customer service situations also once again corroborates Lipsky's (1980) observation that customership in street-level bureaucracies is not always based on free will. The officials in Kela's Customer Contact Centre sometimes struggle to underline the voluntariness of patronising and the choice between the different ways to deal with Kela. When a penniless single parent calls on a telephone line paid by the social office and frantically asks after her benefits, it seems rather pointless for the official to try to create the image of an encounter between a customer and a customer servant or to strengthen the image of Kela as an efficiently serving authority that one can turn to if one *wishes*. Images probably have very little significance to customers.

I have also been interested in the positions of the officials in the field, where the parties are the official, the customer and Kela as an authority. What room does the official find between a rock and a hard place, between the system and the customer? To begin with, the customer and the official participate in defining the position of the official, and the two do not always agree. The data supports Hannu Tuomikoski's (1987) idea of the critical boundary between the official and the system (rather than between the official and the customer as traditionally presented). When a customer and an official in concert with each other consider how the law is meant to be interpreted or fret over a delay in the handling of a benefit, the official comes over to the customer's side.

There are, however, also other kinds of configurations to be found in the data. When a customer rejects the official's attempts to form an alliance, the official shifts to the side of the system and the critical boundary is drawn between the official and the customer. There are also examples of situations where the critical boundary seems to form both between the official and the customer and between the official and the system. These situations may result from practical changes in work arrangements in Kela. It is possible that the concept of an official who only performs customer service work is still unfamiliar to customers. This may result in the customer not knowing how to relate to the official and especially which category he should be placed in. It

also appears that the actions of the officials working in Kela's Customer Contact Centre do not in any way dispel customers' uncertainty over the work done by the officials, rather the contrary. They refer both to their work and the work done by others in Kela obscurely and nobody seems to be working individually in the process of handling the benefits: the handling process *is expedited*, decisions *are made* and letters *are sent*. This reluctance to name who is in fact acting (expediting, making decisions and sending letters) may be due to the fact that there is no policy in Kela on the appropriate ways of referring to internal processes.

It is also possible that the new channels of customer service (telephone and internet) are not reducing the distance between the officials and the customers. If anything, they are widening the gap even more. The critical boundary is more likely to form between an official and a customer when the encounters lack immediate face-to-face interaction. Moreover, the distance can reinforce the image of officials as bureaucrats.

Although the officials in telephone service cannot, in every instance, create an image of Kela as an authority that functions in a forthcoming and uncomplicated way, they do produce positive images about Kela's Customer Contact Centre. The officials emphasise that they are there for the customers and remind the customers to call again whenever necessary. They actively create for Kela's Customer Contact Centre an image as an approachable and customer-orientated service channel.

However, the structure of Kela's Customer Contact Centre is not always conducive to the idea of comprehensive and flexible customer service. In these situations, the officials' means of influencing the customer service experience are limited. The officials have a hard time trying to create for themselves a role as customer servants providing comprehensive service when the structure in fact supports their image as officials answering questions regarding only their own narrow expertise of benefits as part of a rigid and bureaucratic machinery.

The goals for service and the actions of the officials set out in the development plan for customer service are rather ambiguous. The data shows that they are also in fact contradictory. The officials working in Kela's Customer Contact Centre often find themselves in a no-win situation. For example, when they actively encourage a customer to make use of Kela's internet service they are working by the book, but at the same time they may be ignoring the actual needs and wishes the customer has and hence failing to act in accordance with the goal of customer-orientated service. Or when they politely ask a customer to seek assistance with another benefit by calling the appropriate service number they are forced to go against the goal of serving customers comprehensively.

## Conclusion

It was assumed in the 1990s that service production in the welfare state would move away from the traditional service culture of the industrial age, when customer service was organised from the producer's perspective and executed according to standard specifications and in line with detailed and binding norms. We were seen to be on the road towards a new postmodern service culture where the focus is on the user's perspective rather than the producer's and where action is guided by flexible and general standards rather than specific norms. It was also stated that sensitivity to people's needs and expectations would take the place of formal legal protections and other traditional bureaucratic virtues. (Karisto 1990, 374–375.)

Today it is said that as a result of the separation of duties the bureaucrats working in direct customer service (*front line staff*) have more autonomy than before. They are presumed to possess greater liberty to act understandingly and humanely towards the customers without having to break the law or the orders. (Pierre 2009a, 20.)

When these ideas are being considered in the context of Finland in the 21st century, it appears that at a rhetorical level we have moved towards the postmodern service culture: the restructuring of customer service is justified with the need to respond to customers' needs. However, just as it turned out to be the case with the customer service development plan in Kela, the restructuring plans for customer service are still guided by other, traditional bureaucratic virtues like efficiency. Further, the idea of officials' liberty to *understand* customers has in no way been emphasised in Kela and one can question how autonomous the position of officials in Kela's customer service ultimately is. Human interaction cannot be modelled and neither can the officials be given specific instructions on how to confront a customer. Giving detailed directions merely adds to the pressure that the officials, in any case, face daily as street level bureaucrats (cf. Lipsky 1980). Some argue that this is nevertheless the direction Kela is headed. Some say that the development plan for customer service is paternalistic towards customers as well as officials. It can for instance be questioned whether it is necessary to instruct the officials to act kindly towards customers. After all, a correct and kind attitude towards customers is a well-established norm in customer service in general. What is more, it can be pointed out that the results from previous research concerning customer service in Kela do not in any way suggest that this norm was dramatically violated before the development plan for customer service was implemented.

One of the purposes of the development plan is clearly to improve Kela's image. This is understandable. After all, it is said that the organisations providing public services are doomed to wear the cloak of a bureaucrat even if their actions give no reason to think so (Karisto 1990, 365). However, perhaps it should be considered how much importance one should attach to this hypothetical cloak and the images associated with such public organisations as Kela. We need to ask ourselves: what kind of an image are we pursuing and why. When it comes to image, must bureaucracies compete with organisations providing services in the private sector?



I am not, however, suggesting that the images associated with bureaucracies or bureaucrats are meaningless. For the customers of such organisations as Kela, the instrumental benefit of the service is obviously important, but customers also pay attention to and set great store by the course of the customer service process and the way the customer service official relates to the customer (cf. Karisto 1990, 364–365). The clientele of Kela is, after all, diverse and customers have very different expectations concerning customer service. Therefore before proposing a massive restructuring of customer service and a re-visioning of the service culture as an answer to customers' needs, it needs to be established whether customers want a visit to Kela to resemble doing business in a bank or an insurance company. We need to consider who the customers want to encounter in Kela's customer service.

The encounters between welfare state bureaucrats and citizens sometimes arouse feelings of anger, injustice and betrayal in citizens, as pointed out also in this study. Yet they also engender positive experiences of gratitude, equality and understanding. While it can be equally dissatisfying to be treated wrongfully regardless of the benefits granted, it is true also that the humanity and fairness of a bureaucrat can outshine the actual result of the interaction. A positive experience of an encounter with a bureaucrat face-to-face or on the telephone can engender gratitude even when the benefit itself – often a universal entitlement – is a routine of everyday life. (cf. Julkunen et al. 2004, 264–265.)

Positive experiences of encounters with bureaucrats also strengthen citizens' trust in bureaucracies and the welfare state system (Rothstein 2005, cf. Hellsten and Komu 2006, 13). This is an important observation in that, given public support, the future of bureaucracies and the welfare state system is secured. Therefore it is clear that the encounters between bureaucrats and citizens are meaningful both from the individual citizen's and the system's perspective and that research on these micro level encounters will remain an important task also in the future.

## KIRJALLISUUS

Alasuutari, Pentti. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino, 1999.

Antaki, Charles; Widdicombe, Sue, toim. Identities in talk. London: Sage, 1998.

Asiakaspalvelu. Yhteyskeskuksen asiakaspalvelua koskevat verkkosivut. Kelan intranet. (Viitattu 8.5.2009.)

Berger, Peter L; Luckmann, Thomas. Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma. Helsinki: Gaudeamus, 1995.

Bowker, Geoffrey; Star, Susan Leigh. Sorting things out. Classification and its consequences. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

Burr, Vivien. An introduction to social constructionism. London: Routledge, 1995.

Buttny, Richard. Social accountability in communication. London: Sage, 1993.

Eskola, Jari; Suoranta, Juha. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino, 2000.

Fairclough, Norman. Language and power. London: Longman, 1991.

Fairclough, Norman. Discourse and social change. Cambridge: Polity Press, 1992.

Gergen, Kenneth J. Realities and relationships. Soundings in social construction. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

Goffman, Erving. The presentation of self in everyday life. Garden City, NY: Anchor Books, 1959.

Goffman, Erving. Interaction ritual. Essays on face-to-face behavior. New York, NY: Pantheon Books, 1967.

Hall, Stuart. Who needs 'identity'? Julkaisussa: Du Gay, Paul; Evans, Jessica; Redman, Peter, ed. Identity. A reader. London: Sage, 2001: 15–30.

Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma. Saatavissa: <<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>>. Päivätty 19.4.2007. (Viitattu 30.4.2009.)

Hasenfeld, Yeheskel; Rafferty, Jane; Zald, Mayer. The welfare state citizenship and bureaucratic encounters. Annual Review of Sociology 1987; 13: 387–415.

Hautamäki, Antti. Saako asiakas itse valita omat palvelunsa? Julkaisussa: Salmela, Tuula, toim. Autetaanko asiakasta – palvellaanko potilasta? Jyväskylä: Atena, 1997: 96–108.

Heikkilä, Titi. Muutosmyrsky. Pankkifuusio työntekijöiden kokemuksena. Espoo: Helsinki University of Technology, 1998.

Hellsten, Katri; Komu, Merja. Luotettavien listalla poliisi listan kärjessä, Kela neljäntenä. Sosiaalivakuutus 2006 (1): 12–14.

Heritage, John; Robinson, Jeffrey. Accounting for the visit: giving reasons for seeking medical care. Julkaisussa: Heritage, John; Maynard, Douglas W, eds. Communication in medical care. Interaction between primary care physicians and patients. Cambridge: Cambridge University Press, 2006: 48–85.

Häggman, Kai. Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1997.

Jaakkola, Leena. Mitäs sulle? Kohtelias asiakaspalvelu ikääntyvien ja ikääntyneiden tulkinnoissa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2008.

Jaatinen, Jaana. Alkoholiongelman avoimuus ja sulkeutuneisuus. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Pösö, Tarja, toim. Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Konstruktionistinen näkökulma. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1995: 99–126.

Jokinen, Arja. Neuvottelu asiakkaan identiteeteistä. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Pösö, Tarja, toim. Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1995: 127–154.

Jokinen, Arja. Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Julkaisussa: Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi, Suoninen, Eero, toim. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 1999.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi. Pohjimmaisat asuntomarkkinat. Diskurssianalyysi kuntatason viranomaiskäytännöistä. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1991.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Suoninen, Eero. Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 1993.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Pösö, Tarja. Tulkitseva sosiaalityö. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Pösö, Tarja, toim. Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1995: 9–31.

Jokinen, Arja; Suoninen, Eero; Wahlström, Jarl. Miten tavoittaa auttamistyön ydintä? Julkaisussa: Jokinen, Arja; Suoninen, Eero, toim. Auttamistyö keskusteluna. Tampere: Vastapaino, 2000: 15–33.

Juhila, Kirsi. Organisaation sanelemaa toimintaa vai syvällistä vuorovaikutusta. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Suoninen, Eero, toim. Auttamistyö keskusteluna. Tampere: Vastapaino, 2000: 191–219.

Juhila, Kirsi. Leimattu identiteetti ja vastapuhe. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Huttunen, Laura; Kulmala, Anna, toim. Puhua vastaan ja vaieta. Neuvottelu kulttuurisista marginaaleista. Helsinki: Gaudeamus, 2004: 20–32.

Juhila, Kirsi. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Jyväskylä: Vastapaino, 2006.

Julkunen, Raija. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes, 2006.

Julkunen, Raija; Niemi, Riikka; Virkki, Tuija. Vakuutus, luottamus ja vääryys. Julkaisussa: Hellsten, Katri; Helne, Tuula, toim. Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kela, 2004: 242–270.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2006. Saatavissa: <[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/120607141131AK/\\$File/Toimintakertomus%202006%20fi.pdf?openElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/NET/120607141131AK/$File/Toimintakertomus%202006%20fi.pdf?openElement)>. (Viitattu 30.4.2009.)

Karisto, Antti. Hyvinvointivaltio ja uusi palvelukulttuuri. Julkaisussa: Riihinen, Olavi, toim. Suomi 2017. Helsinki: Gummerus, 1990: 355–380.

Kela 2004 – vuosikertomus. Saatavissa: <[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/toke\\_04/\\$File/toke\\_04.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/toke_04/$File/toke_04.pdf?OpenElement)>. (Viitattu 30.4.2009.)

Kela 2005 – vuosikertomus. Saatavissa: <[http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/vuosikertomus\\_05/\\$File/VK2005\\_suomi.pdf?OpenElement](http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/alias/vuosikertomus_05/$File/VK2005_suomi.pdf?OpenElement)>. (Viitattu 30.4.2009.)

Kela-barometri 2008. Koko Kelan raportti. Kelan intranet. (Viitattu 8.5.2009.)

Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2008–2011. Päivätty 27.3.2007.

Ketola, Outi. Sosiaalihuollosta sosiaaliin oikeuksiin ja sosiaalipalveluasiakkuuteen. Julkaisussa: Sipilä, Jorma; Ketola, Outi; Kröger, Teppo; Rauhala, Pirkko-Liisa. Sosiaalipalvelujen Suomi. Porvoo: WSOY, 1995: 157–187.

Kortteinen, Matti. Kunnian kenttä. Suomalainen palkkatyö kulttuurisena muotona. Hämeenlinna: Karisto, 1992.

Laatu, Markku. Asiakkaiden palvelukanavaudistukset ja Kelan palveluverkkouudistus. Nettiartikkeleita 2/2009. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/090209123100HJ?OpenDocument>>. Julkaistu 9.2.2009.

Laatupala 4/2004. Sosiaali- ja terveydenhuollon laatuverkoston tiedotuslehti. Saatavissa: <<http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/8F3ABD5E-F120-4271-AD95-9ABC5B480895/0/LaatuPala404.pdf>>. (Viitattu 8.5.2009.)

Lappalainen, Hanna. Kelan virkailijoiden henkilötunnuspyynnöt: Tutkimus rutiininomaisista toiminnoista. Virittäjä. Kotikielen Seuran Aikakauslehti 2008; 112 (4): 483–515.

Lipsky, Michael. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russel Sage Foundation, 1980.

Lähdesmäki, Kirsi. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7, 2003.

Maaniittu, Maisa. Kohtaamisen ja vuorovaikutuksen lisääminen – tulevaisuuden suuntia sosiaalihuollon laatuystössä. Julkaisussa: Haverinen, Riitta; Simonen, Leila; Kiikkala, Irma, toim. Kohtaamisia sosiaali- ja terveysalan areenoilla. Helsinki: Stakes, Raportteja 221, 1998: 153–165.

Mattila, Henri. Neuvontavollisuus Kelan asiakaspalvelussa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 64, 2004.

Mäkelä, Klaus. Sosiaalisen toiminnan järkevyyden, norminmukaisuuden ja ymmärrettävyyden. Sosiologia 1991; 28: 1–4.

Männynoksa, Ritva. Asiointi Kelassa hoituu verkossa tai puhelimitse. Yleisönosastokirjoitus. Helsingin Sanomat 28.10.2008.

Peltonen, Tuomo. Johtaminen ja organisointi: teemoja, näkökulmia ja haasteita. Helsinki: KY-palvelu, 2007.

Peräkylä, Anssi. Kuoleman monet kasvot. Tampere: Vastapaino, 1990.

Peräkylä, Anssi. Institutionaalinen keskustelu. Julkaisussa: Tainio, Liisa, toim. Keskusteluanalyysin perusteet. Tampere: Vastapaino, 1997: 177–219.

Pierre, Jon. Why legality matters: The limits of markets and governance reform in the public sector. Göteborg: Göteborg University, QoG Working Paper Series 2009:5. (2009a).

Pierre, Jon. We are all customers now: Understanding the influence of economic theory on public administration. Göteborg: Göteborg University, QoG Working Paper Series 2009:6. (2009b)

Potter, Jonathan; Wetherell, Margaret. Discourse and social psychology. Beyond attitude and behaviour. London: Sage, 1987.

Raevaara, Liisa. Potilaan diagnoosiehdotukset lääkärin vastaanotolla. Keskusteluanalyttinen tutkimus potilaan institutionaalisista tehtävistä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2000.

Raevaara, Liisa. Kysymykset virkailijan työkaluna. Julkaisussa: Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa, toim. Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006: 86–116.

Rauhala, Pirkko-Liisa. Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis A 477, 1996.

Roivainen, Kirsi. Kun ongelmalla on osoite. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi; Pösö, Tarja, toim. Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1995: 78–98.

Rostila, Ilmari. Sosiaalitoimiston työntekijän ja asiakkaan identiteetit kohtaamisen alussa. Janus 1993; 1 (4): 31–48.

Rostila, Ilmari. Keskustelu sosiaaliluukulla. Sosiaalityön arki sosiaalitoimiston toimeentulokeskusteluissa. Tampere: Tampereen yliopisto, 1997.

Rothstein, Bo. Social traps and the problem of trust. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Rothstein, Bo; Stolle, Dietlind. The quality of government and social capital. A theory of political institutions and generalized trust. Göteborg: Göteborg University, QoG Working Paper Series 2007:2.

SADe-hankkeen loppuraportti. Saatavissa: <[www.kunnat.net/attachment.asp?pa\\_th=1;55264;122868;354;146282](http://www.kunnat.net/attachment.asp?pa_th=1;55264;122868;354;146282)>. Päivätty 28.1.2009. (Viitattu 30.4.2009.)

Shotter, John. Conversational realities. Constructing life through language. London: Sage, 1993.

Siika-aho, Leena-Maria Hannele. Kampilaskimista kvartaalitalouteen. Suomalaisen työelämän muutos pankkitoimihenkilön kokemana. Helsingin yliopisto, 2006.

Sorjonen, Marja-Leena. Ymmärrystä ja empatiaa. Ammatilainen asiakkaan tuntemusten vastaanottajana. Julkaisussa: Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa, toim. Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006: 222–240. (2006a)

Sorjonen, Marja-Leena. Tunteet pinnassa. Affektista puhetta Kelan asioinneissa. Julkaisussa: Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa, toim. Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006: 191–221. (2006b)

Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa. Kuinka päästä alkuun? Asiointikeskustelujen aloittamistavoista. Julkaisussa: Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa, toim. Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006: 48–85. (2006a)

Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa, toim. Arjen asiointia. Keskusteluja Kelan tiskin äärellä. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006. (2006b)

Sorjonen, Marja-Leena; Raevaara, Liisa. Vuorovaikutuksen osanottajien toiminta ja genre. Julkaisussa: Mäntynen, Anne; Shore, Susanna; Solin, Anna, toim. Genre – tekstilaji. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006: 122–150. (2006c)

Steiner, Claude. Scripts people live. Transactional analysis of life scripts. New York, NY: Grove Press, 1974.

Suoninen, Eero. ”Tanssilajit ja -tyylit” asiakkaan kohtaamisessa. Julkaisussa: Jokinen, Arja; Suoninen, Eero, toim. Auttamistyö keskusteluna. Tampere: Vastapaino, 2000: 67–104.

Tainio, Liisa. Preferenssijärjestys. Julkaisussa: Tainio, Liisa, toim. Keskustelunanalyysin perusteet. Tampere: Vastapaino, 1997: 93–110.

TNS Gallup. Kansalaiskysely 2008: Millainen Kela 2008? Kansalaisten mielikuvat ja arviot Kelan toiminnoista. Loppuraportti. Kelan intranet. (Viitattu 8.5.2009.)

Tuomikoski, Hannu. Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu. Tutkimus Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelusta. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvan tutkimuslaitos, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A: 23, 1987.

Tuomikoski, Hannu. Mitä mieltä Kelasta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 51, 2002.

Tuori, Kaarlo; Kotkas, Toomas. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOY, 2008.

Valtiovarainministeriö. Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin linjaukset ja toimeenpano -hankkeen dokumentti. Saatavissa: <[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20081027ValtIT/02\\_Hiironniemi\\_SADe-hanke\\_201108.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081027ValtIT/02_Hiironniemi_SADe-hanke_201108.pdf)>. Päivätty 28.11.2008. (Viitattu 30.4.2009.)

Ventola, Eija. The structure of social interaction. A systemic approach to the semiotics of service encounters. London: Frances Printer, 1987.

Virokannas, Elina. Normaalin rajan molemmilla puolilla. Tutkimus huumehoitoyksikön nuorten identiteettien rakentumisesta. Helsinki: Stakes, Stakesin tutkimuksia 144, 2004.

Wahlström, Jarl. Miten olla erilainen aikuinen? Julkaisussa: Jokinen, Arja; Suoninen, Eero, toim. Auttamistyö keskusteluna. Tampere: Vastapaino, 2000: 221–244.

Weber, Max. The theory of social and economic organization. New York, NY: Free Press, 1947.

Wetherell, Margaret. Themes in discourse research: The case of Diana. Julkaisussa: Wetherell, Margaret; Taylor, Stephanie; Yates, Simeon J, eds. Discourse theory and practice. A reader. London: Sage, 2001: 14–28.

Wilensky, Harold L; Lebeaux, Charles N. Industrial society and social welfare. New York, NY: The Free Press, 1965.

Wood, Linda A; Kroger, Rolf O. Doing discourse analysis. Methods for studying action in talk and text. London: Sage, 2000.

Zimmerman, Don H. Identity, context and interaction. Julkaisussa: Antaki, Charles; Widdicombe, Sue, eds. Identities in talk. London: Sage, 1998.

## LIITE

### Litterointimerkit

Sävelkulku ja sävelkorkeus:

- . laskeva sävelkulku
- ; lievästi laskeva sävelkulku
- , tasainen sävelkulku
- ? nouseva sävelkulku
- / ympäröivää puhetta korkeammalta aloitettu tai sanottu jakso
- \ ympäröivää puhetta matalammalta aloitettu tai sanottu jakso

Painotus ja puhenopeus:

- \_ painotettu sana tai sanan osa on alleviivattu (esim. *se lomake*)
- \* ympäröivää puhetta hiljaisemmin sanottu jakso
- > < ympäröivää puhetta nopeammin sanottu jakso
- < > ympäröivää puhetta hitaammin sanottu jakso

Sanojen kesto:

- kesken jäänyt sana (esim. *se lap- eiku lomake*)
- < sanan loppu tavallista lyhyemmin sanottu (esim. *se lisä vai mikä<*)
- : äänteen venytys (esim. *se asumi::stuki*)
- \_ kaksi sanaa on lausuttu yhteen; legatoääntämys (esim. *täss\_on tää*)

Muita esitystapaa koskevia seikkoja:

- £ nauraen tai naurahtaan sanottu jakso
- (h) naurua (tai hengitystä) sanan sisällä
- .joo piste sanan edessä: sana on lausuttu sisään hengittäen
- .hhh piste h:n edessä: sisään hengitys (yksi h on sekunnin kymmenesosa)
- hhh uloshengitys
- # narina äänessä

Tauot, päällekkäispuhunta:

- (0.7) tauko ja sen kesto sekunteina
- (.) mikrotauo (alle 0.2 sekuntia)
- = tauotta toisiinsa liittyvät puhunnokset
- [ päällekkäispuhunnan alku
- ] päällekkäispuhunnan loppu

Epäselvät kohdat ja litteroijan kommentit:

- () sulkeissa epäselvästi kuultu jakso
- (-) jakso, josta ei ole saatu selvää

Ei-kielellinen toiminta kaksoissulkeissa ((virkaileija näppäilee tietokonetta))



## VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 105 Lind J, Aaltonen T, Autti-Rämö I, Halonen J-P.** Kelan kuntoutuksen vuonna 2003 päättäneet. Kuntoutujien rekisteriseuranta vuosina 2003–2006. 2009. ISBN 978-951-669-813-0 (nid.), ISBN 978-951-669-814-7 (pdf).
- 104 Niemelä H, Salminen K.** Kansallisten eläkestrategioiden muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä. 2009. ISBN 978-951-669-811-6 (nid.), 978-951-669-812-3 (pdf).
- 103 Wallin M.** Community-dwelling older people in inpatient rehabilitation. Physiotherapists' and clients' accounts of treatments, and observed interaction during group sessions. 2009. ISBN 978-951-669-795-9 (print), 978-951-669-796-6 (pdf).
- 102 Niemelä M.** Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. 2008. ISBN 978-951-669-790-4 (nid.), 978-951-669-791-1 (pdf).
- 101 Miettunen L.** Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. 2008. ISBN 978-951-669-788-1 (nid.), 978-951-669-789-8 (pdf).
- 100 van Gerven M.** The broad tracks of path dependent benefit reforms. A longitudinal study of social benefit reforms in three European countries, 1980–2006. 2008. ISBN 978-951-669-784-3 (print), 978-951-669-785-0 (pdf).
- 99 Paltta P.** Kenelle korvataan? Sairauden vuoksi tehtyjen matkojen korvaaminen Suomessa ja eräissä muissa maissa. 2008. ISBN 978-951-669-782-9 (nid.), 978-951-669-783-6 (pdf).
- 98 Salmelainen U.** Tiedon välittyminen ja rakentuminen kuntoutuksessa. Moniammatillinen asiantuntijayhteistyö ikäihmisten laitospuolisessa kuntoutuksessa. 2008. ISBN 978-951-669-779-9 (nid.), 978-951-669-780-5 (pdf).
- 97 Latvala M.** Puolison armoilla. Työttömyysturvan tarveharkinta. 2008. ISBN 978-951-669-777-5 (nid.), 978-951-669-778-2 (pdf).
- 96 Saarikallio M, Hellsten K, Juutilainen V-P.** Korkeakoulusta työelämään? Väylänä ulkomainen tai kotimainen tutkinto. 2008. ISBN 978-951-669-775-1 (nid.), 978-951-669-776-8 (pdf).