



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# **Kohti julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalveluverkosta 2030**

## **Keskustelupaperi osana julkisen hallinnon strategiatyötä**

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:43



Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020/43

## Kohti julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalveluverkostoa 2030

Keskustelupaperi osana julkisen hallinnon strategiatyötä

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-367-329-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	27.5.2020	
<b>Tekijät</b>	Marko Puttonen, VM, valtionhallinnon kehittämisosasto; Eeva Kaunismaa, VM, valtionhallinnon kehittämisosasto; Marjukka Saarijärvi, VM, JulkICT-osasto; Antto Korhonen, VM, kunta- ja aluehallinto-osasto; Riitta Juutilainen, Senaatti-kiinteistöt; Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy		
<b>Julkaisun nimi</b>	Kohti julkisen hallinnon yhteistä asiakaspalveluverkosta 2030. Keskustelupaperi osana julkisen hallinnon strategiatyötä		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisu 202043		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/14992/2019	<b>Teema</b>	Hallintopolitiikka
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-329-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-329-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-329-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	78	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	palvelupisteverkko, digitaaliset palvelut, tuottavuus- ja hyötypotentiaali, käyntiasiointi, hallintopolitiikka, asiakaspalvelu, palvelupisteet, julkinen hallinto, asiointi, yhteispalvelu		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Selvitys tuottaa tietopohjaa valtion palvelupisteverkoston ja julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämisen tueksi ja hyödynnettäväksi julkisen hallinnon strategiatyössä.</p> <p>Valtionhallinnon palvelupisteiden käyntiasioinnin ennustetaan laskevan noin puoleen 2030 mennessä. Keskimäärin kansalaiset asioivat harvemmin kuin kerran vuodessa. Kaupungistuminen keskittää asiointeja ja hiljaisimpia palvelupisteitä on jo suljettu. Rakentamalla palvelutuottajien yhteisiä palvelupisteitä on mahdollista turvata palveluiden saatavuutta ja parantaa palvelutasoa sekä saavuttaa kustannussäästöjä. Selvitys esittelee erilaisia optimoituja palveluverkkomalleja. Esimerkiksi kohtuullinen tunnin matka-aika on mahdollistettavissa 99,5-prosenttisesti koko väestölle 90 palvelupisteellä. Nykyinen palvelutuottajakohtainen palveluverkosto ei yhteensä yli 700 palvelupisteestä ja 195 yhteisestä asiointipisteestä huolimatta yllä yhdenkään palvelutuottajan osalta kattavasti tunnin saavutettavuuteen.</p> <p>Tulevaisuuden käyntiasioinnissa painottuu monialainen palvelu, digituki ja etäpalvelu. Palveluverkkosuunnittelussa on huomioitava erityisryhmien sekä viranomaistoiminnan tarpeisiin vastaaminen. Yhteisiin palvelupisteisiin siirtyminen edellyttää valtakunnallisesti kokonaisvastuun ottavaa toimijaa. Kustannusten kattaminen osin yhteisistä menoista on perusteltua palvelujen integroitua yhä tiiviimmin toisiinsa.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	27.5.2020	
<b>Författare</b>	Marko Puttonen, FM, avdelningen för utveckling av statsförvaltningen; Eeva Kaunismaa, FM, avdelningen för utveckling av statsförvaltningen; Marjukka Saarijärvi, FM, OffICT-avdelningen; Antto Korhonen, FM, kommun- och regionförvaltningsavdelningen; Riitta Juutilainen, Senatfastigheter; Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy		
<b>Publikationens titel</b>	Ett gemensamt kundservicenätverk för den offentliga förvaltningen 2030 som mål. Diskussionsunderlag som ett led i den offentliga förvaltningens strategiarbete		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 2020:43		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VN/14992/2019	<b>Tema</b>	Förvaltningspolitiken
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-329-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-329-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-329-8</a>		
<b>Sidantal</b>	78	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	nätverk av serviceställen, digitala tjänster, produktivets- och nyttopotential, kundbesök, förvaltningspolitik, kundservice, serviceställen, offentlig förvaltning, utträttande av ärenden, samservice		
<b>Referat</b>	<p>Utredningen skapar ett kunskapsunderlag som stöd för utvecklandet av statens nätverk av serviceställen och den offentliga förvaltningens gemensamma kundservice. Informationen kan också utnyttjas i den offentliga förvaltningens strategiarbete.</p> <p>Kundbesöken vid statsförvaltningens serviceställen beräknas minska till cirka hälften före 2030. I genomsnitt utträttar medborgarna ärenden genom personliga besök mer sällan än en gång om året. I och med urbaniseringen kan ärenden utträttas mer koncentrerat, och många serviceställen med minst kunder har redan stängts. Genom serviceställen som är gemensamma för flera tjänsteproducenter är det möjligt att trygga tillgången till tjänster, förbättra servicenivån och uppnå kostnadsbesparingar. I utredningen presenteras olika optimala servicenätverksmodeller. Till exempel tillgången till service inom ett avstånd på högst en timme kan garanteras för 99,5 procent av befolkningen med 90 serviceställen. Trots att det nuvarande tjänsteproducentenspecifika servicenätverket omfattar över 700 serviceställen och 195 gemensamma serviceställen uppfylls målet inte för en enda tjänsteproducent på ett heltäckande sätt.</p> <p>I framtida kundbesök betonas sektorsövergripande tjänster, digitalt stöd och distansservice. I planeringen av servicenätverket bör man beakta behoven hos grupper med särskilda behov och myndighetsverksamheten. Övergången till gemensamma serviceställen förutsätter att det finns en aktör som har det riksomfattande helhetsansvaret. Det är motiverat att täcka kostnaderna delvis ur gemensamma medel då tjänsterna integreras med varandra i allt högre grad.</p>		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	27 May 2020	
<b>Authors</b>	Marko Puttonen, Ministry of Finance, Public Governance Department; Eeva Kaunismaa, Ministry of Finance, Public Governance Department; Marjukka Saarijärvi, Ministry of Finance, Public Sector ICT Department; Antto Korhonen, Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration; Riitta Juutilainen, Senate Properties; Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy		
<b>Title of publication</b>	Towards an integrated public sector customer service network 2030 Discussion paper as part of public governance strategy work		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Finance 2020:43		
<b>Register number</b>	VN/14992/2019	<b>Subject</b>	Governance Policy
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-329-8	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-9714
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-329-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-329-8</a>		
<b>Pages</b>	78	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Service point network, digital services, potential productivity and benefit, face-to-face visits, governance policy, customer service, service points, public administration, customer service interfacing		
<b>Abstract</b>	<p>The information produced in the report provides a basis for supporting the development of integrated public sector customer services and the network of government service points, and for use in the public governance strategy work.</p> <p>The number of face-to-face visits to government service points is projected to fall by about half by 2030. On average, people will visit less than once a year. Continued urbanisation will mean that visits will be concentrated at certain locations while less busy service points will already have been closed. By building integrated service points covering a range of service providers it will be possible to secure the availability of services and to improve the service level, while also achieving cost savings. The report presents various optimised service network models. For example, a moderate travel time of one hour can be made 99.5% possible for the entire population with a network of 90 service points. Not a single one of the current service networks that are service provider specific gives comprehensive one-hour access across the country, despite these networks altogether having more than 700 service points and 195 joint service points.</p> <p>The face-to-face visits of the future will focus on multi-sectoral services, digital support and remote services. In service network design, it will be important to meet the needs of special groups as well as official needs. Transferring to integrated service points will require that overall national responsibility is taken by a single entity. As services become integrated ever more closely, it will be justified to cover costs partly from joint expenditure.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	9
1.1	Hanketausta.....	9
1.2	Työn tavoitteet.....	11
<b>2</b>	<b>Tilannekuva ja kehitysnäkymät</b> .....	13
2.1	Kansalaisten valmiudet sähköiseen asiointiin.....	15
2.2	Valtionhallinnon käyntiasioinnin kehittyminen .....	16
2.3	Väestö- ja asiakastiedot sekä niiden ennustettu kehitys.....	18
2.4	Valtionhallinnon palvelupisteverkon nykytila ja kehittyminen .....	20
<b>3</b>	<b>Valtionhallinnon palvelupisteverkoston tavoitetila 2030</b> .....	23
3.1	Tavoitetila 2030.....	23
3.2	Alueellisten keskuskaupunkien kampusmalliset asiointikeskukset.....	25
3.3	Yhteinen asiointipisteverkko harvaan asutuilla alueilla .....	26
3.4	Tavoiteltavat hyödyt .....	27
<b>4</b>	<b>Vaihtoehtoisten käyntiasiantipisteverkoston tarkastelu</b> .....	29
4.1	Kustannuslaskennan perusteet.....	30
4.2	Optimoitu 50 yhteisen käyntiasiantipisteen palvelupisteverkosto .....	32
4.3	Optimoitu 90 yhteisen käyntiasiantipisteen palvelupisteverkosto .....	37
4.4	Nykyiseen pohjautuva 228 käyntiasiantipisteen palvelupisteverkosto .....	41
4.5	Yhteenveto malleista ja johtopäätökset kriteerien muodostamiseksi .....	45
<b>5</b>	<b>Yhteisen palvelupisteverkon kustannusten jakomalli</b> .....	49
5.1	Vaihtoehtoisten kustannustenjakoperiaatteiden ja organisoinnin tarkastelu..	49
5.2	Alueellisten keskuskaupunkien kampuspisteiden kustannustenjaon malleja.	51
5.2.1	Vaihtoehto 1 – Keskitetyt rahoitetut kampuspisteet kasvukeskuksissa.....	51
5.2.2	Vaihtoehto 2 – Kampuspisteiden kustannusten jakaminen suoraan palvelutuottajien kesken .....	52
5.2.3	Vaihtoehto 3 – Kaikki palvelutuottajat osallisina kampuspisteissä .....	53
5.3	Harvaan asuttujen seutujen asiointipisteiden kustannustenjaon malleja.....	53
5.3.1	Vaihtoehto 1 – Monituottajamalliin perustuva valtakunnallisesti määritelty palvelupisteverkosto .....	54
5.3.2	Vaihtoehto 2 – Kuntasopimukseen perustuva, valtakunnallisesti määritelty palvelupisteverkosto .....	55

5.3.3	Vaihtoehto 3 – Valtion asiakaspalvelutoiminnon valtakunnallisesti järjestämä palvelupisteverkosto .....	56
5.3.4	Vaihtoehto 4 – Palvelutuottajakohtaiseen päätöksentekoon perustuva palvelupisteverkosto .....	56
5.4	Yhteenveto ja johtopäätökset kustannusten jakomallin muodostamiseksi .....	57
<b>6</b>	<b>Case-tarkastelu vaikutusten arvioimiseksi .....</b>	<b>58</b>
6.1	Pohjois-Karjalan palvelupisteverkoston kustannus- ja saavutettavuus-tarkastelu .....	58
6.1.1	Pohjois-Karjalan nykyinen asiointipisteverkosto .....	60
6.1.2	Tavoitetilan mukaisen yhteisen palvelupisteverkoston tarkastelu .....	63
6.2	Pirkanmaan palvelupisteverkoston kustannus- ja saavutettavuustarkastelu....	66
6.2.1	Pirkanmaan nykyinen asiointipisteverkosto .....	68
6.2.2	Tavoitetilan mukaisen yhteisen palvelupisteverkoston tarkastelu .....	72
<b>7</b>	<b>Yhteenveto ja johtopäätökset .....</b>	<b>76</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Hanketausta

Valtiovarainministeriö julkaisi maaliskuussa 2019 tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysin kansalaisten asiointi- ja palveluverkostosta. Analyysi toimii tämän työn perustana, ja sen lähtökohtina ovat kattavat sähköiset asiointipalvelut ja monikanavainen asiakaspalvelu. Valtion viranomaiset tarjoavat asiointipalvelujaan noin 725 palvelupisteessä. Tässä selvityksessä valtionhallinnon palvelutuottajana on käsitelty myös Kansaneläkelaitosta (Kela) sen erityisasemasta huolimatta. Asiointikäyntien määrä on pudonnut viimeisen kymmenen vuoden aikana puoleen, mutta asiakaspalvelupisteiden määrä on laskenut vain noin 10 %. Asiointikäyntien määrän arvioidaan jatkavan laskuaan nykyisestä vajaasta viidestä miljoonasta alle kolmeen miljoonaan seuraavien 10 vuoden aikana.

Analyysissä hahmotellun tavoitetilan mukaan tavoitteeksi olisi syytä asettaa siirtyminen kunkin viranomaisen omista palvelupisteistä yhteisiin pisteisiin vuoteen 2030 mennessä. Käyntiasioinnin palvelupisteverkon runkona toimisivat alueellisten keskuskaupunkien kampusmalliset asiointikeskukset, joissa kaikki valtion viranomaiset olisivat edustettuina joko fyysisesti paikan päällä tai etäpalvelun välityksellä. Harvaan asutuilla alueilla palvelupisteverkko voitaisiin toteuttaa yhdessä kuntien palveluverkoston kanssa riittävän asiointimäärän aikaansaamiseksi ja toisaalta kohtuullisen käyntiasiointimatkan mahdollistamiseksi.

Selvityksen lähtökohtana on tarve laajentaa tietopohjaa valtion toimitilaverkon ja yhteisen asiakaspalvelun kehittämistä koskevan päätöksenteon tueksi. On tärkeää löytää yhteinen näkemys siitä, miten valtion toimitila- ja asiakaspalveluverkosta tulisi kehittää 2020-luvulla mm. seuraavat muutostekijät huomioon ottaen:

- Sähköisten palvelujen tarjonnan ja käytön lisääntyminen
- Väestömuutokset ja kaupungistuminen
- Asiakaspalvelun osalta käyntiasiointimäärien merkittävä vähentyminen
- Paikkariippumattoman työn lisääntyminen
- Niukkenevat taloudelliset resurssit

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt julkisen hallinnon strategiatyön hallitusohjelman pohjalta. Valtion toimitila- ja yhteistä asiakaspalveluverkosta koskevan hankkeen yhtenä keskeisenä tehtävänä on tukea osaltaan julkisen hallinnon strategian laadintaa.

Selvityksellä on yhtymäkohdat huhtikuussa 2020 valmistuneeseen alueellistamisstrategiaan "Alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon". Sen mukaan valtion läsnäolo alueilla perustuu ennen kaikkea palvelutarpeeseen ja viranomaistoiminnan tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Valtion palveluja tarjotaan kansalaisille ja yrityksille monikanavaisesti ja yhteistyössä muiden julkishallinnon toimijoiden kanssa eri asiakas- ja kieliryhmille. Valtion läsnäololla vahvistetaan yhdenvertaisuuden, kielellisten oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumista. Valtion toimitila- ja yhteistä asiakaspalveluverkosta koskevan selvityksen avulla arvioidaan nykyistä ja tulevaa palvelutarvetta sekä sitä, miten palvelutarpeeseen vastataan.

Selvityksen on toteuttanut Broad Scope Management Consulting Oy. Senaatti-kiinteistöt on tukenut analyysin laadintaa simuloinneilla, asiantuntijatyöllä ja tietopohjalla. Työtä ohjasi valtiovarainministeriön asettama projektiryhmä:

- Marko Puttonen, valtiovarainministeriö (puheenjohtaja)
- Eeva Kaunistmaa, valtiovarainministeriö
- Antto Korhonen, valtiovarainministeriö
- Marjukka Saarijärvi, valtiovarainministeriö
- Riitta Juutilainen, Senaatti-kiinteistöt
- Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy

Lisäksi työhön osallistuivat seuraavat asiantuntijat:

- Niko Laine, Senaatti-kiinteistöt
- Tarja Ek, Senaatti-kiinteistöt
- Anne Sundqvist, Senaatti-kiinteistöt
- Maria Vuorensola, valtiovarainministeriö

## 1.2 Työn tavoitteet

Valtion toimitilaverkkoa ja julkisen sektorin yhteistä asiakaspalvelua koskevat kehittämissuunnitelmat ja toimeenpanosuunnitelma 2020-luvulle on tarkoitus laatia osana julkisen hallinnon strategiatyötä.

Tämän selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa hyödynnettäväksi kehittämissuunnitelman laadinnassa. Tässä selvityksessä keskitytään ensisijaisesti kahden teemaan: käyntiasiointipisteiden määrään ja toteuttamistapaan vuonna 2030 sekä kustannustenjakomalliin liittyvän tietopohjan laajentamiseen.

### 1. Käyntiasiointipisteiden määrä v. 2030 ja toteuttamistapa

Millä kriteereillä (esim. asiakasmäärillä vuonna 2030, etäisyyksillä ja taloudellisuudella) käyntiasiointipisteen tarpeellisuutta arvioidaan ja paljonko asiakkaita tarvitaan pisteen toimivuuden turvaamiseksi?

Kuinka monta pistettä maakuntakeskuksiin ja haja-asutusalueille tarvitaan valituilla kriteereillä ja toimivuuden turvaamiseksi? Kahden maakunnan (Pirkanmaa ja Pohjois-Karjala) osalta tehdään paikkakuntaakohtainen pistesijoittelu. Suunnittelun lähtökohtina ovat maakuntakeskuksissa sijaitsevat valtionhallinnon yhteiset asiointikeskukset (mahdollisesti mukana on myös kuntapalveluita) ja haja-asutusalueilla koko julkisen sektorin yhteiset asiointipisteet.

Lisäksi tehdään esitykset pisteiden toteuttamistavoista (fyysinen, liikkuva, mukana olevat viranomaiset jne.), joilla turvataan palveluiden saatavuus kestävästi taloudellisella pohjalla.

### 2. Kustannusten jakomalli

Millaisia vaihtoehtoisia malleja voisi käyttää yhteisten käyntiasiointipisteiden tai vaihtoehtoisten toteuttamistapojen kustannusten kattamisessa? Tarkastelun näkökulmina ovat esim:

- Maakuntakeskukset ja seutukunnat (haja-asutusalue)
- Onko malli sama valtakunnallisesti vai vaihtelee ko maakunnittain: kuka päättää mallin?
- Kustannusten jaon perusteet: kiinteä jako, palvelutapahtumiin perustuva jako, näiden yhdistelmä vai joku muu?

Erilaisista malleista tuotetaan esimerkkilaskelmia ja vertailutietoa siihen, että käyntiasiointipisteet olisivat viranomaiskohtaisia. Laskelmat perustuisivat 1 kohdassa toteutettuun pistesijoitteluun kahden eri maakunnan alueella.

Selvityksessä otetaan huomioon käyntiasioinnin (front office) lisäksi myös siihen vaikuttava muu tilankäyttö (back office).

Selvityksen yhteydessä keskusteltiin myös hallinnonalakohtaisesti keskeisten viranomaisten omista palveluverkon kehittämissuunnitelmista ja siitä, miten laadukkaat palvelut ja alueellinen läsnäolo turvataan viranomaisten omista näkökulmista.

## 2 Tilannekuva ja kehitysnäkymät

Käyntiasiointimäärät ovat laskeneet tasaisesti, ja niiden ennustetaan edelleen laskevan nykyisestä viidestä miljoonasta noin puoleen vuosikymmenen loppuun mennessä. Asiakkaiden käyntiasioinnin kehittämiseen vaikuttavat monet tekijät. Keskeisiä tekijöitä ovat sähköisen asioinnin mahdollisuuksien laajeneminen, käyntiasiointia edellyttävien toimintamallien väheneminen, alueellinen väestökehitys ja asiakkaiden sähköisen asioinnin kyvykkyyksien paraneminen.

Kaupungistumisen myötä väestö on keskittynyt voimallisesti, ja keskittymisen ennustetaan jatkuvan 2020-luvulla. Harvaan asutuilla alueilla joidenkin palvelupisteiden kävijämäärät ovat jo pudonneet hyvin vähiin. Näiden pisteiden ylläpitäminen on haastavaa ja niiden perusteleminen asiakastarpeella yhä vaikeampaa. Käytännössä alle 10 000 asukkaan väestöpohjalla valtionhallinnon asiointipalvelujen asiointimäärät jäävät yksittäisen pisteen ylläpidon kannalta vähäisiksi. Palvelutuottajat ovatkin rajoittaneet palvelupisteiden aukioloaikoja ja sulkeneet hiljaisimpia pisteitä. Näitä on tyypillisesti suljettu esimerkiksi avainhenkilön jäädessä eläkkeelle tai kiinteistön elinkaaren päättyessä.

Nykyinen kehitys johtaa harvaan asutun alueen julkisen palveluverkon rapautumiseen. Käyntiasiointimahdollisuutta ei ole kattavasti saatavilla alueellisesti, ja samassa asiointikonaisuudessa voi joutua asioimaan useammalla paikkakunnalla.

Palveluiden saatavuus on mahdollista turvata, palvelutasoa (palveluvalikoimaa) parantaa ja kustannussäästöjä saavuttaa yhdistelemällä palvelutuottajien palvelupisteitä ja tarkastelemalla palveluverkkoa kokonaisuutena.

Kansalaisten asioidessa valtionhallinnon kanssa kyse ei pääosin ole päivittäisestä tai edes kuukausittaisesta asioinnista. Keskimäärin kansalaiset käyvät harvemmin kuin kerran vuodessa asioimassa valtionhallinnon palvelupisteissä. Valtionhallinnon palveluista enää pieni osa edellyttää käyntiasiointia. Pääosin käyntiasiointia edellytetään hakijan tunnistamiseksi. Yleisin tunnistautumista edellyttävä palvelu on passin hakeminen, joka edellyttää vähintään 10 vuoden välein käyntiä poliisiin lupapisteessä. Saavutettavuudella ei

valtionhallinnon palveluissa ole siten yhtä suurta merkitystä kuin päivittäistä asiointia edellyttävissä palveluissa tai esimerkiksi terveystalouksissa.

Yleisimpiä valtionhallinnon asiointipalveluja ovat passin ja henkilökortin hakeminen tai uusiminen, verokortin uusiminen sekä Kelan etuuksiin ja työttömyysetuuksiin liittyvä asiointi. Säännöllisintä asiointia aikaansaa Kelan myöntämä perustoimeentulotuki, jota myönnetään yleensä vain 1–2 kuukaudeksi kerrallaan. Perustoimeentulotukea voi hakea sähköisesti tai puhelimitse, mikäli se hakijalle on mahdollista. Kelan asiakaskunnassa on käyntiasioinnin mitoittamisen näkökulmasta kriittisiä palveluita ja asiakasryhmiä (ikäntyneitä ja vähävaraisia). Näissä palveluissa asiakkaan tarve toistuvaan asiointiin yhdistyy usein rajoittuneisiin kulkumahdollisuuksiin, asiakasryhmien keskimääräistä heikompiin digitaalisiin ja yleisiin asioinnin kyvykkyyksiin sekä suhteelliseen painottumiseen harvaan asutuille alueille. Tulevan palveluverkon tulee huomioida näiden asiakasryhmien erityistarpeet sekä kielellisten oikeuksien alueellinen ja valtakunnallinen toteutuminen.

Hakijan tottumukset, kyvykkyydet tai edellytykset aiheuttavat valtaosan nykyisestä käyntiasioinnista. Asiakas ei osaa, halua tai esimerkiksi laitteiden puutteesta johtuen voi käyttää digitaalisia palveluja asiointissaan. Nykytilassa yli puolet käyntiasioinnista on edellä mainitusta syistä asiakkaan valitsemaa. Tulevaisuudessa sähköisen asioinnin kehittyessä ja toimintatapojen uudistuessa asiointipalveluihin jää hyvin vähän viranomaislähtöistä käyntiasioinnin tarvetta. Käytössä on myös puolesta-asiointi, jolloin toisen henkilön voi halutessaan valtuuttaa asioimaan puolestaan. Keskeistä onkin tukea asiakkaiden kykyä, halua ja edellytyksiä asiointiin ensisijaisesti sähköisissä kanavissa esimerkiksi laajentamalla digitaalisen tarjontaa koko maahan.

Viranomaisasioinnin lisäksi digitaalisuus ulottuu hyvin laajasti eri elämän osa-alueille ja muuttaa totuttuja toimintatapoja nopeasti. Yhä suurempi osuus ihmisten arjessa käyttämistä palveluista on saavutettavissa digitaalisesti. Kasvava osa niistä on tarjolla ainoastaan digitaalisten kanavien kautta, tai palvelu on kokonaisuudessaan digitaalista sisältöä. Yhteiskunnan on tuettava kansalaisia tässä nopeassa ja suuressa muutoksessa, mikä edellyttää niin viranomaisilta ja kolmannelta sektorilta kuin yksityisiltä toimijoiltakin yhteisiä panostuksia sen varmistamiseksi, että mahdollisimman monet saavat riittävät kyvykkyydet ja riittävää tukea. Yhteistä palvelupisteverkostoa kehittämällä taataan asiointimahdollisuus myös heille, jotka eivät ohjauksesta ja tuesta huolimatta pysty digitaalisia palveluja käyttämään. Digitaalisuus ei saa syrjäyttää.



## 2.1 Kansalaisten valmiudet sähköiseen asiointiin

Suomi sijoittuu erilaisissa digitaalisen yhteiskunnan ja sähköisten palvelujen mittaristoissa kärkijoukkoon. Voidaan todeta, että digitaaliset valmiudet ja infrastruktuuri ovat huipputasoa.

Vuonna 2019 internetin käyttäjiä<sup>1</sup> oli koko väestöstä 90 %. Neljä viidestä 16–89-vuotiaasta suomalaisesta (79 %) käytti internetiä useasti päivässä, ja alle 45-vuotiaista niin tekivät lähes kaikki. Puolet 16–89-vuotiaista suomalaisista (50 %) oli ostanut jotakin netistä viimeisten kolmen kuukauden aikana. Lukujen valossa suomalaisten digivalmiudet näyttäisivät olevan varsin hyvällä tasolla.

Digitaaliset perustaidot tai sitä paremmat digitaidot ovat kuitenkin vain 76 %:lla väestöstä. Internetiä ja varsinaisia digitaalisia palveluja käytetään vanhemmissa ikäluokissa huomattavasti vähemmän. Vuonna 2019 internetin käyttäjiä oli 65–74-vuotiaista 80 % ja 75–89-vuotiaista enää 41 %.

Sähköisten palvelujen käyttöön vaikuttavia tekijöitä on useita. Merkittävimpiä ovat ikä, koulutus ja asuinpaikka. Nuoremmilla ikäryhmillä on yleensä sekä tekniset valmiudet että tottumus sähköisten palvelujen käyttöön. Vanhemmat ikäryhmät koetaan digitaalisten palvelujen käyttäjinä haasteellisiksi. Tilastojen<sup>1</sup> mukaan noin puolet 65–74-vuotiaista (48 %) osaa käyttää internetiä erilaisiin palveluihin, ja samoin mobiilipuhelimen käyttö on heille tuttua. Sen sijaan yli 75-vuotiailla sähköisten palvelujen käytön osaamisessa on puutteita, ja vain 17 % on hakenut tietoja verkosta. Eläkkeelle siirtyvillä ikäluokilla sen sijaan on ainakin riittävät perustaidot sähköisiin palveluihin.

Koulutus vaikuttaa merkittävästi sähköisten palvelujen käyttöön, koska vain vajaa puolet (49 %) perusasteen koulutuksen saaneista ja lähes kaikki (94 %) korkea-asteen koulutusta käyttävät verkkopalveluja.

Asuinpaikka vaikuttaa jossakin määrin mutta ei yhtä merkittävästi kuin edellä mainitut tekijät. Pääkaupunkiseudulla 87 % ja suurissa kaupungeissa 78 % kun taas maaseutukunnissa vain 61 % on hakenut julkisia palveluja verkosta.

Fyysiset ja henkiset rajoitteet voivat estää tai vaikeuttaa julkisten palvelujen käyttöä kaikissa ympäristöissä ja kanavissa. Sähköiset palvelut tarjoavat esimerkiksi liikuntavammaisille todennäköisesti huomattavasti tasavertaisemmat ja paremmat palvelut kuin fyysiset asiointipisteet. Toisaalta sähköiset palvelut ovat näkövammaisille haastavia käyttää, ja saavutettavuusdirektiivin mukaiset tekniset erityisvaatimukset tulee huomioida.

<sup>1</sup> Lähde: Tilastokeskus, Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2019.

Tälläkin hetkellä suuri joukko julkisia palveluja käyttäviä ihmisiä ei kykene asioimaan suomen, ruotsin tai englannin kielellä. Tämä on haaste sähköisten palvelujen kehittämiselle mutta myös perinteisille palvelukanaville.

Selkokielen<sup>2</sup> käytön merkitys viranomaispalveluissa on suuri. Yli puoli miljoonaa suomalaista (10 % väestöstä) hyötyy selvästi siitä, että verkkosisällöt on esitetty selkokielistä.

Köyhyys on suurin haaste ainakin tarkasteltaessa nykyisten sähköisten asiointien ja käyntiasiointien volyyymkehitystä. Alimmilla tuloluokilla on suhteellisesti muuta väestöä heikommat taidot ja mahdollisuudet sähköisten palvelujen hyödyntämiseen.

## 2.2 Valtionhallinnon käyntiasioinnin kehittyminen

Sähköisten asiointipalvelujen kehitys on tällä hetkellä nopeaa. Useimmat suurivolyymiset asiointipalvelut ovat asiakkaan näkökulmasta jo osin tai kokonaan sähköisiä. Sähköisten palvelujen käyttömäärät viranomaisasiointissa ja muussa viranomaiskanssakäymisessä ovat kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana nopeasti. Tämä on vaikuttanut luonnollisesti muiden palvelukanavien käyttömääriin.

Asiointikäynnit viranomaisten palvelupisteissä (asioiden vireillepano, asiakasneuvonta sekä muu asiakkaan ja viranomaisen välinen kanssakäynti mukaan luettuina) ovat vähentyneet tasaisesti 2010-luvun alun yli 9 miljoonasta<sup>3</sup> vuoden 2019 alle 5 miljoonaan käyntiin.

**Taulukko 1. Käyntiasioinnin muutos yleisimmissä asiointipalveluissa vuosina 2011–2019.**

Käyntiasiointi	2011 (milj. käyntiä)	2019 (milj. käyntiä)	Muutos
Kansaneläkelaitos	2,8	2,1	-25 %
Verohallinto	1,2	0,59	-51 %
Poliisi (lupahallinto)	2,3	0,87	-62 %
Työ- ja elinkeinotoimistot	1,8	0,47	-74 %
Digi- ja väestötietovirasto (maistraatit)	0,45	0,35	-22 %
<b>Yhteensä</b>	<b>8,55</b>	<b>4,38</b>	<b>-49 %</b>

<sup>2</sup> Lähde: selkokieli.fi.

<sup>3</sup> Lähde: Asiakaspalvelu2014, julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2013.

Kansalaiset kävivät vuonna 2019 asioimassa valtionhallinnon palvelupisteissä yhteensä 4,8 miljoonaa kertaa. Toteutunut käyntiasiointien lukumäärä jäi pienemmäksi kuin vuoden 2019 alkupuoliskolla ennustettiin. Kokonaisuutena käyntiasiointivolyymien arvioidaan edelleen alenevan vuoteen 2023 mennessä noin 3,6 miljoonaan ja vuoteen 2030 mennessä noin 3 miljoonaan asiointiin. Jälkimmäinen arvio on tehty varovaisesti, ja käyntiasioinnin lukumäärä laskee hyvinkin todennäköisesti arvioitua enemmän. Seuraavaan taulukkoon on koottu tietoa käyntiasiointien arvioidusta kehityksestä palvelutuottajittain. Toteutuneet ja ennustetut käyntiasiointimäärät on saatu kultakin palvelutuottajalta.

**Taulukko 2. Käyntiasioinnin arvioitu muutos palvelutuottajittain vuosina 2019–2030.**

Viranomainen	2019 (milj. käyntiä)	2023 (milj. käyntiä)	2030 (milj. käyntiä)
Kansaneläkelaitos	2,1	1,9	1,7
Verohallinto	0,59	0,3	0,2
Digi- ja väestötietovirasto (maistraatit)	0,35	0,2	0,2
Maanmittauslaitos	0,05	0,04	0,03
Oikeusapu ja edunvalvonta	0,1	0,07	0,07
Edunvalvonta	0,04	0,02	0,01
Poliisi (lupahallinto)	0,87	0,6	0,6
Ulosottolaitos	0,05	0,03	0,02
Maahanmuuttovirasto	0,1	0,08	0,07
Rikosseuraamusviraston yhdyskuntaseuraamustoimistot	0,04	0,04	0,04
Työ- ja elinkeinotoimistot	0,47	0,35	0,15
<b>Yhteensä</b>	<b>4,8</b>	<b>3,6</b>	<b>3,0</b>

Käyntiasioinnin kehitystä on vaikea ennustaa, vaikka trendi on ollut tasaisen laskeva. Etenkin yksittäisen palvelutuottajan kohdalla käyntiasiointiin vaikuttavat monet ulkoiset tekijät kuten lainsäädäntömuutokset ja taloudelliset suhdanteet, jotka voivat vaikuttaa olennaisesti asiakasmääriin kaikissa palvelukanavissa.

Sähköiset palvelut kattavat yhä laajemmin kansalaisten asiointitarvetta, ja toimintatapamuutokset vähentävät osaltaan käyntiasioinnin tarvetta. Merkittävin syy käyntiasioinnille onkin, että asiakas on tottunut käymään viranomaisen palvelupisteessä hoitamassa asiansa tai ei osaa käyttää sähköisiä palveluja tai ettei hänen ole mahdollista käyttää sähköistä kanavaa. Taulukossa 3 tämä on summattu kyvykkyydeksi.

**Taulukko 3. Käyntiasioinnin arvioitu määrä ja syy vuosina 2018, 2023 ja 2030.**

Käyntiasioinnin syy	2018 (milj. käyntiä)	2023 (milj. käyntiä)	2030 (milj. käyntiä)
Viranomaistarpeista johtuva asiakkaan kohtaaminen			
Tunnistaminen	0,8	0,65	0,6
Vaikuttaminen	0,55	0,45	0,3
Asiakkaan tottumuksista, osaamisesta tai mahdollisuuksista johtuva tarve			
Kyvykkyys	2,85	2,5	2,0
Sähköisten palvelujen puuttuminen			
Saatavuus	0,8	0,2	0
<b>Yhteensä</b>	<b>5,0</b>	<b>3,60</b>	<b>3,0</b>

Osassa palveluita viranomaisen tarvitsee palvelun luonteen tai lainsäädännön takia kohdata asiakas fyysisesti. Syynä voi olla asiakkaan tunnistaminen esimerkiksi matkustusasiakirjojen myöntämiseksi tai asiakkaaseen tai tämän ajamaan asiaan vaikuttaminen esimerkiksi oikeusapupalveluissa. Uusien teknisten ratkaisujen ja toimintamallien avulla näistä syistä johtuvaa käyntiasiointitarvetta voitaneen tulevaisuudessa pienentää merkittävästi, mutta taulukon 3 volyymiarvioiden lähtökohdaksi on, että perinteinen virkailijan suorittama kasvojen tunnistus on vallitseva käytäntö tunnistamisessa vielä 10 vuoden päästäkin. Uusien tunnistautumiskäytäntöjen arvioitua nopeampi valtavirtaistuminen voi kuitenkin olennaisesti alentaa tässä arvioitua käyntiasioinnin tulevaa määrää. Ensitunnistamisen ja asiakkaan ensimmäisen rekisteröinnin yhteydessä kasvokkainen tunnistautuminen säilynee pääasiallisena tunnistamisen menetelmänä. Virkailijan ja asiakkaan kasvokkaisen tapaamisen katsotaan olevan edellytys tehokkaalle vaikuttamiselle myös vuonna 2030.

## 2.3 Väestö- ja asiakastiedot sekä niiden ennustettu kehitys

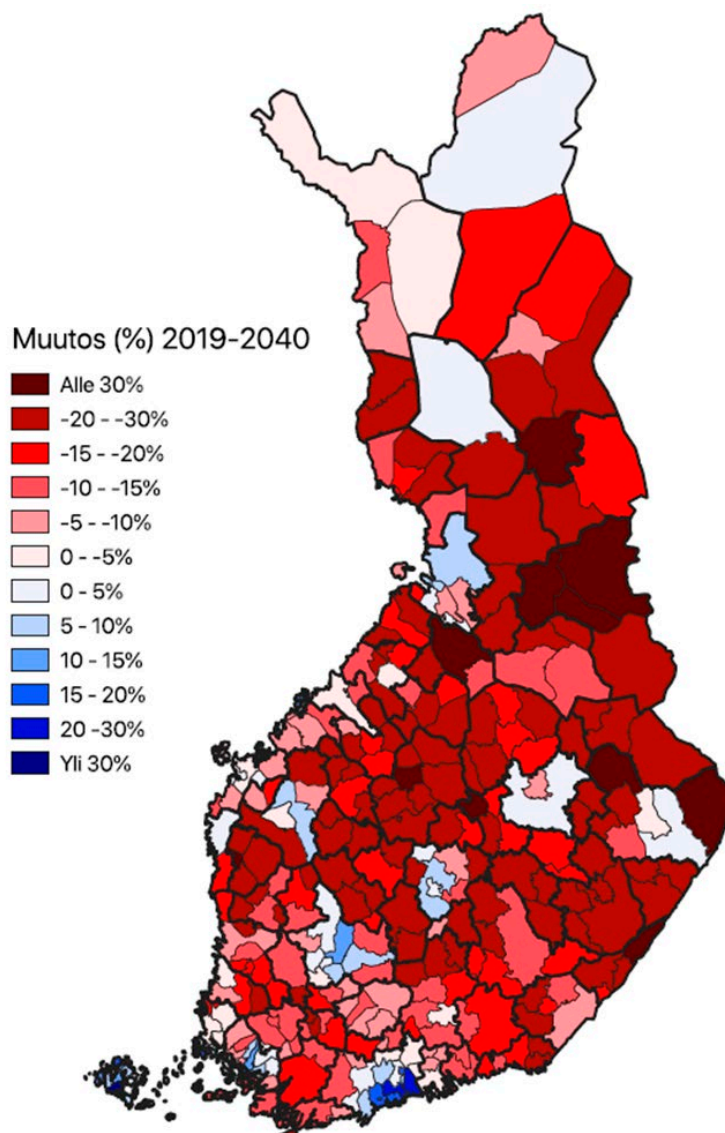
Kaupungistuminen on merkittävimpiä väestön sijoittumiseen ja siten palvelujen tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä. Viimeaikainen kehitys ja ennusteet kertovat voimakkaasta kaupungistumisesta ja merkittävistä väestörakenteen muutoksista.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan väestö kasvaa kolmasosassa ja vähenee kahdessa kolmasosassa kunnista. Yli 10 %:n kasvua ennustetaan pääkaupunkiseudulle, suurimmille kaupunkiseuduille, Lounais-Suomeen, Pohjanmaan rannikolle ja osaan Lappia. Merkittävimmät väestötappiot sijoittuvat keskiseen, itäiseen ja pohjoiseen Suomeen sekä kaupunkiseutujen reuna-alueille myös Etelä- ja Länsi-Suomessa.

Kaupunkiseutujen merkitys on vallitseva, koska 70 % väestöstä ja työpaikoista, 74 % BKT:sta, 90 % T & K menoista ja 80 % uusista asunnoista sijaitsee näillä alueilla. Palvelujen

kannalta olennaisia tunnuslukuja ovat myös ne, että 75 % korkea-asteen koulutuksen saaneista, 84 % vieraskielisistä ja 70 % työllisistä sijoittuu kaupunkeihin.

Alle 20-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa 52 kunnassa ja supistuu 261 kunnassa pääosin väestöennusteen yleisen kehityksen mukaisesti. Vastaavasti yli 75-vuotiaiden osuus kasvaa väestötappiokunnissa merkittävästi ja jopa kaksinkertaistuu nykyisestä, mikä vaikuttaa olennaisesti erilaisten palvelujen tarpeeseen, palvelukanavien käyttöön ja tuen tarpeeseen sähköisissä palveluissa.



Kuva 1. Väestö keskittyy kaupunkiseuduille. Väestökehitys vuosina 2019–2040<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Lähde: Tilastokeskus: Väestöennuste 2019. Kartta ja luokittelu: Rasmus Aro.

Vuoteen 2030 mennessä valtaosa Suomen väestöstä sijoittuu suurimpien kaupunkikeskusten yhteyteen. Maakuntatasolla<sup>5</sup> väestönkasvu keskittyy kasvukolmion kärkimaakuntiin. Kaikissa muissa Manner-Suomen maakunnissa väestö supistuu maltillisesti tai erittäin voimakkaasti. Keskittyvä kehitys korostuu vielä voimakkaammin kuntatasolla. Kasvat kunnat ovat lähinnä keskuskaupunkeja ja niiden välittömässä yhteydessä olevia kehyskuntia muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Vuonna 2030 alueellisten 18 keskuskaupungin läheisyydessä on yli 90 % koko Suomen väestöstä. Ennusteiden mukaan vuonna 2030 koko väestöstä 56 % asuu 30 minuutin, 82 % 60 minuutin ja peräti 95 % 90 minuutin asiointimatkan päässä näistä kaupunkikeskuksista. Tämän kehän ulkopuolelle jäisi enää noin 260 000 asukasta.

Väestökehityksellä on ratkaiseva merkitys käyntiasiointipisteiden sijoittumiselle ja käyntivolyymeille. Käyntiasioinnin järjestäminen jakautuu polarisaation vuoksi kahteen erilaiseen ympäristöön: kaupunkiseutujen korkean volyymin palveluihin ja toisaalta harvaan asuttujen alueiden palvelujen kohtuulliseen saavutettavuuteen. Kaupunkikeskusten asiakaskunnassa näkyvät maahanmuutto ja nuorten asiointi, kun taas harvaan asutuilla seuduilla asiakaskunnassa korostuu ikääntyvä ja työelämän ulkopuolella oleva väestö.

## 2.4 Valtionhallinnon palvelupisteverkon nykytila ja kehittyminen

Kansalaisen asioinnin siirryttyä kymmenen viime vuoden aikana merkittävässä määrin sähköiseen kanavaan viranomaisten omien palvelupisteiden määrä on supistunut maltillisemmin. Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen<sup>6</sup> loppuraportin mukaan neljällä valtion viranomaisella (verohallinnolla, poliisilla, TE-palveluilla ja maistraateilla) ja Kelalla oli vuonna 2011 yhteensä 540 omaa palvelupistettä, kun vuoden alussa 2020 niitä oli viranomaisilta kerättyjen tietojen perusteella 404 eli noin 25 % vähemmän. Samanaikaisesti asiointimäärät näiden viranomaisten palvelupisteissä vähenivät 49 % (taulukko 4).

Kokonaisuudessaan valtionhallinnolla on kansalaisten palvelemiseksi yhteensä yli 700 palveluottajien omaa pistettä ja noin 195 yhteistä asiointipistettä. Kaikissa palvelupisteissä ei kuitenkaan ole jatkuvaa miehitystä, ja aukioloaikojakin on supistettu osassa niistä. Pisteen lukumäärää on vaikeaa ilmoittaa tarkasti, sillä palvelupisteverkosto elää jatkuvasti ja osassa palvelupisteitä ei ole selvää rajaa toimiston ja palvelupisteen välillä. Taulukossa esitettävät luvut ovat tulkinnallisia.

<sup>5</sup> Lähde: Alueellistamisstrategian tausta-aineisto, MDI, Rasmus Aro.

<sup>6</sup> Lähde: Asiakaspalvelu2014, julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2013.

**Taulukko 4. Palvelupisteiden ja asiointimäärien kehitys vuosina 2011–2020.**

Viranomainen	Palvelupisteet			Asiointimäärä (milj.)		
	2011	2020	Muutos	2011	2019	Muutos
Kansaeläkelaitos	196	143	-27 %	2,8	2,1	-25 %
Verohallinto	64	50	-22 %	1,2	0,59	-51 %
Poliisi (lupahallinto)	119	100	-16 %	2,3	0,87	-62 %
TE-toimistot	120	75	-38 %	1,8	0,47	-74 %
DVV (maistraatit)	41	36	-12 %	0,45	0,35	-22 %
<b>Yhteensä</b>	<b>540</b>	<b>404</b>	<b>-25 %</b>	<b>8,55</b>	<b>4,38</b>	<b>-49 %</b>

**Taulukko 5. Valtionhallinnon viranomaisten omien palvelupisteiden lukumäärä vuonna 2020.**

Viranomainen	Palvelupisteiden määrä
Aluehallintovirastot (AVI)	12
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY)	21
Kansaeläkelaitos (Kela)	143
Liikenne ja viestintävirasto (Traficom)*	1
Maahanmuuttovirasto (Migri)	9
Maanmittauslaitos (MML)	26
Digi- ja väestötietovirasto (DVV) (12 pisteessä on rajattu asiointi)	36
Oikeusapu ja edunvalvonta**	160
Poliisin lupahallinto	100
Rikosseuraamusviraston yhdyskuntaseuraamustoimistot (Toimistoja on 14, ja toimipaikkoja on 24 paikkakunnalla)	14
Tulli***	21
Työ- ja elinkeinotoimistot	75
Ulosottolaitos	64
Verohallitus	50
Asiointipisteet	n. 195
<b>Yhteensä</b>	<b>724/927</b>

\* Traficomilla on laaja kumppaniverkosto tieliikenteen asiakkaille.

\*\* Oikeusavun ja edunvalvonnan palvelupisteet voivat sijaita joko samalla paikkakunnalla samassa osoitteessa tai eri osoitteissa. Kummallakin toiminolla on 22 toimistoa ja Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Toiminnoilla on toimipaikat yhteensä noin 160 paikkakunnalla.

\*\*\* Ympäri vuorokauden auki olevissa tullitoimipisteissä rajoitettu palveluaika henkilöasiakkaille. Fyysistä asiakaspalvelua on tarjolla 13 toimipisteessä sekä 24/7 auki olevassa 8 toimipisteessä.

Viranomaisten omien palvelupisteiden lisäksi viranomaisten asiakkaita palvelee noin 195 yhteistä asiointipistettä, joista 23 on Virtu-palvelupisteitä (kuntalaisten sähköisen asioinnin paikkoja, joissa on tekniset välineet sähköisen asioinnin ja etäpalvelun toteuttamiseen. Palvelut voivat olla oman kunnan, valtion, järjestöjen tai yksityisten tuottamia).

Palveluverkkoselvityksen yhteydessä arvioitiin valtionhallinnon asiakaspalveluverkostossa työskentelevien työpanokseksi vuonna 2019 noin 1 650 henkilötyövuotta, joista varsinaisen käyntiasioinnin toteuttamiseen kohdistui 1 100 henkilötyövuotta (kustannus arviolta 50 milj. €). Työpanos on laskenut merkittävästi vuosien saatossa, sillä vuonna 2011 asiakaspalvelun kokonaistyöpanokseksi arvioitiin 2 951 henkilötyövuotta (155 milj. €), joista asiakaspalvelutyöhön kohdistui 1 967 henkilötyövuotta. Palveluverkoston tuottamaan asiakaspalveluun kohdistuu edelleen merkittävä työpanos, jota kuitenkin nykyisin pystytään enenevässä määrin kohdentamaan monikanavaisen asioinnin eri palvelukanaviin rinnakkaisina kokonaisuuksina.



## 3 Valtionhallinnon palvelupisteverkoston tavoitetila 2030

### 3.1 Tavoitetila 2030

Valtionhallinnon palvelupisteverkoston tavoitetilaa on tarkennettu jatkotyössä. Tavoitetilan keskeiset elementit ovat säilyneet pääpiirteissään aikaisemman lähtökohtana olleen mallin mukaisina<sup>7</sup>. Tavoitetila koskee koko valtionhallintoa ja asiointipisteitä. Tavoitetilassa valtionhallinnon palvelutuottajilla on yhteiset palvelupisteet. Palvelutuottajilla ei lähtökohtaisesti ole omia erillisiä palvelupisteitä.

#### **Valtionhallinnon palvelupisteverkoston tavoitetila 2030:**

1. Valtionhallinnon palvelujen lähtökohtana on kattavat sähköiset asiointipalvelut, niihin liittyvä digituki ja monikanavainen asiakaspalvelu. Valtionhallinnon velvollisuutena on ohjata kansalaisia ja yrityksiä digitaalisten palvelujen käyttäjiksi. Sijainnista riippumatta kaikilla ihmisillä on mahdollisuus asioida yhtenevästi sähköisiä kanavia ja etäpalveluja hyödyntäen.
2. Kaikilla valtion viranomaisilla on kattavat digitaaliset asiointipalvelut, ja sähköinen kanava on lähtökohtaisesti ensisijainen. Kunkin valtion viranomaisen velvollisuutena on huolehtia omien asiointipalvelujensa digitalisoinnista ja hyödyntää olemassa olevia yhteisiä ratkaisuja. Käyntiasiointi täydentää sähköisiä palvelukanavia.
3. Valtionhallinnon yhteinen palvelupisteverkko mahdollistaa käyntiasioinnin kattavan saavutettavuuden ja nykyisen palvelutason kehittämisen niin kaupunkikeskuksissa kuin harvaan asutuilla alueillakin.
4. Käyntiasioinnin palvelupisteverkon runkona ovat alueellisten keskuskaupunkien kampusmalliset asiointikeskukset.

---

<sup>7</sup> Valtion käyntiasioinnin palveluverkkoa koskeva tuottavuusanalyysi, Valtiovarainministeriö 03/2019.

5. Harvaan asutuilla alueilla asiointipisteet toteutetaan koko julkisen sektorin yhteistyönä. Yhteistyötä tulee mahdollisuuksien mukaan edistää myös yritysten ja kolmannen sektorin kanssa.
6. Valtionhallinnon yleiset asiointipalvelut ovat saatavissa samasta käyntiasiointipisteestä ja yhdenmukaisin aukioloajoin. Palvelua tarjotaan viranomaisen omin resurssein tai palveluneuvojien toimesta tai etäpalvelun välityksellä.
7. Palvelua tarjoavat yhteisissä asiointikeskuksissa lähtökohtaisesti kunkin viranomaisen omat resurssit, joko paikan päällä tai etäpalvelun avulla. Omien resurssien asemesta viranomaisen palvelua voivat tarjota myös asiakaspalvelun ammattilaiset kuten nykyisissä asiointipisteissä. Kukin viranomainen arvioi resurssiensa sijoittamisen pisteisiin.
8. Etäpalvelulaitteet mahdollistavat asioinnin suoraan viranomaisen kanssa myös niissä pisteissä, joissa viranomaisella ei ole omia resursseja. Viranomaisilta edellytetään valmiutta etävideoyhteyksien vastaanottamiseen.
9. Asiointipisteverkon kustannusten jakomallin on kannustettava kaikkia julkisia toimijoita yhteisiin tiloihin. Se ei saa estää asiointipisteverkon uudistamista.
10. Valtionhallinnon viranomaiset siirtyvät laadittavan julkisen hallinnon strategian linjausten mukaisesti vuosien 2020–2030 aikana yhteisiin asiointipisteisiin ja sulkevat omat palvelutuottajakohtaiset palvelupisteensä.

Lähtökohtana ovat kattavat ja ensisijaiset sähköiset asiointipalvelut, jolloin kaikilla kansalaisilla on asuinpaikasta riippumatta tasavertainen mahdollisuus asioida kattavasti viranomaisten kanssa. Tavoitetilassa kansalaisen ja yritysten asiointipalvelut ovat sähköisiä kaikkien viranomaisprosessien alusta loppuun.

Viranomaiset panostavat asiakkaiden ohjaukseen ja tukemiseen mahdollistaakseen sähköisten palvelujensa sujuvan käytön ja huomioivat erityisesti ne asiakkaat, joille siirtyminen sähköisiin palveluihin on muita haastavampaa. Tämä edellyttää eri kanavissa panostuksia hyvin saavutettavaan tuki- ja neuvontapalveluun. Viranomaiskohtaisen asiakastuen lisäksi panostetaan yhteiseen Digituki-malliin, joka tukee, neuvoo ja opastaa kansalaisten ja yritysten viranomaisasiointia. Digitaalisuus haastaa perinteisiä toimintatapoja ja edellyttää uudenlaisia kyvykkyyksiä kansalaisilta ja elinkeinonharjoittajilta.

Kattavasta tuesta huolimatta on kuitenkin selvää, ettei sähköisestä asioinnista tule kaikille mahdollista. Tarvitaan ratkaisuja tukemaan sähköiseen asiointiin kykenemättömien asiakasryhmien yhtäläisiä asiointimahdollisuuksia. Tarvitaan erilaisia keinoja perinteisen kasvotusten tapahtuvan asiointin mahdollistamiseksi jokaiselle sitä tarvitsevalle.

Puolesta-asiointia edistetään, jotta esimerkiksi omaiset voivat asioida sähköisissä palveluissa vanhuksen puolesta. Valtuutuspalvelun käyttöönoton arvioidaan edistävän merkittävästi puolesta-asiointia ja siten osaltaan vähentävän käyntiasioinnin tarvetta. Puolesta-asiointiin voi valtuuttaa sekä sähköisesti että käyntiasiointina palvelupisteessä.

Viranomaisten palvelupisteitä tarvitaan, koska käyntiasiointi on joskus välttämätöntä joko viranomaisen tai kansalaisen tarpeiden vuoksi. Kansalaisten asiointissa tapahtuu kuitenkin seuraavan kymmenen vuoden aikana niin suuri muutos, että se edellyttää palveluverkoston perinpohjaista uudistamista. Asiointipisteverkon kehittämisessä tavoitteena on, että viranomaisten omista palvelupisteistä siirrytään yhteisiin asiointipisteisiin suunnitelmallisesti seuraavan kymmenen vuoden aikana (2020–2030) julkisen hallinnon strategialinjausten mukaisesti.

## 3.2 Alueellisten keskuskaupunkien kampusmalliset asiointikeskukset

Valtionhallinnon käyntiasioinnin palvelupisteverkon rungon muodostavat 18 alueellisen keskuskaupungin kampusmalliset asiointikeskukset. Kampuskeskuksia voi olla useita samalla paikkakunnalla, mikäli kaupunkikeskuksen laajuus ja asiointimäärät sitä edellyttävät. Lisäksi voi olla tarkoituksenmukaista jakaa kaupunkikeskukset kahdeksi erilliseksi kokonaisuudeksi, joissa turvasektorin (esim. Poliisin lupahallinto) toimijat ovat eriytyneet osin tai kokonaan omiin tiloihinsa. Poliisi lupahallinto kytkeytyy tiiviisti poliisin muuhun toimintaan, eikä välttämättä ole erotettavissa irrallisena toimintona.

Asiointikeskuksissa ovat saatavilla kaikki valtion viranomaisten palvelut vähintään ohjattuna sähköisten palvelujen käyttönä ja tuettuna etäasiointina. Jokainen viranomaisen päättää itse henkilöresurssiensa sijoittamisesta keskuksiin. Asiakaspalvelu toteutetaan yhtenevällä mallilla, ja asiointikeskuksissa on myös kaikkien viranomaisten käyttöön soveltuvia yleisistä asiakaspalvelutiloista eristettyjä asiakastapaamiseen soveltuvia tiloja ja viranomaistyöskentelyyn soveltuvia myös tekniseltä varustukseltaan moderneja toimistotiloja. Asiointi kaupungeissa keskitetään näihin asiointikeskuksiin, eikä valtionhallinnon viranomaisilla ole omia palvelupisteitä niiden rinnalla. Keskuksissa voi olla valtionhallinnon palveluiden ohella myös kaupunkien omia asiointipalveluja.

Kaupunkien asiointikeskukset tavoittavat valtaosan kansalaisista. Vuonna 2030 koko väestöstä yli 95 % asuu väestöennusteiden mukaan kohtuullisesti saavutettavissa olevan asiointimatkan päässä näistä keskuksista.

### 3.3 Yhteinen asiointipisteverkko harvaan asutuilla alueilla

Harvaan asuttu maaseutu kattaa 68 % Suomen pinta-alasta, mutta siellä asuu alle 10 % väestöstä. Harvaan asutuilla alueilla asiointipisteverkko toteutetaan asiakastarvelähtöisesti yhdessä paikallisten palvelutarjoajien kanssa riittävän asiointipistekohtaisen asiointivolyymien varmistamiseksi.

Palvelupisteverkoston alueellisessa suunnittelussa lähdetään niiden asiakkaiden tarpeista, jotka asioivat usein ja joiden kyky liikkua tai käyttää sähköisiä palveluita on heikompi kuin muilla asiakasryhmillä. Näitä asiakkaita on erityisesti Kelan, oikeusavun, edunvalvonnan ja osin myös TE-palveluiden asiakaskunnassa. Palveluverkko suunnitellaan siten, että näiden asiakasryhmien tarpeisiin pystytään vastaamaan kokonaisuuksina yhdessä eri palvelutarjoajien kanssa. Asiointipisteet tarjoavat opastuksen ja sähköisten palvelujen käytön tukea asiakkaille ja etäpalvelumahdollisuuden.

Tulevan asiointipisteverkoston lähtökohtana on nykyinen palvelupisteverkosto tilaratkaisuineen, joista muodostetaan yhteinen verkosto paikallisena yhteistyönä eri toimijoiden rinnakkaisia palvelupisteitä yhdistämällä ja sulkemalla. Nykyinen asiointipisteverkosto luo hyvän pohjan etsittäessä yhteisiä ratkaisuja.

Asiointipisteverkon tavoitteena on tuoda valtionhallinnon palvelut niiden asiakasryhmien saataville, jotka eivät kykene käyttämään viranomaisten sähköisiä palveluja. Tarkoituksena ei ole houkutella sähköisten palvelujen käyttäjiä käyntiasiointiin. Tämä peruseriaate ohjaa valtionhallinnon palvelupisteiden sijoittamista niiden kansalaisten arkisten asiointitarpeiden yhteyteen, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluja. Näitä ovat esimerkiksi soite-palvelukeskukset, kunnantalot, kirjastot ja myös kauppakeskukset. Osa asiointipisteistä on tulevaisuudessa tilapäisiä pop-up-tyyppisiä pisteitä. Jokainen viranomainen päättää palvelupisteiden omasta resursoinnista asiointipiste- ja tilannekohtaisesti. Harvaan asuttujen alueiden yhteisissä asiointipisteissä syvempää viranomaiskohtaista asiantuntijapalvelua on tarjolla pääosin etäyhteyden välityksellä tai etukäteen sovittuna ajanvarauksella. Poliisi lupahallinto kytkeytyy tiiviisti poliisin muuhun toimintaan, eikä ole suoraan erotettavissa irrallisena toimintona, mikä tulee huomioida palveluverkkoja suunniteltaessa.

Koska olosuhteet eri alueilla poikkeavat merkittävästi toisistaan, palveluverkko suunnitellaan yhdessä paikallisten ja alueellisten päättäjien kanssa alueelliset erityispiirteet ja tarpeet huomioiden.

### 3.4 Tavoiteltavat hyödyt

Tavoitetilan mallin keskeiset hyödyt syntyvät asiakkaille mahdollistettavista yhden luukun käyntiasiointipisteistä. Tulevaisuuden käyntiasiakkaat tarvitsevat monialaista palvelua. Viranomaisten yhteistyö palveluketjujen kehittämisessä voidaan viedä uudelle tasolle viranomaisten toimiessa osin samoissa tiloissa. Tämä tukee käyntiasioinnin ohella asiakkaiden sujuvaa asiointia myös muissa palvelukanavissa.

Yhteisellä palveluverkon kokonaissuunnittelulla ja voimavarojen yhdistelyllä voidaan varmistaa hyvin saavutettava ja kattava käyntiasioinnin palvelupisteverkosto harvaan asutuilla seuduilla. Nykyinen kehitys, jossa kukin palvelutuottaja arvioi palveluverkkoaan omista lähtökohdistaan, johtaa harvaan asutun alueen julkisen palveluverkon rapautumiseen, jota on jo merkittävässä määrin nähtävissä, eikä kattavaa alueellista käyntiasiointimahdollisuutta ole saatavilla eri palvelutarpeita varten ilman kokonaissuunnittelua. Tällöin asiakas voi joutua asioimaan useammalla paikkakunnalla samassa asiointikokonaisuudessa.

Voimavarojen yhdistäminen tukee turvallisuus- ja jatkuvuusnäkökulmia. Riittävä resursointi mahdollistaa palvelupisteiden toiminnan esim. sairastapauksissa ja loma-aikoina, ja henkilöstön lukumäärä lisää turvallisuutta palvelupisteissä.

Valtakunnallisesti kattava palvelupisteverkosto, jossa asiakaspalvelutilojen ohella on myös ns. back office tiloja, mahdollistaa viranomaisten resurssien joustavan sijoittumisen. Palvelupisteverkosto tukee osaltaan uudenlaista alueellistamisstrategiaa, jossa alueellistamisesta siirrytään alueelliseen läsnäoloon. Yhteinen palveluverkosto aputiloineen mahdollistaa eri valtion viranomaisille joustavan ja tuloksellisen läsnäolon alueilla palvelu- tai sisäisten tarpeiden mukaan.

Valtionhallinnon yhteinen palvelupisteverkko tuottaa myös merkittäviä kustannushyötyjä. Suhteelliset kokonaistilakustannukset alenevat käyttöasteen kasvaessa. Vuokrien ohella merkittäviä säästöjä on saavutettavissa tiloihin liittyvissä palveluissa kuten siivouksessa, vartioinnissa, aulapalveluissa jne. Tilojen tehokkaampi hyödyntäminen tukee lisäksi kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Etenkin pienissä palvelupisteissä voidaan voimain kasvaessa säästää myös asiakaspalveluun sitoutuvassa työpanoksessa.

Tavoitetilaan siirryttäessä voidaan saavutettavissa olevat tuottavuushyödyt arvioida pitkällä aikavälillä yhteensä 30–40 miljoonaksi euroksi vuodessa<sup>8</sup>. Tuottavuushyödyt koostuvat päällekkäisten tilojen vähenemisestä, tilojen käyttöasteen parantumisesta, tiloihin liittyvien palvelujen yhteiskäytön mahdollistamista kustannushyödyistä ja asiakaspalveluun

8 Lähde: Valtion käyntiasioinnin palveluverkkoa koskeva tuottavuusanalyysi, Valtiovarainministeriö 03/2019.

sitoutuvan työpanoksen vähenemisestä keskittämisen tuomien volyymihyötyjen kautta. Hyötyjen saavuttaminen riippuu muiden palvelukanavien ja toimintatapojen samanaikaisesta kehittämisestä ja valinnoista palveluverkon toteuttamisessa. Tuottavuushyötyä voidaan hyödyntää kustannussäästöjen ohella palvelujen saatavuuden, palvelutason ja vaikuttavuuden edistämiseksi. Hyötyjen saavuttaminen edellyttää niin ikään panostuksia palvelutuottajien yhteisten palvelumallien kehittämiseen ja toimintatapojen uudistamiseen.

## 4 Vaihtoehtoisten käyntiasiointipisteverkostojen tarkastelu

Tavoitetilana on siirtyminen valtionhallinnon yhteiseen palvelupisteverkostoon. Tässä kapaleessa arvioidaan simuloimalla erilaajusten yhteisten palvelupisteverkostojen vaikutuksia. Simuloinnilla on haettu perusteita yhteisen palvelupisteverkoston kriteerien muodostamiselle.

Osana selvitystä on yhdessä palvelutuottajien kanssa pyritty löytämään käyntiasiointipisteen tarpeellisuuden arvioimiseen soveltuvia kriteereitä niin asiakkaiden kuin palvelutuottajienkin näkökulmasta. Yhdelläkään valtionhallinnon palvelutuottajalla ei ole ollut käytössä yksiselitteisiä kriteereitä palveluiden fyysiselle saavutettavuudelle. Alueellista saavutettavuutta ja sen kohtuullisuutta on arvioitu tapauskohtaisesti palveluverkostossa tehtyjen muutosten yhteydessä. Muutoksena on tyypillisesti ollut tarve sulkea yksittäisiä hiljaisia palvelupisteitä resursointihaasteiden tai kustannussäästöjen vuoksi. Ainoastaan Kelalla on ollut pisteiden tarkastelua varten selkeä ohjaava periaate, jota kuitenkin sovelletaan harkintaa noudattaen. Kelan periaatteena on ollut, että palvelupisteen sulkemista voidaan harkita, jos sen viikoittainen asiointimäärä jää alle sadan, eikä sulkeminen johda asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttomiin vaikutuksiin. Sadan viikoittaisen Kelan asiakkaan asiointi edellyttää käytännössä yli 10 000 asukkaan väestöpohjaa.

Yleisesti palvelutuottajat pitivät kohtuullisena tunnin yhdensuuntaista matkaa palvelupisteeseen. Hyvin harvaan asutuilla alueilla pidempikin matka voi olla hyväksyttävä ja kohtuullinen. Näillä alueilla myös muut palvelut ovat tyypillisesti kaukana, ja asiakkaat ovat järjestäneet elämänsä siten, että he ovat valmiita asioimaan tarvittaessa myös pidemmällä. Valtionhallinnon palvelujen tulisi sijaita muiden asiointikeskusten (terveyspalvelujen, kauppojen jne.) yhteydessä. Valtionhallinnon palvelujen saavutettavuutta arvioitaessa on huomioitava, että pääosin kyse ei ole kiireisestä tai päivittäisestä asioinnista. Keskimäärin kansalaiset käyvät harvemmin kuin kerran vuodessa asioimassa valtionhallinnon palvelupisteissä ja tulevaisuudessa vielä harvemmin.

Kriteerien muodostamiseksi tarkasteltiin kolmea erilaajuista käyntiasiointipisteiden palvelupisteverkosta. Kunkin vaihtoehdon lähtökohtana on siirtyminen valtakunnallisesti yhteisiin palvelupisteisiin. Simuloidut vaihtoehdot ovat seuraavat:

1. Optimoitu 50 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto
2. Optimoitu 90 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto
3. Kelan ja TE-toimistojen nykyiseen palveluverkkoon pohjautuva 228 käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto

Kahdessa ensimmäisessä vaihtoehdossa kokeiltiin palvelupisteverkoston muodostamista optimoimalla kunkin palvelupisteen sijoittaminen suhteessa väestöön ja pisteen fyysiseen saavutettavuuteen tieverkosta hyödyntäen. Lähtökohtana on, ettei asiointimatkaksi saisi mistään muodostua yli 2 tuntia. Palvelupisteisiin kohdistuva väestöpohja on laskettu simuloinnissa tämän hetkiseen todelliseen tilanteeseen perustuen. Ahvenanmaa jätettiin pois tarkastelusta.

Kolmas tarkasteltava vaihtoehto muodostettiin Kelan, TE-toimistojen ja niiden hyödyntämien asiointipisteiden verkoston pohjalta kuitenkin poistaen päällekkäisyydet. Tarkoituksena oli muodostaa vertailukohdaksi kahdelle edelliselle palveluverkosto, jossa yhdenkään Kelan tai TE-toimiston asiakkaan osalta palvelujen saavutettavuus ei heikkene. Yhdistettynä verkosto tarjoaa näiden palvelujen asiakkaille nykyistä kattavamman palveluverkoston. Kelalla ja TE-palveluilla on asiakasryhmiä, joille käyntiasiointiverkoston saavutettavuudella on erityisen suuri merkitys.

## 4.1 Kustannuslaskennan perusteet

Eri simulointivaihtoehtojen kustannusvaikutusten arvioimiseksi on laadittu teoreettinen laskennallinen malli, joka pohjautuu olemassa oleviin todennettuihin kustannuksiin. Toimipistekohtaiset kustannukset kuitenkin vaihtelevat huomattavasti kohdekohtaisista syistä. Tarvittavan henkilömitoituksen arvioiminen on myös haastavaa, sillä nykyisen asiakaspalveluhenkilöstön työpanoksen kohdentamista puhtaasti asiakaspalvelutehtäviin ja käyntiasioinnin hoitamiseen ei pysty luotettavasti määrittelemään. Tyypillisesti asiakaspalvelua tekevien työpanos koostuu palvelun ohessa muista asioinnin käsittely ja hallinnollisista tehtävistä.

Kampuspisteiden arvioituun asiointiin perustuvan asiakaspalveluhenkilöstön määrän ja tarvittavan tilan arvioinnissa on mitoituksena käytetty suurempien kasvukeskusten osalta



Helsingin uuden kampusmallisen International House Helsinki (IHH) -palvelupisteen mitoitusta ja kustannuksia. IHH-palvelupisteeseen on keskitetty laajasti eri viranomaisten maahanmuuttajille suunnattuja asiointipalveluita. IHH:n palveluja koordinoi Helsingin kaupunki, ja siihen osallistuvat Kelan lisäksi Helsingin kaupungin maahanmuuttajaneuvonta, Digi- ja väestötietovirasto, Verohallinto, Uudenmaan TE-toimisto, Eläketurvakeskus, Helsingin seudun kauppakamari, Maahanmuuttovirasto sekä Espoon ja Vantaan kaupungit.

IHH-piste on suuren volyymin palvelupiste suhteellisen kalliilla alueella Helsingin keskustan tuntumassa. Sen vuokratustannukset ovat varsin suuret valtakunnan yleiseen kustannustasoon nähden. Siksi kampuspisteiden kustannuslaskennassa on käytetty hivenen alhaisempaa arviota tulevien keskuskaupunkien kampuspisteiden neliövuokratasosta (21 €/m<sup>2</sup>/kk). Tämä vastaa hyvin esimerkiksi Hämeenlinnaa toteutetun uuden, IHH:ta noin puolta pienemmän yhteisen palvelupisteen kustannustietoja, joiden voidaan arvioida edustavan paremmin tulevien keskuskaupunkien kampuspisteiden neliövuokratasoa. Vuokratustannukset pois lukien tämän pisteen suhteellinen mitoitus on IHH:n kanssa vastaava.

IHH-pisteessä on 20 palvelutiskipaikkaa, 5 ns. loosia ja 5 erillistä palveluhuonetta. Lisäksi avotilassa on itsepalvelun mahdollistavia ict-laitepisteitä. Palvelupisteen tulisi suoriutua sujuvasti arvioidusta asiakasmäärästä (500–700 henkilöä päivässä). Palvelupisteen pinta-ala on yhteensä 984 m<sup>2</sup> ja jakautuu seuraavasti: odotusaula ja wc-tilat 472 m<sup>2</sup>, palveluhuoneet 46 m<sup>2</sup>, palvelutiskit 170 m<sup>2</sup>, taustatyötilat, tukitilat (wc sekä kopiointi ja vaate-tilat) 296 m<sup>2</sup>.

Sekä varsinaisen asiakaspalvelutilan että siihen välittömästi kytkeytyvän taustatilan tarve on simuloinnissa arvioitu arvioidulla volyymillä. Case-alueilta saatujen kustannus- ja mitoitustietojen osalta IHH on suuruusluokaltaan vastaava, joskin eri tiloissa on huomattavia tilakohtaisia eroavuuksia. Eri tilojen mitoitus on simuloinnissa arvioitu taulukossa 6 esitetyn mukaisesti.

**Taulukko 6. Tilojen arvioitu jakautuminen yhteisissä palvelupisteissä.**

Asiakaspalveluun suoraan tai välillisesti liittyvä tilatarve	Keskuskaupunkien kampuspiste	Täydentävä asiointipiste
Yleiset asiakastilat (odotusaula ja asiakkaiden wc-tilat)	45 %	30 %
Suljetut asiakastilat (palveluhuoneet, videoneuvottelutilat)	5 %	10 %
Palvelutiskit	20 %	30 %
Asiakaspalvelun taustatyötilat ja tukitilat (työtila, wc, kopio, naulakko jne.)	30 %	30 %

Palvelupisteiden kapasiteetin mitoituksessa on käytetty yleisesti käytössä olevaa 25–30 asiakkaan volyyymiä yhtä asiakastiskiä kohden päivässä. Pienemmissä pisteissä on käytetty 25 asiakkaan ja suurivolyyimisissä 30 asiakkaan käyntimäärää asiakaspalvelutiskiä kohti. Todellisuudessa yksittäisessä pisteessä mitoitus voi luonnollisesti vaihdella merkittävästi. Kustannusten osalta on arvioitu palvelutiskien kautta vastaava tilatarve sekä henkilöstömitoitus. Yhtä palvelutiskipaikkaa kohti tarvitaan keskimäärin 1,5 asiakaspalvelijaa ja yksi tukihenkilö pistettä kohti.

Kokonaistilan tarve on arvioitu ennustetun vuoden 2030 asiointivolyymin pohjalta ja porrastettu palvelutiskien arvioidulla lukumäärällä. Arviona on ollut, että tilaa tarvitaan yhteensä noin 40 m<sup>2</sup> asiakaspalvelutiskiä kohti, kun huomioidaan tarvittavat taustatilat, yleiset asiakastilat jne. Yhteisen asiakaspalvelupisteen minimitalantarpeeksi on kuitenkin arvioitu 80 m<sup>2</sup>, kun huomioidaan kokonaistilantarve taustatiloineen. Edellä mainittu mitoitus vastaa tämänhetkisiä valtionhallinnon palvelutuottajien keskimääräisiä tilaratkaisuja, kun poistetaan tilastosta suurimmat poikkeamat suuntaan tai toiseen.

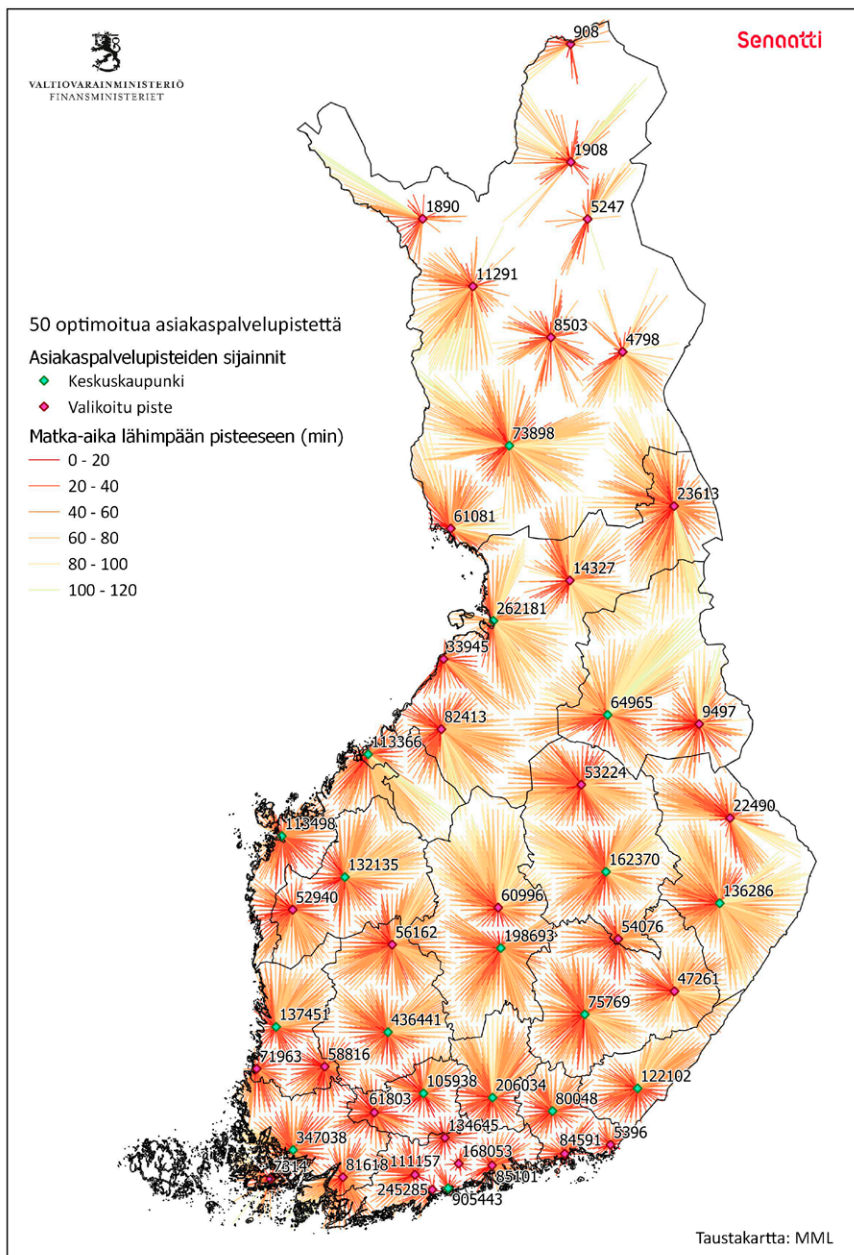
Välittömien tila-/vuokratkustannusten lisäksi on arvioitu, että tilaan liittyvistä palveluista (siivouksesta, aulapalveluista, vartiointista jne.) aiheutuu 10 %:n kustannus suhteessa puhtaaseen tilakustannukseen. Näiden palvelujen osuudeksi on simuloinneissa kuitenkin asetettu minimissään 8 000 €:n ja maksimissaan 100 000 €:n vuosikustannus. Alarajaksi asetettu 8 000 € näyttäisi toteutuvan varsin hyvin aivan pienimmissä pisteissä. Ylärajan (100 000 €) vuosittaisia palvelukustannuksia on suuremmissa palvelupisteissä esimerkiksi turvajärjestelyjen (vartiointikustannusten) vuoksi, mutta kaikista suurimpien kustannusten on tässä arvioitu liittyvän toimijakohtaisiin erityistarpeisiin, joita ei ole ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää yhteisten kustannusten laskentaan.

## 4.2 Optimoitu 50 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto

Mallinnuksen lähtökohtina ovat olleet tavoitetilan mukaiset periaatteet sekä tavoitetilamallin mukaisesti valtionhallinnon yhteiset palvelupisteet. Kampusmalliset asiointikeskukset sijaitsevat mallin mukaisesti määritellyissä kaupunkikeskuksissa, jotka on määritetty siten, että ne sijoittuvat valtakunnallisesti alueellisiin keskuksiin. Väestöpohja ja nykyiset asiointikeskukset huomioon ottaen ne sijoittuvat varsin luonnostaan maakunnallisiin 18 kaupunkikeskukseen. Näiden kaupunkikeskusten palvelujen saavutettavissa on noin 85 % koko Suomen väestöstä.

Kaupunkikeskuksia täydennettiin 32 täydentävällä asiointipisteellä, jotka sijoitettiin siten, että ne mahdollisimman optimaalisesti palvelisivat kaupunkikeskusten ulkopuolelle

jäävää väestöä. Sijoittumisessa huomioitiin sekä väestöpohja että saavutettavuus julkista tieverkostoa hyödyntäen. Lisäksi rajoitettiin enimmäismatka-aikaa lähimpään pisteeseen, jotta myös harvaan asutuimmille seuduille sijoittuisi palvelupisteitä. Matka-ajan rajoituksina käytettiin simuloinneissa sekä kahta että kolmea tuntia. Saavutettavuusaikana jo 2 tuntia on pitkä, mutta on huomioitava, että Suomen pitkien etäisyyksien vuoksi palvelujen saavutettavuus syrjäseuduilla on myös nykytilassa paikoin tätä heikompi.



Kuva 2. 50 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkon optimoidut sijainnit kartalla (asiointimatka enintään 2 h).

**Taulukko 7. Matka-aika lähimpään asiointipisteeseen optimoidussa 50 yhteisen käyntiasointipisteen palvelupisteverkostossa.**

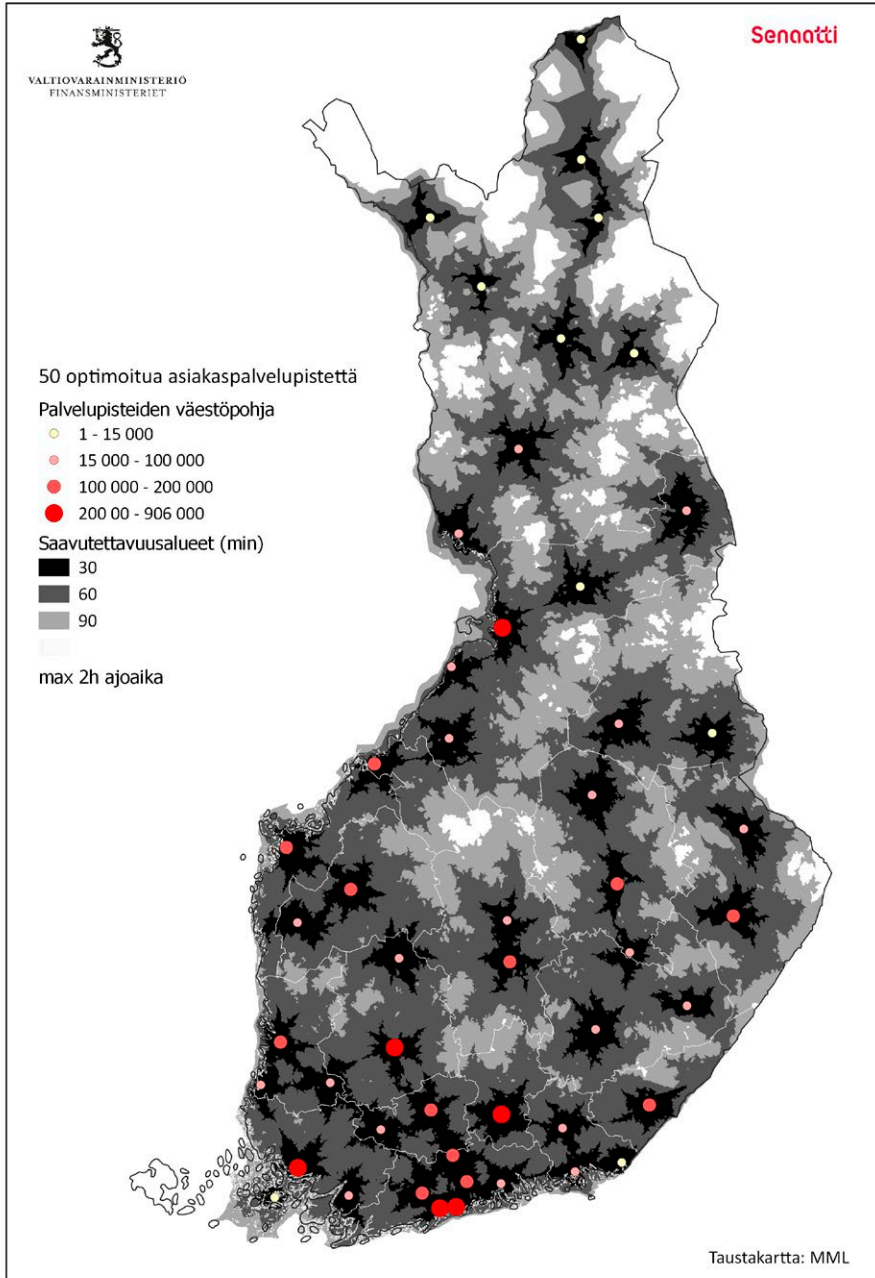
Matka-aika (minuuttia)	Kohdistuva väestö	Osuus koko väestöstä (%)	Kumulatiivinen osuus väestöstä (%)
0–10	1 390 822	25,669173	25,66917
10–20	2 221 685	41,003677	66,67285
20–30	826 932	15,261953	81,9348
30–40	502 217	9,2689754	91,20378
40–50	209 797	3,8720378	95,07582
50–60	123 335	2,2762851	97,3521
60–70	63 327	1,1687705	98,52087
70–80	35 842	0,6615041	99,18238
80–90	10 388	0,1917221	99,3741
90–100	6 345	0,1171041	99,4912
100–110	2 412	0,0445162	99,53572
110–120	1 538	0,0283855	99,5641
120–130	719	0,0132699	99,57737
130–140	349	0,0064412	99,58381
140–150	127	0,0023439	99,58616
150–160	238	0,0043926	99,59055
160–170	55	0,0010151	99,59157
170–180	43	0,0007936	99,59236
<b>Yhteensä</b>	<b>5 396 171</b>		

Tarkastelussa havaittiin, että 50 yhteisen palvelupisteen mallilla saavutetaan kohtuullinen asiointimatka valtaosalle väestöstä. 97,4 %:lle väestöstä matka-aika lähimpään palvelupisteeseen jää alle yhteen tuntiin. Keskimääräinen asiointimatka on 14,62 (13,79 / 3 h) kilometriä ja keskimääräinen matka-aika lähimpään palvelupisteeseen vastaavasti 20,59 (19,2 / 3 h) minuuttia. Toisaalta on huomioitava, että harvaan asutuille alueille jää katvealueita, joilla asiointimatkat ja -ajat kasvavat varsin suuriksi. Heikoimman 10 %:n saavutettavuuden alueilla keskimääräinen asiointimatka on 47,3 kilometriä ja vastaava matka-aika 52,6 min.

**Taulukko 8. Pisimmät matka-ajat (h) ja matkat (km) lähimpään asiointipisteeseen optimoidussa 50 yhteisen käyntiasointipisteen palvelupesteverkostossa.**

PISIMMÄT MATKAT JA MATKA-AJAT			
Kunta	Matka (km)	Kunta	Matka-aika (min)
Utsjoki	133	Utsjoki	118
Salla	95	Salla	98
Suomussalmi	93	Kinnula	90
Pudasjärvi	84	Vesanto	82
Pihtipudas	83	Suomussalmi	79
Pello	80	Savukoski	78
Kemijärvi	78	Enonkoski	76
Keitele	74	Kustavi	76
Ylitornio	74	Pudasjärvi	75
Ranua	73	Puolanka	73
Siikalatva	73	Pihtipudas	73
Puolanka	71	Sulkava	73
Savukoski	69	Lestijärvi	72
Kolari	69	Keitele	72
Pyhäntä	68	Kivijärvi	71
Hartola	68	Pello	70
Kuhmo	68	Vaala	68
Enontekiö	65	Enontekiö	67

Kuvassa 3 on esitetty väestön kohdentuminen ja saavutettavuusalueet optimoidussa 50 palvelupisteen palveluverkossa, jossa maksimisaavutettavuusaika on rajoitettu kahden tuntiin. Kahden tunnin saavutettavuusrajoitteella saadaan etenkin harvaan asutuille alueille kohtuullisempia asiointietäisyyksiä.



Kuva 3. Väestöpohjan kohdentuminen ja saavutettavuusalueet optimoidussa 50 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkossa.

Saavutettavuuden lisäksi tarkasteltiin muodostetun palvelupisteverkoston palvelupisteisiin kohdistuvaa väestöpohjaa ja sen pohjalta arvioituja asiointimääriä. Kolmen tunnin saavutettavuusrajoitteella pisteet optimoituvat tiiviimmin väestökeskittymien ympärille, ja tällöin jää ainoastaan yksi palvelupiste, johon kohdistuu alle 10 000 asukkaan väestöpohja. Vastaavasti kahden tunnin rajoitteella muodostuu yhdeksän pientä pistettä palvelemaan harvaan asuttuja seutuja.

Alle 10 000 asukkaan väestöpohjaa voidaan pitää palvelujen tehokkaan toteuttamisen mielekkäänä rajana. 10 000 asukkaan väestöpohjalla arvioitu käyntiasioinnin viikkomäärä on nykyisillä asiointimäärillä n. 160 ja ennustetuilla vuoden 2030 asiointimäärillä 110 asiointia viikossa.

Taloudellinen tarkastelu osoittaa, että 50 pisteen mallissa asiakaspalvelutilojen kokonaiskustannuksiksi muodostuu laskennallisesti noin 6,9 milj. €, kun huomioidaan vuokra ja tiloihin liittyvät yleiskustannukset (siivous, vartiointi jne.). Asiakaspalvelun toteuttaminen edellyttää laskennallisesti noin 690 henkilön työpanosta.

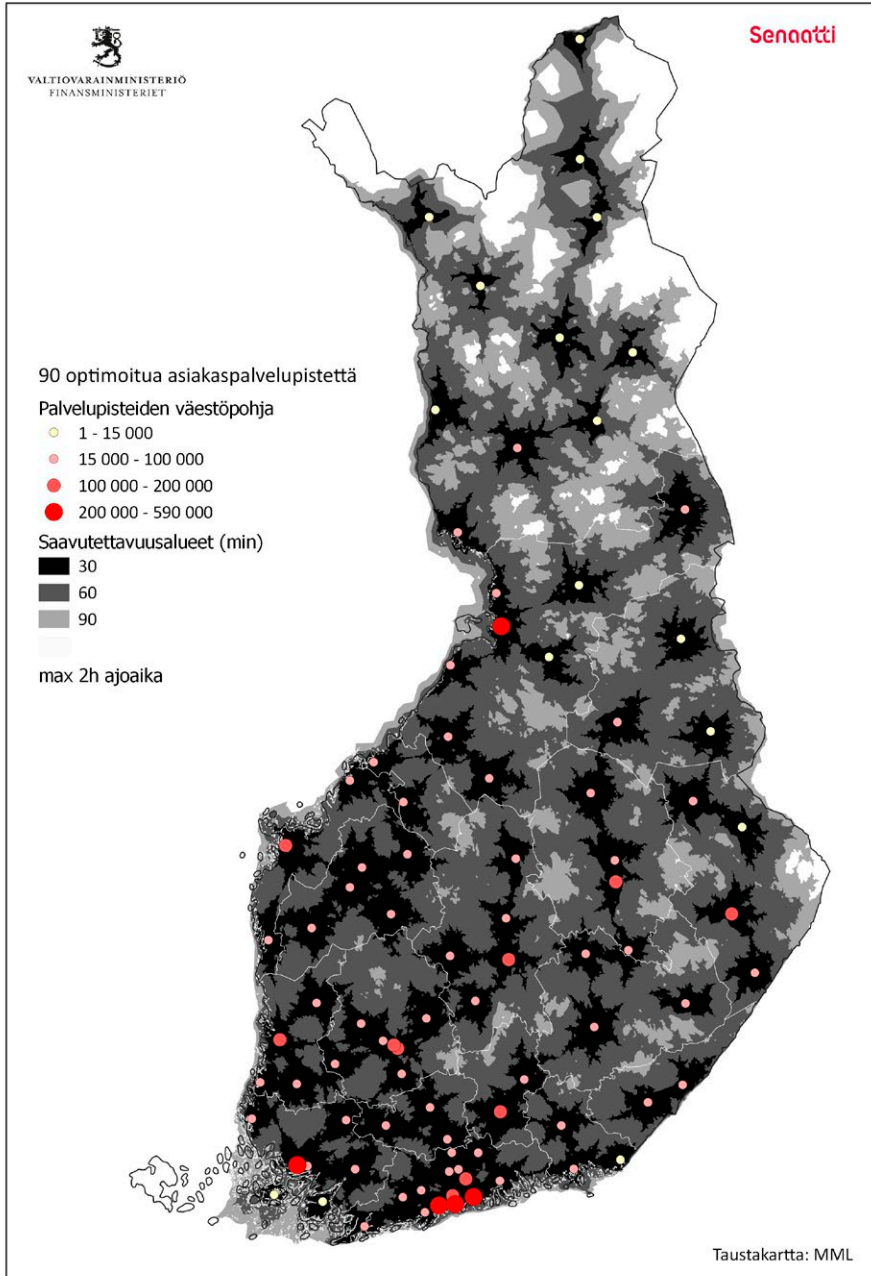
### 4.3 Optimoitu 90 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto

Tavoitetilan mukaiset periaatteet ja tavoitetilamallin mukaisesti valtionhallinnon yhteiset palvelupisteet ovat lähtökohtina myös 90 pisteen mallinnuksessa. Kampusmalliset asiointikeskukset sijoittuvat mallin mukaisesti nykyisiin alueellisiin 18 kaupunkikeskukseen, joiden palvelujen saavutettavissa on noin 85 % koko Suomen väestöstä.

Kaupunkikeskuksia täydennettiin 72 täydentävällä asiointipisteellä, jotka sijoitettiin siten, että ne palvelisivat mahdollisimman optimaalisesti kaupunkikeskusten ulkopuolelle jäävää väestöä ja tukisivat asiointia myös kaupunkikeskusten reuna-alueilla. Lisäksi rajoitettiin yhteen palvelupisteeseen kohdistuvan väestöpohjan enimmäismääräksi enintään 500 000 ihmistä.

Sijoittumisessa huomioitiin sekä väestöpohja että saavutettavuus julkista tieverkostoa hyödyntäen. Lisäksi rajoitettiin enimmäismatka-aikaa lähimpään pisteeseen, jotta myös harvaan asutuimmille seuduille sijoittuisi palvelupisteitä. Matka-ajan rajoituksina käytettiin simuloinneissa kahta tuntia. Saavutettavuusaikana 2 tuntia on pitkä, mutta on huomioitava, että Suomen pitkien etäisyyksien vuoksi palvelujen saavutettavuus syrjäseuduilla on myös nykytilassa paikoin tätä heikompi.





Kuva 4. Väestöpohjan kohdentuminen ja saavutettavuusalueet optimoidussa 90 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkossa (asiointimatka enintään 2 h).



**Taulukko 9. Matka-aika lähimpään asiointipisteeseen optimoidussa 90 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkostossa.**

Matka-aika (minuuttia)	Kohdistuva väestö	Osuus koko väestöstä (%)	Kumulatiivinen osuus väestöstä (%)
0–10	1 674 533	31,03	31,03
10–20	2 175 195	40,31	71,34
20–30	963 560	17,86	89,2
30–40	359 629	6,66	95,87
40–50	141 493	2,62	98,49
50–60	53 147	0,98	99,47
60–70	21 983	0,41	99,88
70–80	4 717	0,09	99,97
80–90	1 017	0,02	99,99
90–100	291	0,01	99,99
100–110	319	0,01	100
110–120	84	0	100
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>5 395 968</b>		

Tarkastelussa havaittiin, että 90 yhteisen palvelupisteen mallilla saavutetaan varsin hyvä asiointimatka valtaosalle väestöstä. Noin 99,5 %:lla koko väestöstä matka-aika lähimpään palvelupisteeseen jää alle yhteen tuntiin. Keskimääräinen asiointimatka on 10,12 kilometriä ja keskimääräinen matka-aika lähimpään palvelupisteeseen vastaavasti 16,4 minuuttia. Myös heikoimman 10 %:n saavutettavuuden alueilla keskimääräinen asiointimatka on hyvinkin kohtuullinen 34,0 kilometriä ja vastaava matka-aika 41,0 minuuttia. Edelleen syrjäisimmillä seuduilla asiointimatkat voivat kasvaa varsin pitkiksi, heikoimman saavutettavuuden saaristokunnassa Kustavissa asiointimatka on 65,6 kilometriä. Taulukkoon 10 on koottu alueet, joilla saavutettavuus on 90 palvelupisteen verkostossa heikoin.

**Taulukko 10. Pisimmät matka-ajat (h) ja matkat (km) lähimpään asiointipisteeseen optimoidussa 90 yhteisen käyntiasiointipisteen palvelupisteverkostossa.**

PISIMMÄT MATKAT JA MATKA-AJAT			
Kunta	Matka (km)	Kunta	Matka-aika (min)
Kustavi	65,6	Ranua	64,54
Vesanto	65,25	Pyhäntä	62,24
Hailuoto	64,58	Ilomantsi	61,16
Tervo	63,5	Puolanka	60,36
Luhanka	63,16	Taivalkoski	58,81
Puolanka	61,66	Siikalatva	57,41
Kinnula	60,48	Salla	53,83
Kaavi	60,38	Kolari	52,78
Ilomantsi	58,53	Joutsa	51,59
Kivijärvi	58,51	Karstula	51,58
Ranua	56,2	Tuusniemi	49,96
Siikalatva	54,51	Ylitornio	49,92
Puumala	53,68	Parikkala	49,82
Korsnäs	53,58	Posio	49,22
Salla	52,96	Kihniö	49,04
Tuusniemi	50,68	Luhanka	48,16
Pyhäntä	50,27	Muonio	47,99
Muonio	49,3	Kaavi	47,05
Karstula	49,22	Padasjoki	46,83
Posio	49,15	Pielavesi	46,7
Haapavesi	48,74	Puumala	46,63
Taivassalo	48,64	Tervo	46,35
Heinävesi	48,12	Kinnula	46,2
Kolari	47,76	Merikarvia	43,71

Saavutettavuuden ohella tarkasteltiin muodostetun palvelupisteverkoston palvelupisteisiin kohdistuvaa väestöpohjaa ja sen pohjalta arvioituja asiointimääriä. 90:stä asiointipisteestä 12 eli 15 % on pieniä asiointipisteitä, joihin kohdistuu alle 10 000 asukkaan väestöpohja.

Alle 10 000 asukkaan väestöpohjaa voidaan pitää palvelujen tehokkaan toteuttamisen mielekkäänä rajana. 10 000 asukkaan väestöpohjalla arvioitu käyntiasioinnin viikkomäärä on nykyisillä asiointimäärillä n. 160 ja ennustetuilla vuoden 2030 asiointimäärillä 110 asiointia viikossa.

Taloudellinen tarkastelu osoittaa, että 90 pisteen mallissa asiakaspalvelutilojen kokonaiskustannuksiksi muodostuu laskennallisesti noin 7,1 milj. €, kun huomioidaan vuokra ja tiloihin liittyvät yleiskustannukset (siivous, vartiointi jne.). Asiakaspalvelun toteuttaminen edellyttää noin 750 henkilön työpanosta.

## 4.4 Nykyiseen pohjautuva 228 käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto

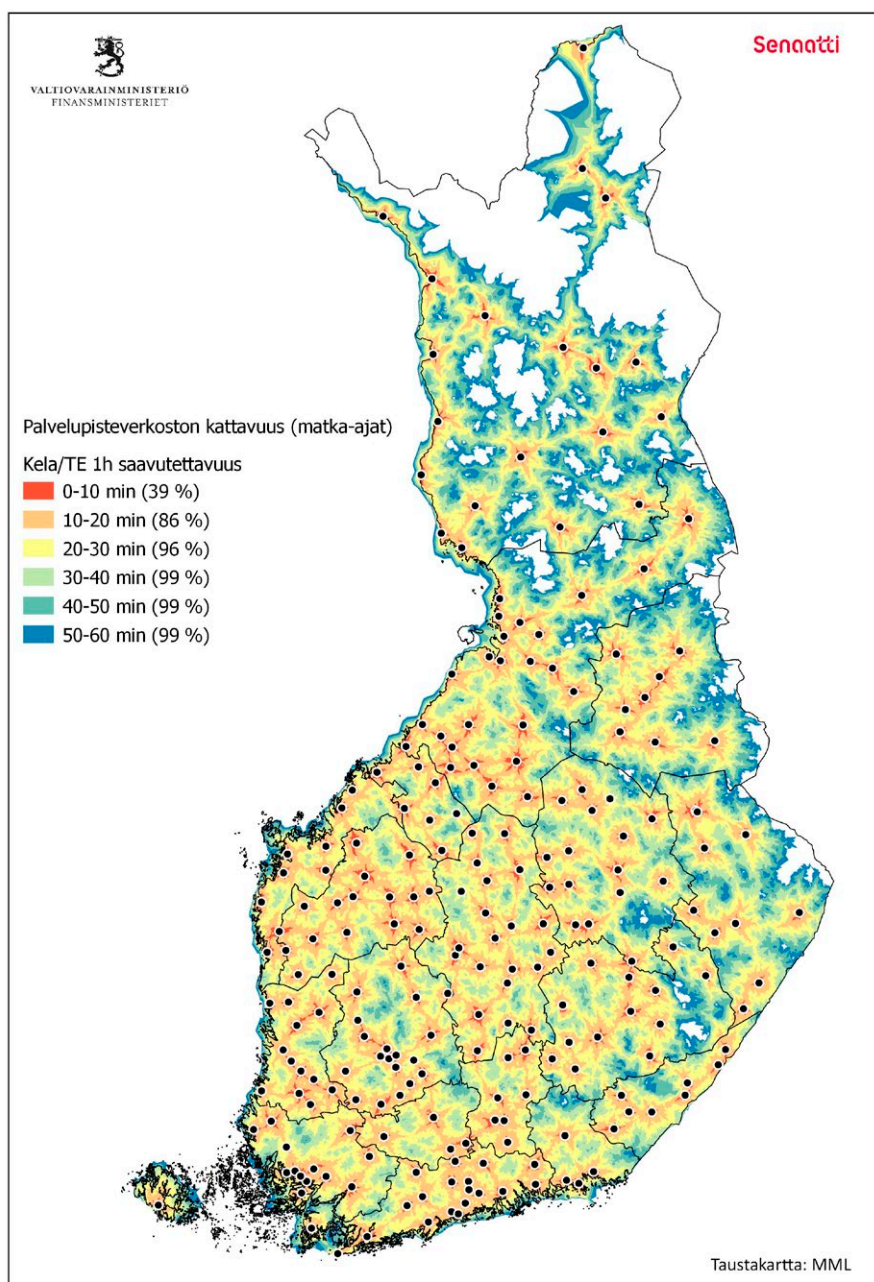
Nykyiseen pohjautuva 228 käyntiasiointipisteen palvelupisteverkosto muodostettiin nykyisten Kelan, TE-toimistojen ja niiden hyödyntämien asiointipisteiden palvelupisteverkoston pohjalta. Pisteet sijaitsevat samoissa osoitteissa nykyisten pisteiden kanssa, ainoastaan Kelan ja TE-toimistojen päällekkäiset saman paikkakunnan pisteet poistettiin. Palveluverkosto on siten yhdistettynä kattavampi kuin nykyiset TE-toimistojen ja Kelan palveluverkostot erillisinä.

Tarkoituksena oli muodostaa nykytilaan pohjautuva vertailukohta optimoiduille suppeammille palveluverkostojen simuloinneille. Kelalla ja TE-palveluilla on molemmilla laajat palveluverkot ja asiakasryhmiä, joille käyntiasiointiverkoston saavutettavuudella on erityisen suuri merkitys. Muodostetussa yhdistetyssä palveluverkostossa palvelujen saavutettavuus ei heikkene yhdenkään Kelan tai TE-toimiston asiakkaan kohdalla. Sen sijaan monen asiakkaan palvelujen saavutettavuus paranee.

Tarkastelussa havaittiin, että 228 yhteisellä palvelupisteellä saavutetaan odotetusti hyvä asiointimatka lähes koko väestölle. Noin 99,5 %:lla koko väestöstä matka-aika lähimpään palvelupisteeseen jää alle yhteen tuntiin. Keskimääräinen asiointimatka on 9,5 kilometriä ja keskimääräinen matka-aika lähimpään palvelupisteeseen vastaavasti 13,2 minuuttia. Myös heikoimman 10 %:n saavutettavuuden alueilla keskimääräinen asiointimatka on hyvinkin kohtuullinen 28,0 kilometriä ja vastaava matka-aika 30,8 minuuttia. Edelleen syrjäisimmillä seuduilla etenkin Lapin alueella asiointimatkat voivat kasvaa hyvinkin pitkiksi.

**Taulukko 11. Matka-aika lähimpään Kelan tai TE-toimiston palvelupisteeseen.**

Matka-aika lähimpään pisteeseen (min)	Saavutettu väestö (2018)	Saavutettu väestö, %	Kumulatiivinen saavutettu väestö, %
0–10	2 134 234	39,39	39,39
10–20	2 497 955	46,10	85,49
20–30	552 806	10,20	95,69
30–40	152 890	2,82	98,52
40–50	38 914	0,72	99,23
50–60	12 742	0,24	99,47
60–70	3 381	0,06	99,53
70–80	1 670	0,03	99,56
80–90	863	0,02	99,58
90–100	218	0,00	99,58
100–110	305	0,01	99,59
110–120	26	0,00	99,59
Kaikki yhteensä	5 415 640		99,59



Kuva 5. Kelan ja TE-toimistojen yhdistettyjen käyntiasiointipisteiden saavutettavuus.

Saavutettavuuden ohella tarkasteltiin muodostetun palvelupesteverkoston palvelupisteisiin kohdistuvaa väestöpohjaa ja sen pohjalta arvioituja asiointimääriä. 228 asiointipisteestä 125 eli 55 % on pieniä pisteitä, joihin kohdistuu alle 10 000 asukkaan väestöpohja.

Alle 10 000 asukkaan väestöpohjaa voidaan pitää palvelujen tehokkaan toteuttamisen mielekkäänä rajana. 10 000 asukkaan väestöpohjalla arvioitu käyntiasioinnin viikkomäärä on nykyisillä asiointimäärillä n. 160 ja ennustetuilla vuoden 2030 asiointimäärillä 110 asiointia viikossa.

Taloudellinen tarkastelu osoittaa, että 228 pisteen mallissa asiakaspalvelutilojen kokonaiskustannuksiksi muodostuu laskennallisesti noin 9,7 milj. €, kun huomioidaan vuokra ja tiloihin liittyvät yleiskustannukset (siivous, vartiointi jne.). Asiakaspalvelun toteuttaminen edellyttää laskennallisesti noin 995 henkilön työpanosta.

**Taulukko 12. Kelan ja TE-toimistojen yhdistettyjen 228 palvelupisteiden väestöpohja.**

Toimipaikka	Väestöpohja	Toimipaikka	Väestöpohja	Toimipaikka	Väestöpohja	Toimipaikka	Väestöpohja
Espoo	406 871	Loimaa	20 638	Saarjärvi	8 732	Kurikka	4 156
Helsinki	344 403	Valkeakoski	20 469	Harjavalta	8 696	Punkalaidun	4 031
Vantaa	290 063	Liminka	20 405	Kiuruvesi	8 368	Kuortane	3 971
Oulu	178 782	Heinola	19 958	Kärsämäki	8 264	Vieremä	3 911
Tampere	155 388	Tornio	19 861	Kuhmo	8 044	Heinävesi	3 817
Jyväskylä	138 362	Uusikaupunki	19 606	Suonenjoki	7 903	Pello	3 805
Turku	122 400	Jämsä	19 536	Sodankylä	7 850	Pihtipudas	3 798
Lahti	109 910	Äänekoski	18 983	Hanko	7 778	Ylitornio	3 743
Kirkkonummi	104 043	Sipoo	18 866	Lapinlahti	7 759	Toholampi	3 710
Kuopio	96 260	Isokyrö	18 753	Pomarkku	7 679	Rautjärvi	3 651
Joensuu	94 675	Ilmajoki	18 723	Suomussalmi	7 608	Sysmä	3 555
Raisio	89 590	Pieksämäki	18 292	Laukaa	7 560	Joroinen	3 510
Kerava	87 702	Sastamala	17 107	Kemijärvi	7 542	Posio	3 506
Pori	84 681	Kiiminki	16 753	Nurmes	7 530	Kolari	3 402
Kouvola	83 028	Vimpeli	16 600	Säkylä	7 375	Hankasalmi	3 364
Vaasa	80 486	Kankaanpää	16 071	Pudasjärvi	7 176	Ylikiiminki	3 302
Hämeenlinna	78 599	Orimattila	15 904	Mynämäki	7 035	Rantasalmi	3 270
Ylöjärvi	70 743	Kuusamo	15 175	Virrat	6 896	Merikarvia	3 236
Lappeenranta	66 487	Paimio	15 007	Pyhtää	6 878	Salla	3 201
Lempäälä	65 513	Akaa	14 924	Uusikaarlepyy	6 849	Vaala	3 175
Rovaniemi	61 365	Eura	14 861	Ilomantsi	6 830	Lemi	3 078
Seinäjoki	57 086	Hämeenkyrö	14 850	Vöyri	6 521	Rautalampi	3 032
Kaarina	57 035	Karkkila	14 776	Luumäki	6 474	Paltamo	2 942

Toimipaikka	Väestöpohja	Toimipaikka	Väestöpohja	Toimipaikka	Väestöpohja	Toimipaikka	Väestöpohja
Hyvinkää	55 276	Ylivieska	14 690	Siikalatva	6 439	Lumijoki	2 917
Porvoo	54 390	Huittinen	14 653	Savonlinna	6 411	Karstula	2 903
Nurmijärvi	54 066	Parainen	14 601	Kokemäki	6 400	Keitele	2 787
Järvenpää	53 905	Kauhajoki	14 460	Kemiönsaari	6 399	Korsnäs	2 777
Mikkeli	51 432	Närpiö	14 228	Juva	6 220	Puolanka	2 740
Salo	50 312	Kitee	14 203	Kittilä	6 060	Hartola	2 734
Kokkola	48 827	Orivesi	13 913	Mäntyharju	5 988	Nurmes	2 726
Kotka	48 753	Nakkila	13 395	Ähtäri	5 940	Karvia	2 685
Lohja	45 415	Alavus	13 021	Kristiinank.	5 922	Utajärvi	2 645
Riihimäki	42 673	Loviisa	12 682	Viitasaari	5 830	Kesälahti	2 608
Rauma	41 715	Outokumpu	12 272	Kannus	5 775	Muonio	2 600
Nokia	38 965	Laitila	12 020	Ruovesi	5 753	Rautavaara	2 512
Vihti	37 488	Oulainen	11 347	Petäjävesi	5 645	Vesanto	2 384
Kajaani	37 137	Nivala	11 133	Ikaalinen	5 643	Puumala	2 359
Hollola	36 865	Somero	11 060	Kalajoki	5 505	Hyrnsalmi	2 350
Imatra	36 689	Lieksa	11 046	Kuhmoinen	5 275	Kinnula	2 263
Siilinjärvi	33 711	Mänttä-Vilppula	10 931	Ivalo	5 247	Alajärvi	2 246
Pietarsaari	33 425	Haapajärvi	10 646	Pyhäjärvi	5 223	Isojoki	2 128
Kemi	32 474	Kaavi	10 260	Juuka	5 068	Soini	2 057
Varkaus	30 613	Muhos	10 203	Kangasniemi	4 938	Ristijärvi	2 056
Forssa	28 927	Kauhava	10 085	Konnevesi	4 907	Hirvensalmi	1 980
Hamina	27 145	Ii	10 040	Liperi	4 807	Pertunmaa	1 966
Raasepori	26 952	Kaustinen	10 012	Sievi	4 724	Multia	1 961
Iisalmi	25 267	Jalasjärvi	9 711	Joutsa	4 684	Inari	1 897
Sulkava	25 162	Parkano	9 605	Pielavesi	4 671	Kannonkoski	1 705
Raahe	24 460	Sotkamo	9 513	Ruokolampi	4 655	Karjajoki	1 676
Pirkkala	24 278	Asikkala	9 217	Tervola	4 475	Enontekiö	1 514
Pälkäne	23 610	Keuruu	9 092	Savitaipale	4 361	Siikainen	1 446
Mäntsälä	22 576	Kalajoki	9 066	Perho	4 332	Halsua	1 243
Muurame	22 364	Hausjärvi	9 007	Uurainen	4 330	Kivijärvi	1 115
Naantali	21 992	Urkala	8 914	Taivalkoski	4 293	Savukoski	1 088
Lieto	21 609	Maalahti	8 812	Ranua	4 241	Pelkosenniemi	1 002
Lapua	21 550	Parikkala	8 803	Tervo	4 193	Utsjoki	910
Haukipudas	20 736	Lapinjärvi	8 750	Alavieska	4 189	Luhanka	864

Taulukossa väri kuvaa pisteeseen kohdistuvan väestöpohjan suuruutta. Palvelupisteen kustannustehokkaan ylläpidon näkökulmasta alle 10000 ihmisen väestöpohja on haasteellinen, sillä päivittäiset asiointimäärät jäävät alhaisiksi.

## 4.5 Yhteenveto malleista ja johtopäätökset kriteerien muodostamiseksi

### Optimoitu 50 palvelupistettä

Viidenkymmenen palvelupisteen verkosto tarjoaa optimoituna valtakunnallisesti lähes koko väestölle kohtuullisen palvelujen saavutettavuuden. Harvaan asuttujen seutujen kattavaa palvelujen saavutettavuutta on kuitenkin maantieteellisesti haastavaa järjestää 50 pisteellä. Käytännössä kaikkiin asiointipisteisiin saadaan palvelupisteen kustannustehokkaan toteutuksen kannalta riittävä asiointivolyymi kuhunkin palvelupisteeseen kohdistuvan väestöpohjan ollessa yli 10 000 asukasta.

Useimpien tuottajien palvelujen saavutettavuus paranee nykytilaan nähden, ja yhden luukun toteutuminen helpottaa asiakkaiden asiointia valtionhallinnon kanssa. Kelan, TE-toimistojen, edunvalvonnan/oikeusavun ja poliisin lupahallinnon osalta valtakunnallinen fyysinen saavutettavuus heikkenee paikoin. Ero nykytilaan on varsin pieni.

### Optimoitu 90 palvelupistettä

Yhdeksänkymmenen palvelupisteen verkosto tarjoaa optimoituna koko väestölle kohtuullisen palvelujen saavutettavuuden. Myös harvaan asutuille seuduille pystytään sijoittamaan asiointipisteitä maantieteellisesti kattavasti. Asiointivolyymi on useimmissa asiointipisteissä kustannustehokkaan toteutuksen kannalta kohtuullinen. 12 asiointipisteessä (alle 15 %) käyntiasioinnin määrä jää alhaiseksi. Näiden asiointipisteiden kustannustehokas ylläpito edellyttää yhteistyötä muiden palvelutarjoajien (kuten kunnan) kanssa, rajoitettuja aukioloaikoja ja/tai resurssien hyödyntämistä asiakaspalvelun ohella muuhun viranomaisytyöhön.

Useimpien palvelujen saavutettavuus paranee huomattavasti nykyisestä, ja myös tiheimmän palveluverkoston (Kela) palvelujen saavutettavuus pysyy lähes ennallaan. Kokonaisuudessaan arvioiden yhdistetty palveluverkosto tarjoaa kansalaisille nykyistä paremman palvelutason.

### Nykytilaan pohjautuva 228 palvelupistettä (Kela, TE-toimistot ja niiden käyttämät asiointipisteet yhdistettyinä)

228 palvelupisteen verkosto edustaa parasta mahdollista nykyiseen verkostoon pohjautuvaa palveluverkostoa, jossa palvelujen saavutettavuus on kuitenkin selvästi nykytilaa parempi. Pisteiden sijoittumista ei ole optimoitu kokonaisuutena, joten etenkin harvaan asutuilla seuduilla on katvealueita pisteiden suuresta määrästä huolimatta. Saavutettavuuden eroavuudet 90 palvelupisteen verkostoon nähden jäävät varsin pieniksi.

Valtaosassa palvelupisteitä (125 kpl) asiointivolyymit jäävät kannattavan ylläpidon näkökulmasta vähäisiksi. Näiden palvelupisteiden kustannustehokas ylläpito edellyttää yhteistyötä muiden palvelutarjoajien (kuten kunnan) kanssa, rajoitettuja aukioloaikoja ja/tai resurssien hyödyntämistä asiakaspalvelun ohella muuhun viranomaistyöhön. Kustannustaso voi nousta etenkin tarvittavan asiakaspalveluhenkilöstön lukumäärän takia suureksi, mutta yhteistyöllä muiden palvelutuottajien kanssa ja etäpalvelumahdollisuuksia hyödyntäen myös tästä on saatavissa kustannustehokas vaihtoehto. Useimmat palvelupisteet sijaitsevat asioinnin solmukohtissa, mutta pienin muutoksin verkon kattavuutta olisi mahdollista edistää etenkin harvaan asutuilla alueilla.

**Taulukko 13. Yhteenveto palvelupistesimulointien tuloksista ja havainnoista.**

	Optimoitu 50 palvelupistettä	Optimoitu 90 palvelupistettä	Nykytilaan pohjautuva 228 palvelupistettä (Nykyiset Kela-, TE- ja asiointipisteet yhdistettynä)
<b>VÄESTÖPOHJA JA SAAVUTETTAVUUS</b>			
Keskimääräinen yhdensuuntainen asiointimatka ja matka-aika palvelupisteeseen	14,62 km (2 h*) 13,79 km (3 h**)*) 20,59 min (2 h) 19,2 min (3 h)	10,12 km 16,4 min	9,53 km 13,2 min
Heikoimman 10 %:n saavutettavuuden keskimääräinen yhdensuuntainen asiointimatka ja matka-aika palvelupisteeseen	47,3 km 52,6 min	34,0 km 41,0 min	28,0 km 30,8 min
Yli 65-vuotiaiden keskimääräinen asiointiaika lähimpään palvelupisteeseen	20,3 min (yhdensuuntainen)	17,2 min (yhdensuuntainen)	14,0 min (yhdensuuntainen)
Tunnin saavutettavuusrajan kattavuus koko väestöstä	97,4 %	99,47 %	99,47 %
Palvelupisteiden väestöpohja	Alle 10 000 asukkaan väestöpohjan pisteitä 9 / 1 kpl.	Alle 10 000 asukkaan väestöpohjan pisteitä 12 kpl.	Yli puolet pisteistä pieniä (10 000 asukasta), 125 kpl.
<b>KUSTANNUSVAIKUTUKSET</b>			
Asiakaspalvelu tilojen kokonais-tilakustannukset	6,9 milj. €	7,1 milj. €	9,7 milj. € (optimoitu)
Asiakaspalveluhenkilöstön tarve	690 henkilöä	750 henkilöä	995 henkilöä
<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	Optimoitu 50 palvelupisteen verkosto mahdollistaa lähes koko väestölle kohtuullisen, keskimäärin nykyistä paremman palvelutason. Harvaan asuttujen seutujen kattavaa palvelujen saavutettavuutta on haastavaa järjestää. Kelan, TE-toimistojen, edunvalvonnan/oikeusavun ja poliisin lupahallinnon valtakunnallinen saavutettavuus hivenen heikkenee.	Optimoitu 90 palvelupisteen verkosto tarjoaa koko väestölle varsin hyvän palvelujen saavutettavuuden. Useimpien palvelujen saavutettavuus paranee huomattavasti nykyisestä, ja myös tiheimmän palveluverkoston (Kela) saavutettavuus pysyy lähes ennallaan.	228 palvelupisteen verkosto edustaa parasta mahdollista nykyiseen verkostoon pohjautuvaa palveluverkosta. Pisteiden sijoittamista ei ole optimoitu, joten etenkin harvaan asutuilla seuduilla on katvealueita pisteiden suuresta lukumäärästä huolimatta. Useimpien palvelupisteiden asiointivolyymit jäävät pieniksi, ja kustannustaso nousee suuren henkilöstömäärän takia korkeaksi.

\*) Palvelupisteverkon optimointi on laadittu käyttäen 2 tunnin enimmäismatka-ajan rajoitetta.

\*\*) Palvelupisteverkon optimointi on laadittu käyttäen 3 tunnin enimmäismatka-ajan rajoitetta.



## Vertailukohteena nykyinen palvelupisteverkosto

Valtionhallinnon nykyisessä palveluverkossa on yhteensä yli 700 palvelutuottajien omaa palvelupistettä ja lähes 200 yhteistä asiointipistettä. Kaikissa pisteissä ei kuitenkaan ole jatkuvaa miehitystä, ja aukioloaikojakin on supistettu osassa pisteitä.

Nykyisen kokonaisuudessaan lähes tuhannen palvelupisteen verkostosta huolimatta koko väestön saavutettavuus jää suhteellisen vähäiseksi yksittäisten palvelujen näkökulmasta. Jo 90:llä optimoidusti sijoitetulla yhteisellä palvelupisteellä päästään keskimäärin parempaan saavutettavuuteen yhden luokun tarjoamasta palvelutasosta puhumattakaan.

Valtionhallinnon palvelupisteverkoston asiakaspalvelun tilakustannukset ovat noin 22 milj. €, ja asiointipisteverkoston tilavuokrista aiheutuu lisäkustannuksia. Palveluverkostossa on henkilöstöä asiakaspalvelutehtävissä arviolta 1 100 htv, josta osa kohdistuu myös muuhun kuin käyntiasiointiin.

## Johtopäätökset

Simuloinnin tulosten perusteella näyttäisi siltä, että noin tunnin ajoikaan fyysisen saavutettavuuden kriteerinä on mahdollista päästä kustannustehokkaasti valtionhallinnon yhteisessä palvelupisteverkostossa. Väestö on keskittynyt kaupunkikeskusten ja kuntakeskusten ympärille, ja keskittymisen odotetaan jatkuvan kaupungistumisen myötä 2020-luvulla. Jo varsin suppealla palvelupisteverkostolla päästään keskittymisen vuoksi valtakunnallisesti hyvin kattavasti alle tunnin saavutettavuuteen.

Simuloinnissa havaitaan, että 50 yhteisellä palvelupisteellä 97,4 % koko väestöstä on tunnin saavutettavuuden sisällä. Palvelupisteiden määrän lisääminen vaikuttaa valtakunnallisesti tarkasteltaessa suhteellisen vähän, vaikka merkitys voi olla yksittäisellä paikkakunnalla suuri. Lähes kaksinkertaisella palvelupisteiden määrällä (90) päästään ainoastaan 2 prosenttiyksikköä parempaan kokonaiskattavuuteen tunnin saavutettavuudessa. Vastavasti nykyisen palveluverkon pohjalta tarkastellussa 228 palvelupisteen mallissa saavutettavuus jäi samalle tasolle 90 pisteen mallin kanssa. Tiheämpi 228 pisteen palveluverkko tarjosi hyötyjä mahdollistamalla tunnin saavutettavuuden rajoissa tätä lyhyemmät saavutettavuusajat.

Syrjäisimmillä seuduilla tunnin saavutettavuudesta tulee kuitenkin voida tinkiä, sillä käyntiasiointia on syrjäisimmillä seuduilla käytännössä mahdotonta toteuttaa säännöllisin aukioloajoin toteutettavalla palveluverkolla tehokkaasti. Väestöpohjan pienuuden vuoksi asiakkaita ei riittäisi edes muutaman tunnin viikoittaiseen toiminta-aikaan. Vaihtoehtoina näillä alueilla ovat etäpalvelu, liikkuvat ajanvaraukseen perustuvat ratkaisut ja/tai pidempien asiointimatkojen hyväksyminen. Yhtenä vaihtoehtona on myös kehittää ja kotoa käsin tapahtuvaa etäpalvelua.

Nykyinen eri palvelutuottajien omiin palvelupisteisiin pohjautuva palveluverkosto ei yllä yhdenkään palvelutuottajan kohdalla kattavaan tunnin saavutettavuuteen, ja useiden palvelutuottajien osalta tyydytään haja-asutusalueilla hyvinkin pitkiin saavutettavuusmatkoihin. Haja-asutusalueiden kattavan palveluverkoston toteuttaminen edellyttää paikallista yhteistyötä ja asiakkaiden asiointien keskittämistä.

Palveluverkon kehittämisessä tulee huomioida erityisryhmien tarpeet. Tunnin saavutettavuus on osalle asiakkaista pitkä, ja palvelujen saavutettavuus eri liikennemuodoin tulee varmistaa. Kelalla ja TE-toimistolla on asiakasryhmiä, joiden tarpeilla palveluverkkoa voisi mitoittaa, eli jos verkko täyttää näiden ryhmien tarpeet, se täyttää myös muiden asiakasryhmien tarpeet. Palveluverkon suunnittelussa voisi painottaa näiden asiakasryhmien tarpeiden täyttämistä ja tarvittaessa esimerkiksi etäpalvelua hyödyntäen tihentää palveluverkkoa niillä alueilla, joilla näitä asiakasryhmiä on paljon tai joilla niiden tarpeiden täyttäminen sitä muutoin edellyttää. Etäpalvelu voitaisiin tällöin tuoda esimerkiksi kirjastojen tai sotepalvelujen yhteyteen. Vastaavasti voitaisiin hyväksyä, että syrjäisimmillä seuduilla tunnin saavutettavuudesta tingittäisiin, sillä näiden alueiden asukkaat ovat muussakin asiointissa tottuneet pitkiin välimatkoihin ja sopeuttaneet elämänsä niihin.

Palveluverkkosuunnittelussa tulee asiakkaiden saavutettavuuden näkökulman ohella huomioida viranomaistoiminnan tarpeet ja viranomaistoiminnasta itsestään johtuvat läsnäolovelvoitteet. Esimerkiksi poliisin operatiivisen toiminnan tai muiden valvontaviranomaisten alueellinen läsnäolo perustuu viranomaistehtävien hoitamisen vaatimukseen. Asiointi kytkeytyy monelta osin myös näiden muiden viranomaistehtävien toteuttamiseen. Esimerkiksi Poliisi lupahallinto kytkeytyy tiiviisti poliisin muuhun toimintaan, eikä ole vapaasti erotettavissa irrallisena toimintona.

Yhteiseen palvelupisteverkostoon siirtyminen alentaa huomattavasti kustannuksia. Paremman käyttöasteen ja päällekkäisten kustannusten karsimisen myötä tilakustannukset alenevat alle puoleen nykyisestä, ja asiakaspalveluun sitoutuva työmäärä vähenee merkittävästi.

## 5 Yhteisen palvelupisteverkon kustannusten jakomalli

Yhteiseen palveluverkkoon siirtymisen yhtenä keskeisenä edellytyksenä on löytää mielekäs malli kustannusten jakamiseksi eri toimijoille. Asiointipisteverkon kustannusten jakomallin tulisi olla palvelutuottajien näkökulmasta houkutteleva ja edistää yhteisiin tiloihin siirtymistä. Yhteisiin tiloihin siirtyminen tuottaa kustannussäästöjä käyttöasteen parantuksessa ja yleiskustannusten jakautuessa useammalle toimijalle. Näiden kustannussäästöjen tulisi näkyä palvelutuottajille. Toisaalta edullinen käyntiasiointiverkosto ei saa hidastaa sähköisen asioinnin ja toimintamallien uudistamisen kehitystyötä.

Palvelutuottajia on useita ja palvelupisteitä paljon, joten mallin tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä. Toimijoiden näkökulmasta kustannusten ennustettavuus on tärkeää. Lisäksi mahdollisuuksia vaikuttaa kustannusten syntymiseen sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintaa ja kustannuksia pidetään tärkeinä tarpeiden eläessä. Toimitilatarpeiden samoin kuin käyntiasioinnin tarpeiden arvioidaan muuttuvan kokonaisuutena lähivuosina aiempaa nopeammin. Toimijat ovat nähneet pitkäaikaiset sitoutumiset kiinteistösopimuksiin ongelmallisiksi nopeassa ja osin vaikeasti ennakoitavassakin kehityksessä. Tulevaisuuden yhteistä palveluverkkoa suunniteltaessa tulee huomioida palveluverkoston joustavuus niin kokonaistarpeiden kuin yksittäisten toimijoidenkin näkökulmasta.

### 5.1 Vaihtoehtoisten kustannustenjakoperiaatteiden ja organisoinnin tarkastelu

Valtionhallinnon toimijoilla on enenevässä määrin kokemuksia eri kokoonpanoilla toteutetuista yhteisistä tilaratkaisuista ja tiiviimmillään niihin liittyvistä palvelukonsepteistakin. Perinteisesti on toimittu samoissa virastokeskuksissa mutta erillisissä tiloissa. Yhä enemmän on otettu käyttöön myös yhteisiä tiloja.

Kokemusta useiden toimijoiden yhteisestä palvelupisteestä ja palvelumallista on saatu esimerkiksi Helsingissä sijaitsevasta International House Helsinki ratkaisusta (IHH), johon on keskitetty laajasti eri viranomaisten maahanmuuttajille suunnattuja asiointipalveluita. Palvelua IHH:ssa koordinoi Helsingin kaupunki, ja siihen osallistuvat Kelan lisäksi Helsingin kaupungin maahanmuuttajaneuvonta, Digi- ja väestötietovirasto, Verohallinto, Uudenmaan TE-toimisto, Eläketurvakeskus, Helsingin seudun kauppakamari, Maahanmuuttovirasto sekä Espoon ja Vantaan kaupungit. Käynnissä on myös useita muita yhteisiä toimitilahankkeita esimerkiksi Hämeenlinnassa, Porvoossa, Porissa ja Oulussa. Lisäksi asiointipisteiden kautta on saatu laajempaa kokemusta valtionhallinnon palvelutuottajien ja kunta-sektorin yhteistyöstä.

Valtionhallinnon toimijoiden keskinäiset yhteiset tilaratkaisut on tehty tapauskohtaisesti, ja käytännöt vaihtelevat. Tilakustannus on tyypillisesti jaettu varsin suoraviivaisesti kunkin toimijan tilantarpeen mukaisesti ja tilaan liittyviä yhteisiä palveluita on jyvitetty vastavassa suhteessa. Usein kustannukset on jaettu ja sopimukset tehty suoraan tilanvuokranantajan kanssa, eikä tällöin toimijoiden keskinäisiä sopimuksia tarvita. Mitä tiiviimmin siirytään yhteiskäyttöisiin tiloihin ja palveluihin, sitä tärkeämmiksi toimivat periaatteet kustannusten jakautumiselle oikeudenmukaisesti eri toimijoiden kesken muodostuvat.

Asiointipisteissä on käytössä pari erilaista tapaa jakaa kustannukset toimijoiden kesken. Asiointipisteiden kustannukset aiheutuvat sekä tila että asiakaspalvelun toteuttamisen kustannuksista. Käytännössä palvelutuottajat ovat toimija- ja pistekohtaisten sopimusten mukaisesti korvanneet kustannuksia joko kiinteällä kuukausisopimuksella ja/tai asiointien määrään perustuvalla suoritepohjaisella mallilla. Lisäksi on voitu maksaa erillistä tilavuokraa silloin, kun pisteeseen on sijoitettu omia resursseja pysyvästi. Sopimusteknisesti asiointipistemalli on koettu raskaaksi, sillä yhdelle pisteelle tarvitaan erilliset sopimukset kunkin palvelutuottajan kanssa. Vastaavasti yhdellä palvelutuottajalla voi olla erilliset pistekohtaiset sopimukset kymmenien pisteiden kanssa. Kustannusten jakoperusteista ja oikeasta suuruudesta on erilaisia näkemyksiä. Kuntien näkökulmasta ylläpitokorvaus etenkin hiljaisemmissa pisteissä jää helposti todellisia kustannuksia pienemmäksi. Vastaavasti palvelutuottajien näkökulmasta yksittäisen suoritteen kustannukset voivat asiointipisteessä selvästi ylittää omassa suuren volyymin pisteessä toteutuneet kustannukset.

Kustannusten jakoperusteisiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota, jotta yhteiseen palveluverkkoon olisi suuremmissa mittakaavassa sujuvaa siirytystä. Toimitiloihin liittyvät investoinnit ja sopimukset tehdään pitkäkestoisina, joten siirtymävaiheen on oltava pitkä ja myös palvelutuottajien eritahtinen siirtyminen huomioitava sopimusmalleissa.

Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan erilaisia malleja yhteisen palvelupisteverkoston kustannustenjakoperiaatteiksi. Siirtyminen valtionhallinnon yhteisiin palvelupisteisiin ja

luopuminen palvelutuottajakohtaisista palvelupisteistä ovat kaikkien mallien lähtökohtina. Palvelutuottajilla voi kuitenkin olla täydentäviä palvelupisteitä erityistarpeiden vuoksi.

## 5.2 Alueellisten keskuskaupunkien kampuspisteiden kustannustenjaon malleja

Keskuskaupunkeihin on mallin mukaisesti tarkoitus rakentaa kampusmalliset asiointikeskukset, joihin valtionhallinnon palvelutuottajien käyntiasiointipalvelut kootaan kattavasti. Kampuskeskuksissa palvelutuottajat ovat mukana omin resurssein tai esimerkiksi etäpalvelun välityksellä. Asiakkaiden ohjaukseen, digi- ja yleisneuvontaan sekä etäpalvelun tukeen liittyvää asiakaspalvelua tarjotaan yhteisin resurssein. Palvelutuottajat päättävät omien resurssiensa sijoittamisesta kampuspisteisiin, eikä jokaisessa kampuspisteessä ole paikan päällä kaikkien palvelutuottajien omia resursseja.

Kampuspisteet toteutetaan yhtenevää konseptia hyödyntäen. Konseptia pilotoidaan soveltuvassa kaupunkikeskuksessa ja jalostetaan kokemusten karttuessa toteutettavaksi muissa kaupunkikeskuksissa. Konseptia muokataan aina alueen lähtökohtien ja asiakasvoilymien mukaisesti. Seuraavassa esitellään kolme vaihtoehtoista keskuskaupunkien kampuspisteiden kustannustenjakomallia.

### 5.2.1 Vaihtoehto 1 – Keskitetysti rahoitetut kampuspisteet kasvukeskuksissa

Kampuspisteiden kustannukset voitaisiin kattaa keskitetysti valtionhallinnon yhteisistä menoista. Näin vauhditettaisiin yhteisen palveluverkon tavoitetilan toimeenpanoa ja väljettäisiin monimutkaiset useiden toimijoiden väliset sopimukset. Yksittäisen palvelutuottajan ei tarvitsisi osallistua kampuspisteen tila- ja yleiskustannusten kattamiseen. Palvelutuottajat vastaisivat ainoastaan omien resurssiensa henkilökustannuksista sekä tarpeen mukaan mahdollisten laajempien taustatilojen kustannuksista.

Tilaan liittyvien palvelujen ja teknisen perusinfran kustannusten ohella asiakkaiden digi- ja yleisneuvonta sekä etäpalvelun tuki sisältyisivät mallissa yhteisesti katettaviin yleiskustannuksiin.

**Mallin vahvuuksina** ovat yksinkertaisuus ja houkuttelevuus palvelutuottajien näkökulmasta. Mallissa vältytään monimutkaisilta kustannusten jyvityksiltä, ja yksinkertaisuudestaan se myös sopeutuu hyvin muutoksiin.

**Heikkoutena** on toiminnallisten tarpeiden ja kustannusten tasapainottaminen. Palvelutuottajilla on erilaisia tilatarpeisiin liittyviä toiminnallisia tarpeita, jotka aiheuttavat lisäkustannuksia. Normaalisti palvelutuottaja arvioi tarvetta suhteessa sen aiheuttamiin kustannuksiin. Mikäli kustannuksia ei synny, palvelutuottajille ovat riskeinä erilaisten vaatimusten lisääntyminen ja kustannusten kasvu. Lisäksi eri palvelutuottajien ehkä ristiriitaisiakin tarpeita on sovitettava toisiinsa. Ulkopuolisen toimijan on hyvin vaikea arvioida jonkin erityistarpeen kriittisyyttä. Jonkun on otettava vastuu kokonaisuudesta ja tarpeiden yhteensovittamisesta.

Keskitetysti rahoitetun mallin yhtenä toteutusvaihtoehtona on se, että jokin valtakunnallinen toimija ottaisi kokonaisvastuun kampuspisteistä. Tämä toimija vastaisi kampuspisteiden yhdenmukaisesta asiakaskokemuksesta sekä eri palvelutuottajien asiakaspalvelutarpeiden vaatimusten huomioimisesta ja yhteensovittamisesta. Toimija vastaisi myös pisteiden kustannuksista niin käynnistämisen kuin ylläpitovaiheessakin.

## 5.2.2 Vaihtoehto 2 – Kampuspisteiden kustannusten jakaminen suoraan palvelutuottajien kesken

Pistekohtainen kustannusten jakaminen suoraan kampuspisteen toimijoiden kesken. Kampuspisteiden tila ja yleiskustannukset sekä digi- ja yleisneuvonnan ja etäpalvelun tuen kustannukset jyvitetään arvioidun tilatarpeen perusteella kullekin kampuspisteessä toimivalle palvelutuottajalle. Käytännössä tämä poikkeaa nykyisistä käytännöistä vain siinä, että palvelutuottajan näkökulmasta vuokra sisältää tilan ohella edellä mainittujen yhteisten neuvontapalvelujen kustannuksia. Asiakaspalvelu ja back office -tilojen tarve ja kustannukset arvioitaisiin erikseen. Vastaavilla periaatteilla on toteutettu erilaajuisia olemassa olevia toimijoiden yhteisiä tilaratkaisuja. Palvelutuottajat vastaavat omien resurssiensa kustannuksista.

Edellä mainitun lisäksi huomioidaan yleisen asiakasneuvonnan kustannusten kohdentuminen myös muille kuin pisteissä toimiville palvelutuottajille. Asiakkaiden digi ja yleisneuvonnan sekä etäpalvelun tuen kustannukset kohdennetaan asiointipistemallin mukaisesti suoritepohjaisesti myös niille palvelutuottajille, jotka eivät ole fyysisesti mukana pisteessä. Käytännössä palvelutuottaja siis maksaa omiin palveluihinsa kohdistuvasta asiakaspalvelusta suoritepohjaisesti.

**Mallin vahvuutena** on, ettei uusia toimijoita tai käytänteitä tarvita, vaan kampusmalleissa voidaan edetä nykyisin sopimuskäytännöin. Toimijat myös vastaavat ensisijaisesti omien erityistarpeidensa kustannuksista, ja näin hyödyntäjä-kustantaja-ketju on selkeä.

**Heikkoutena** on useiden erilaisten pistekohtaisten sopimuskokonaisuuksien syntyminen. Kokemuksen perusteella sopimusneuvotteluista tulee pitkiä ja raskaita. Käytännössä tarvitaan minimissään pistekohtaista veturitoimijaa, joka etenkin käynnistämävaiheessa vastaa käytännön järjestelyjen toteuttamisesta ja sovittaa eri toimijoiden tarpeita keskenään. Kampuspisteisiin liittyminen tai niistä irtautuminen voi lisäksi olla kokonaisuutena haastava prosessi, kun useiden sopimusten kokonaisuutta joudutaan muuttamaan.

### 5.2.3 Vaihtoehto 3 – Kaikki palvelutuottajat osallisina kampuspisteissä

Yhtenä vaihtoehtona on kampuspisteiden kustannusten jyvittäminen suoraan palvelutuottajille. Käytännössä kaikki palvelutuottajat olisivat tällöin mukana kampuspisteissä. Asiakaspalvelutilakustannukset, yleiskustannukset sekä asiakkaiden digi- ja yleisneuvonnan ja etäpalvelun tuen kustannukset jyvitetäisiin valtionhallinnon palvelutuottajille suhteessa käyntiasiointiasiointimääriin ja niiden edellyttämään tilatarpeeseen siitä riippumatta, onko niillä omia resursseja palvelupisteessä. Lisäksi palvelutuottajat vastaisivat omien resurssiensa kustannuksista.

**Mallin vahvuutena** on sen mahdollistama nopea eteneminen kohti yhteisen palveluverkon tavoitetilaa. Palvelutuottajien on kannattavaa siirtyä kampuspisteisiin, sillä niiden kustannukset tulevat joka tapauksessa katettaviksi. Kustannusten sitominen käyntiasioinnin lukumääriin kannustaa kehittämään sähköistä asiointia ja toimintamalleja tarpeettoman käyntiasioinnin vähentämiseksi.

**Heikkoutena** on oikeudenmukaisten periaatteiden löytäminen käyntiasiointiperusteiseen kohdentamiseen. Malli lähtee pakotteiden kautta ohjaamaan toimijoita yhteistyöhön positiivisten kannusteiden asemesta, mikä ei ole omiaan tukemaan tavoitetilan toteutumista.

## 5.3 Harvaan asuttujen seutujen asiointipisteiden kustannustenjaon malleja

Keskuskaupunkien kampuspisteiden lisäksi tarvitaan täydentäviä palvelupisteitä turvaamaan käyntiasioinnin valtakunnallisesti kattava saavutettavuus. Harvaan asuttua maaseutua on 68 % Suomen pinta-alasta, mutta siellä asuu alle 10 % väestöstä.

Lähtökohtana on valtionhallinnon palvelutuottajien yhteinen palvelupisteverkko, jossa keskeiset valtionhallinnon palvelut ovat saatavilla kaikista asiointipisteistä. Palvelua annetaan etäpalveluna, palvelutuottajien omin resurssein tai asiakaspalvelun ammattilaisten toimesta kuten nykyisissä asiointipisteissä. Valtionhallinnon palvelutuottajat sijoittavat omia resurssejaan asiointipisteisiin harkintansa mukaisesti.

Harvaan asutuilla alueilla asiointipisteverkko toteutetaan asiakastarvelähtöisesti yhdessä paikallisten palvelutarjoajien kanssa riittävän asiointipistekohtaisen asiointivolyymien varmistamiseksi. Seuraavassa esitetään neljä vaihtoehtoa harvaan asuttujen seutujen kustannustenjakomalleiksi.

### 5.3.1 Vaihtoehto 1 – Monituottajamalliin perustuva valtakunnallisesti määritelty palvelupisteverkosto

Mallissa täydentävien asiointipisteiden sijoittuminen määritetään valtakunnallisen optimoinnin ja alueellisen yhteistyön tuloksena hyödyntäen mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia asiakaspalvelutiloja. Asiointipisteiden tilajärjestelyt ja yleisasiakaspalvelut tuotetaan monituottajamallilla, jossa asiointipistekohtaisesti valitaan soveltuvin palvelutuottaja. Vastuu yksittäisen asiointipisteen ylläpidosta voi olla valtionhallinnon toimijalla, nykyisen asiointipistemallin mukaisesti kunnallisella toimijalla tai mahdollisuuksien mukaan muullakin soveltuvalla toimijalla.

Täydentävät asiointipisteet perustuvat nykyiseen asiointipistekonseptiin, ja jokaisen viranomaisen palveluja koskevaa digi- ja yleisneuvontaa sekä etäpalvelua on saatavilla.

Asiakkaiden yleisneuvonta sekä digi- ja etäpalvelun tuki jaetaan nykyisen asiointipistemallin mukaisesti suoritepohjaisesti palvelutuottajille yhtenäisen valtakunnallisen kustannusmallin mukaisesti. Sijoitettaessa omia resursseja pisteeseen kustannukset jyvitetään arvioidun tilatarpeen (asiakaspalvelun ja back officen) perusteella kullekin pisteessä toimivalle palvelutuottajalle.

Valtakunnallisessa kustannusmallissa asiakaspalvelun arvioitu kokonaiskustannus jyvitetään palveluvolyymien ja panostuksen perusteella palvelutyypeittäin palvelutuottaja ja palvelukohtaiseksi yksikkökustannukseksi, jonka pohjalta määritetään laskennallinen korvaus palvelutuottajan puolesta tarjotusta palvelusta. Kustannusperusteiden määrittämisessä hyödynnetään asiointipistemallissa käytettäviä hinnoitteluperusteita, joita tarkistetaan tarvittavin osin. Eri palvelutyypeille (asiakirjan vastaanotolle ja vireillepanolle, etäpalvelulle, neuvonnalle ja verkkoasioinnin opastukselle) määritetään palvelukohtaiset kustannusperusteet. Kustannuksen määrittäminen tarkistetaan vuosittain, ja yksikkökustannusperuste on voimassa seuraavan vuoden.

Asiakkaiden yleisneuvonnan sekä digi- ja etäpalvelun tuen palvelutuottajakohtaisten kustannusten arvioidaan jäävän varsin pieniksi. Nykyisen asiointipistemallin yksikkösuoritekorvaukset vaihtelevat yhdestä kolmeen euroon suoritetta kohti palvelusta ja palvelutyyppistä riippuen. Tulevaisuuden käyntiasioinnin volyyymeillä harvaan asuttujen seutujen palvelupisteisiin kohdistuu kokonaisuudessaan arviolta 0,4–0,8 miljoonan asioinnin



vuotuinen volyyymi palvelupisteverkoston laajuudesta riippuen. Vaikka näistä asioinneista valtaosa hoidettaisiin yhteisin resurssein, yksittäiselle palvelutuottajalle jyvitetty vuosikutannus jäisi varsin pieneksi, kun otetaan huomioon, että kokonaisasiointi jakautuu lähes viidentoista palvelutuottajan kesken. Vastaavasti palvelutuottaja säästää omien resurssiansa kustannukset näiden suoritteiden osalta.

Asiointivolyyymien seuranta perustuu asiointipisteissä käytössä olevan ASTI-järjestelmän kirjauksiin toteutuneista asioinneista. Järjestelmää kehitetään tukemaan kustannustenjakomallin toteuttamista. Järjestelmän sisältämien kirjausten kautta nähdään yksittäisen palvelupisteen toteutuneet asiat sekä niiden tyypit ja jakautuminen eri palvelutuottajien palveluihin. Vastaavasti kunkin palvelutuottajan osalta nähdään valtakunnallisesti toteutuneet asiat ja niiden jakautuminen palvelutyyppeihin (asiakirjan vastaanottoon ja vireillepanoon, etäpalveluun, neuvontaan ja verkkoasioinnin opastukseen).

Sopimus- ja laskutuskäytäntöjen yksinkertaistamiseksi laaditaan paikallisen toimijan, tyypillisesti asiointipalvelun tarjoavan kunnan, kanssa yksi kaikki valtionhallinnon asiointipalvelut kattava sopimus. Paikallinen toimija saa korvauksen esimerkiksi suoraan valtiovarainministeriöltä ASTI-järjestelmän asiointikirjausten ja kunkin kirjauksen kustannuskorvausperusteen pohjalta. Valtiovarainministeriö vastaavasti jakaa kustannukset valtakunnallisesti palvelutuottajille, mikä poikkeaa nykyisestä asiointipistemallin pistekohtaisesta mallista.

### **5.3.2 Vaihtoehto 2 – Kuntasopimukseen perustuva, valtakunnallisesti määritelty palvelupisteverkosto**

Täydentävien asiointipisteiden sijoittelu määritetään optimoinnin ja kuntien kanssa tehtävän yhteistyön tuloksena. Valtakunnallisesti kattavan palveluverkoston varmistamiseksi ja etenemisen nopeuttamiseksi tehdään esimerkiksi 70 kunnan kanssa palvelupisteen ylläpidosta sopimus, joka sisältää digi- ja yleisneuvonnan sekä etäpalvelun valtakunnallisesti yhdenmukaisen konseptin mukaisesti. Pisteiden tarkka sijoittelu määritetään yhteistyössä sopimuskumppanin kanssa.

Täydentävät asiointipisteet perustuvat nykyiseen asiointipistekonseptiin, ja jokaisen viranomaisen palveluja koskevaa digi- ja yleisneuvontaa sekä etäpalvelua on saatavilla. Korvaus maksetaan keskitetysti kuten Vaihtoehdossa 1.

Valtionhallinnon palvelutuottajien sijoittaessa omia resursseja pisteeseen kustannukset jyvitetään arvioidun tilatarpeen (asiakaspalvelun ja back officen) perusteella kullekin pisteessä toimivalle palvelutuottajalle.

### 5.3.3 Vaihtoehto 3 – Valtion asiakaspalvelutoiminnon valtakunnallisesti järjestämä palvelupisteverkosto

Täydentävien asiointipisteiden organisoinnista, kehittämisestä ja ylläpidosta ottaa valtakunnallisesti vastuun valtionhallinnon toimija. Toimija suunnittelee valtakunnallisesti tarvittavan palvelupisteverkoston sekä niiden resursoinnin kattamaan kansalaisten käyntiasiointitarpeisiin vastaamisen. Täydentävät asiointipisteet perustuvat toiminnallisesti nykyiseen asiointipistekonseptiin, ja jokaisen viranomaisen palveluja koskevaa digi- ja yleisneuvontaa sekä etäpalvelua on saatavilla. Valtakunnallinen toimija nykyisestä asiointipistekonseptista poiketen vastaa myös pisteiden resursoinnista sekä tilaratkaisuista.

Valtakunnallinen toimija vastaa mallissa asiointipisteiden yhdenmukaisesta asiakaskokemuksesta sekä eri palvelujen ja asiakasryhmien vaatimusten huomioimisesta sekä yhteensovittamisesta. Keskitetty toimintamallin omistajuus mahdollistaa palvelumallien jatkuvan kehittämisen. Toimija vastaisi pisteiden kustannuksista niin käynnistämisen kuin ylläpitovaiheessakin. Paikallisia sopimuksia tarvitaan kuntien kanssa ainoastaan niiden sijoittaessa omia palvelujaan asiointipisteeseen. Valtionhallinnon palvelutuottajien kanssa ei laadita erillisiä sopimuksia vaan asiakaspalvelun kustannukset katetaan valtion yhteisistä menoista. Palvelutuottajan sijoittaessa konseptin mukaista laajemmin pysyvästi omia resursseja pisteeseen laaditaan arvioidun lisätilantarpeen osalta erillinen sopimus sen (asiakaspalvelun ja back officen) kustannuksista.

Vaihtoehtona kustannusten kattamisesta kokonaisuudessaan yhteisistä menoista voidaan asiointikustannukset jakaa suoriteperusteisesti valtionhallinnon palvelutuottajille kuten esitettiin edellä vaihtoehdossa 1. Tämä kuitenkin monimutkaistaa kustannuseurainta ja edellyttää valtakunnallisia sopimuksia palvelutuottajien kanssa.

### 5.3.4 Vaihtoehto 4 – Palvelutuottajakohtaiseen päätöksentekoon perustuva palvelupisteverkosto

Harvaan asuttujen seutujen asiointipisteverkosto muodostetaan palvelutuottajälähtöisesti, kuitenkin yhdistäen eri palvelutuottajien palvelupisteet. Muodostuvan yhdistetyn palveluverkon saavutettavuuden tulisi täyttää kaikkien palvelutuottajien vaatimukset. Muodostuva palveluverkosto olisi siten nykyisen kaltainen palveluverkosto, jossa eri palvelutuottajien lähekkäiset palvelupisteet yhdistettäisiin toisiinsa.

Tavoitteena on muodostaa ja mitoittaa palveluverkosto käyntiasioinnin kannalta kriittisiä palveluja tarjoavien tuottajien verkoston ympärille. Esimerkiksi Kelan palveluverkosto voisi toimia osaltaan yhtenä mitoittavana runkona. Mikäli verkosto riittää kattamaan Kelan asiakaskunnan tarpeet, se pystyy todennäköisesti kattamaan pääosin muidenkin palvelutuottajien asiakkaiden tarpeet.

Mallissa kukin palvelutuottaja arvioi omista lähtökohdistaan, mihin asiointipisteisiin osallistuu. Kustannukset jaetaan tilatarpeen mukaisesti mukana olevien toimijoiden kesken. Asiointipisteiden kanssa laaditaan nykyisen kaltaiset sopimukset.

## 5.4 Yhteenveto ja johtopäätökset kustannusten jakomallin muodostamiseksi

Tavoitetilan mukaisiin yhteisiin asiointikeskuksiin siirtyminen tarkoittaa nykyistä laajempaa yhteisten palvelujen toteuttamista palvelupisteissä. Asiakkaiden digi- ja yleisneuvonnan sekä etäpalvelun tuen merkitys kasvaa. Tämä vaikeuttaa perinteisten tilakustannuksiin (tilantarpeeseen) pohjautuvien kustannustenjakomallien hyödyntämistä.

Asiointipisteiden käynnistysvaiheen konseptisuunnittelu mutkistuu, kun saman tilan on täytettävä useiden palvelutuottajien tarpeet ja toteutettava niiden erityisvaatimukset. Esitettävät mallit vaativat toimiakseen valtakunnallisen toimijan, jolla olisi kokonaisvastuu valtakunnallisen palveluverkon ja kokonaiskonseptin asiakaslähtöisestä kehittämisestä. Palvelupisteiden ylläpito edellyttää asiointipistekohtaista tarkastelua ja johtamista, joka olisi valtakunnallisen toimijan vastuulla. Uutta mallia rakennettaessa tulee huomioida valtakunnallinen yhtenäisyys mutta tunnistaa myös alueelliset erot. Valtakunnallisen toimijan avulla kokonaisuudella olisi mallista riippumatta koordinoija, joka kokoaisi palvelutuottajat yhteen, jakaisi kokemuksia ja edistäisi kehitystyötä yhtenäisen julkisen hallinnon palveluverkon takaamiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kustannusten jakamiseen ja jyvittämiseen on useita vaihtoehtoja, joilla kaikilla on hyviä ja huonoja puolia. Yhteisen asiointipisteverkoston keskeisenä tavoitteena on pystyä tarjoamaan asiakkaille nykyistä parempaa kokonaispalvelua ja varmistaa valtakunnallisesti palvelujen kattava saavutettavuus. Nykyistä parempi kokonaispalvelu ohjaa valtionhallinnon palvelutuottajia kohti tiiviimpää yhteistyötä. Samalla yhteisen useampaa palvelutuottajaa koskevan yleis- ja digineuvonnan tarpeen voidaan arvioida kasvavan.

Mitä tiiviimmin eri valtionhallinnon palvelutuottajien palvelut integroituvat toisiinsa asiakkaiden palvelukohtaamisissa, sitä vahvemmin ja laajemmin ne puoltavat käyntiasioinnin kustannusten kattamista tavalla tai toisella yhteisistä menoista. Ainoastaan palvelutuottajien omien henkilöresurssien kustannukset jäisivät yhteisten kustannusten ulkopuolelle.

## 6 Case-tarkastelu vaikutusten arvioimiseksi

Palveluverkoston kriteerien ja kustannustenjakomallin tarkentamiseksi laadittiin tarkempi selvitys kahden maakunnan osalta nykytilasta, arvioidusta kehityksestä sekä tavoitetilään siirtymisen vaikutuksista. Tarkasteluun valitut maakunnat olivat Pohjois-Karjala ja Pirkanmaa. Maakuntakohtaista tarkastelua hyödynnettiin keskusteluissa palvelutuottajien kanssa konkretian saamiseksi palveluverkoston kehittämiseen ja sen vaihtoehtoihin. Palvelutuottajilta kerättiin tietoa nykyisestä palvelupisteverkosta.

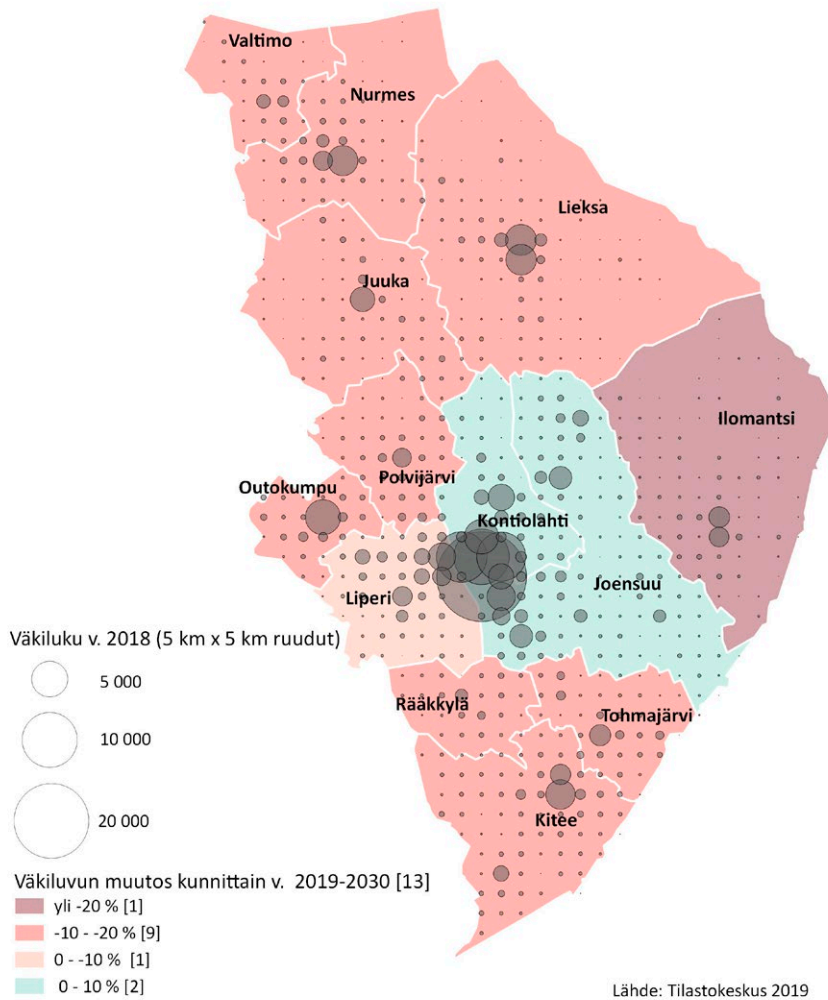
Valittujen maakuntien tarkastelun pohjalta laadittiin valtakunnalliset simuloinnit, joita on tarkasteltu edellä erikseen. Seuraavissa kappaleissa esitetään tiivistetysti valittujen maakuntien tarkastelun keskeiset tiedot ja havainnot.

### 6.1 Pohjois-Karjalan palvelupisteverkoston kustannus- ja saavutettavuustarkastelu

Pohjois-Karjala on suhteellisen harvaan asuttu ja maantieteellisesti laaja maakunta. Joensuu muodostaa keskeisen kaupunkikeskuksen, jonka ympärille väestö on keskittynyt ja keskittyy yhä enenevässä määrin. Sen sijaan maakunnan reuna-alueilla väestö vähenee. Maakunnan sisällä väestörakenteen ja muuttoliikkeen erot ovat suuret. Alueen sisäisestä keskittymisestä huolimatta yli puolet (56 %) väestöstä asuu edelleen maaseudulla.

Pohjois-Karjalan väestörakenteessa korostuvat suurten ikäluokkien ja senioriväestön korkea väestöosuus ja vastaavasti nuorempien ikäluokkien ja erityisesti 1970-luvulla ja 2000-luvulla syntyneiden suhteellisen vähäinen lukumäärä. Maahanmuuton ansiosta Pohjois-Karjala on ollut muuttovoittomaakunta. Pidemmällä aikajaksolla väestön arvioidaan kuitenkin vähenevän nykyisestä.

Pohjois-Karjalan väestökeskittymät ja väkiluvun muutos v. 2019-2030



Kuva 6: Pohjois-Karjalan väestökehitys vuosina 2019–2030.

Kuntakohtaisesta väestökehityksen ennusteesta näkee hyvin, miten voimakkaasti Pohjois-Karjalan väestö keskittyy keskustaupunkina toimivaan Joensuuhun. Ainoastaan Joensuun ja Kontionlahden väestömäärän ennustetaan kasvavan vuoteen 2030 mennessä. Koko maakunnan väestön ennustetaan laskevan nykyisestä lähes 5 % vuoteen 2030 mennessä.

**Taulukko 14. Pohjois-Karjalan ennustettu väestökehitys vuosina 2019–2030 kunnittain.**

Pohjois-Karjalan maakunta	v. 2019	v. 2030	Muutos
Ilomantsi	4 848	3 808	-21,5 %
Joensuu	76 868	79 092	2,9 %
Juuka	4 609	3 724	-19,2 %
Kitee	10 181	8 643	-15,1 %
Kontiolahti	14 924	14 977	0,4 %
Lieksa	10 856	8 916	-17,9 %
Liperi	12 078	11 355	-6,0 %
Nurmes *)	7 527	6 502	-13,6 %
Outokumpu	6 700	5 752	-14,1 %
Polvijärvi	4 237	3 663	-13,5 %
Rääkkylä	2 129	1 765	-17,1 %
Tohmajärvi	4 405	3 800	-13,7 %
Valtimo *)	2 100	1 740	-17,1 %
<b>Yhteensä</b>	<b>161 462</b>	<b>153 737</b>	<b>-4,78 %</b>

\*) Nurmes ja Valtimo yhdistyneet vuoden 2020 alussa

### 6.1.1 Pohjois-Karjalan nykyinen asiointipisteverkosto

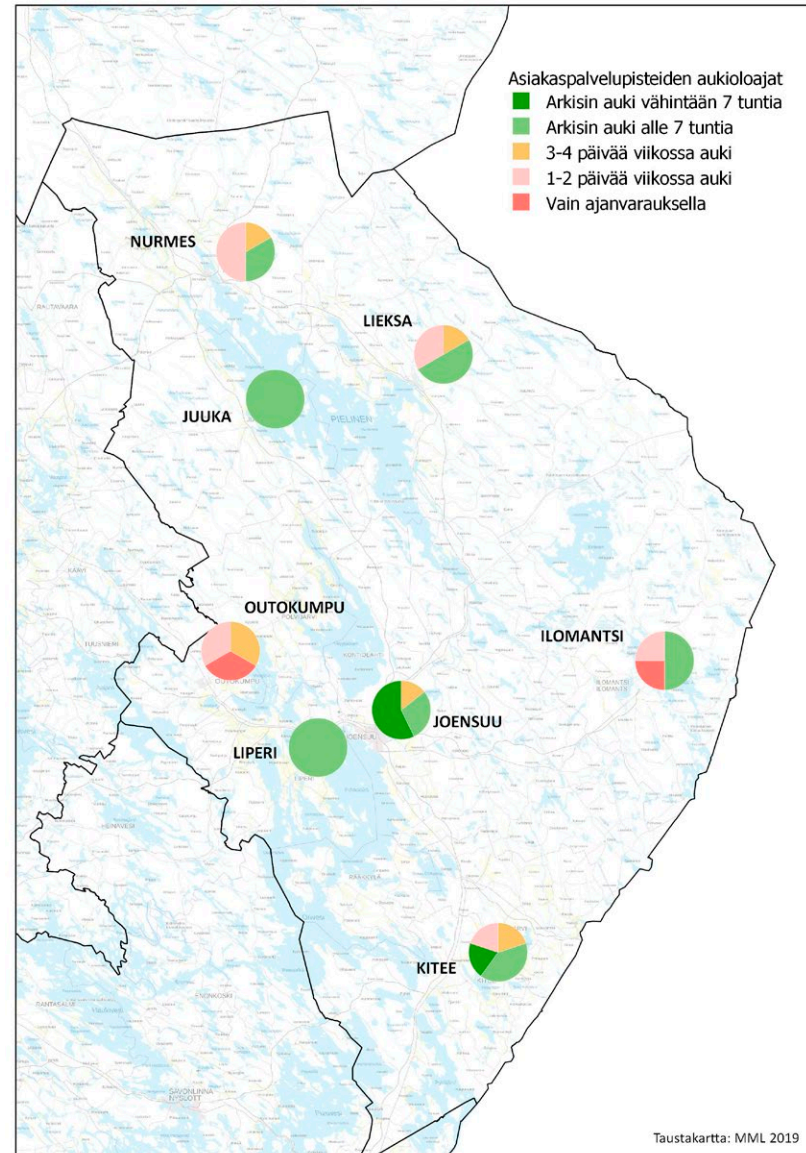
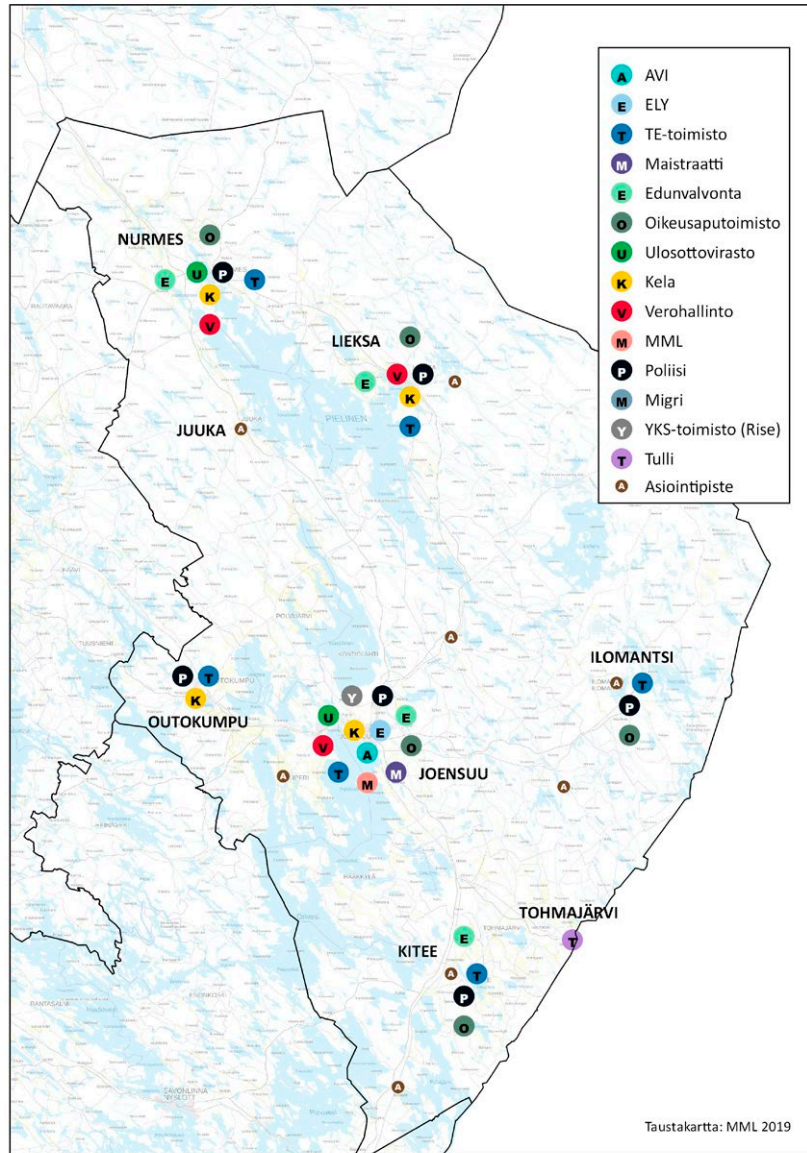
Vuonna 2019 Pohjois-Karjalassa asui 161 462 ihmistä, ja valtionhallinnon käyntiasiointeja oli yhteensä arviolta 130 000. Keskimäärin valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin kului kultakin Pohjois-Karjalan asukkaalta vuoden aikana yhteensä 33,3 minuuttia, kun huomioidaan eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit.

Pohjois-Karjalassa sijaitsee tällä hetkellä 35 valtionhallinnon palvelutuottajan omaa palvelupistettä ja 8 asiointipistettä. Näistä 10 on päivittäin auki täyden virastoajan. 15 pistettä on auki osin rajoitetuin aukioloajoin ja 8 pistettä ainoastaan kahtena päivänä viikossa tai harvemmin.

Toimipistetiedot ovat vuoden vaihteen 2019-2020 tietoja. Toimipisteiden tietojen osalta on huomioitava, että palvelupisteverkosto aukioloaikoineen elää jatkuvasti ja etenkin pienempien pisteiden aukioloajat sopeutetaan vallitsevaan tilanteeseen lyhyelläkin aikavälillä.

Palvelupisteverkoston kattavuus ja saavutettavuus ovat varsin hyvät. Reuna-alueilla asiointimatkat voivat kuitenkin kasvaa huomattavan pitkiksi. Lisäksi julkisen liikenteen varassa asioivien asiointiajat haja-asutusalueilla muodostuvat pitkiksi, ja palveluverkon kattavuudessa on katvealueita. Lisäksi on huomattava, että useiden valtionhallinnon palvelutuottajien asiointipisteet sijaitsevat ainoastaan Joensuussa, eikä esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla ole ainuttakaan palvelupistettä Pohjois-Karjalassa. Valtionhallinnon toimijoiden läsnäolo alueella on vuosien saatossa vähentynyt, ja palveluverkon voidaan arvioida osin rapautuneen. Yhteiset asiointipisteet tarjoavat tukea asiakkaiden asiointiin ja osin paikkaavat valtionhallinnon omien palvelupisteiden vähentymistä.





Kuva 7: Valtionhallinnon nykyinen asiointipisteverkosto Pohjois-Karjalassa.

Seuraavassa taulukossa on esitetty kunkin palvelutuottajan alueellista saavutettavuutta nykytilassa. Saavutettavuus on laskettu väestöpisteistä (1 km x 1 km) keskiarvomatka-ai-koina lähimpään palvelupisteeseen, joista on laskettu väestöllä painotetut keskiarvot saa-vutettavuudelle kunnittain. Mukana tarkastelussa ovat ainoastaan Pohjois-Karjalan asioin-tipisteet, ja oletuksena on asiointi maakunnan sisällä. Etenkin maakunnan reuna-alueilla lähin asiointipiste voi todellisuudessa olla muun maakunnan alueella, eikä saavutettavuus tältä osin kuvaa täysin todellista tilannetta. Kelan osalta tarkastelussa ei ole huomioitu Kiteen, Kesälahden, Ilomantsin ja Juuan asiointipisteissä sijaitsevia etäpalvelupisteitä, näi-den osalta tiedot näkyvät asiointipisteiden yhteydessä.

**Taulukko 15. Pohjois-Karjalan nykyisten asiakaspalvelupisteiden saavutettavuus.**

	AVI	Edunvalvonta	Oikeusaputoimisto	ELY	Kela	MML	Maistraatti	Verohallinto	Pollisi (lupahallinto)	Ulosottovirasto	YKS-toimisto (Rise)	TE-toimisto	Asiointipiste
Ilomantsi	57	56	56	57	57	57	57	60	12	57	57	12	12
Joensuu	12	12	12	12	12	12	12	14	12	12	12	12	28
Juuka	61	40	40	61	36	61	61	41	40	40	63	40	13
Kitee	59	14	14	59	59	59	59	62	14	59	58	14	10
Kontiolahti	16	16	17	16	16	16	16	19	18	16	17	16	25
Outokumpu	37	37	38	37	7	37	37	37	7	37	38	6	36
Lieksa	72	11	11	72	12	72	72	12	10	42	74	12	10
Liperi	22	22	23	22	20	22	22	22	22	22	23	21	18
Nurmes	88	9	9	88	7	88	88	9	9	9	90	9	36
Polvijärvi	45	44	45	45	34	45	45	45	35	45	45	34	49
Rääkkylä	58	43	43	58	58	58	58	61	43	58	58	43	42
Tohmajärvi	45	26	26	45	45	45	45	48	26	45	44	26	26
Valtimo	94	24	24	94	20	94	94	24	24	24	96	24	43

Pohjois-Karjalassa valtionhallinnon palvelutuottajien asiakaspalvelutilojen yhteenlaskettu pinta-ala on noin 3 100 m<sup>2</sup>. Kaiken kaikkiaan Pohjois-Karjalan alueella on valtionhallinnon toimitiloja lähes 60 000 m<sup>2</sup>, kun huomioidaan kaikki tilat. Asiakaspalvelun tilat muodosta-vat siten vain hyvin pienen osuuden kokonaisuudesta. Asiakaspalvelutilojen osalta keski-määräinen neliövuokra on noin 14 € / kk ja kokonaiskustannus vuositasolla noin 0,5 milj. €. Valtionhallinnon asiointipisteiden asiakaspalvelutehtävissä työskentelee yhteensä noin 90 henkilöä. Kaiken kaikkiaan valtionhallinnon henkilöstöä on Pohjois-Karjalassa yhteensä noin 1 350 henkilötyövuoden verran.



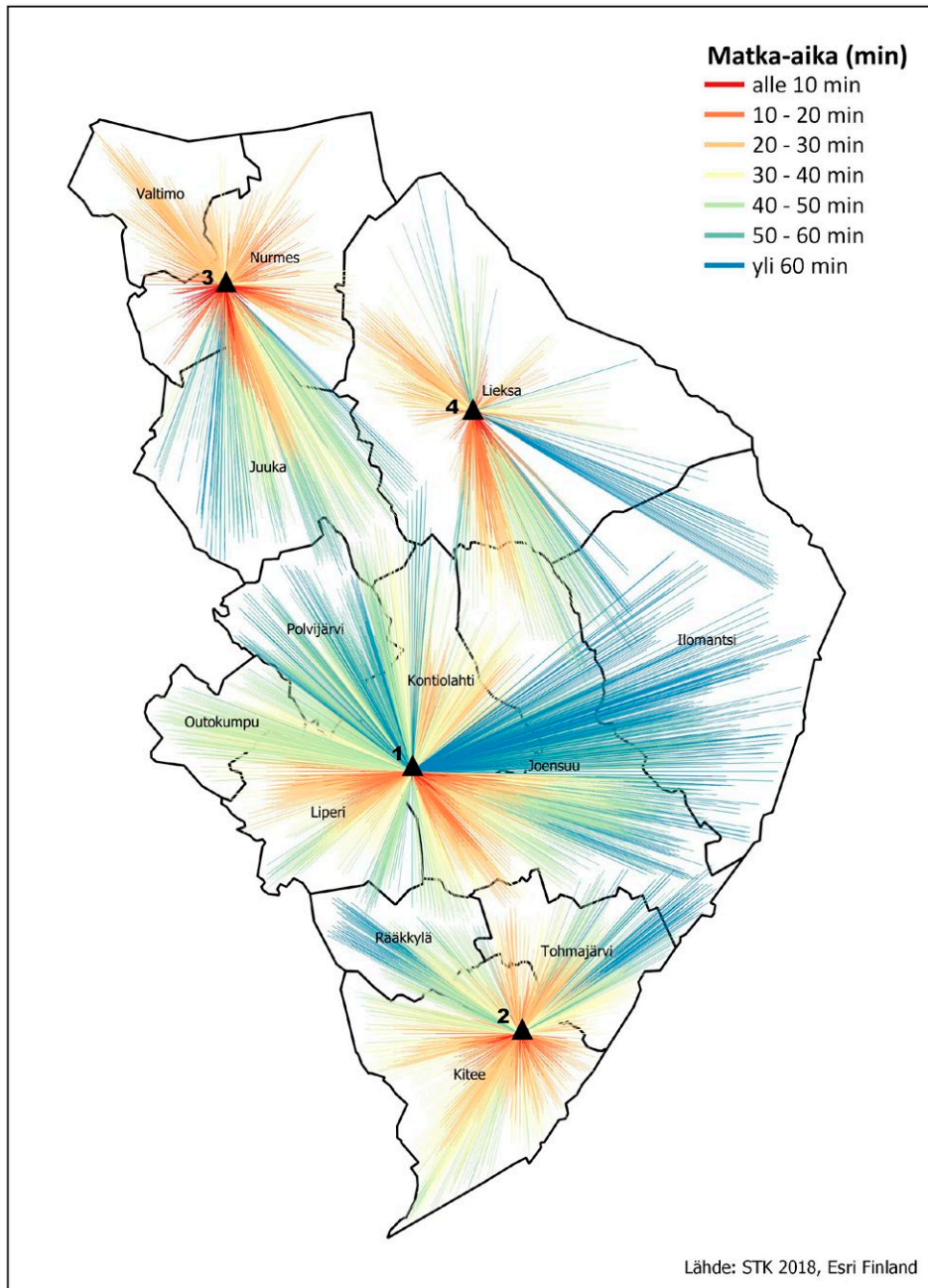
Asiointivolyymiin nähden sekä asiakaspalvelutiloja että asiakaspalvelutehtävissä työskentelevää henkilöstöä on paljon. Tämä johtuu palvelupisteverkoston päällekkäisyyksistä. Asiakaspalveluhenkilöstön nykyisen työpanoksen todellista kohdentumista ei kuitenkaan pystytä tarkasti määrittelemään, sillä työ jakautuu tyypillisesti käyntiasiointiin liittyvien tehtävien ohella asiakaspalveluun muissa palvelukanavissa sekä muihin työtehtäviin. Simuloinneissa käytettyjen laskentamallien perusteella (esitelty kappaleessa 4.) yhdistetyssä palveluverkostossa riittäisi esitettyyn nykytilaan nähden noin kolmannes nykyisistä asiakaspalvelun henkilöresursseista ja tilantarve yhteisissä tiloissa jäisi viidennekseen nykyisestä.

### 6.1.2 Tavoitetilan mukaisen yhteisen palvelupisteverkoston tarkastelu

Pohjois-Karjalan väestön asiointit ovat keskittyneet alueellisiin keskuksiin. Nykyiset valtionhallinnon palvelupisteet sijaitsevat varsin hyvin näissä asiointikeskuksissa, ja myös liikenneverkosto tukee näiden keskusten saavutettavuutta.

Valtionhallinnon yhteisen palvelupisteverkoston vaikutusten arvioimiseksi laadittiin simulaatio, jossa maakunnan alueelle sijoitettiin väestön ja sen sijoittumisen perusteella yksi kampusmallinen asiointikeskus ja kolme sitä täydentävää asiointipistettä. Asiointipisteiden lukumäärä pidettiin tarkoituksellisesti pienenä, jotta vaikutukset palvelujen saavutettavuuteen nähtäisiin paremmin. Pohjois-Karjalan pitkistä etäisyyksistä johtuen tiedostettiin, että kattavan palveluverkoston toteuttamisesta ainoastaan neljällä asiointipisteellä tulee haastavaa. Erikseen on mainittava, että esitetty palvelupisteverkosto on laadittu puhtaasti simulointia varten, eikä sitä ole sellaisenaan tarkoitettu toteutettavaksi.

Simuloinnissa pisteet sijoitettiin matemaattisen mallinnuksen pohjalta karttapisteisiin, joilla saavutettiin paras keskimääräinen saavutettavuus koko Pohjois-Karjalan alueella väestön sijoittuminen ja liikenneyhteydet huomioon ottaen.



Kuva 8: Pohjois-Karjalan matemaattisesti optimoitu palvelupisteverkosto.

Optimoinnin tuloksena palvelupisteet sijoittuivat Joensuuhun (kampusmallinen asiointikeskus), Kiteelle, Nurmekseen ja Lieksaan. Kunkin pisteen osalta laskettiin väestön kohdistuminen niihin alueen väestöpohja ja sen alueellinen sijoittuminen sekä pisteen saavutettavuus huomioon ottaen. Joensuun pisteeseen kohdistui valtaosa koko alueen väestöpohjasta, yhteensä 116 000 ihmistä.

Muihin pisteisiin kohdistui vain noin kymmenesosa Joensuun väestöpohjasta (Kiteelle 16 000, Nurmekseen 14 000 ja Lieksaan 13 000 asukasta). Asiointivolyymien näkökulmasta nämä täydentävät pisteet jäävät pieniksi, ja niiden mielekäs ylläpito edellyttää yhteistyötä kuntasektorin tai muiden soveltuvien palvelutuottajien kanssa riittävän asiointimäärän aikaansaamiseksi.

Palvelupisteiden saavutettavuus on neljällä asiointipisteellä yllättävänkin hyvä, nykyistä palvelupisteverkosta parempi. Valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin olisi kulunut vuonna 2019 keskimäärin 28,8 minuuttia eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit huomioon ottaen, kun nykyisessä palveluverkossa vastaava aika on 33,3 minuuttia. Vastaavasti vuonna 2030 asiointiin kuluisi neljän pisteen mallissa enää 18,9 minuuttia väestön keskittymisestä ja asiointitarpeen vähenemisestä johtuen. On kuitenkin huomattava, että reuna-alueilla saavutettavuudessa on sekä nykytilassa että simuloidussa neljän pisteen mallissa merkittäviä puutteita. Reuna-alueille tulisi miettiä täydentäviä, esimerkiksi liikkuvia palveluratkaisuja saavutettavuuden mahdollistamiseksi.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu optimoidulla 4 pisteen mallilla saavutettavia keskimääräisiä saavutettavuusaikoja kuntatasolla. Kaikkien kuntien osalta päästään keskimäärin alle tunnin saavutettavuusaikaan, mitä voidaan pitää kohtuullisena.

**Taulukko 16. Keskimääräinen kuntakohtainen saavutettavuus (4 pisteen malli).**

	Keskiarvo matka-aika (min)
Ilomantsi	56
Joensuu	12
Juuka	33
Kitee	15
Kontiolahti	16
Outokumpu	34
Lieksa	11
Liperi	19
Nurmes	10
Polvijärvi	42
Rääkkylä	43
Tohmajärvi	26
Valtimo	16

## Yhteenveto havainnoista

Siirtyminen neljään yhteiseen palvelupisteeseen ei vaikuta merkittävästi kansalaisten palvelujen saavutettavuuteen Pohjois-Karjalassa mutta parantaisi valtionhallinnon palvelujen kokonaissaatavuutta. Optimoidut pisteet sijoittuvat käytännössä samoihin paikkoihin, joissa tälläkin hetkellä on palvelutuottajien omia pisteitä.

Pitkistä etäisyyksistä johtuen harvaan asuttujen alueiden palvelujen saavutettavuus on haaste kuten tälläkin hetkellä. Palvelujen saavutettavuus on neljän palvelupisteen mallissa varsin hyvä ja etenkin tulevilla käyntiasiointivolyymeilla arvioituna hyvinkin kohtuullinen. Neljän palvelupisteen mallissa muodostuisi yksi selvä keskuspiste Joensuuhun ja kolme pientä pistettä. Pienten palvelupisteiden asiointivolyymit jäävät valtionhallinnon palvelujen osalta pieniksi.

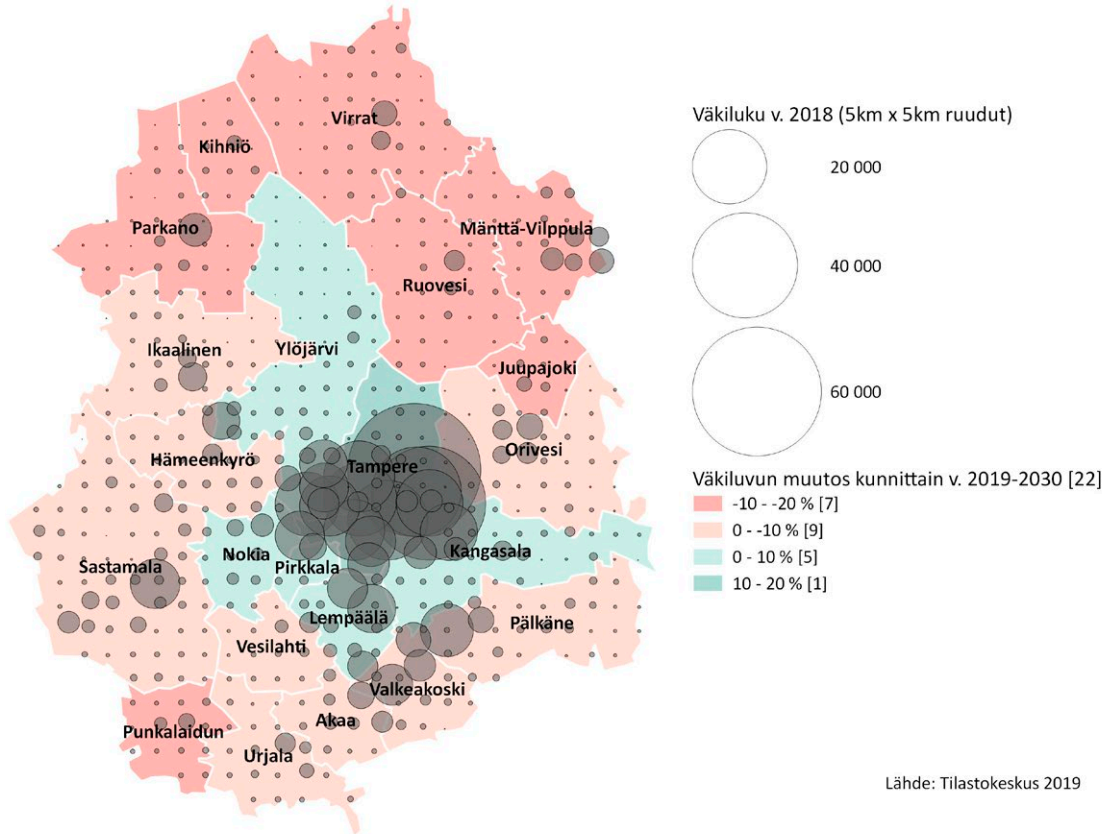
Simuloinnin mukaisessa yhdistetyssä palveluverkostossa riittäisi nykytilaan nähden noin kolmannes asiakaspalvelun henkilöresursseista ja tilantarve yhteisissä tiloissa jäisi viidennekseen nykyisestä. Yhdistäminen tukisi etenkin tilaratkaisujen sopeuttamista vastaamaan paremmin vuoden 2030 nykyistä alhaisempia asiointimääriä.

## 6.2 Pirkanmaan palvelupisteverkoston kustannus- ja saavutettavuustarkastelu

Pirkanmaa muodostuu vahvasta keskuskaupungista Tampereesta ja maakunnan kaupunkeihin vahvasti kytkeytyvistä maaseutumaisista kunnista. Seutukuntien välillä on isoja eroja niin elinkeinorakenteessa kuin väestökehityksessäkin.

Pirkanmaan väkiluku on viime vuosina kasvanut tasaisesti, ja kasvun oletetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Pirkanmaan väestökasvu on ollut valtakunnallisesti tarkastellen toiseksi nopeinta heti pääkaupunkiseudun jälkeen. Maakunnan väestömäärä on kasvamassa 536 000 asukkaaseen (3,65 %) vuoteen 2030 mennessä. Väestön kasvun veturina toimii Tampereen seutukunta, maakunnan reuna-alueilla väestön ennustetaan vähenevän. Pirkanmaan väestöllinen kasvu perustuu pitkälti kotimaan muuttovoittoon ja houkuttelevuuteen. Pirkanmaan demografisen huoltosuhteen ennustetaan säilyvän useimpia muita maakuntia paremmalla tasolla väestön ikääntymisestä huolimatta. Alueen kasvukeskukset vetävät puoleensa nuoria opiskelijoita ja työikäistä väestöä.

Pirkanmaan väestökeskittymät ja väkiluvun muutos v. 2019-2030



Kuva 9: Pirkanmaan väestökehitys vuosina 2019–2030.

Kuntakohtaisesta väestökehityksen ennusteesta näkee Pirkanmaan väestön voimakkaan keskittymisen keskuskaupunkina toimivan Tampereen ympärille. Väestö on keskittynyt myös muiden maakunnan kaupunkien läheisyyteen. Väestön kasvu tapahtuu kuitenkin Tampereen ympärillä. Polarisoituminen on hyvin voimakasta, koko maakunnan väestön ennustetaan kasvavan nykyisestä 3,65 % vuoteen 2030 mennessä. Silti valtaosassa alueen kunnista väkiluvun ennustetaan alenevan, osassa hyvinkin voimakkaasti.

**Taulukko 17. Pirkanmaan ennustettu väestökehitys vuosina 2019–2030 kunnittain.**

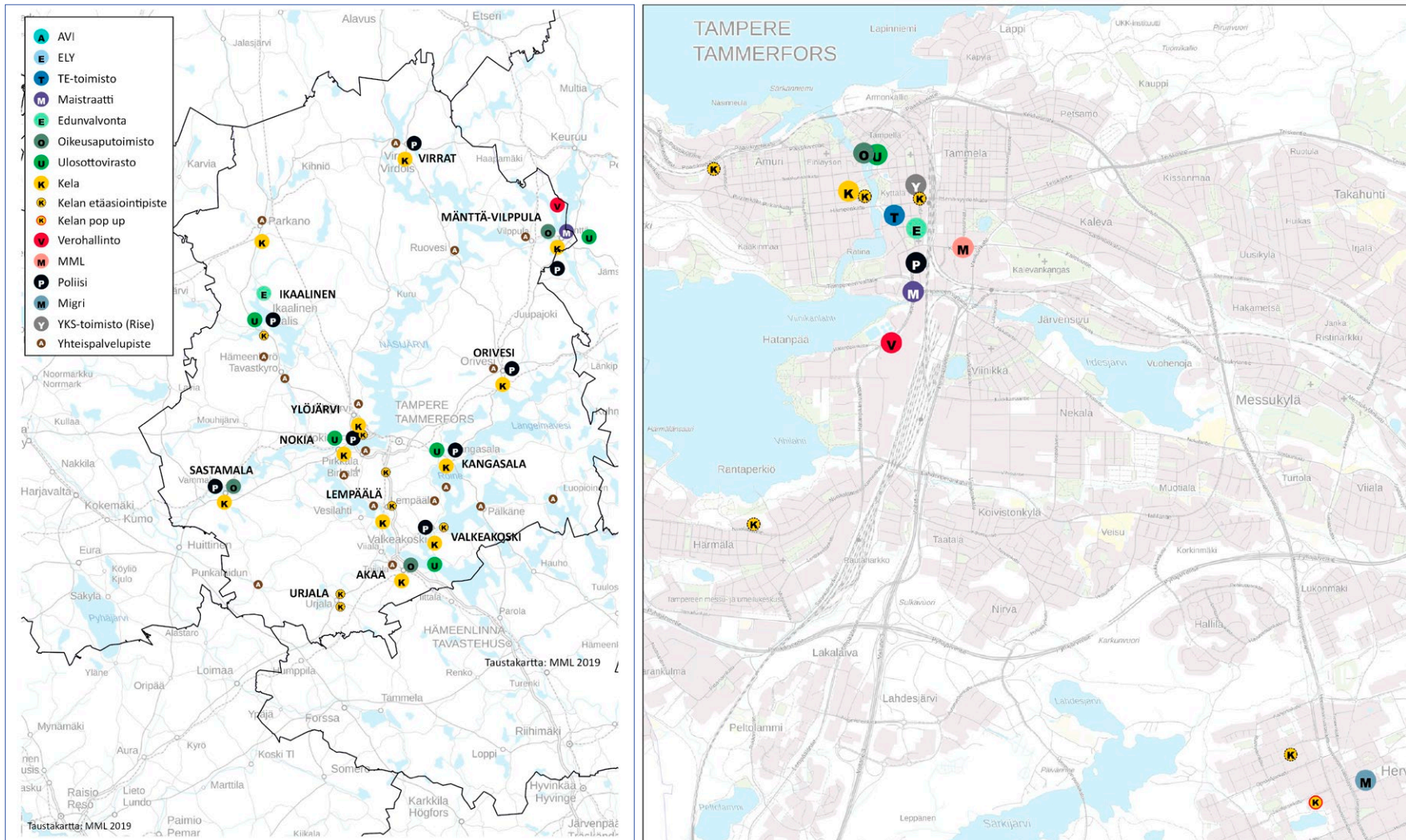
Kunta	v. 2019	v. 2030	Muutos
Akaa	16 478	15 218	-7,65 %
Hämeenkyrö	10 465	10 042	-4,04 %
Ikaalinen	6 924	6 321	-8,71 %
Juupajoki	1 854	1 612	-13,05 %
Kangasala	31 905	33 445	4,83 %
Kihniö	1 873	1 555	-16,98 %
Lempäälä	23 394	24 650	5,37 %
Mänttä-Vilppula	9 802	8 316	-15,16 %
Nokia	33 649	34 232	1,73 %
Orivesi	9 122	8 379	-8,15 %
Parkano	6 389	5 694	-10,88 %
Pirkkala	19 486	20 193	3,63 %
Punkalaidun	2 838	2 437	-14,13 %
Pälkäne	6 436	5 936	-7,77 %
Ruovesi	4 313	3 721	-13,73 %
Sastamala	24 410	22 475	-7,93 %
<b>Tampere</b>	<b>238 064</b>	<b>262 777</b>	<b>10,38 %</b>
Urjala	4 728	4 262	-9,86 %
Valkeakoski	21 101	20 572	-2,51 %
Vesilahti	4 381	4 206	-3,99 %
Virrat	6 620	5 633	-14,91 %
Ylöjärvi	33 177	34 161	2,97 %
<b>Yhteensä</b>	<b>517 409</b>	<b>535 837</b>	<b>3,65 %</b>

### 6.2.1 Pirkanmaan nykyinen asiointipisteverkosto

Vuonna 2019 Pirkanmaalla asui 517 409 ihmistä, ja valtionhallinnon käyntiasiointeja oli yhteensä noin 440 000. Keskimäärin valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin kului asukkaalta vuoden aikana yhteensä 28,3 minuuttia, kun huomioidaan eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit. Laskelmassa on huomioitu Kelan etäpalvelupisteet, mutta ei asiointipisteitä.

Vuonna 2019 Pirkanmaalla asui 517 409 ihmistä, ja valtionhallinnon käyntiasiointeja oli yhteensä arviolta 440 000. Keskimäärin valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin kului kultakin Pirkanmaan asukkaalta vuoden aikana yhteensä 28,3 minuuttia, kun huomioidaan eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit. Laskelmassa on huomioitu myös Kelan etäpalvelupisteet.





Kuva 10: Valtionhallinnon nykyinen asiointipisteverkosto Pirkanmaalla.

Pirkanmaalla sijaitsee tällä hetkellä 40 valtionhallinnon palvelutuottajan omaa palvelupistettä sekä 15 asiointipistettä. Lisäksi Kelalla on 13 etäpalvelupistettä ja yksi pop-up-piste. Näistä 13 on päivittäin auki täyden virastoajan. 13 pistettä on auki kahtena päivänä viikossa tai harvemmin, ja kolme pistettä on auki vain ajanvarauksella.

Palvelupisteverkoston kattavuus ja saavutettavuus ovat varsin hyvät. Palvelupisteet sijaitsevat väestökeskittymien ja liikenneväylien kannalta keskeisillä paikoilla. Keskuskaupunkien ja asiointikeskusten ulkopuolella on kuitenkin laajojakin alueita, joissa ei ole palvelupisteitä. Näistä asiointimatkat kasvavat huomattavan pitkiksi. Nämä ovat maaseutumaisia alueita, joissa väestötiheys on vähäinen. Valtionhallinnon palvelut ovat keskittyneet Tampereelle, jossa on eri palvelutuottajien keskuspisteitä ja toimintoja. Pirkanmaalla valtionhallinnon toimijoilla on kattava läsnäolo, joskin edellä mainittujen maaseutumaisien alueiden osalta palvelut ovat etäänntyneet keskuskaupunkeihin. Pirkanmaalla on valtionhallinnon palvelutuottajien omien pisteiden ohella 15 asiointipistettä, jotka tukevat palvelujen saavutettavuutta.

Toimipistetiedot ovat vuoden vaihteen 2019-2020 tietoja. Toimipisteiden tietojen osalta on huomioitava, että palvelupisteverkosto aukioloaikoineen elää jatkuvasti ja etenkin pienempien pisteiden aukioloajat sopeutetaan vallitsevaan tilanteeseen lyhyelläkin aikavälillä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty kunkin palvelutuottajan alueellista saavutettavuutta nykytilassa. Saavutettavuus on laskettu väestöpisteistä (1 km x 1 km) keskiarvomatka-aikoina lähimpään palvelupisteeseen, joista on laskettu väestöllä painotetut keskiarvot saavutettavuudelle kunnittain. Mukana tarkastelussa ovat ainoastaan Pirkanmaan asiointipisteet ja oletuksena asiointi maakunnan sisällä. Etenkin maakunnan reuna-alueilla lähin asiointipiste voi todellisuudessa olla muun maakunnan alueella, eikä saavutettavuus tältä osin kuvaa täysin todellista tilannetta.

Pirkanmaan valtionhallinnon palvelutuottajien asiakaspalvelutilojen yhteenlaskettu pinta-ala on noin 5 500 m<sup>2</sup>. Kaiken kaikkiaan Pirkanmaan alueella on valtionhallinnon toimitiloja lähes 150 000 m<sup>2</sup>, kun huomioidaan kaikki tilat. Asiakaspalvelun tilat muodostavat siten hyvin pienen osan kokonaisuudesta. Asiakaspalvelutilojen osalta keskimääräinen neliövuokra on noin 15 € / kk ja kokonaiskustannus vuositasolla noin 1 milj. €. Valtionhallinnon asiointipisteiden asiakaspalvelutehtävissä työskentelee yhteensä noin 200 henkilöä. Kaiken kaikkiaan valtionhallinnon henkilöstöä on Pirkanmaalla yhteensä noin 2 800 henkilötyövuoden verran.



**Taulukko 18. Pirkanmaan nykyisten asiakaspalvelupisteiden saavutettavuus.**

	AVI	Edunvalvonta	Oikeusaputoimisto	ELY	Kela (mukana etäpalvelupisteet)	MML	Maistraatti	Migri	Verohallinto	Polisi (lupahallinto)	Ulosottovirasto	YKS-toimisto (Rise)	TE-toimisto	Asiointipiste
Akaa	33	34	11	33	10	33	31	33	34	29	30	34	33	11
Hämeenkyrö	37	21	36	37	18	36	38	39	41	21	19	37	37	8
Ikaalinen	53	12	52	53	12	52	55	55	57	12	12	53	53	11
Juupajoki	47	49	32	46	18	46	29	44	29	19	29	48	49	19
Kangasala	22	24	25	22	11	22	24	21	27	11	15	23	25	24
Kihniö	87	49	86	87	23	87	89	89	90	31	49	87	87	23
Lempäälä	21	21	22	21	10	21	19	20	21	19	23	21	21	16
Mänttä-Vilppula	70	72	14	70	11	70	11	68	11	12	11	71	73	11
Nokia	24	25	23	24	8	24	25	24	27	24	9	24	24	9
Orivesi	38	41	40	38	9	38	40	36	42	9	39	39	41	9
Parkano	70	32	69	70	7	70	72	72	75	32	32	70	70	7
Pirkkala	18	18	20	18	13	18	16	15	17	16	11	19	18	6
Punkalaidun	73	74	45	73	36	73	72	73	75	45	63	74	73	10
Pälkäne	42	45	45	42	28	42	45	41	48	28	32	44	45	11
Ruovesi	62	65	51	62	27	62	48	60	48	27	48	64	65	11
Sastamala	48	47	17	48	16	48	49	48	51	16	34	49	49	35
Tampere	12	13	14	12	7	12	13	14	16	13	12	13	13	18
Urjala	48	49	32	48	10	48	47	48	49	44	45	49	48	28
Valkeakoski	37	38	27	37	6	37	36	37	38	7	7	38	37	7
Vesilähti	38	39	35	38	24	38	37	38	39	36	37	39	38	26
Virrat	87	72	73	87	10	87	70	85	71	10	68	88	89	9
Ylöjärvi	26	26	25	26	12	26	28	30	31	26	18	26	26	21

Asiointivolyymiin nähden sekä asiakaspalvelutiloja että asiakaspalvelutehtävissä työskentelevää henkilöstöä on suhteellisen paljon. Tämä johtuu palvelupisteverkoston päällekkäisyyksistä. Asiakaspalveluhenkilöstön nykyisen työpanoksen todellista kohdentumista ei kuitenkaan pystytä tarkasti määrittelemään, sillä työ jakautuu tyypillisesti käyntiasiointiin liittyvien tehtävien ohella asiakaspalveluun muissa palvelukanavissa sekä muihin työtehtäviin. Simuloinneissa käytettyjen laskentamallien perusteella (esitelty kappaleessa 4.) yhdistetyssä palveluverkostossa riittäisi esitettyyn nykytilaan nähden reilu neljännes nykyisistä asiakaspalvelun henkilöresursseista ja tilantarve yhteisissä tiloissa jäisi myös vajaaseen neljännekseen nykyisestä.

## 6.2.2 Tavoitetilan mukaisen yhteisen palvelupisteverkoston tarkastelu

Pirkanmaan väestön asioinnit ovat keskittyneet Tampereen ohella alueen kaupunkien muodostamiin asiointikeskuksiin. Nykyiset valtionhallinnon palvelupisteet sijaitsevat varsin hyvin näissä asiointikeskuksissa, ja myös liikenneverkosto tukee näiden keskusten saavutettavuutta.

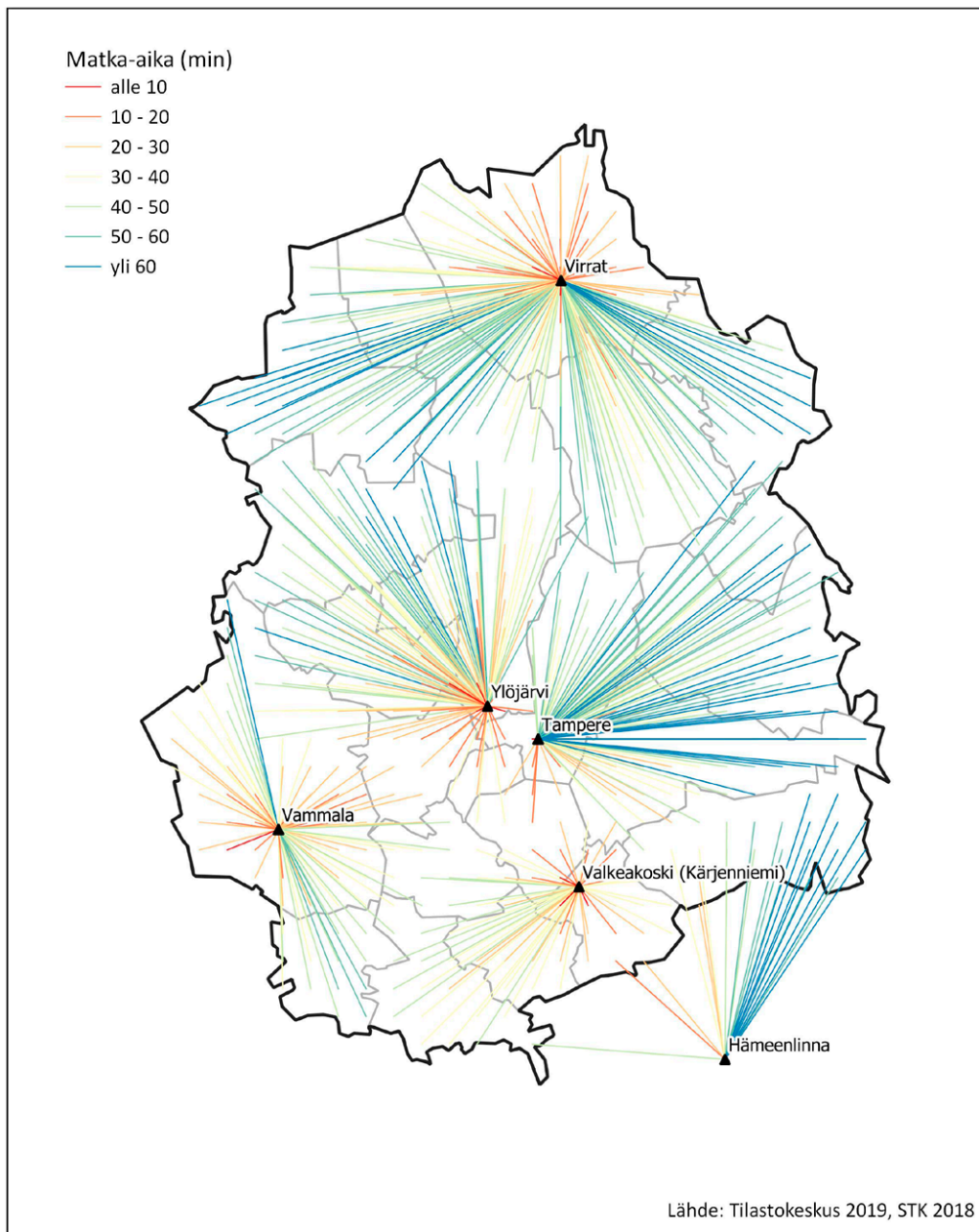
Valtionhallinnon yhteisen palvelupisteverkoston vaikutusten arvioimiseksi laadittiin simulaatio, jossa maakuntaan sijoitettiin väestön ja sen sijoittumisen perusteella yksi kampusmallinen asiointikeskus Tampereelle ja neljä sitä täydentävää asiointipistettä. Asiointipisteiden lukumäärä pidettiin tarkoituksellisesti pienenä, jotta vaikutukset palvelujen saavutettavuuteen nähtäisiin paremmin. Erikseen on mainittava, että esitetty palvelupisteverkosto on laadittu puhtaasti simulointia varten, eikä sitä ole sellaisenaan tarkoitettu toteutettavaksi.

Simuloinnissa pisteet sijoitettiin matemaattisen mallinnuksen pohjalta karttapisteisiin, joilla saavutettiin paras keskimääräinen saavutettavuus koko Pirkanmaan alueella väestön sijoittuminen ja liikenneyhteydet huomioon ottaen.

Optimoinnin tuloksena palvelupisteet sijoituivat Tampereelle (kampusmallinen asiointikeskus), Valkeakoskelle, Sastamalaan, Virroille ja Ylöjärvelle. Lisäksi tarkasteluun otettiin mukaan Hämeenlinna, jotta pystyttiin arvioimaan sen vaikutuksia maakunnan rajalla olevien asukkaiden asiointiin. Simuloinnissa osoittautui kuitenkin, ettei saavutettavuuden näkökulmasta Pirkanmaalta juuri kannata lähteä asioimaan Hämeenlinnaan.

Kunakin pisteen osalta laskettiin väestön kohdistuminen niihin alueen väestöpohja ja sen alueellinen sijoittuminen sekä pisteen saavutettavuus huomioon ottaen. Tampereen pisteeseen kohdistui vajaa puolet koko alueen väestöpohjasta, yhteensä 244 000 ihmistä. Ylöjärven pisteeseen kohdistui myös huomattava osuus väestöstä, yhteensä 149 000 ihmistä. Myös muihin pisteisiin kohdistui kohtuullinen väestöpohja (Valkeakoski 56 000, Virrat 30 000 ja Sastamala 26 000 ihmistä). Asiointivolyymien näkökulmasta myös täydentävien pisteiden väestöpohja on riittävä pisteiden kannattavalle ylläpidolle.

Keskimäärin valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin kului asukkaalta vuoden aikana yhteensä 28,3 minuuttia, kun huomioidaan eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit. Laskelmassa on huomioitu Kelan etäpalvelupisteet, mutta ei asiointipisteitä.



**Kuva 11: Pirkanmaan matemaattisesti optimoitu palvelupisteverkosto.**

Simuloinnissa tarkasteltiin palveluverkon siirtymistä viiteen yhteiseen palvelupisteeseen. Tällöin valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin olisi kulunut vuonna 2019 keskimäärin 29,3 minuuttia eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit huomioon ottaen. Vastaavasti vuonna 2030 asiointiin kuluisi viiden pisteen mallissa 19,2 minuuttia asiointitarpeen vähenemisestä johtuen.

Palvelupisteiden saavutettavuus on viidellä asiointipisteellä varsin hyvä, nykyisen palvelupisteverkoston kaltainen. Valtionhallinnon palvelujen käyntiasioinnin edestakaisiin matkoihin olisi kulunut vuonna 2019 keskimäärin 29,3 minuuttia eri palvelutuottajien painotetut asiointivolyymit huomioon ottaen. Nykyisen palveluverkon vastaava aika on 28,3 minuuttia, kun huomioidaan Kelan etäpalvelupisteet mutta ei yhteisiä asiointipisteitä. Vuonna 2030 asiointiin kuluisi viiden pisteen mallissa enää 19,2 minuuttia väestön keskittymisestä ja asiointitarpeen vähenemisestä johtuen. On kuitenkin huomattava, että maaseutualueilla saavutettavuudessa on sekä nykytilassa että simuloitussa viiden pisteen mallissa katvealueita. Kun huomioidaan nykyiset asiointipisteet, viiden pisteen malli jää saavutettavuudeltaan nykytilaa heikommaksi. Katvealueille tulisi miettiä täydentäviä, esimerkiksi liikkuvia palveluratkaisuja saavutettavuuden mahdollistamiseksi. Toisaalta Pirkanmaalla väestö on tottunut asioimaan keskuskaupunkien asiointipisteissä, joihin myös muu asiointi suuntautuu.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu optimoidulla 5 pisteen mallilla saavutettavia keskimääräisiä saavutettavuusaikoja kuntatasolla. Kaikkien kuntien osalta päästään keskimäärin alle tunnin saavutettavuusaikaan, mitä voidaan pitää kohtuullisena.

**Taulukko 19. Keskimääräinen kuntakohtainen saavutettavuus (5 pisteen malli).**

Kunta	Keskimääräinen matka-aika (min)	Kunta	Keskimääräinen matka-aika (min)
Akaa	21	Punkalaidun	45
Hämeenkyrö	22	Pälkäne	42
Ikaalinen	38	Ruovesi	33
Juupajoki	48	Sastamala	16
Kangasala	25	Tampere	11
Kihniö	30	Urkala	36
Lempäälä	18	Valkeakoski	13
Mänttä-Vilppula	59	Vesilahti	37
Nokia	16	Virrat	12
Orivesi	39	Ylöjärvi	12
Parkano	46		
Pirkkala	18	Kaikki yhteensä	18

### **Yhteenveto havainnoista**

Siirtymiseen viiteen yhteiseen palvelupisteeseen ei vaikuta merkittävästi suuntaan tai toiseen kansalaisen palvelujen saavutettavuuteen. Se parantaisi valtionhallinnon palvelujen kokonaissaatavuutta harvaan asutuilla alueilla, mutta heikentäisi hivenen kriittisten asiakasryhmien palvelujen saavutettavuutta.

Palvelujen saavutettavuus on viiden palvelupisteen mallissa varsin hyvä ja etenkin tulevilla käyntiasiointivolyymeilla arvioituna hyvinkin kohtuullinen. Viiden palvelupisteen mallissa muodostuisi kaksi suurempaa pistettä (Tampere ja Ylöjärvi) ja kolme pienempää täydentävää pistettä. Asiointivolyymien näkökulmasta myös täydentävien pisteiden väestöpohja on riittävä pisteiden kannattavalle ylläpidolle.

Simuloinnin mukaisessa yhdistetyssä palveluverkostossa riittäisi nykytilaan nähden noin neljännes nykyisistä henkilö ja tilaresursseista. Yhdistäminen tukisi myös Pirkanmaalla etenkin tilaratkaisujen sopeuttamista vastaamaan paremmin vuoden 2030 nykyistä alhaisempia asiointimääriä.

## 7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Käyntiasiointimäärät ovat laskeneet tasaisesti, ja niiden ennustetaan edelleen laskevan nykyisestä viidestä miljoonasta noin puoleen vuosikymmenen loppuun mennessä. Digitalisaation myötä yhä suurempi osuus asioinneista hoidetaan sähköisissä kanavissa.

Kaupungistumisen myötä väestö on keskittynyt voimallisesti, ja keskittymisen ennustetaan jatkuvan 2020-luvulla. Harvaan asutuilla alueilla asiakasmäärät ovat jääneet pieniksi, joten palvelutuottajat ovat joutuneet rajoittamaan palvelupisteiden aukioloaikoja ja sulkemaan hiljaisimpia pisteitä. Nykyinen kehitys johtaa harvaan asutun alueen julkisen palveluverkon rapautumiseen. Käyntiasiointimahdollisuutta ei ole kattavasti saatavilla alueellisesti, ja samassa asiointikokonaisuudessa voi joutua asioimaan useammalla paikkakunnalla.

Kansalaisten asioidessa valtionhallinnon kanssa kyse ei useimmiten ole päivittäisestä tai edes kuukausittaisesta asioinnista. Valtionhallinnon kanssa on pääosin mahdollista asioida sähköisissä palvelukanavissa tai esimerkiksi puhelimitse. Valtaosa käyntiasioinnista aiheutuukin hakijan tottumuksista, kyvykkyyksistä tai edellytyksistä.

Yleisimpiä valtionhallinnon asiointipalveluja ovat passin ja henkilökortin hakeminen tai uusiminen, verokortin uusiminen sekä Kelan etuuksiin ja työttömyysetuuksiin liittyvä asiointi. Keskimäärin kansalaiset käyvät harvemmin kuin kerran vuodessa asioimassa valtionhallinnon palvelupisteissä. Yleisesti palvelutuottajat pitivät kohtuullisena tunnin yhdensuuntaista matkaa palvelupisteeseen. Syrjäisemmillä seuduilla pidempikin matka voi olla hyväksyttävä ja kohtuullinen. Tyypillisesti näillä alueilla myös muut palvelut ovat kaukana, ja asiakkaat ovat järjestäneet elämänsä siten, että he ovat valmiita asioimaan tarvittaessa myös pidemmällä.

Valtionhallinnon palvelutuottajien palvelupisteitä yhdistämällä ja palveluverkkoa kokonaisuutena tarkastelemalla on mahdollista turvata palveluiden saatavuus, parantaa palvelutasoa (palveluvalikoimaa) ja saavuttaa kustannussäästöjä. Asiointipisteiden tavoitteena ei ole houkutella sähköisten palvelujen käyttäjiä käyntiasiointiin. Palvelupisteverkostoa kehittämällä taataan sen sijaan asiointimahdollisuus myös heille, jotka eivät ohjauksesta ja tuesta huolimatta pysty digitaalisia palveluja käyttämään. Valtionhallinnon palvelupisteitä

tulisi siten sijoittaa niiden kansalaisten arkisten asiointitarpeiden yhteyteen, joilla ei ole kykyä käyttää sähköisiä palveluja. Näitä ovat esimerkiksi sote-palvelukeskukset, kunnantalot ja kirjastot ja myös kauppakeskukset. Palvelupisteverkostolla on myös keskeinen rooli tuettaessa asiakkaiden kykyä, halua ja edellytyksiä asioida sähköisissä kanavissa. Esimerkiksi digituen tarjonta on keskeistä.

Simuloinnin tulosten perusteella näyttäisi siltä, että fyysisen saavutettavuuden kriteerinä noin tunnin (ajoajan) saavutettavuuteen on mahdollista päästä varsin kattavasti ja kustannustehokkaasti valtionhallinnon yhteisessä palvelupisteverkostossa.

Simuloinnissa havaitaan, että 50 yhteisellä palvelupisteellä 97,4 % koko väestöstä on tunnin saavutettavuuden sisällä. Palvelupisteiden lukumäärän lisääminen valtakunnallisesti tarkasteltaessa vaikuttaa suhteellisesti vähän, vaikka merkitys yksittäisen paikkakunnan osalta voi olla suuri. Lähes kaksinkertaisella palvelupisteiden lukumäärällä (90) päästään ainoastaan 2 prosenttiyksikköä parempaan kokonaiskattavuuteen (99,5 %) tunnin saavutettavuudessa. Vastaavasti nykyisen palveluverkon pohjalta tarkastellussa 228 palvelupisteen mallissa saavutettavuus jäi samalle tasolle 90 pisteen kanssa. Tiheämpi 228 palvelupisteen verkosto mahdollistaa kuitenkin valituilla alueilla saavutettavuusaikojen lyhentämisen tavoitellusta tunnin rajasta.

Vastaavasti nykyinen eri palvelutuottajien omiin palvelupisteisiin pohjautuva palveluverkosto ei palvelutuottajien yhteensä yli 700 omasta palvelupisteestä ja lähes 200 yhteisestä asiointipisteestä huolimatta yllä yhdenkään palvelutuottajan osalta kattavaan tunnin saavutettavuuteen, ja useiden palvelutuottajien osalta tyydytään haja-asutusalueilla hyvinkin pitkiin saavutettavuusmatkoihin. Suurimmassa osassa palveluja käyntiasioinnin saavutettavuus jää nykytilassa huomattavasti heikommaksi kuin simuloituissa vaihtoehdoissa.

Syrjäisimmillä seuduilla tunnin saavutettavuudesta on järkevää tinkiä, sillä käyntiasioinnin mahdollistaminen syrjäisimmillä seuduilla säännöllisin aukioloajoin toteutettavalla palveluverkolla on erittäin kallista, ja sen kokonaisvaikuttavuus jää vähäiseksi. Tavoitettuja asiakkaita on vähän, ja he ovat tottuneet muussakin asiointissa pidempiin asiointimatkoihin. Vaikuttavuuden näkökulmasta olisi mielekkäämpää panostaa suuremman väestöpohjan alueiden erityisryhmien tarpeiden täyttämiseen.

Palveluverkon kehittämisessä tulee huomioida kielelliset oikeudet ja erityisryhmien tarpeet. Tunnin saavutettavuus on osalle asiakkaista pitkä, ja palvelujen saavutettavuus eri liikennemuodoin tulee varmistaa. Kelalla ja TE-toimistolla on asiakasryhmiä, joiden tarpeet voisivat toimia palveluverkkoa mitoittavina, eli jos palveluverkko täyttää näiden asiakasryhmien tarpeet, se täyttää myös muiden asiakasryhmien tarpeet. Palveluverkon suunnittelussa voisi painottaa näiden asiakasryhmien tarpeiden täyttämistä ja tihentää verkkoa niillä taajama- ja haja-asutusalueilla, joissa näitä asiakasryhmiä on paljon edustettuina.

Palveluverkkosuunnittelussa tulee asiakkaiden saavutettavuuden ohella huomioida viranomaistoiminnan tarpeet ja viranomaistoiminnasta itsestään johtuvat läsnäolovelvoitteet. Esimerkiksi poliisin operatiivisen toiminnan tai muiden valvontaviranomaisten alueellinen läsnäolo perustuu viranomaistehtävien hoitamista koskeviin vaatimuksiin. Asiointi kytkeytyy monelta osin myös näiden muiden viranomaistehtävien toteuttamiseen.

Yhteiseen palvelupisteverkoston siirtyminen mahdollistaa valtionhallinnon saumattomien palvelupolkujen kehittämisen ja yhden luukun palvelumallien toteutumisen ja alentaa huomattavasti kustannuksia. Paremman käyttöasteen ja päällekkäisten kustannusten karsimisen myötä tilakustannukset alenevat alle puoleen nykyisestä, ja asiakaspalveluun sitoutuva työmäärä vähenee merkittävästi.

Yhteisiin palvelupisteisiin siirtyminen edellyttää käytännössä kokonaisvastuun ottavaa toimijaa, joka vastaisi valtakunnallisesti palveluverkon ja kokonaiskonseptin kehittämisestä sekä asiointipistekohtaisesta hallinnosta.

Kustannusten jakamiseen ja jyvittämiseen on useita vaihtoehtoja, joilla kaikilla on hyviä ja huonoja puolia. Yhteisen asiointipisteverkoston keskeisenä tavoitteena on pystyä tarjoamaan asiakkaille nykyistä parempaa kokonaispalvelua ja varmistaa valtakunnallisesti palvelujen kattava saavutettavuus. Nykyistä parempi kokonaispalvelu ja palveluketjujen saumattomuus ohjaavat valtionhallinnon palvelutuottajia kohti tiiviimpää yhteistyötä. Asiointipalveluja on kehitettävä ja toteutettava yhtenä kokonaisuutena ja yhdessä palvelukanavasta riippumatta. Useampaa palvelutuottajaa koskevan yhteisen yleis- tai digineuvonnan tarpeen voidaan arvioida kasvavan.

Mitä tiiviimmin eri valtionhallinnon palvelutuottajien palvelut integroituvat toisiinsa asiakkaiden palvelukohtaamisissa, sitä vahvemmin ja laajemmin ne puoltavat käyntiasioinnin kustannusten kattamista yhteisistä menoista.







VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-329-8 (pdf)

Toukokuu 2020