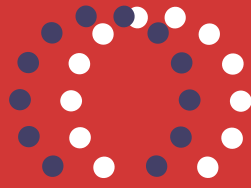


Mikko Niemelä
Hanna Pajula

Kansalaisten ja yhteistyökumppanien mielikuvat ja arviot Kelan toiminnasta 2000-luvulla



88/2014

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Mikko Niemelä ja Hanna Pajula

**Kansalaisten ja yhteistyökumppanien
mielikuvat ja arviot Kelan toiminnasta
2000-luvulla**



88/2014
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela[®]

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2014

ISBN 978-951-669-958-8 (nid.), 978-951-669-959-5 (pdf)
ISSN-L 1455-0113
ISSN 1455-0113 (painettu), 2323-7759 (verkkojulkaisu)

Juvenes Print
Tampere 2014

SISÄLTÖ

1 Johdanto	3
2 Kelan palvelutoiminnan keskeiset muutokset 2000-luvulla.....	3
2.1 Visio ja strategiset painopisteet.....	4
2.2 Palvelukanavien monipuolistuminen ja etuusratkaisujen tehostuminen.....	5
3 Tavoitteet ja aineistot.....	8
4 Tulokset	11
4.1 Yleisarvosanat eri organisaatioille ja palvelumuodoille	11
4.2 Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin	13
4.3 Kelan arvot ja strategiset painopisteet	14
4.4 Näkemykset asioinnin vaivattomuudesta.....	16
4.5 Asiointitapoja koskevat preferenssit	18
4.6 Näkemykset etuuksien toimeenpanosta	20
5 Lopuksi	22
Lähteet	24



Kirjoittajat

Mikko Niemelä, VTT, dosentti
apulaisprofessori, Tampereen yliopisto,
Terveystieteiden yksikkö;
tutkimusprofessori, Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Hanna Pajula, VTK
Sosiaalipolitiikan opiskelija, Turun yliopisto
etunimi.sukunimi@utu.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

www.kela.fi/tutkimus
tutkimus@kela.fi

1 Johdanto

Kelan asiakaspalvelua ja toimintaa on tutkittu Kelan asiakkaiden näkemysten ja kansalaismielipiteen näkökulmista varsin pitkään. Ensimmäinen kansalaiskysely suoritettiin jo vuonna 1948. Asiakaspalvelututkimuksen merkitys nostettiin kuitenkin voimallisemmin esiin vasta 1980-luvun puolivälissä. Silloisen Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen johtaja Esko Kalimo (1985) perusteli Kelan asiakaspalvelututkimusta sillä, että palveluyhteiskunnassa tutkimus on noussut keskeiseksi keinoksi päätöksentekoa tukevan tiedon hankkimiseksi myös palvelutoiminnassa. Sittemmin asiakaspalautteen systemaattinen ja säännöllinen keruu ja analysointi vakiintui Kelassa. Nykyisin asiakaspalautetta ja Kelaa koskevaa kansalaismielipidettä kartoitetaan sekä säännöllisesti tehtävin seurantatutkimuksin että kertaluonteisempien tutkimusten pohjalta. Näkökulmat ovat vaihdelleet väestön tai Kelan sidosryhmien mielipiteistä tarkemmin rajattuihin etuudensaajaryhmiin tai tietyn palvelukanavan toimintaan. (Ks. Mikkola 1970; Tuomikoski 1987 ja 2002; Mattila 1999, 2000 ja 2003; Salo ym. 2003; Hellsten 2004; Laatu 2004; Kapanen 2006; Mattila ja Laatu 2006; Heinonen 2009; Bogdanoff ja Hämmäläinen 2011; Faurie 2011.) Tutkimuksissa Kelan asiakaspalvelu on ymmärretty laajasti. Kalimon (1985, 202) sanoin sillä on tarkoitettu ”koko sitä palvelua, joka liittyy etuuksista tiedottamiseen, hakemiseen ja saamiseen, eikä yksinomaan välitöntä asiakaspalvelua paikallistoimistossa”.

Sidosryhmien, yhteistyökumppanien ja erityisesti asiakkaiden mielipiteiden ja kokemusten tutkimuksen kehittyminen Kelassa on seurannut julkisessa hallinnossa tapahtuneita muutoksia. Suomessa on 1970-luvulta lähtien tehty julkishallinnon uudistuksia, jotka ovat koskeneet niin hallinnon tasojen välisiä suhteita ja tehtävienjakoa kuin julkisten palvelujen käyttäjien asemaa sekä palveluntuottamis- ja -järjestämistapoja. Standardoidusta ja byrokraattisesta palvelusta on pyritty siirtymään joustavaan ja asiakkaat huomioivaan palveluun. Nämä seikat on liitetty uuteen julkisjohtamiseen, joka toi julkiseen hallintoon tulos- ja laatuajattelun sekä muita aiemmin yksityiselle sektorille ominaisia asioita. Kelassa paikallishallinnon toiminnasta tuli tulosjohtamisen myötä tulostavoitteellista ja sen puitteisissa myös paikallishallinto sai itsenäisemmän roolin päätöksenteossa. Laajamittaisemmin toimintoja alettiin organisoida uudelleen 2000-luvulla, jolloin uutta teknologiaa hyödyntäen alettiin kehittää vaihtoehtoisia palvelukanavia, ennen kaikkea sähköistä asiakirjahallintaa ja asiointia. Yleisesti

ottaen suuntana palvelujen kehittämisessä on ollut valtakunnallisesti standardoidut mutta asiakkaille joustavat palvelut, jotka ovat lisänneet asiakkaiden valinnanvapautta, mutta myös esimerkiksi verkkoasioinnin myötä heidän omaa vastuutaan.

Tämän raportin tavoite on tarkastella kansalaisten mielikuvia ja arvioita Kelan toiminnasta ja niissä 2000-luvulla tapahtuneita muutoksia. Tutkimuksen kohteena on kansalaisten arviot Kelasta saatavasta palvelusta ja asioinnin vaivattomuudesta. Lisäksi raportissa tutkitaan Kelassa asiointia koskevia preferenssejä ja sitä, millä tavoin Kela on kansalaisten mielikuvien perusteella onnistunut toteuttamaan arvojensa ja strategiansa mukaista palvelua. Tutkimuksen pääasiallinen aineisto koostuu vuotuisista koko väestöä edustavista kyselyaineistoista, joita on kerätty vuodesta 2000 lähtien. Aineiston tuottamia tietoja täydennetään soveltuvin osin muiden Kelan asiakaspalvelun seurantaan kehitettyjen kyselytutkimusaineistojen avulla. Raportin seuraavassa luvussa tehdään katsaus Kelan palvelutoiminnan keskeisiin muutoksiin 2000-luvulla. Tämän jälkeen esitellään tarkemmin Kelan asiakaspalvelun seurantaan kehitetyt seuranta-aineistot. Luku 4 sisältää raportin tulokset ja luku 5 tarjoaa johtopäätökset.

2 Kelan palvelutoiminnan keskeiset muutokset 2000-luvulla

Kelan palvelutoiminnan muutoksia ovat ohjanneet niin julkisen kuin yksityisten sektorin palvelutoiminnan periaatteissa tapahtuneet muutokset, joissa asiakaslähtöisyys on ollut toiminnan kehittämisen ohjenuorana. Myös toimintaympäristö on liikkeessä. Kansainvälistyminen, kansalaisten tarpeiden ja palvelun laatua koskevien odotusten kasvu sekä toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisen tarve ja teknologinen kehitys ovat luoneet niin tarpeita kuin mahdollisuuksiakin palvelutoiminnan kehittämiseksi.

Uuteen julkisjohtamiseen sisältyvä ajattelutapa on jo 1980-luvulta alkaen kiinnittänyt huomiota julkisten palvelujen raskaaseen byrokraatiaan. Asiakasnäkökulman ja palvelujen laadun lisäksi ajattelutavassa ovat korostuneet yksityisen sektorin toimintamallit, jolloin palvelut nähdään entistä selkeämmin kauppatavarana ja asiakkaat kuluttajina (Harrinvirta 2000, 36–45; Vabø 2005). Julkista palvelutuotantoa on myös pyritty tehostamaan ja keventämään esimerkiksi fyysisiä palvelupisteitä karsimalla ja vastaavasti julkisten palvelutuottajien yhteispalveluja ja verkkopalveluja lisäämällä (Kelan

osalta ks. luku 2.2). Erityisesti 2000-luvulla huomio on kiinnittynyt myös palvelujen tuottavuuteen esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen vuonna 2003 käynnistämän valtion tuottavuusohjelman myötä. Palvelujen tuottavuuden ja kilpailukyvyn korostuminen onkin tulkittu 2000-luvun sosiaalipoliittiseksi paradigmaksi, jonka tieltä perinteinen pohjoismainen normatiivinen perintö tasa-arvosta on saanut väistyä (Kananen 2008; Niemelä ja Saarinen 2012).

Pyrkimys omaksua aiemmin yksityiselle sektorille ominaisia toimintamalleja on toki monin paikoin hyödyllistä. Yksityiset toimijat kilpailevat asiakkaistaan ja pyrkivät siksi järjestämään palvelunsa mahdollisimman hyvin. Hyvä asiakaspalvelu ja tyytyväiset asiakkaat ovat yhtä lailla tärkeitä tavoitteita julkisille palveluorganisaatioillekin. Myös Kelan toimintaa kehitettäessä on tutustuttu niin yksityisten kuin julkistenkin organisaatioiden toimintatapoihin, minkä tarkoitus on ollut oppia organisaatioiden prosesseista ja strategisesta suunnittelusta (*benchmarking*). Kelan toimintaa on verrattu muun muassa verohallinnon, pankkien ja vakuutusyhtiöiden toimintaan.

Samalla on syytä muistaa, että julkisten toimijoiden tehtävät eivät rajoitu vain palvelujen tarjoamiseen. Ne hoitavat lakisäätteisiä tehtäviä ja ovat näin ollen osa demokraattista hallintoa. Lisäksi niin Kelan kuin yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäminen ei lähtökohtaisesti pohjautu samalla tavoin vapaaehtoisuuteen kuin asiakkuus yksityisiin palveluorganisaatioihin. (Karisto 1990; Heinonen 2009.) Asiakkaan valinnanvapauden edistäminen sinänsä on kuitenkin ollut merkittävä tavoite julkisen palvelutoiminnan uudistuksissa. Valinnanvapaus ja ”aktiivinen kansalaisuus” ovat olleet läpileikkaavia politiikkaideoita, joihin on pyritty erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolto kehitettäessä (Newman ja Tonkens 2011; Kalliomaa-Puha 2014).

Muutokset Kelan palvelutoiminnassa ovat olleet laaja-alaisia ja koskettaneet monia osa-alueita. Peruseriaatteen ja lähtökohdat palvelutoiminnan kehittämiseksi näkyvät Kelan strategisissa painopisteissä. Käytännön muutokset ovat puolestaan koskettaneet asiakkuuden hallintaa, etuuksien myöntämisen ratkaisutoimintaa sekä niitä muotoja, joilla asiakas voi halutessaan Kelan kanssa asioida.

2.1 Visio ja strategiset painopisteet

Vuonna 2013 Kelan kanssa asioitiin toimistoissa, puhelimitse ja verkossa yli 16 miljoonaa kertaa. Tahto kehittää Kelan palvelutoimintaa on nähtävissä Kelan visiossa ja strategisissa painopisteissä. Kelassa on haluttu 2000-luvulla panostaa erityisesti asiakaspalvelun parantamiseen. Vuosi 2005 nimettiin asiakaspalvelun teemavuodeksi. Tällöin myös Kelan strategia perustui visioon, jonka mukaan ”asiakkaamme saavat meiltä julkisen sektorin parasta palvelua koko maassa”. Tämänhetkinen visio sai muotonsa vuosia 2012–2015 koskevassa strategiassa, jossa visio muotoiltiin seuraavasti: parasta palvelua, sosiaalista turvaa ja elämän voimaa.

Asiakaspalvelu on korostunut myös Kelan strategisissa painopisteissä. Vuosia 2012–2015 koskevassa strategiassa suoraan palvelutoimintaan liittyvät painopisteet koskivat asiakasymmärryksen syventämistä, luottamuksen vahvistamista ja asiointiprosessin laadun ja tehokkuuden kehittämistä. Vuosia 2014–2017 koskevassa strategiassa on myös huomioitu asiakkaiden palvelutarpeiden muuttumisen ja monipuolistumisen tuomat toimintaympäristön muutostekijät. Palvelutoiminnassa pyritään keskittymään varsinkin erilaisten asiakasryhmien, väestön ikääntymisen ja kansainvälistymisen huomioimiseen. Pyrkimyksenä on saavuttaa organisaatioiden rajat ylittävä palveluketju. Eriarvoistumisen lisääntyessä myös asiakaslähtöisyys ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ovat tärkeitä tekijöitä yhteiskunnallista vakautta edistettäessä. Strategiassa kuitenkin myönnetään, että tavoitteiden saavuttaminen kasvavien tehokkuus- ja tuottavuusvaatimusten kanssa on haastavaa.

Kelan strategiaa on pyritty viemään käytäntöön laajoilla kehittämishankkeilla. 2000-luvun alun vision pohjalta Kelassa aloitettiin palvelutoiminnan kehittämisohjelma (PASTE), jonka tarkoituksena oli kehittää Kelan palvelutoimintaa vuosina 2008–2011 ja selvittää, minkälaisen palvelukanaalien kautta asiakkailta on mahdollisuus asioida Kelassa. Palvelutoiminnan kehittämistä jatkettiin edelleen vuosina 2010–2013 asiakasohjaukseen ja palvelumallien kehittämiseen keskittyvällä Asiakkuudenhallinta-hankkeella, jonka pyrkimys oli parantaa muun muassa asiakaslähtöisiä toimintamalleja. Vuosia 2012–2015 koskevaan strategiaan liittyvät hankkeet muodostavat yhdessä Kohti uutta Kelaa -ohjelman. Ohjelma keskittyy prosessimaisen ja asiakasläheisen toimintatavan aikaansaamiseen Kelassa sekä palveluverkon, asiakaspalvelun

ja ratkaisutoiminnan asiakaslähtöiseen järjestämiseen. Siihen sisältyvät hankkeet käsittelevät muun muassa asiakkuuden hallintaa, Kelan päätösten ja kirjeiden selkeyttämistä, etuuksien hakemisen yksinkertaistamista, terveyteen ja työ- ja toimintakykyyn liittyvien etuuksien prosessien kehittämistä, etuuksia koskevien tietojärjestelmien uudistamista sekä palveluverkon, asiakaspalvelun ja ratkaisutoiminnan järjestämistä.

2.2 *Palvelukanavien monipuolistuminen ja etuusratkaisujen tehostuminen*

Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelmassa (PASTE) henkilöasiakkaiden palvelukanavat määriteltiin seuraavasti: verkkopalvelu, puhelinpalvelu, toimistopalvelu, suorakorvaus, postiasiointi ja yhteispalvelu. Kehittämisohjelman lähtökohta on ajatus palveluasiakkaita helposti, läheltä ja monikanavaisesti. Palvelun helppous tarkoittaa esimerkiksi etuuksien hakemisen yksinkertaistamista sekä lomakkeiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Asiointia helpottavat myös automatisointi ja suorakorvausmenettely sekä asiakkaiden aktiivinen ohjaaminen käyttämään heille sopivinta palvelukanavaa.

Kelassa henkilöasiakkaiden palvelussa hyödynnetään segmentointia, jossa asiakasta lähestytään hänen elämäntilanteestaan, ei etuudesta, käsin. PASTEN puitteissa määriteltiin Kelan palvelumalli eli yhdenmukainen tapa toimia asiakaspalvelussa. Palvelumallin käyttöönotto alkoi vuonna 2008. Palvelumallissa asetettiin tavoitteeksi, että asiakkaan asia hoidetaan laadukkaasti ”kerralla kuntoon” asiakkaan valitsemasta palvelukanavasta riippumatta. Käytännössä palvelumallin käyttöönotto merkitsi toimistoissa toimihenkilöiden erikoistumista eri rooleihin: asiakaspalveluun tai etuuden käsittelyyn ja ratkaisuun. Vuonna 2013 päättyneellä asiakasohjaukseen ja palvelumallien kehittämiseen keskittyneellä Asiakkuudenhallita-hankkeella jatkettiin asiakkuusryhmittelyn ja asiakkuuden hoitomallien kehittämistä. Hankkeen myötä henkilöasiakkaat ryhmiteltiin satunnais-, jatkuva-, muutostilanne- ja erityisasiakkaiksi sekä potentiaalisiksi asiakkaiksi. Jokaiselle asiakkuusryhmälle on tietty asiakkuuden hoitomalli eli Kelan toimintatapa hoitaa asiakkuutta. Esimerkiksi potentiaalisten asiakkaiden ja jatkuvan asiakkuuden kohdalla korostuvat verkkopalvelut ja puhelinpalvelu, erityisasiakkuudessa puolestaan ajanvarauspalvelut ja henkilököhtäinen Kela-neuvoja. Ryhmittelyn tavoitteena on palvelui-

den, ratkaisujen, asiakasohjauksen ja viestinnän parempi kohdistaminen asiakkaan tarpeisiin sekä Kelan palvelujen tuottavuuden parantaminen.

Palvelutoiminnan muutosten myötä etuusosaimisen rinnalle on muodostunut uusi osaamisen muoto, palveluosaaminen, jolla tarkoitetaan palvelutilanteen hallintaa ja hoitamista asiakkaan elämäntilanteen mukaan. Myös viestinnän merkitys osana asiakaspalvelua on korostunut. Kelan asiakasviestinnän välineitä ovat esitteet, verkkosivut, koteihin jaettava asiakaslehti sekä ilmoitukset ja kampanjat lehdissä, radiossa ja televisiossa. Henkilökohtainen asiakasviestintä toteutuu erilaisissa käytännön palvelutilanteissa (toimistossa, puhelimitse, sähköpostitse) sekä asiakaskirjeissä, päätöksissä ja lomakkeissa.

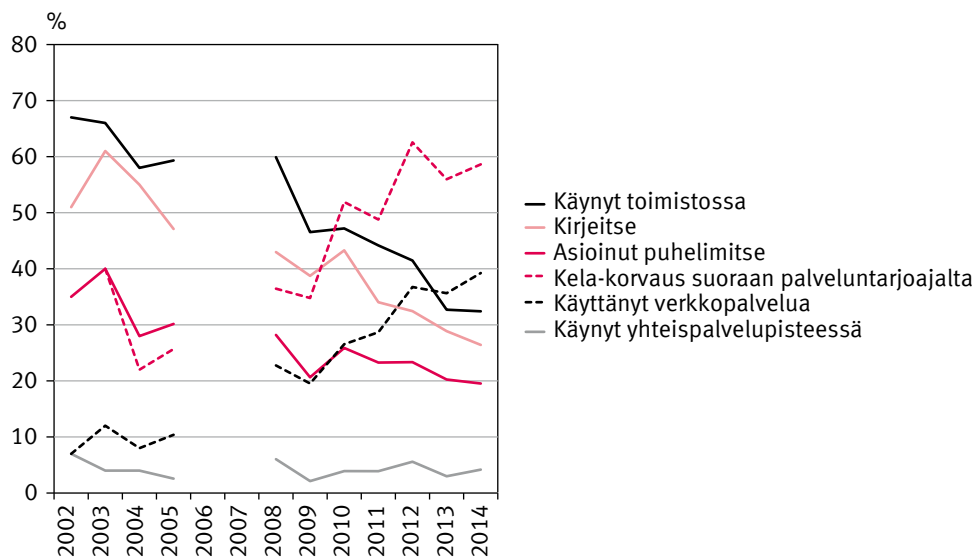
Kelan palveluverkolla tarkoitetaan kaikkia Kelan fyysisiä palvelupisteitä ja muita palvelukanavia, joissa asiakas saa Kelan tarjoamia palveluita. Palveluverkko on siis laajempi käsite kuin pelkkä toimistoverkko. Kelassa palveluverkko tarkoittaa monikanavaista palvelua, jossa toimistoverkkoa täydennetään ja korvataan muilla palvelukanavilla ja asiointitavoilla. 2000-luvulla Kelassa toteutetut muutokset ovat kääntäneet suunnan paikallishallintoajattelusta kohti monipuolisempaa Kela. Vielä pari vuosikymmentä aikaisemmin puhuttiin yhden luukun periaatteesta. Monikanavainen palvelutarjonta sekä pitkälle viety yksiköiden ja toimihenkilöiden välinen työnjako on jakanut palvelut kuitenkin monelle luukulle. Myös paikallistoimistoista on siirrytty yhä suurempiin vakuutuspiireihin. (ks. Johansen-Lampsijärvi 2012, 13–25.) Näin ollen ”yhdellä luukulla” tehtävä toimistoasiointi on muuttumassa monikanavaiseksi Kela-asiointiksi ja palvelun läheisyys merkitsee laajaa palveluverkkoa eli vaihtoehtoisia palvelukanavia.

Palvelukanavien monipuolistuminen on nähtävissä niin Kelan asiakaspalvelua antavien toimipisteiden (taulukko 1, s. 6) kuin Kelassa asiointin (kuvio 1, s. 6) muutoksina. Sekä Kelassa että yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa paikallisviranomaisten toimialueet ovat laajentuneet. Usealla hallinnonalalla palveluverkon on ennustettu tiivistyvän tulevaisuudessa entisestään (Valtiovarainministeriö 2013, 31). Kelan palvelutoiminnassa tämä näkyy ennen muuta toimistojen määrän vähentymisenä. Kun vielä 1990-luvulla Kela laajensi toimistoverkkoaan, 2000-luvulla toimistoverkkoa on supistettu varsin tuntuvasti (taulukko 1).

Taulukko 1. Kelan toimipisteiden lukumäärä 2001–2013.

	Toimistoja	Sivuvastaanottoja	Yhteispalvelupisteitä	Yhteensä
2001	264	69	123	456
2002	263	65	127	455
2003	263	60	131	454
2004	263	52	155	470
2005	263	47	152	462
2006	263	43	145	451
2007	263	41	152	456
2008	256	23	80	359
2009	251	18	85	354
2010	232	3	115	350
2011	216	2	136	354
2012	215	1	157	373
2013	199	1	159	359

Lähde: Kela 2013 ja 2014a.

Kuvio 1. Asiointitavan muutokset 2000-luvulla (% asioineista).

Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2002–2014.

Taulukko 2. Eri palvelukanavissa asioineiden määrät vuosina 2010–2013 (milj.).

	2010	2011	2012	2013
Verkkopalvelu	6,4	8,1	9,9	12
Toimistopalvelu	3,1	2,8	2,8	2,5
Puhelinpalvelu	1,8	1,9	1,7	1,7
Suorakorvaus	28,7	29,5	31	35,8
Yhteensä	40,0	42,3	45,4	52,0

Lähde: Kela 2014b ja 2014c.

2010-luvulla vakuutuspiirejä on lisäksi yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja toimistoja on korvattu yhteispalvelulla. Yhteispalvelussa palvelua annetaan toisen toimijan puolesta, ja yleisin palvelupisteen toimeksisaaja on kunta. Yhteispalvelulain mukaista palvelua voivat toimeksiantaa ja saada Kela, maistraatti, kunta, poliisi sekä työ- ja elinkeinotoimistot. Tällainen palveluyhteistyömuoto on myös Työvoiman palvelukeskusyhteistyö (TYP). Kelan ja eri viranomaisten yhteispalvelupisteissä annetaan avustavaa asiakaspalvelua, joka tarkoittaa lähinnä etuushakemusten vastaanottamista. Taulukosta 1 havaittava epäsystemaattinen yhteispalvelupisteiden lukumäärän vaihtelu johtuu yhtäältä Kelan yhteispalvelusopimusten määräaikaisuuksista ja toisaalta yhteispalvelun määritelmän muutoksista. Yhteispalvelu on joka tapauksessa kasvava osa Kelan palvelutoimintaa, ja se on tapa jota julkishallinnon ja muita palveluja keskitetyistä yhdestä paikasta.

Perinteisen käyntiasioinnin ja sen tarpeen vähentyminen selittyy pitkälti muiden asiointitapojen merkityksen kasvulla. Asiakaspalvelu 2014 -hankkeen valtion palveluntuottajille ja Kelalle tekemän kyselyn mukaan vuonna 2011 keskimäärin noin 25 prosenttia asiakaspalveluhenkilöstön ja noin 40 prosenttia asiantuntijoiden antamasta asiakaspalvelusta on annettu käyntiasiointina palveluntuottajien omissa toimipisteissä. Asiakaspalvelutilanteista keskimäärin lähes puolet tapahtuu puhelimitse ja noin neljäsosa verkon kautta (ml. sähköposti). Asiantuntijoiden antamassa asiakaspalvelussa puhelinpalvelun osuuden on arvioitu olevan keskimäärin noin 40 prosenttia ja verkon kautta tapahtuvan asioinnin osuus vajaa 20 prosenttia. Valtion eri viranomaisten ja Kelan palveluntuotannon kehittämishankkeissa palveluita pyritään yhä enenevästi kehittämään sellaisiksi, että asiakkaiden asiointitarve vähenee (esimerkiksi esitäytetty veroilmoitus) tai että asiointi hoidetaan muuten kuin käymällä henkilökohtaisesti viranomaisen toimipisteessä (sähköiset palvelut, puhelinpalvelut ja postitse hoidettavat palvelut). (Valtiovarainministeriö 2013, 29.)

Kelassa asioinnin muutos on nähtävissä kuviossa 1, jossa on kuvattu sitä, millä kaikilla tavoilla Kelan kansalaiskyselyyn vastanneet asiakkaat ovat vuoden aikana asioineet Kelan kanssa. 2000-luvun alussa kaksi kolmesta Kelassa asioineista vastaajista oli asioinut paikallistoimistossa ja yli puolet kirjeitse. 2000-luvun trendi on kuitenkin ollut se, että molempien asiointitapojen yleisyys on selvästi vähentynyt. Samaan aikaan niin suorakorvaukset palveluntarjoajalta (kuten lääkäriasemalta tai ap-

teekista) kuin asiointi verkossakin ovat yleistyneet. Vuodesta 2010 lähtien suomalaisten yleisin tapa asioida Kelan kanssa onkin ollut suorakorvaus palveluntarjoajalta. Asiointi verkkopalvelussa oli puolestaan kyselytutkimuksen perusteella ensimmäistä kertaa yleisempää kuin toimistoasiointi vuonna 2013. Toimistoasiointi on näin ollen pudonnut suosituimmasta asiointitavasta kolmanneksi. Vuonna 2014 kolmannes oli asioinut henkilökohtaisesti toimistossa.

Kyselyaineistoon perustuva kuva asiointimääristä vastaa trendien osalta myös Kelassa tilastoitujen asiakasmäärien kehitystä. Taulukossa 2 on kuvattu verkko-, toimisto- ja puhelinpalvelussa sekä suorakorvauksen kautta asioivien määriä 2010-luvulla. Verkkopalvelussa asioivien määrä on neljässä vuodessa jopa kaksinkertaistunut, myös suorakorvausasioinnin määrä on kasvanut selvästi. Sen sijaan toimistossa asioivien määrä on edelleen vähentynyt. Näin ollen verkkoasiointi ja suorakorvausten käyttö ovat lisääntyneet. Huomionarvoista on myös taulukosta havaittava asiakaskontaktien määrän trendimäinen kasvu. Suorakorvausten osalta trendi heijastaa suorakorvausten laajentumista ja yleistymistä. Sen sijaan verkkoasioinnin osalta kyse saattaa olla verkossa asioinnin yleistymisen lisäksi myös asioinnin tilastointiin liittyvistä seikoista.

Kelassa onkin panostettu erityisesti verkkopalvelujen ja puhelinpalvelujen kehittämiseen. Asiointi toimistossa on kuitenkin edelleen suosittu asiointimuoto, ja sen säilyttäminen on tärkeää muun muassa niiden asiakkaiden kannalta, jotka eivät halua tai joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä uusiin sähköisiin palvelumuotoihin tai jotka tarvitsevat neuvontaa julkisen hallinnon palveluista ja niiden käytöstä. Käyntiasiakaspalvelut takaavat kaikille yhtäläiset mahdollisuudet asioiden hoitoon viranomaisten kanssa. Kelan toimistoissa asioidaan myös yhä vaativammissa elämäntilanteissa, kun niin sanottu ”helpot asiakkuusprosessit” siirtyvät muihin palvelukanaviin (ks. Heinonen ym. 2011). Tarvittaessa asiakkaalle voidaan varata henkilökohtainen asiointiaika. Toimistopalveluihin onkin kehitetty ajanvarausjärjestelmä, jonka kautta asiakkaat itse voivat varata ajan toimistosta.

Sähköinen asiointi on Kelassa ollut käytössä vuodesta 2000 alkaen. Ensimmäisiä asiakkaille verkossa tarjottuja palveluja olivat laskurit, joiden avulla asiakas voi selvittää arvion Kelan maksaman etuuden määrästä. Kela otti käyttöön muiden valtion toimijoiden (verohallituksen ja työministeriön) kanssa vuonna 2004 tunnistus.fi-palvelun. Tämän

avulla asiakkaat pystyivät asioimaan viranomaisten kanssa sähköisesti. Kelan verkkopalveluun sisältyvät Kelan verkkosivut ja sähköinen asiointipalvelu. Asiointipalvelussa on voinut hakea Kelan etuuksia sähköisesti ja marraskuusta 2012 lukien pystyi toimittamaan myös hakemuksen liitteitä sähköisesti. Samanaikaisesti liitteiden sähköisen toimittamisen kanssa otettiin käyttöön mahdollisuus lähettää vapaamuotoisia viestejä suojatun yhteyden avulla Kelalle.

Suomalaiset viranomaiset ja julkinen hallinto ovatkin ottaneet verkon aktiivisesti käyttöön yhtenä palvelukanavana asiakkaille. Tiedon hankkimisen lisäksi asiakkaat voivat viranomaisten kotisivuilla käyttää sähköistä asiointipalvelua, kuten ladata, täyttää ja palauttaa lomakkeita. Kansalaisten asiointi viranomaisten kanssa onkin suureksi osaksi tiedon hakemista tai lomakkeiden täyttämistä. (Kohvakka 2011.) Verkossa asioimiseen liittyy monenlaisia hyötyjä esimerkiksi kestävän kehityksen näkökulmasta. Verkossa toimitettujen hakemusten ja liitteiden käsittely on myös nopeampaa, kun hakemusta tai liitteitä ei tarvitse lähettää postitse.

Merkittävä muutos Kelan puhelinpalvelulle on ollut yhteyskeskuksen aloittaminen vuonna 2006 (ks. Heinonen 2009; Raevaara ym. 2013). Aikaisemmin asiakkaat soittivat toimistoihin ja työntekijät vastasivat puheluihin muiden töiden lomassa. Vuoden 2009 aikana puhelinpalvelusta tuli valtakunnallinen palvelukanava. Yhteyskeskuksen palvelu on jaettu palvelunumeroihin asiakkaiden eri elämäntilanteisiin liittyvien etuuksien perusteella. Asiakasta voidaan palvella missä Kelan yksikössä tahansa, koska asiakastiedot on tallennettu Kelan valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Uudistuksella pyrittiin tarjoamaan kaikille yhtäläistä palvelua asuinpaikasta riippumatta.

Palvelukanavien muutoksia ovatkin tukeneet vahvasti etuuksien ratkaisutoimintaan tehdyt uudistukset. Sähköisen asiakirjahallinnan käyttöönoton myötä vuosina 2000–2004 etuusratkaisuja alettiin tehdä koko maassa sähköisesti, jolloin ruuhkaisista toimistoista töitä voitiin siirtää muualle Suomeen. Etuusratkaisun tekeminen ei enää muutoksen myötä ollut fyysisesti sidottu toimistoon. Esimerkiksi asiakas voi toimittaa asumistukihakemuksen Rovaniemen toimistoon, mutta asumistukipäätös voidaan antaa hänelle Helsingin toimistosta. Vuonna 2010 ryhdyttiin uudistamaan etuuksien tietojärjestelmiä ja verkkoasiointia (ns. ARKKI-hanke). Tietojärjestelmien lisäksi hankkeessa kehitetään eri toiminnallisuuksia. Esimerkiksi prosesseja uu-

distetaan automaatiota lisäämällä ja manuaalivaihtoehtoja tehostamalla. Lisäksi vuonna 2011 uusittiin Kelan asiakaspalvelun tietojärjestelmä ja etuustöiden hallintajärjestelmä (ns. OIWA-hanke). Nämä muutokset vaikuttivat Kelan sisäiseen toimintaan.

Asiakaspalveluun on tullut viime vuosina myös uusia palvelumuotoja. Esimerkiksi vammaisten tulkkauspalvelut siirtyivät kunnilta Kelan hoidettavaksi syksyllä 2010. Takuueläkkeen myötä otettiin puolestaan käyttöön suullinen asiointi vuonna 2011. Asiakas voi laittaa hakemuksen vireille suullisesti, joko puhelimitse tai toimistossa. Vain osaa Kelan etuuksista, esimerkiksi vanhuuseläkettä, voi hakea suullisesti.

Kokonaisuudessaan Kelan palvelutoimintaa on 2000-luvulla pyritty tehostamaan monin keinoin. Samalla tarkoitus on ollut tuottaa julkisen hallinnon parasta palvelua. Palvelutoimintaa on kehitetty organisoimalla asiakaspalvelua uudelleen. Palvelukanavia on lisätty ja uudistettu ja niiden tarjoamat palvelut on pyritty saamaan vastaamaan nykypäivän asiakkaiden tarpeita. Verkkoasiointista on tullut yksi suurimmista palvelukanavista, kun perinteisen toimistopalvelun asiakasmäärät ovat vähenemään päin.

3 Tavoitteet ja aineistot

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisten mielikuvia ja arvioita Kelan toiminnasta. Aluksi tutkitaan kansalaisten yleisiä arvioita Kelan toiminnasta ja Kelassa asioinnin vaivattomuudesta. Toiseksi analysoidaan suomalaisten luottamusta Kelaan kohtaan vertailemalla Kelaan koskevaa luottamusta muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin. Kolmanneksi selvitetään kansalaisten mielipiteitä siitä, missä määrin Kela on onnistunut toteuttamaan arvojensa ja strategiansa mukaista palvelua. Näiden kolmen yleisemmän teeman jälkeen siirrytään tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin Kelan palvelutoimintaa. Tähän sisältyvät asiointitapoihin liittyvät preferenssit sekä mielipiteet etuuksien toimeenpanosta ja siinä onnistumisesta.

Edellä mainittuja osa-alueita analysoidaan yhtäältä 2000-luvulla tapahtuneiden muutosten ja toisaalta Kelassa asioinnin näkökulmista. Tutkimuksen 2000-luvun kestävän aikajänteen avulla on mahdollista tarkastella, missä määrin Kelan palvelutoiminnassa tapahtuneet muutokset, kuten palvelukanavien monipuolistuminen ja etuusratkaisujen tehostuminen, näkyvät Kelaan koskevissa

arvioissa ja mielipiteissä. Tutkimuksessa tarkastellaan väestötason mielipiteitä, mutta fokuksena on kuitenkin myös se, missä määrin kokemukset Kelan palvelutoiminnasta näkyvät vastaajien arvioissa ja mielipiteissä. Tämän vuoksi kutakin osa-aluetta tarkasteltaessa tutkitaan, millä tavoin eri palvelukanavia käyttäneiden ja eri etuuksia saaneiden mielipiteet eroavat toisistaan ja niistä, joilla ei ole ainakaan lähiaikojen kokemuksia Kelassa asioinnista. Mielipiteitä on myös tarkasteltu demografisten ja sosioekonomisten tekijöiden suhteen. Analyysien raportointi on kuitenkin rajattu siten, että mahdolliset mielipide-erot eri demografisten ja sosioekonomisten ryhmien välillä raportoidaan vain tekstissä. Muuttujien väliset tilastolliset merkitsevyydet raportoidaan niin ikään tekstissä.

Tutkimuksen ensisijaisena aineistona hyödynnetään Kelan tutkimusosaston tilaamia TNS Gallupin vuosina 2000, 2002–2005 ja 2008–2014 keräämiä puhelinhaastatteluaineistoja (ns. kansalaiskyselyjä) (taulukko 3). Kerätyt puhelinhaastattelut edustavat 15 vuotta täyttäneitä väestöä Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Eri vuosien aineistojen otosten muodostamisessa sovellettiin monivaiheista ositettua otantaa. Otantavaiheessa aineistot tehtiin edustavaksi iän, sukupuolen ja maantieteellisen sijainnin osalta. Aineistoilla on selvitetty kansalaisten mielipiteitä Kelan palveluiden käytöstä ja toiminnasta, etuuksista ja niiden toimeenpanosta sekä Kelan palvelutoiminnan kehittämistarpeista.

Aineistolle on laskettu painokerroin, jossa otostiedot on painotettu demografisten ja maantieteelliseen sijaintiin liittyvien tekijöiden osalta.

Kansalaiskyselyssä on niin kutsuttu ydinmoduuli, joka sisältää tiedot Kelassa asioinnista, asioinnin syistä ja asiointitavoista. Näiden lisäksi ydinmoduuli sisältää kouluarvosanat Kelan eri palvelumuodoista saaduille palveluille ja yleisarvosanat eri organisaatioiden toiminnalle. Ydinmoduulin kysymykset on kysytty vuosittain. Kaksi muuta moduulia ovat noin joka kolmas vuosi kysyttävät Kelan palvelu ja Kelan etuudet -moduulit. Kelan palvelu -moduuli sisältää tietoa palvelukanavia koskevista preferensseistä ja vastaajien antamista arvosanoista Kelan eri toiminnoille. Lisäksi on tiedusteltu mielipiteitä Kelasta sosiaaliturvan toimeenpanijana. Kelan etuudet -moduulissa mitataan puolestaan mielipiteitä etuuksien toimeenpanosta ja riittävydestä sekä luottamusta eri organisaatioihin.

Soveltuvien osin vertailuaineistoina käytetään kolmea eri kyselyaineistoa, joilla voidaan tarkemmin analysoida, millä tavoin kokemukset Kelan palvelutoiminnasta välittyvät Kelaa koskeviin näkemyksiin. Kelan sidosryhmäkyselyt ovat myös TNS Gallupin puhelinhaastatteluin ja myöhemmin Kelan tutkimusosaston nettikyselyin kerättyjä aineistoja (vuosina 2009 ja 2013 nettikysely) (taulukko 3). Sidoryhmäaineiston tavoitteena on saada tietoa siitä, miten sidoryhmät arvioivat Kelaa yhteiskunnalli-

Taulukko 3. Kansalaiskyselyn ja sidoryhmäkyselyn aineistojen kuvaus.

Vuosi	Kansalaiskysely		Sidosryhmäkysely	
	Tapausten lukumäärä (N)	Aineiston keruuajankohta	Tapausten lukumäärä (N)	Aineiston keruuajankohta
2000	1 002	Toukokuu	299	Toukokuu–kesäkuu
2002	1 000	Elokuu–syyskuu		
2003	1 000	Elokuu–syyskuu	328	Syyskuu
2004	1 000	Elokuu–syyskuu	70	Syyskuu–lokakuu
2005	1 000	Elokuu	72	Elokuu
2008	1 000	Huhtikuu–toukokuu	70	Toukokuu
2009	1 002	Elokuu	231	Helmikuu–maaliskuu
2010	1 000	Kesäkuu–heinäkuu		
2011	1 002	Kesäkuu–heinäkuu		
2012	1 005	Kesäkuu–heinäkuu		
2013	1 006	Kesäkuu–heinäkuu	372	Maaliskuu–huhtikuu
2014	1 003	Kesäkuu–heinäkuu		

sena toimijana ja yhteistyökumppanina. Samalla haetaan tietoa siitä, miten Kela voisi parantaa yhteistyötä ja viestintää sidosryhmille. Sidoryhmäkyselyssä on valittu mukaan joukko henkilöitä, jotka työskentelevät keskeisten Kelan yhteistyökumppanien palveluksessa. Vastaajat on pyritty poimimaan siten, että mahdollisimman moni vastaaja on vähintäänkin aika ajoin tekemisissä Kelan ja/tai sen hoitamien asioiden kanssa. Kyselyjen kohderyhmät ovat vaihdelleet jonkin verran kyselystä toiseen. Esimerkiksi vuosien 2004, 2005 ja 2008 aineistot koostuvat vain median edustajista.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään vuosien 2003, 2009 ja 2013 kyselyjä. Vuonna 2003 kohdejoukkona olivat järjestöt, yritykset, kansanedustajat ja virkamiehet. Kansanedustajat on haastateltu puolueen mukaan kiintiötynä siten, että mikään puolue ei saa yliedustusta aineistossa. Oros yritysten edustajista on poimittu yritysrekisteristä yritys-koon ja toimialan mukaan ositettuna. Yrityksissä haastatteluun vastasivat henkilöstöasioista vastaavat päätöksentekijät. Näiden lisäksi järjestöjen ja virkamiesten otanta on

poimittu harkinnanvaraisesti siten, että ryhmien edustavuus otettiin poiminnassa huomioon.

Vuoden 2009 nettikyselyn vastausosuudeksi tuli varsin hyvä 50 prosenttia. Tuolloin tarkastelussa mukana olleet sidosryhmät edustivat kansanedustajia, terveydenhuollon toimijoita (terveyskeskuslääkärit, sairaanhoitopiirit, yksityiset lääkäriasemat), järjestöjä, ministeriöitä, kuntia, valtionhallinnon yksiköitä, työmarkkinajärjestöjä, työttömyyskassoja, yksityisiä palveluntuottajia (mm. taksiyrittäjät, kuntoutustoimijat ja apteekit) sekä pankki- ja finanssisektoria (ml. työeläke).

Vuoden 2013 kyselyn vastausosuus oli vain 33 prosenttia. Kyselyn kohdejoukkona olivat terveydenhuollon toimijat (sairaanhoitopiirit), yliopistot ja tutkimuslaitokset, työmarkkinajärjestöt, pankki- tai vakuutusala, ministeriöt, yritykset, eduskunta (Kelan valtuutetut ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenet), järjestöt, kolmannen sektorin sekä valtion- ja paikallishallinnon toimijat ja media.

Taulukko 4. Toimistojen asiakaskyselyn ja etuuspäätöksen saaneiden kyselyn aineistojen kuvaus.

Vuosi	Toimistojen asiakaskysely			Kysely etuuspäätöksen saaneille		
	Vastaajien lukumäärä (N)	Perusjoukon koko	Palautusosuus (%)	Vastaajien lukumäärä (N)	Perusjoukon koko	Palautusosuus (%)
1996	13 855	22 643	61			
1997	15 778	27 130	58			
1998	16 513	27 736	60			
1999	19 570	30 618	64			
2000	19 767	31 060	64			
2001	19 902	30 114	66			
2002	19 124	30 834	62			
2003	18 579	28 695	65			
2004	15 119	22 979	66			
2005	17 307	25 569	68	1 500	3 000	50
2006	16 550	24 781	67			
2007	15 762	22 231	71			
2008	13 961	21 445	65	1 207	3 000	40
2009	13 551	21 199	64			
2010	16 813	28 020	60			
2011	13 172	-	-	1 169	3 000	39
2012	12 250	-	-			
2013	10 741	-	-	638	1 800	35

Toimistojen asiakaskyselyin (taulukko 4) on vuodesta 1996 kerätty tietoa Kelan toimistoissa käyvien asiakkaiden tyytyväisyydestä palveluun. Kyselylomake jaetaan asiointitapahtuman yhteydessä kaikille tiettyinä päivinä Kelan toimistoissa asioineille henkilöille. Kyselyn keruutapa jäljittelee näin ollen satunnaisotannan ajatusta. Kyselyjen palautusosuudet ovat olleet suuret, 60–70 prosentin luokkaa. Niissä pyritään kysymään vain niitä asioita, joihin toimistot voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa. Kyselyssä on oltu kiinnostuneita toimistojen palvelun toiminnallisesta laadusta eli toimiston ja asiakkaan vuorovaikutuksesta. Toiminnalliseen laatuun vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa asiakaspalvelijoiden palveluaittius, asioinnin nopeus ja sujuvuus sekä toimistojen aukioloaikojen sopivuus. Sen sijaan palvelun teknistä laatua eli palvelun lopputuloksena syntyvää tuotetta (etuutta) ja sen ominaisuuksia (mm. etuuden saantiehtoja ja riittävyttä) sekä tuotteen toimeenpanoa kyselyssä on tarkasteltu vähemmän. Myös asiakkaiden toimeentulo ja siihen liittyvät ongelmat on rajattu kyselyn ulkopuolelle. (ks. Mattila 2003; Laatu 2004; Kapanen ym. 2006.)

Kysely etuuspäätöksen saaneille asiakkaille (taulukko 4) on kerätty vuosina 2005, 2008, 2011 ja 2013. Kyselyn kohdejoukkona ovat Kelan asiakkaat, jotka ovat saaneet Kelasta etuuspäätöksen. Kyselyjen avulla on kartoitettu asiakkaiden kokemuksia ja tyytyväisyyttä asiointiprosessista, Kelan toiminnasta ja etuuksista. Aineiston otoksen muodostamisessa on hyödynnetty etuuden mukaista ositettua otantaa. Aineistoille on laskettu painokerroin, jolloin on saatu alkuperäisen perusjoukon etuusjakaamaa vastaava jakaama.

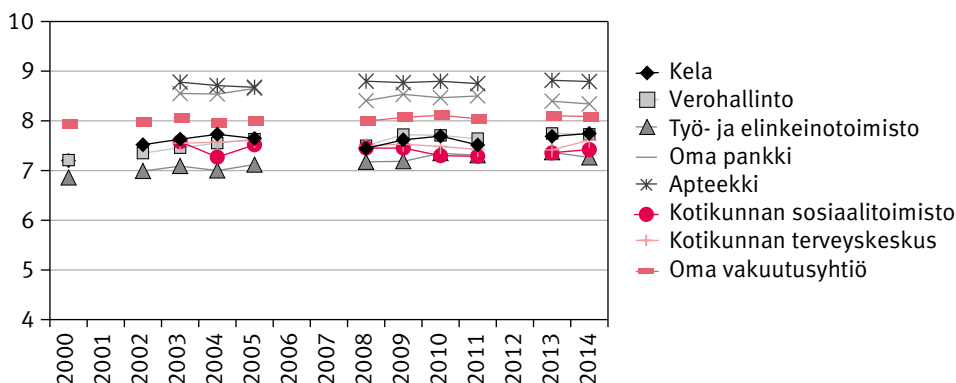
4 Tulokset

4.1 Yleisarvosanat eri organisaatioille ja palvelumuodoille

Kuviossa 2 tarkastellaan eri organisaatioille annettujen yleisarvosanojen kehitystä 2000-luvulla. Tulosten mukaan kouluarvosanoissa ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia. Vuodesta riippumatta apteekkien ja pankkien toiminnalle annetaan korkeimmat arvosanat. Apteekit yltyvät jopa lähes kiitettävään keskiarvoon. Yli kahdeksan keskiarvon saavuttaa myös yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminta. Julkiset organisaatiot saavat edellisiä hieman heikompia arvosanoja. Näistä muita hieman korkeampia arvosanoja saavat Kela ja verohallinto. Vielä 2000-luvun alussa Kela ylsi niukasti verohallintoa korkeampiin keskiarvoihin. Verohallinnon saamat arvosanat ovat kuitenkin parantuneet ja keskiarvot ovat ylittäneet myös hieman Kelan toiminnalle annettuja keskiarvoja korkeammalle. Erot verohallinnon ja Kelan välillä ovat kuitenkin erittäin pienet. Vuonna 2014 molempien keskiarvot olivat 7,7; Kelan osalta paras arvosana ja verohallinnon osalta yksi parhaimmista keskiarvoista koko tarkasteluperiodilla. Kelan toiminta on kansalaisten mielestä parempaa kuin työ- ja elinkeinotoimiston, kotikunnan sosiaalitoimiston ja kotikunnan terveyskeskuksen. Vuonna 2014 näille organisaatioille annettujen kouluarvosanojen keskiarvot vaihtelivat 7,6:sta (kotikunnan terveyskeskus) 7,3:een (työ- ja elinkeinotoimisto).

Taulukosta 5 (s. 12) huomataan, että Kelassa asioineet antavat vuodesta riippumatta jonkin verran korkeampia arvosanoja kuin ne, jotka eivät ole ainakaan viimeisen vuoden aikana asioineet Kelassa. Asiointi-

Kuvio 2. Yleisarvosanat eri organisaatioiden toiminnalle (keskiarvo, kouluarvosana 4–10).



Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2000, 2002–2005, 2008–2011 ja 2013–2014.

tapojen välillä ei kuitenkaan ole systemaattisia eikä tilastollisesti merkitseviä eroja. Puhelimitse Kelan kanssa asioineet ovat useimpina vuosina jonkin verran kriittisempiä kuin muilla tavoilla asioineet. Vastaavasti sairaanhoito-, lääke- ja matkakorvauksia saaneet antavat hieman parempia arvosanoja kuin muut. Vuonna 2014 Kela-korvauksien lisäksi tilastollisesti merkitseviä eroja eri etuuksia saaneiden välillä löytyy ainoastaan työttömyys- ja opintoetuuksien osalta. Näiden vuoksi Kelassa asioineet antavat Kelalle muita heikompia arvosanoja. Erot etuuksia saaneiden välillä ovat kuitenkin varsin pieniä ja eri vuosia tarkasteltaessa tilastollisesti merkitsevät erot vaihtelevat jonkin verran. Esimerkiksi vuonna 2013 työttömyysetuuksien vuoksi asioineiden lisäksi sairauspäivärahan ja yleisen asumistuen vuoksi asioineet antoivat Kelalle muita heikompia arvosanoja.

Kelan toiminnalle annetut yleisarvosanat vaihtelevat jonkin verran eri väestöryhmien välillä. Erot ovat tosin suhteellisen pieniä ja vaihtelevat jonkin verran eri vuosien välillä. Tilastollisesti merkitseviä eroja kuitenkin on havaittavissa sosioekonomisten ryhmien välillä. Eläkeläisten ja maanviljelijöiden antamat arvosanat kuuluvat vuodesta riippumatta korkeimpiin. Yrittäjät puolestaan ovat Kelan toiminnan osalta kriittisin sosioekonominen ryhmä.

Kelassa asioineilta pyydettiin lisäksi tarkempaa arviota käyttämästään palvelukanavasta (kuvio 3). Vuodesta riippumatta Kelan paikallistoimistossa asioineet antavat toimistoasioinnista keskimäärin hieman yli kahdeksikon. Myös verkkopalvelu saa käyttäjiltään sängen hyvät arvosanat. Verrattaes-

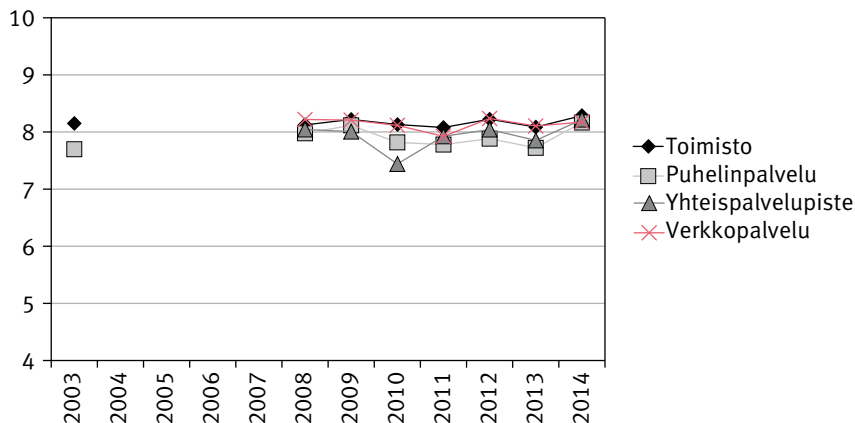
sa tuloksia Kelalle annettuihin yleisarvosanoihin (taulukko 5) toimisto- ja verkkopalvelut saavat käyttäjiltään parempia arvosanoja kuin Kelan toiminta yleisesti. Myös yhteispalvelupisteestä saatu palvelu saa joinakin vuosina arvosanakseen yli kahdeksikon. Vuosien välillä on kuitenkin toimisto- ja verkoasiointia koskevia arvioita enemmän vaihtelua. Puhelinpalvelun saamat arvosanat vaihtelevat niin ikään jonkin verran vuodesta toiseen. Muihin palvelukanaviin verrattuna puhelinpalvelu saa jonkin verran heikompia arvosanoja.

Yleisesti ottaen arvosanojen kehitystä 2000-luvulla tarkasteltaessa huomataan, että Kelan toiminnalle annetut yleisarvosanat ja eri palvelumuodoille annetut arvosanat eivät juurikaan muutu vuodesta toiseen. Lisäksi arvosanojen heilahtelut eri vuosina ovat sängen epäsystemaattisia. Eräs tekijä tuloksen taustalla on se, että erityisesti Kelan toiminnalle annettu yleisarvosana mittaa Kelan toiminnan onnistuneisuutta hyvin yleisellä tasolla. Kyseessä oleva mittari saattaakin mitata enemmän Kelaa koskevaa mielikuvaa kuin Kelan toimintaa sinänsä. Näin on ennen kaikkea niiden vastaajien kohdalla, jotka eivät ole viimeisen vuoden aikana asioineet Kelassa. Lisäksi on huomattava, että yleisarvosanoihin samoin kuin eri palvelumuodoille annettuihin arvosanoihin saattavat vaikuttaa Kelan palvelutoiminnan lisäksi myös etuuslainsäädäntöön liittyvät seikat, joihin palvelutoiminnan kehitystyöllä ei juurikaan pystytä vaikuttamaan. Tästä huolimatta on yllättävää, että panostukset esimerkiksi verkkopalveluiden parantamiseksi eivät näy systemaattisemmin verkossa asioivien antamissa arvosanoissa.

Taulukko 5. Yleisarvosanat Kelan toiminnalle (keskiarvot, kouluarvosanat 4–10).

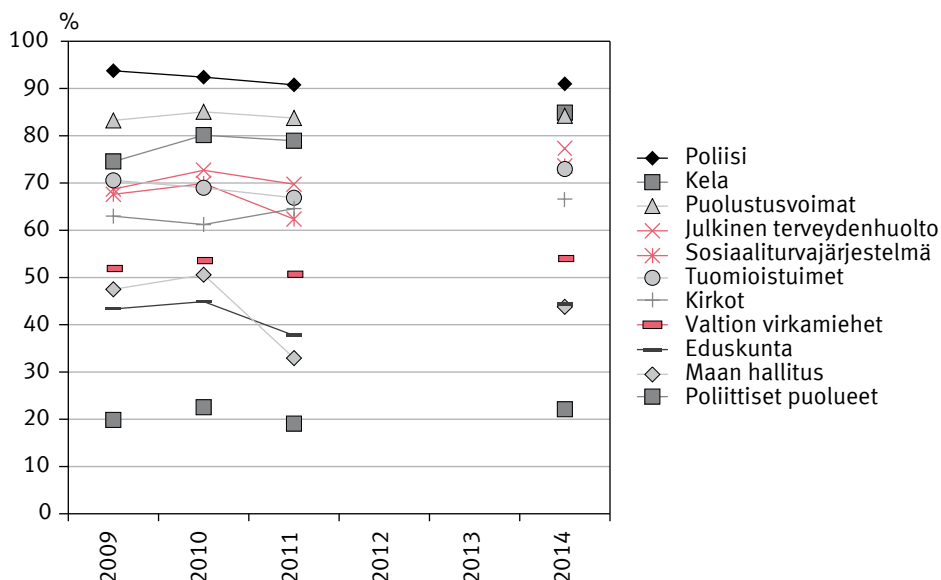
	Asioinut viimeisten 12 kuukauden aikana							
	Ei asioinut	Kaikki asioineet	Toimisto	Yhteis-palvelupiste	Puhelimitse	Kirjeitse	Verkko-palvelu	Kela-korvaus
2002	7,47	7,57	7,62	7,58	7,58	7,51	7,68	-
2003	7,58	7,71	7,76	7,82	7,55	7,63	7,53	-
2005	7,50	7,76	7,70	7,95	7,40	7,77	7,72	7,77
2008	7,39	7,50	7,58	7,52	7,41	7,42	7,42	7,63
2009	7,48	7,73	7,61	7,82	7,52	7,66	7,47	7,79
2010	7,48	7,81	7,63	7,50	7,45	7,76	7,49	7,97
2011	7,39	7,58	7,55	7,36	7,45	7,56	7,48	7,61
2013	7,49	7,80	7,61	7,71	7,30	7,66	7,66	7,83
2014	7,57	7,86	7,88	7,70	7,71	7,84	7,83	7,92

Kuvio 3. Kouluarvosanat Kelan eri palvelumuodoista saadulle palvelulle vuosina 2003 ja 2008–2014 (kyseistä palvelua käyttäneet, keskiarvot).



Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2003 ja 2008–2014.

Kuvio 4. Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin vuosina 2009–2011 ja 2014. Osuus vastaajista, jotka luottavat instituutioon paljon tai erittäin paljon (%).



Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2009–2011 ja 2014.

4.2 Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin

Luottamus eri muodoissaan on useiden tutkimusten mukaan erityisen vahvaa Pohjoismaissa (Delhey ja Newton 2003; Rothstein ja Stolle 2008; Kouvo 2014). Tätä on selitetty verrattain pienillä tuloeroilla, protestanttisella perinteellä, maiden vauraudella, etnisellä yhtenevyydellä sekä hyvällä hallinnolla. Tutkimukset ovat lisäksi osoittaneet, että hyvinvointijärjestelmien luonteella on yhteys luottamukseen. Universalististen järjestelmien, jotka eivät tee jakoa tuen tai palvelun saajan ja maksajan välillä, on oletettu tuottavan vahvaa luottamusta. Sen sijaan tarveharkintaan pohjautuvien selektiivisten

järjestelmien on oletettu tuottavan epäluuloa sekä hyvinvointi-instituutioita että muita ihmisiä kohtaan (Kouvo ym. 2012).

Suomalaisten luottamus erilaisiin yhteiskunnallisiin instituutioihin vaihtelee huomattavasti riippuen siitä, mistä instituutiosta on kyse (kuvio 4). Vuodesta riippumatta luotettavimpina pidettyjen instituutioiden kärkikolmikkoa ovat muodostaneet poliisi, puolustusvoimat ja Kela. Näihin luottaa paljon tai erittäin paljon yli 80 prosenttia suomalaisista. Heikointa luottamus on puolestaan poliittisia instituutioita – eduskuntaa, hallitusta ja puolueita – kohtaan. Institutionaalisen luottamuksen keski-

kastissa ovat julkinen terveydenhuolto, tuomioistuimet, kirkot sekä sosiaaliturvajärjestelmä.

Vuosien 2009 ja 2014 välinen vertailu osoittaa lisäksi, että kovinkaan suuria muutoksia luottamuksessa ei ole tapahtunut. Maan hallituksen luottamuksen romahtaminenkin on selitettävissä sillä, että vuoden 2011 kysely ajoittui kesäkuulle, jolloin hallitusta oltiin vasta muodostamassa. Kolme vuotta myöhemmin hallitukseen luottavien osuus on noussut 44 prosenttiin. Muita äkkinäisiä muutoksia kuviosta ei ole havaittavissa. Luottamus tiettyihin instituutioihin on kuitenkin vähitellen parantunut. Esimerkiksi luottamus Kelaan on vahvistunut asteittain. Viidessä vuodessa Kelaan luottavien osuus on kasvanut 75 prosentista 85 prosenttiin. Myös julkiseen terveydenhuoltoon luottavien osuus on kasvanut (67 prosentista 77 prosenttiin).

Luottamus Kelaan on sangen luja kaikissa väestöryhmissä. Sukupuoli, ikä, koulutus, tulot tai työmarkkina-asema eivät ole tilastollisesti merkitsevissä yhteydessä luottamuksen kanssa. Myöskään puoluekannatuksella tai sillä, missä päin Suomea ja minkä tyyppisessä kunnassa vastaaja asuu, ei ole merkitystä. Luottamus vaihtelee kuitenkin eri sosioekonomisten asemien välillä. Yli 90 prosenttia maanviljelijöistä luottaa Kelaan paljon tai erittäin paljon. Myös opiskelijoiden luottamus on keskimääräistä vahvempaa. Kela herättää sen sijaan vähiten luottamusta yrittäjien keskuudessa. Yrittäjistäkin yli 60 prosenttia luottaa Kelaan paljon tai erittäin paljon.

Kelassa tavalla tai toisella asioineiden luottamus on hieman vahvempaa kuin niiden, jotka eivät ole asioineet Kelassa. Tämä yhteys ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä. Myös sillä, mitä etuutta tai palvelua asiointi koskee, on pieni merkitys. Keskimääräistä lujempi luottamus on niillä, joiden asiointi koski sairaanhoitokorvauksia, lapsiperhe-etuuksia, opintoetuuksia, kuntoutusta sekä Kela-korttia tai EU-sairaanhoitokorttia. Vastaavasti ne, joiden asiointi koski sairauspäivärahaa, Kelan eläkkeitä tai työttömyyskorvauksia, luottavat Kelaan keskimääräistä vähemmän. Näistä tilastollisesti merkitseviä eroja oli kuitenkin vain niillä, joiden asiointi koski sairaanhoitokorvauksia ja Kelan eläkkeitä. Luottamuksella ei ole yhteyttä palvelukanavan käyttöön.

Etuuksien taso ja saantiehtot ovat seikkoja, joihin Kela ei etuuksia toimeenpannessaan pysty vaikuttamaan. Kela ei ole kitsas eikä liian antelias eikä se jaa etuuksia liian löysin tai tiukin perustein. Näistä asioista päättävät lainsäätäjät. Etuuksien riittävyys

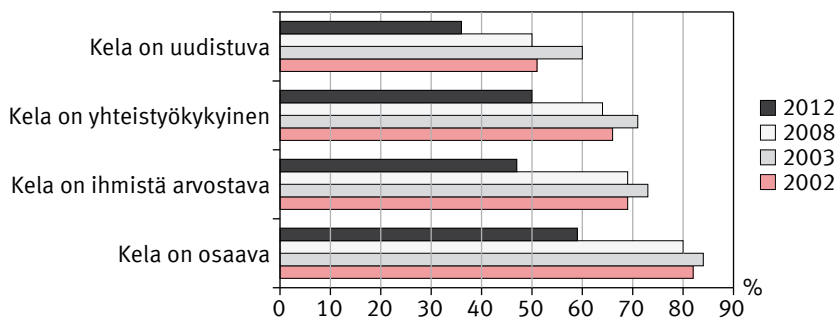
on kuitenkin yhteydessä Kelaan koskevaan luottamukseen. 87 prosenttia niistä Kelassa asioineista, joiden mielestä heidän saamansa tuki oli riittävää, luottavat Kelaan paljon tai erittäin paljon. Luottamus Kelaan putoaa kuitenkin yli 10 prosenttiyksikköä, mikäli tuen taso koettiin riittämättömäksi tai asiakas ei saanut tukea lainkaan. Tulosten valossa tuntuukin kiistämättömältä, että myös Kelan aktiivinen osallistuminen toimeentuloturvasta käytyyn keskusteluun ja huolehtiminen etuuksien tason riittävydestä on sen intressien kannalta myönteistä toimintaa ja voidaan nähdä laajasti katsottuna myös osana hyvää asiakaspalvelua.

4.3 Kelan arvot ja strategiset painopisteet

Kelan toimintaa ohjaavat arvot on määritelty seuraavasti: Kela on uudistuva, yhteistyökykyinen, ihmistä arvostava ja osaava. Kuviossa 5 tarkastellaan, missä määrin nämä luonnehdinnat ovat yhdistettävissä Kelaan kansalaisten mielestä. Tuloksia tulkittaessa on syytä ottaa huomioon kysymysten ja vastausvaihtoehtojen muotoilun vaihtuminen ajallista muutosta tarkasteltaessa. Vuosina 2002–2008 kysymykset muotoiltiin seuraavasti: ”Missä määrin eri ominaisuudet ja luonnehdinnat sopivat kuvaamaan Kelaan?”. Kuviossa raportoidaan näiden vuosien osalta niiden vastaajien prosenttiosuus, joiden mielestä luonnehdinta sopii Kelaan hyvin tai melko hyvin. Vuonna 2012 kysymys muotoiltiin Likertasteikollisella väittämällä. Näin ollen kuviossa raportoidaan niiden vastaajien prosenttiosuus, jotka ovat väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä.

Kysymysten ja vastausvaihtoehtojen muotoilu vaikuttaa tuloksiin. Luonnehdintoja sopivina pitävien osuudet ovat kunkin tarkasteltavan seikan osalta selvästi suurempia kuin väitteiden kanssa samaa mieltä olevien osuudet. Kansalaismielipide siitä, missä määrin Kelan arvot on yhdistettävissä Kelaan, vaihtelee kysymysten muotoilusta ja vuodesta riippumatta kuitenkin samalla tavoin. Kelaan pidetään osaavana organisaationa. Noin 80 prosenttia vastaajista pitää osaavuutta Kelaan sopivana luonnehdintana ja väitteen kanssa samaa mieltä olevienkin osuus on noin 60 prosenttia.

Kela pidetään myös varsin yhteistyökykyisenä ja ihmistä arvostavana organisaationa. Näitä seikkoja pitää Kelaan sopivina vajaa 70 prosenttia vastaajista. Vuonna 2012 puolet vastaajista oli samaa mieltä Kelan yhteistyökykyisyyttä koskevan väitteen kanssa

Kuvio 5. Näkemykset Kelan arvoista (%).

Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2002, 2003, 2008 ja 2012.

Taulukko 6. Väestön ja Kelan sidosryhmien näkemykset Kelan strategiaan liittyvistä seikoista (täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevat, %).

	Väestö		Sidosryhmät		
	Kelassa asioineet	Muut	Kaikki/ ilman mediaa	Kelan toimielimet	Media
Luotettava ja toimintavarma sosiaaliturvan toimeenpanija	74	65	81/83	89	71
Arvostaa asiakkaitaan	51	45	51/53	67	39
Toimii taloudellisesti ja tehokkaasti	34	34	36/37	44	28
Toimii ekologisesti vastuullisesti	33	38	25/30	33	18
Yhteiskunnallinen asema on vahva	85	81	92/93	95	88
Moderni organisaatio ja kulttuuri	37	30	27/30	39	10

Lähde: Kelan kansalaiskysely 2012 ja Sidosryhmäkysely 2013.

ja hieman vajaa puolet vastaajista jakoi näkemyksen, että Kela on ihmistä arvostava.

Vuodesta riippumatta vähiten kannatusta saa ajatus, että Kela on uudistuva organisaatio. Noin puolet vastaajista pitää sitä Kelaan sopivana luonnehdintana ja vuonna 2012 vain reilu kolmannes vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa. Kokonaisuudessaan näkemykset Kelan arvoihin liittyvistä seikoista heijastavat ennen muuta Kelaa koskevia mielikuvia, jotka ovat luonteeltaan varsin pysyviä. Vuosia 2002–2008 koskevat tulokset osoittavatkin, että tämänkaltaisissa yleisellä tasolla olevissa näkemyksissä ei juurikaan ole ajallista vaihtelua ainakaan näin lyhyellä aikajänteellä.

Kelan strategiatyön tuloksena strategiaan on hahmotettu kolme painopistettä. Näistä ensimmäinen liittyy asiakkaan arvostamiseen. Pyrkimys on olla lähellä asiakasta ja helpottaa asiointia sekä uudistaa palvelutapoja asiakkaan tarpeiden mukaan. Toinen painopiste koskee sosiaaliturvan vastuullista

tuottamista, joka sisältää ajatukset taloudellisesta, ekologisesta ja sosiaalisesta kestävydestä. Kolmas painopiste puolestaan koskee Kelaa työnantajana. Tavoite on olla hyvinvoiva ja moderni työyhteisö.

Strategisten painopisteiden seurantaan kehitettyjä väittämiä on kysytty vuoden 2012 kansalaiskyselyssä sekä vuoden 2013 sidosryhmäkyselyssä (taulukko 6). Valtaosa kansalaisista kokee, että Kela on luotettava ja toimintavarma sosiaaliturvan toimeenpanija. Lisäksi Kelassa viimeisen vuoden aikana asioineet ovat väitteen kanssa enemmän samaa mieltä kuin muut vastaajat. Myös Kelan sidosryhmissä on vahva konsensus Kelan luotettavuudesta ja toimintavarmuudesta. Sen sijaan asiakkaan arvostaminen jakaa mielipiteitä selvästi enemmän. Puolet Kelassa asioineista ja sidosryhmien edustajista on sitä mieltä, että Kela arvostaa asiakkaitaan. Myönteisin kanta sidosryhmistä löytyy niistä, jotka toimivat Kelan eri toimielimissä, kuten Kelan hallituksessa, valtuutettuna, tilintarkastajana, neuvottelukunnas-

sa tai asiakasraadissa. Kriittisimpiä puolestaan ovat median edustajat.

Ylipäänsä mediaa edustavat vastaajat ovat väitteestä riippumatta selvästi kriittisin vastaajajoukko. Vastaavasti Kelan toimielimissä työskentelevät ovat väitteestä riippumatta myönteisin ryhmä. Tämä näkyy myös sosiaaliturvan vastuullista tuottamista koskevia väittämiä tarkasteltaessa. Reilu kolmannes kansalaisista ja sidosryhmien edustajista on sitä mieltä, että Kela toimii tehokkaasti ja taloudellisesti. Yleisesti hieman vähemmän kannatusta saa ajatus, että Kela toimii ekologisesti vastuullisesti. Oman mielipiteen muodostaminen tämänkaltaisiin väittämiin saattaa kuitenkin olla hankalaa jopa läheisestikin Kelan kanssa työskentelevillä. Esimerkiksi väestökyselyn tuloksia tarkasteltaessa 21 prosenttia vastaajista ei osannut ottaa kantaa Kelan ekologista vastuullisuutta koskevaan väittämään ja 10 prosenttia vastaajista ei osannut muodostaa mielipidettään Kelan tehokkuudesta ja taloudellisuudesta.

Selvästi varmempia kantoja löytyy tutkittaessa mielipiteitä Kelan yhteiskunnallisesta asemasta ja organisaation nykyaikaisuudesta. Yli 90 prosenttia sidosryhmien edustajista pitää Kelan yhteiskunnallista asemaa vahvana. Myös suuri osa väestöstä on samaa mieltä. Kelan nykyaikaisuutta koskeva väittämä saa sen sijaan kriittisen vastaanoton. Sidosryhmien edustajista noin 30 prosenttia pitää Kelaa ja sen kulttuuria modernina. Kaikkein kriittisin kanta on median edustajilla, joista vain kymmenesosa on väitteen kanssa samaa mieltä. Myönteisemmin Kelan nykyaikaisuutta koskevaan väittämään suhtautuvat ne vastaajat, joilla on jonkinlainen kokemus Kelan toiminnasta. Kelan toimielimissä mukana olevista ja Kelassa viimeisen vuoden aikana asiakkaana olleista vajaa 40 prosenttia pitää Kelaa ja sen kulttuuria nykyaikaisena.

Kelan sidosryhmien näkemysten tutkimista jatketaan vielä taulukossa 7, jossa tarkastellaan sidosryhmien edustajien antamia arvosanoja Kelan toiminnasta ja sen eri osa-alueista vuosina 2003 ja 2009. Sidosryhmäkyselyjen otannassa on vuosien välillä joitakin eroja (ks. luku 3). Tästä huolimatta tulokset ovat varsin samansuuntaisia. Kelan toiminta saa yleisarvosanakseen molempina vuosina tyydyttävän arvosanan. Sidosryhmien antama yleisarvosana on lisäksi hyvin lähellä väestön antamia yleisarvosanoja (kuvio 2).

Samoin kuin Kelan arvoihin liittyviä mielipiteitä tutkittaessa (kuvio 5), Kela saa hyvät arvosanat asi-
antuntemuksestaan ja osaamisestaan. Myös toimin-

nan luotettavuus ja varmuus ylittää kouluarvosanoin yli kahdeksikkoon (ks. myös taulukko 6). Yhteistyösuhteiden hoitamisesta, palveluista ja niiden kehittamisestä sekä viestinnästä Kela saa hieman matalampia arvosanoja.

4.4 Näkemykset asioinnin vaivattomuudesta

Vuosien 2008, 2009 ja 2012 kansalaiskyselyissä pyydettiin vastaajien arvioita asioinnin vaivattomuudesta erilaisissa organisaatioissa. Kouluarvosanoin mitattuna Kelassa asiointi mielletään vaivatommaksi kuin kotikunnan terveyskeskuksessa tai työ- ja elinkeinotoimistossa asiointi (kuvio 6). Verohallinto, poliisin lupahallinto ja oma vakuutusyhtiö puolestaan saavat Kelaa parempia arvosanoja. Vertailussa ainoa yksityisen sektorin edustaja on vastaajan oma vakuutusyhtiö, joka on saanut jokaisena vuotena parhaimman arvosanan. Julkisen sektorin organisaatioiden välillä ei sen sijaan ole kovinkaan suuria eroja. Esimerkiksi vuonna 2012 arvosanat vaihtelivat 7,1:n ja 7,7:n välillä Kelan sijoituksessa näiden ääripäiden väliin.

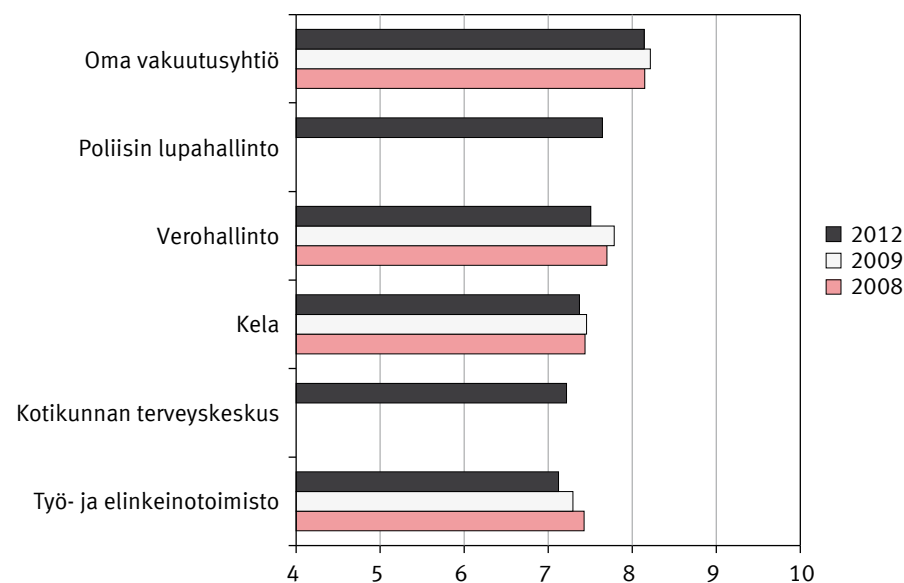
Myös ajalliset muutokset organisaatioille annetuissa arvosanoissa ovat sangen pieniä. Kelan saama arvosana on pysynyt lähes muuttumattomana. Lisäksi verohallinnon saama arvosana on jopa hienokseltaan heikentynyt. Tulosta voidaan pitää yllättävänä, sillä niin Kela kuin verohallintokin ovat pyrkineet helpottamaan asiointia muun muassa verkkopalveluja laajentamalla (ks. luku 2).

Viimeisen 12 kuukauden aikana Kelassa asioineet ovat antaneet jokaisena vuotena hieman parempia arvosanoja Kelassa asioinnin vaivattomuudesta kuin ne, jotka eivät ole asioineet Kelassa viimeisen vuoden aikana (taulukko 8). Asiointitapojen mukaiset erot eivät kuitenkaan ole kovinkaan systemaattisia eivätkä tilastollisesti merkitseviä. Vuonna 2008 toimistossa tai yhteispalvelupisteessä asioineet sekä Kela-korvauksen suoraan palveluntarjoajalta saaneet antoivat keskimäärin hieman parempia arvosanoja kuin ne, jotka olivat asioineet Kelan kanssa kirjeitse, puhelimitse tai verkkopalvelun avulla. Nämä erot ovat kuitenkin pienentyneet 5 vuoden aikana. Puhelimitse ja verkkopalvelussa asioineet antavat nyt hieman parempia arvosanoja kuin aiemmin. Vuonna 2012 palvelukanavasta riippumatta Kela saakin asioinnin vaivattomuudesta arvosanan 7,5.

Taulukko 7. Sidosryhmien arviot Kelan toiminnasta (keskiarvot, kouluarvosana 4–10).

	2003	2009
Yleisarvosana Kelan toiminnalle	7,57	7,65
Asiantuntemus ja osaaminen	8,27	8,23
Toiminnan luotettavuus ja varmuus	-	8,03
Yhteistyösuhteiden hoitaminen	-	7,40
Palvelut ja niiden kehittäminen	7,51	7,33
Kansalaisten sosiaaliturvaa koskeva viestintä ^a	7,44	7,28

Lähde: Kelan sidosryhmäkyselyt 2003 ja 2009.

^a Vuoden 2003 osalta ”Minkä kouluarvosanan Te annatte Kelalle kansalaisille tärkeistä asioista tiedottamisesta?”.**Kuvio 6.** Näkemykset asioinnin vaivattomuudesta eri organisaatioissa (keskiarvot, kouluarvosana 4–10).

Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2008, 2009 ja 2012.

Taulukko 8. Näkemykset Kelassa asioinnin vaivattomuudesta asiointitavan mukaan (keskiarvot, kouluarvosana 4–10).

Viimeisten 12 kuukauden aikana asioineet								
	Ei asioinut	Kaikki asioineet	Toimisto	Yhteis- palvelupiste	Puhelimitse	Kirjeitse	Verkkopalvelu	Kela- korvaus
2008	7,30	7,57	7,63	7,67	7,27	7,46	7,32	7,62
2009	7,24	7,60	7,44	6,96	7,45	7,49	7,43	7,59
2012	7,10	7,53	7,51	7,48	7,49	7,49	7,50	7,51
Etuuspäätöksen saaneet								
		Toimisto	Yhteis- palvelupiste	Puhelimitse	Kirjeitse	Verkkopalvelu		
2008		7,60	7,51	7,36	7,55	6,48		
2011		7,51	6,87	7,04	7,30	7,31		

Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2008, 2009 ja 2012; Kysely etuuspäätöksen saaneille 2008 ja 2011.

Etuuspäätöksen saaneille lähetetyn kyselyn perusteella saadut tulokset asioinnin vaivattomuudesta tuottavat samansuuntaisia tuloksia. Toimistossa asioineiden antamat arvosanat ovat väestökyselyn tuloksiin verrattuna lähes identtisiä. Muita palvelukanavia hyödyntäneiden asiakkaiden antamat arvosanat ovat sen sijaan väestökyselyn tuottamia arvosanoja hieman matalammat. Etuuspäätöksen saaneiden kyselyn perusteella perinteisiä toimistojä postiasiointia käyttäneet antavat jonkin verran korkeampia arvosanoja kuin muut.

Yllättävänä voidaan pitää sitä, että asiointitavalla ei vaikuta olevan kovinkaan selvää yhteyttä asioinnin vaivattomuudelle annettuihin arvosanoihin. Esimerkiksi Kela-korvauksen saaminen suoraan palveluntarjoajalta on ”asiointitapanä” täysin erilainen kuin Kelan toimistossa asiointi. Parhaimmassa tapauksessa Kela-korvauksen saaminen esimerkiksi apteekissa saattaa olla jopa niin vaivatonta, että asiakas ei välttämättä edes ymmärrä asioivansa samalla myös Kelan kanssa. Toiseksi, yksi syy verkkopalvelujen laajentamiselle on nimenomaan asiakaslähtöisyys, jolloin pyritään siihen, että asiakas voi asioida Kelan kanssa silloin, kun hänelle itselleen parhaiten sopii.

Tulosta voi kuitenkin selittää se, että ihmisillä on erilaisia preferenssejä asiointitapojen suhteen. Toiset haluavat selvittää asiansa kasvotusten, toiset verkossa. Kaikkia asioita ei myöskään välttämättä voi hoitaa haluamallaan tavalla. Lisäksi viimeisin asiointitapa antaa vain arvion siitä, mitä asiointitapa vastaaja mahdollisesti miettii arvosanaa antaessaan. Kela-korvauksen saanutkin saattaa arvosanaa antaessa pohtia muita asiointikokemuksiaan Kelan kanssa eikä sitä, kuinka helposti sairaanhoito- tai lääkekorvaus hoitui Kela-korttia vilauttamalla.

Vuonna 2012 opintoetuuksia hakeneet antoivat asioinnin vaivattomuudesta hieman paremman arvosanan kuin muut (7,6). Lähes samoja arvosanoja antavat keskimäärin myös ne, joiden asiointi on liittynyt Kela-korttiin tai EU-sairaanhoitokorttiin sekä sairaanhoito-, lääke- tai matkakorvauksiin. Sen sijaan keskimääräistä matalampia arvosanoja antavat ne, joiden asiointi liittyi vammaisuu-teen tai eläkettä saavan hoitotukeen sekä yleiseen asumistukeen (7,2). Jälkimmäinen tulos viittaa jossain määrin siihen, että lainsäädännölliseltä perustaltaan monimutkaisempi ja hakuprosessissa tarveharkintaa sisältävä asiointi koetaan vaivaloisemmaksi. Mikäli näin on, kyse on enemmän lainsäädännöllisestä kuin toimeenpanoon liittyvästä yksinkertaistamisen tarpeesta.

Opintoetuuksia saavien antamista korkeammista arvosanoista huolimatta eri ikäryhmien väliset erot viittaavat siihen, että vanhimmat ikäryhmät antavat Kelassa asioinnin vaivattomuudelle parempia arvosanoja kuin muut ikäryhmät. Tulos on päinvastainen esimerkiksi omalle vakuutusyhtiölle annettujen arvosanojen kanssa, joiden mukaan nuoremmat antavat vakuutusyhtiössä asioinnille parempia arvosanoja kuin ikääntyneemmät.

Vastaajan tuloilla tai koulutuksella ei sen sijaan ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä Kelalle annettuihin arvosanoihin. Pitkien välimatkojen Suomi heijastuu arvosanoissa siten, että maaseutumaisissa kunnissa asuvat antavat hieman heikompia arvosanoja kuin kaupunkimaisissa tai taajaan asutuissa kunnissa asuvat. Tämä pätee kaikkiin vertailussa oleviin julkisen sektorin organisaatioihin paitsi kotikunnan terveyskeskukseen, jonka asiointille maaseutumaisissa kunnissa asuvat antavat parhaimman arvosanan.

4.5 *Asiointitapoja koskevat preferenssit*

Kuten luvussa 2 havaittiin, asiointitavoissa 2000-luvulla tapahtuneissa muutoksissa korostuvat verkko- ja suorakorvausasioinnin yleistyminen ja vastaavasti kirjeitse ja henkilökohtaisesti toimistossa tapahtuvan asioinnin vähentyminen. Verkkopalvelujen suosion kasvu on nähtävissä myös kansalaisten Kela-asiointia koskevissa preferensseissä (kuvio 7). Verkko on ainoa asiointitapa, jonka kannatus on noussut 2000-luvulla. Vertailussa olevista asiointitavoista verkossa asioinnin suosio oli vielä vuonna 2000 kaikkein pienin. Vain 41 prosenttia suomalaisista oli tuolloin valmis käyttämään verkkopalveluja. Verkon käytön yleistymisen ja Kelan verkkopalvelujen tarjonnan kasvun myötä verkkoasioinnin suosio on kasvanut 12 vuodessa siten, että 64 prosenttia suomalaisista olisi valmis käyttämään Kelan verkkopalveluja. Henkilökohtainen käynti Kelan toimistossa on kuitenkin edelleen kansalaisten ykköspreferenssinä siitä huolimatta, että sen kannatus on laskenut 2000-luvulla selvästi. Puhelinpalveluja koskevien preferenssien trendi noudattelee pitkälti toimistossa käyntiä koskevien preferenssien muutoksia. Perinteinen kirjeitse tapahtuva asiointi on menettänyt sen sijaan kannatustaan erityisesti viime vuosina. Myöskään sähköpostineuvonnan kannatus ei ole enää kovinkaan suuri. Vielä vuonna 2008 noin kaksi kolmesta oli valmis kirjeitse tapahtuvaan asiointiin tai sähköpostineuvontaan. Vuonna 2012 enää reilu kolmannes kannatti kirjeenvaihtoa Kelan kanssa ja säh-

Kuvio 7. Kela-asiointia koskevat preferenssit 2000-luvulla (mitä asiointitapaa käyttäisi, %).

Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2000, 2002–2003, 2008, 2010 ja 2012.

köpostineuvontaakin reilusti alle puolet vastaajista (43 prosenttia).

Myös etuuspäätöksen saaneille lähetetyn kyselyn perusteella verkkoasiointi on kasvattanut suosiotaan. Kun vuonna 2008 vain 8 prosenttia vastaajista olisi mieluiten yhteydessä Kelaan verkossa, vuonna 2011 osuus oli kasvanut 28 prosenttiin. Henkilökohtainen käynti Kelan toimistossa on kyselyn perusteella kuitenkin selvästi suosituin asiointitapa. Vuonna 2008 54 prosenttia ja vuonna 2011 42 prosenttia vastaajista preferoi henkilökohtaista käyntiä Kelan toimistossa.

Jotkut väestöryhmät ovat edelleen toisia valmiimpia käyttämään verkkopalveluja. Niiden suosio on vahvin kaupunkilaisten, nuorten, opiskelijoiden ja toimihenkilöiden, työssä olevien sekä korkeakoulututkinnon suorittaneiden keskuudessa. Eri vuosien tuloksia tarkasteltaessa ikäryhmien väliset erot ovat pysyneet melko muuttumattomina. Verkkosoiinnin suosio laskee lineaarisesti siirryttäessä nuoremmista vanhempiin ikäryhmiin. Vuonna 2012 noin 85 prosenttia alle 35-vuotiaista ilmoitti, että käyttäisi verkkopalveluja, yli 65-vuotiaista vain 24 prosenttia.

Opiskelijoista 89 prosenttia ja toimihenkilöistä 85 prosenttia ilmoitti voivansa käyttää verkkopalveluja. Ammattiryhmäjaon toisessa ääripäässä ovat puolestaan eläkeläiset (28 %) ja viljelijät (31 %). Osittain ikäryhmien välisillä eroilla selittyvät myös suuret koulutusryhmien väliset erot: korkeakoulu-

tutkinnon suorittaneista 87 prosenttia on valmis käyttämään verkkopalveluja. Sen sijaan ainoastaan peruskoulun suorittaneista 15 prosenttia olisi valmis asioimaan verkossa.

Myös asuinkunnan kaupunkimaisuudella ja kotitalouden tulotasolla on tilastollisesti merkitsevä yhteys verkkopalvelujen suosioon. Taajaan asutuissa kunnissa verkkoasiointi on suosituimpaa kuin maaseutumaisissa kunnissa. Lisäksi suurituloisemmat preferoivat verkkopalveluja pienituloisia enemmän.

Asiakkaiden tyytyväisyydestä Kelan verkkoasiointiin kertoo se, että 97 prosenttia niistä, jotka olivat asioineet viime kerralla verkossa, käyttäisivät sitä edelleen. Verkkopalvelujen sisällöstä kysyttäessä vastaajat olivat valmiita hyvin monenlaiseen palvelualikoimaan. Noin 90 prosenttia verkkoasiointia preferoivista haluaisi verkkopalvelun avulla hakea etuutta tai korvausta, tehdä tiedonhakuja Kelan palveluista ja sosiaaliturvasta sekä ilmoittaa etuuden tai korvaukseen liittyviä muutostietoja. Noin 80 prosenttia vastaajista haluaisi käyttää omatoimista etuuden tai korvauksen laskentapalvelua sekä tehdä ajanvarauksen verkossa. 44 prosenttia olisi valmis myös mobiiliasointiin.

Nuoret ovat valmiimpia kaikenlaiseen verkossa tapahtuvaan asiointiin kuin ikääntyneemmät. Esimerkiksi yli puolet opiskelijoista olisi valmis mobiiliasointiin, eläkeläisistä noin kolmannes. Huomionarvoista on se, että myös vanhemmat ikäryhmät ovat valmiita verkossa tapahtuvaan tie-

donhakuun ja muutostietojen ilmoittamiseen. Sen sijaan etuuden tai korvauksen hakuun vanhemmat ikäryhmät suhtautuvat nuoria varauksellisemmin: 91 prosenttia 25–34-vuotiaista ja 55 prosenttia yli 65-vuotiaista voisi tehdä etuushakemuksensa verkossa.

4.6 Näkemykset etuuksien toimeenpanosta

Kuviossa 8 tutkitaan Kelassa asioineiden vastaajien näkemyksiä etuuksien toimeenpanoon ja asiakaspalveluun liittyvistä seikoista. Tarkastelun kohteena ovat etuuksien hakemisen vaivattomuus, hakemusten käsittelyajat, Kelan päätösten ja kirjeiden selkeys sekä toimistoverkon riittävyys. Kuviota tulkittaessa tulee ottaa huomioon, että kysymysten ja vastausvaihtoehtojen muotoilun vaihtumisen vuoksi ajallinen vertailu ei ole täysin vertailukelpoista. Vuosina 2003 ja 2008 kysymykset muotoiltiin seuraavasti: ”Missä määrin eri ominaisuudet ja luonnehdinnat sopivat kuvaamaan Kelaa?”. Kuviossa on näiden vuosien osalta raportoitu niiden vastaajien prosenttiosuus, joiden mielestä luonnehdinta sopii Kelaan hyvin tai melko hyvin. Vuodesta 2009 lähtien kysymys on puolestaan muotoiltu seuraavasti: ”Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä?”. Näiltä vuosilta kuviossa raportoidaan niiden vastaajien prosenttiosuus, jotka ovat väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä.

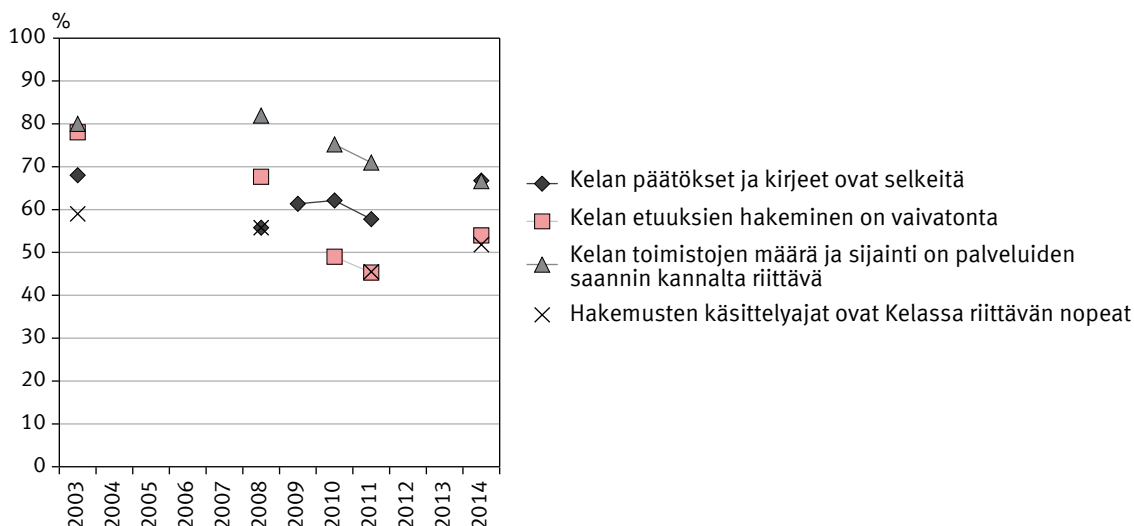
Kuviosta huomataan, että kysymysten ja vastausvaihtoehtojen muotoilu vaikuttaa tuloksiin. Esimerkiksi vuosia 2008 ja 2010 verrattaessa luonnehdintoja

sopivina pitävien osuudet ovat kunkin tarkasteltavan seikan osalta jonkin verran suurempia kuin väitteiden kanssa samaa mieltä olevien osuudet.

Vuosina 2003 ja 2008 selvä enemmistö Kelassa viimeisen vuoden aikana asioineista vastaajista oli sitä mieltä, että etuuksien hakemisen vaivattomuus luonnehtii Kelaan hyvin tai melko hyvin. 2010-luvulla noin puolet Kelassa asioineista oli väitteen kanssa samaa mieltä.

Haetun etuuden osalta kriittisimmin suhtautuvat etuuksien hakemisen vaivattomuuteen ne, jotka ovat hakeneet Kelasta sairauspäivärahaa. Vuonna 2011 vain noin kolmannes ja vuonna 2014 vajaa 40 prosenttia oli sitä mieltä, että etuuksien hakeminen on vaivatonta. Myös vammaisetuuden ja eläkettä saavan hoitotuen vuoksi Kelassa asioineet suhtautuvat etuuksien hakemisen vaivattomuuteen kriittisemmin kuin muut. Ero ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä. Myönteisimmin etuuksien hakemisen vaivattomuuteen suhtautuvat puolestaan opinto-etuuksia hakeneet. Vuonna 2014 heistä, samoin kuin vanhempainetuuksien, lastenhoidon tuen ja lapsilisän sekä kuntoutusetuuksien vuoksi asioineista, yli puolet on väitteen kanssa samaa mieltä. Myös asiointitapojen välillä on selkeitä ja tilastollisesti merkitseviä eroja. Vuonna 2014 verkkopalvelua käyttäneistä 66 prosenttia ja suorakorvauksen saaneista 55 prosenttia pitää etuuksien hakemista vaivattomana. Sen sijaan vajaa puolet henkilökohtaisesti toimistossa tai yhteispalvelupisteessä asioineista on väittämän kanssa samaa mieltä. Kriittisin kanta etuuksien hakemisen vaivattomuuteen on puhelimitse Kelan kanssa asioineil-

Kuvio 8. Kelassa viimeisen vuoden aikana asioineiden näkemykset etuuksien toimeenpanoon liittyvistä seikoista (%).



Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2003 ja 2008–2011 ja 2014.

la. Heistä 44 prosenttia pitää etuuksien hakemista vaivattomana.

Kuviossa 8 tarkasteltavien seikkojen osalta kriittisin kanta kohdistuu hakemusten käsittelyaikojen riittävään nopeuteen. Vuosina 2003 ja 2008 reilu puolet Kelassa asioineista piti käsittelyaikojen riittävää nopeutta Kelaan sopivana luonnehdintana. Vuonna 2011 45 prosenttia asioineista oli väitteen kanssa samaa mieltä. Osuus on hieman noussut vuoteen 2014 tultaessa, jolloin reilu puolet Kelassa asioineista piti käsittelyaikoja riittävän nopeina.

Etuuksien hakemisen vaivattomuuden tapaan sairauspäivärahan vuoksi Kelassa asioineet suhtautuvat kriittisimmin hakemusten käsittelyaikojen nopeuteen. Vuonna 2014 heistä noin kolmannes pitää käsittelyaikoja riittävän nopeina. Muita tilastollisesti merkitseviä eroja on Kelan toimeenpaneman eläke-etuuden tai eläkkeensaajan asumistuen ja työttömyysetuuksien vuoksi Kelassa asioineiden kohdalla. Reilu 40 prosenttia heistä pitää hakemusten käsittelyaikoja riittävän nopeina. Muutoin eri etuuksien vuoksi Kelassa asioiden välillä ei ole merkittäviä eroja.

Eri asiointitapoja käyttäneiden osalta positiivisimmin käsittelyaikojen nopeuteen suhtautuvat verkkopalvelun avulla tai kirjeitse asioineet. Heistä yli puolet on väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Vastaavasti puhelimitse Kelan kanssa asioineet suhtautuvat myös hakemusten käsittelyaikojen nopeuteen kriittisemmin kuin muita asiointitapoja käyttäneet. Heistä noin 40 prosenttia pitää käsittelyaikoja riittävän nopeina. Puhelinasiointi saattaa johtua siitä, että asiakkaan etuushakemukseen tai -päätökseen on liittynyt epäselvyyksiä, joita on jouduttu selvittämään vielä puhelimitse. Tämä saattaa puolestaan näkyä muita kriittisempänä suhtautumisena niin hakemusten käsittelyaikojen nopeuteen kuin etuuksien hakemisen vaivattomuuteen.

Kelan päätösten ja kirjeiden selkeys on yksi teemoista, joita Kelassa on pyritty aktiivisesti parantamaan (ks. luku 2). Tulosten mukaan noin 60 prosenttia Kelassa asioineista pitää päätöksiä ja kirjeitä selkeinä. Vuosia 2011 ja 2014 verrattessa on myös havaittavissa, että yhä suurempi osa Kelassa asioineista pitää päätöksiä ja kirjeitä selkeinä: väitteen kanssa samaa mieltä olevien osuus on noussut 58 prosentista 67 prosenttiin. Eri etuuksia hakeneiden väliset näkemyserot päätösten ja kirjeiden selkeyden osalta vaihtelevat jonkin verran. Myönteisin kanta on niillä, jotka ovat asioineet Kelassa yleisen asumistuen, opintoetuuksien, vanhempainetuuksien, lastenhoi-

don tukien, lapsilisän tai vammaisetuuden vuoksi. Heistä yli 70 prosenttia on väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Kriittisimmin suhtautuvat työttömyysetuuksien vuoksi Kelassa asioineet. Tosin heistäkin valtaosa (54 prosenttia) pitää päätöksiä ja kirjeitä selkeinä. Tilastollisesti merkitsevästi keskimääräistä hieman heikompia arvioita antavat myös kuntoutusasioissa ja Kelan toimeenpaneman eläkkeen tai eläkkeensaajan asumistuen vuoksi Kelassa asioineet. Heistäkin yli 60 prosenttia on väitteen kanssa samaa mieltä. Näkemyserot eri asiointitapoja käyttäneiden välillä ovat varsin pieniä. Positiivisimmin päätösten ja kirjeiden selkeyteen suhtautuvat verkkopalveluja käyttäneet, joista 71 prosenttia on vuonna 2014 väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Kirjeitse asioineistakin 66 prosenttia piti päätöksiä ja kirjeitä selkeinä.

Vuosien 2005–2013 toimistojen asiakaskyselyihin perustuvat tulokset toimistoissa asioineiden näkemyksistä antavat päätösten ja kirjeiden selkeydestä jonkin verran positiivisemmän kuvan. Joskin trendi on kuviossa 8 raportoitua huolestuttavampi. Vuonna 2005 asiakaskyselyyn vastanneista 73 prosenttia jakoi mielipiteen siitä, että Kelan päätökset ja kirjeet ovat selkeitä. Väitteen kanssa samaa mieltä olevien osuus on kuitenkin laskenut tasaisesti siten, että vuonna 2013 enää 62 prosenttia toimistoasiakkaista piti päätöksiä ja kirjeitä selkeinä.

Paikallistoimistojen lukumäärän vähentymisestä (taulukko 1) huolimatta Kelassa asioineet pitävät toimistojen määrää ja sijaintia palveluiden saannin kannalta varsin riittävänä. Vuosina 2003 ja 2008 noin 80 prosenttia Kelassa asioineista piti toimistoverkon riittävyttä Kelaan sopivana luonnehdintana. 2010-luvulla trendi on kuitenkin heikkenemään päin. Toimistojen määrää ja sijaintia palveluiden kannalta riittävänä pitävien osuus on laskenut 75 prosentista 67 prosenttiin (kuvio 8).

Näkemykset toimistojen määrästä ja sijainnista vaihtelevat tilastollisesti merkitsevästi kunnan kaupunkimaisuusasteen mukaan. Odotetusti kriittisin näkemys on maaseutumaisissa kunnissa asuvilla. Tosin heistäkin 56 prosenttia pitää toimistojen määrää ja sijaintia palveluiden saannin kannalta riittävänä. Näkemykset eivät kuitenkaan vaihtelee systemaattisesti kaupunkimaisuusasteen mukaisesti. Positiivisin näkemys on kaupunkimaisissa kunnissa, joissa asuvista 67 prosenttia pitää toimistojen määrää ja sijaintia riittävänä. Pääkaupunkiseudulla asuvista 59 prosenttia ja taajaan asutuissa kunnissa 60 prosenttia on väitteen kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä.

Eri asiointitapoja käyttäneiden välillä ei ole selkeitä tai eri vuosien näkemyksiä tarkasteltaessa kovinkaan systemaattisia näkemuseroja toimistoverkon riittävydestä. Vuonna 2014 hieman vajaa 70 prosenttia toimistossa asioineista piti toimistoverkkoa riittävänä. Sen sijaan verkkopalveluita käyttäneistä sekä puhelimitse tai kirjeitse asioineista reilu 70 prosenttia pitää toimistoverkkoa riittävänä.

Kuviossa 9 on vielä tarkasteltu kansalaisten suhtautumista Kelan tekemään viranomaisyhteistyöhön, väärinkäytösten torjuntaan ja etuuksista tiedottamiseen. Vuodesta riippumatta noin 90 prosenttia suomalaisista kannattaa ajatusta, että Kelan tulisi aktiivisesti paljastaa sosiaalietuuksien väärinkäyttöä ja puuttua kaikkiin ilmi tulleisiin tapauksiin. Lähes yhtä laaja kannatus on myös sillä ajatuksella, että Kelan pitäisi tehokkaammin tiedottaa etuuksista, joihin kansalaisilla on oikeus. Tulokset ovat samansuuntaisia aiempien tutkimusten kanssa, joissa on havaittu, että suomalaiset suhtautuvat varsin kriittisesti toimeentuloturvaetuksien väärinkäyttöksiin. Samalla kansalaismielipiteessä korostuu se, että etuuksien pitäisi kohdentua niille, jotka ovat niihin oikeutettuja. (Ks. Niemelä 2013.)

Suomalaisilla on myös varsin vahva konsensus Kelan tekemän viranomaisyhteistyön tärkeydestä. Vuosina 2003 ja 2008 noin 90 prosenttia ja vuosina 2011 ja 2014 noin 70 prosenttia vastaajista kannatti yhteispalvelujen kehittämistä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi vuodesta riippumatta noin 80 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että Kelan tulisi käyttää nykyistä enemmän muilta viranomai-

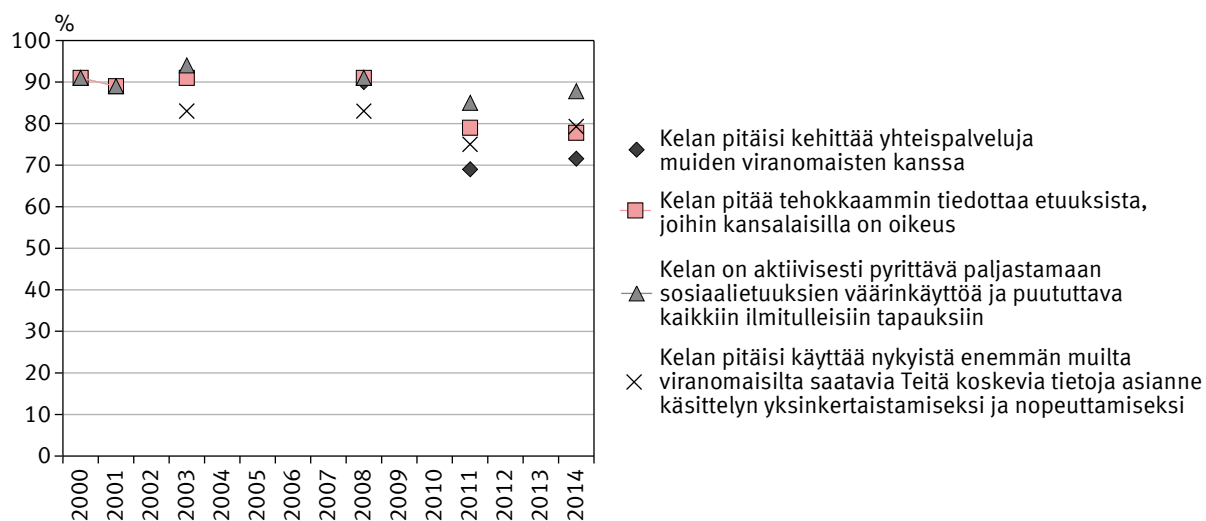
silta saatavia tietoja asiointiprosessin yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi. Ottaen huomioon yksilötietojen tietosuojakysymysten vakavuuden luku on varsin suuri. Toisaalta tulos on linjassa sen kanssa, että Kela koetaan luotettavaksi organisaatioksi (luku 4.2). Voidaan lisäksi pohtia sitä, että väitteen kehystäminen asiointiprosessin yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen saattaa nostaa samaa mieltä olevien osuutta. Mikäli väite esitettäisiin ilman kehystä, samaa mieltä olevien osuus olisi todennäköisesti pienempi (väitteiden kehystämisen vaikutuksista ks. esim. Kangas 1997; Kangas ym. 2014).

5 Lopuksi

Tässä tutkimuksessa olemme tarkastelleet väestön, Kelan asiakkaiden ja sidosryhmien mielikuvia ja näkemyksiä Kelan toiminnasta. Kelan toiminnan yleisarvosanojen lisäksi tutkimuksen kohteena ovat olleet arviot Kelasta saatavasta palvelusta ja asiointin vaivattomuudesta, asiointitapoihin liittyvät preferenssit ja se, millä tavoin Kela on onnistunut toteuttamaan arvojensa ja strategiansa mukaista palvelua.

Muiden julkishallinnon organisaatioiden tapaan Kelassa on pyritty parantamaan asiakaspalvelua monin tavoin. Keskeisin ja euromääräisesti mittavin muutos koskee tietojärjestelmiä, mikä vaikuttaa niin välittömään asiakaspalveluun kuin asiointi- ja etuus päätösprosessien sujuvuuteen. Asiakaskeskeys näkyy esimerkiksi palvelukanavien monipuolistumisena. Trendinä on ollut henkilökohtaisen, toimistoissa tapahtuvan asiakaspalvelun roolin

Kuvio 9. Suhtautuminen viranomaisyhteistyöhön, väärinkäytösten torjuntaan ja etuuksista tiedottamiseen (väitteen kanssa täysin tai jokseen samaa mieltä olevat, %).



Lähde: Kelan kansalaiskyselyt 2000–2001, 2003, 2008, 2011 ja 2014.

pienentyminen, samalla kun verkkoasiointi sekä terveystalouksiin liittyvät suorakorvaukset palveluntarjoajalta ovat lisääntyneet.

Verkkopalvelujen suosion kasvu näkyy myös Kela-asiointia koskevissa preferensseissä. Kirjeitse, puhelimitse tai henkilökohtaisesti paikallistoimistossa tapahtuvan asiointitavan kannatus on laskenut verkkoasiointin suosion kasvaessa. Henkilökohdainen käynti Kelan toimistossa on kuitenkin edelleen kansalaisten ykköspreferenssinä. Toimistojen määrä on vähentynyt 2000-luvun aikana selvästi. Tästä huolimatta selvä enemmistö kansalaisista pitää Kelan toimistojen määrää ja sijaintia palveluiden saannin kannalta riittävänä.

Jo 1980-luvulla tehdyt asiakaspalveluselvitykset osoittivat, että kansalaiset odottavat Kelalta vähemmän byrokratiaa toimeentuloturvaetuksia haettaessa. Kansalaiset suhtautuivat tuolloin hyvin kriittisesti palvelujärjestelmien toimivuuteen. 2000-lukua koskevia aikasarjoja tutkittaessa Kela menestyy varsin hyvin julkishallinnon organisaatioiden vertailussa. Kelalle annetut yleisarvosanat ovat samaa luokkaa verohallinnolle annettujen arvosanojen kanssa. Myös asiointin vaivattomuudelle annettuja arvosanoja tarkasteltaessa Kela ja verohallinto ovat lähellä toisiaan. Paikallista julkishallintoa edustavat organisaatiot, sosiaalitoimisto, terveyskeskus sekä työ- ja elinkeinotoimisto, jäävät vertailuissa Kelan ja verohallinnon taakse. Myös luottamus Kelaa kohtaan on varsin vahva. Tulokset ovat muutoksia tarkasteltaessa myös pysyviä. Erot eri vuosien välillä ovat pieniä ja mahdolliset muutokset epäsystemaattisia. Eri väestöryhmien näkemykset eivät myöskään vaihtelevat kovinkaan paljon. Kelassa asiointin vaivattomuutta tutkittaessa yllättävää oli myös se, että asiointitavalla ei vaikuta olevan yhteyttä asiointin vaivattomuudelle annettuihin arvosanoihin. Erot eri asiointitapojen välillä ovat tarkastelussa olleessa neljän vuoden seurannassa myös pienentyneet.

Kelan tai ylipäänsä yksittäisten organisaatioiden toiminnan kehittämisen näkökulmasta käytetyt mittarit (luottamus, yleisarvosanat) mittaavat toiminnan onnistuneisuutta varsin yleisellä tasolla. Äkkinäinen muutos luottamuksessa tai yleisarvosanoissa vaatisi suuria muutoksia instituution toiminnassa tai sen maineessa. Yleisen tason mittarit saattavat myös olla yhteydessä Kelan toimintaympäristöön ja sen muutoksiin (suhdannevaihtelu, työttömyys jne.). Tämä ei kuitenkaan tee näiden mittareiden seurannasta vähemmän mielenkiintoista. Vertailu eri organisaatioihin on sinänsä mie-

lekästä ja antaa tärkeää tietoa siitä, millä tavoin Kela asemoituu suhteessa muihin yksityisiin ja julkisiin organisaatioihin. Lisäksi pitkät aikasarjat ja niiden jatkuminen tulevaisuudessa antavat paremmat arviointivälineet siihen, millä tavoin toimintaympäristössä toteutuvat muutokset sekä Kelan toiminnan muutokset ja niiden juurtuminen heijastuu pidemmällä aikavälillä Kelan toimintaa koskeviin yleisen tason arvioihin.

Yhteneväinen tulos on niin luottamusta, yleisarvosanoja kuin asiointin vaivattomuutta tarkasteltaessa se, että Kelassa viimeisen vuoden aikana asioineet suhtautuvat Kelaan vuodesta riippumatta myönteisemmin kuin ne, joilla ei ole kokemusta Kelassa asiointista tai asiointista on kulunut jo pidempi aika. Tuloksia tulkittaessa onkin hyvä huomata, että mielipiteet eivät välttämättä mittaa puhtaasti asiointikokemuksiin pohjautuvaa tietoa. Edellä kuvatut tulokset kertovatkin osittain ihmisten mielikuvista kyseisen organisaation palvelusta. Tässä mielessä tulos, jonka mukaan Kelassa asioineet antavat muita paremman arvosanan esimerkiksi asiointin vaivattomuudelle, on kiintoisa. Varovaisesti arvioiden tulos viittaa siihen, että mielikuva Kelassa asiointista on totuutta huonompi.

Kelaa koskevassa kansalaismielipiteessä korostuu myös viranomaisyhteistyön merkitys. Sidosryhmien näkemyksiä tutkittaessa Kelasta piiryy kuva luotettavasta, toimintavarmasta ja osaavasta organisaatiosta, jolla on vahva yhteiskunnallinen asema. Niin kansalaismielipiteen kuin sidosryhmienkin näkemysten perusteella parantamisen varaa on kuitenkin edelleen. Kela mielletään edelleen jossain määrin vanhakantaiseksi, byrokraattiseksi ja tehottomaksi julkisen hallinnon laitokseksi. Varsin haastava tulos on myös se, että uudistustoimenpiteistä huolimatta niiden ihmisten osuus, jotka pitävät Kelaa uudistuvana organisaationa, on laskenut 2000-luvun aikana. Kelan asiakaslähtöiset strategiset linjaukset ja kehittämishankkeet eivät näytä heijastuvan tuloksiin. Saattaa olla, että uudistukset näkyvät ihmisten silmissä jonkin vanhan toimintatavan jatkumona. Lisäksi epäselväksi luonnollisesti jää se, olisivatko tulokset kehittyneet vielä murheellisempaan suuntaan ilman toiminnan kehittämistä. Esimerkiksi verkkopalvelujen kehittyminen koskee laaja-alaisesti niin lähiruokakauppaa kuin suuria julkisia palveluorganisaatioitakin. Tästä kehityksestä putoaminen näkyisi varmasti monella tasolla myös Kelaa koskevissa arvioissa.

Kela pystyy omalla toiminnallaan vaikuttamaan merkittävässä määrin asiakaspalvelunsa laatuun.

Tutkimuksesta kumpuavia toimenpidesuosituksia pohdittaessa on kuitenkin myös muistettava, että osa asiakkuuskokemusta parantavista tekijöistä ovat sellaisia, joihin Kela pystyy vaikuttamaan epäsuoremmin. Tyytyväisyys palveluihin saattaa riippua esimerkiksi toimeentuloturvaetuuksien tasosta, riittävydestä ja tarveharkinnan määrästä. Kansalaisten moninaisten elämäntilanteiden yhdistäminen monisäikeiseen etuuslainsäädäntöön ei myöskään aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla. Lainsäädännön yksinkertaistaminen onkin yksi tie kohti vaivattomampaa asiointia.

Verkkopalvelujen kysynnän ja tarjonnan kasvun myötä hakuprosesseista on tullut nopeampia ja yksinkertaisempia niille asiakkaille, jotka ovat parhaiten tottuneet käyttämään verkkopalveluja ja etsimään itse tietoa etuuksien saamisen kriteereistä. Verkkopalvelujen yleistymisen ei kuitenkaan koskaan täysin poista henkilökohtaisen asiakaspalvelun tarvetta (Heinonen ym. 2011). Samalla on myös huolehdittava siitä, että etuuksien toimeenpanoa kehitetään jatkuvasti. Esimerkiksi Kohti uutta Kelaa -ohjelmaan sisältyvät hankkeet pureutuvat monesta suunnasta siihen, minkälaisena Kelassa asiointi lopulta koetaan. Muutokset eivät kuitenkaan tapahdu hetkessä. Hankkeisiin sisältyvien oppien juurruttaminen käytäntöön toimii varmasti myös keinona hallita Kelaa koskevia mielikuvia laajemmalti.

Lähteet

Bogdanoff P, Hämäläinen U. Bodyt, potkarit ja perhevapaat. Äitiyspakkaus kyselyn tuloksia. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.

Delhey J, Newton K. Who trusts? European Societies 2003; 5 (2): 93–137.

Faurie M. Saamelainen Kelan asiakkaana. Saamelaisien oikeudet ja asema alkuperäiskansana Kelan toimeenpanemassa sosiaaliturvassa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 75, 2011.

Harrinvirta MO. Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison. Helsinki: Suomen tiedeseura, Commentationes Scientiarum Socialium 57, 2000.

Heinonen H-M. Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106, 2009.

Heinonen H-M, Tervola J, Laatu M. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.

Hellsten K. Mitä mieltä kansalaiset ja yhteistyökumppanit ovat Kelasta ja sen toiminnasta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 32, 2004.

Johansen-Lampsijärvi L. Parasta palvelua vai ”äimänkäkenä tiskiin”? Pohjoissuomalaisten Kelan toimihenkilöiden kokemuksia hyvän asiakaspalvelun periaatteiden toteutumisesta arjen työssä. Turku: Turun yliopisto, 2012.

Kalimo E. Asiakaspalvelututkimus päätöksenteon apuna. Sosiaalivakuutus 1985; 8: 201–205.

Kalliomaa-Puha L. Potilaasta aktiiviseksi ja autonomiseksi kuluttajaksi? Julkaisussa: Niemelä M, Kokkinen L, Pulkki J, Saarinen A, Tynkkynen L-K, toim. Terveysturvan muutokset: politiikka, järjestelmä ja seuraukset. 2014 (julkaisematon käsikirjoitus).

Kananen J. Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa. Yhteiskuntapolitiikka 2008; 73 (3): 239–249.

Kangas OE. Self-interest and the common good. The impact of norms, selfishness and context in social policy opinion. Journal of Socio-Economics 1997; 26 (5): 475–494.

Kangas OE, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. European Political Science Review 2014; 6 (1): 73–92.

Kapanen M. Verkkokeskustelua Kelasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 49, 2006.

Kapanen M, Laatu M, Mattila H. Kela-barometri 2005. Asiakaspalvelu ja työssäolot Kelassa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 48, 2006.

Karisto A. Hyvinvointivaltio ja uusi palvelukulttuuri. Julkaisussa: Riihin O, toim. Suomi 2017. Helsinki: Gummerus, 1990: 355–380.

Kela. Kelan TYP-toiminta. Ajankohtaiset asiat. TYP-johdon foorumi/Tupaswilla 19.8.2013. Saatavissa:

<http://www.salmia.fi/files/130819_kelan_typ-toiminta__ajankohtaiset_asiat.pdf>. Viitattu 5.5.2014.

Kela. Kelan vuosi- ja toimintakertomukset 2001–2012. Helsinki: Kela, 2014a. Saatavissa: <<http://www.kela.fi/vuosi-ja-toimintakertomukset>>. Viitattu 5.5.2014.

Kela. Kelan toimintakertomus 2012. Helsinki: Kela, 2014b. Saatavissa: <http://www.kela.fi/flash/toimintakertomus-2012/Kela_Toimintakertomus.pdf>. Viitattu 5.5.2014.

Kela. Palvelukanavien koostoraportti. Helsinki: Kela, Tilastotietokanta Kelasto, 2014c.

Kohvakka R. Suomalaiset käyttävät aktiivisesti sähköisiä viranomaispalveluja. Hyvinvointikatsaus 2011; 4: 36–39.

Kouvo A. Luottamuksen lähteet. Vertaileva tutkimus yleistynyt luottamusta synnyttävistä mekanismeista. Turku: Turun yliopisto, Julkaisuja C:381, 2014.

Kouvo A, Kankainen T, Niemelä M. Welfare benefits and generalized trust in Finland and Europe. Julkaisussa: Ervasti H, Goul Andersen J, Fridberg T, Ringdal K, toim. The future of the welfare state. Social policy attitudes and social capital in Europe. Cheltenham: Elgar, 2012: 195–213.

Laatu M. Kelan kerkassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 39, 2004.

Mattila H. Lomakekysely asiakaspalautteen hankkimismenetelmänä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 48, 1999.

Mattila H. Mitä opiskelijat toivovat Kelan opintuetuuspalveluilta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 41, 2000.

Mattila H. Pelaako palvelu Kelassa? Kelan asiakaspalautejärjestelmästä poimittuja mielipiteitä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 31, 2003.

Mattila H, Laatu M. Tutkimus Kelan ja työvoiman palvelukeskusten yhteistyöstä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 51, 2006.

Mikkola K. Mitä odotamme ja saamme sosiaaliturvalta? Tutkimus sairausvakuutus- ja piiritoimistojen asiakkaiden Kansaneläkelaitoksen antamiin sosiaalipalveluksiin kohdistuvista asenteista ja odotuksista. Tampere: Tampereen yliopiston tutkimuslaitos, Tutkimuksia A:37, 1970.

Newman J, Tonkens E, toim. Participation, responsibility and choice. Summoning the active citizen in Western European welfare states. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

Niemelä M. Mielipiteet toimeentuloturvaetuksien kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, 2013: 112–139.

Niemelä M, Saarinen A. The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. Policy & Politics 2012; 40 (2): 171–191.

Raevaara L, Sorjonen M-L, Lappalainen H. Vuoro-vaikutus Kelan puhelinpalvelussa. Helsinki: Kela, Työpapereita 46, 2013.

Rothstein B, Stolle D. The state and social capital. An institutional theory of generalized trust. World Politics 2008; 58 (1): 41–72.

Salo MA, Turunen MK, Roslakka J. Kelan toimisto yhteistyökumppanina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 57, 2003.

Tuomikoski H. Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu. Tutkimus Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelusta. Helsinki: Kela, Julkaisuja A:23, 1987.

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

Vabø M. Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin. New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. Janus 2005; 13 (2): 172–178.

Valtiovarainministeriö. Asiakaspalvelu 2014. Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti. Helsinki, Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 14, 2013.