

Mikko Niemelä, Hanna Pajula, Mikko Kapanen ja Olli Kangas

Kelan toimistojen lakkauttaminen ja arviot Kelan palveluista

Kuvailevat tulokset



Kirjoittajat

Mikko Niemelä
VTT, dosentti
Sosiologian professori, Turun yliopisto
Tutkimusprofessori, Kela
etunimi.sukunimi@utu.fi

Hanna Pajula
VTM
Palveluasiantuntija, Kela
etunimi.t.sukunimi@kela.fi

Mikko Kapanen
YTM
Erikoissuunnittelija, Kela
etunimi.sukunimi@kela.fi

Olli Kangas
VTT, dosentti
Yhteiskuntasuhteiden johtaja, Kela
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittajat ja Kela

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

Helsinki 2016

SISÄLTÖ

Tiivistelmä	4
1 Johdanto	5
2 Muuttuva palvelu- ja toimistoverkko	6
3 Tutkimuskunnat, polut toimistojen lakkautukseen ja tutkimusaineisto	8
4 Tulokset.....	11
4.1 Kelassa asiointiin muutokset.....	11
4.2 Arvosanat Kelan palveluille	14
4.3 Mielipiteet toimistoverkon riittävydestä ja palvelujen saavutettavuudesta	17
4.4 Asiointitapoja koskevat preferenssit.....	20
5 Johtopäätökset.....	22
Lähteet	23

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa tarkastellaan, millä tavoin Kelaan suhtaudutaan asuinpaikkakunnilla, joissa Kelan palvelutoiminnan muutokset ovat ilmentyneet toimistojen sulkemisina. Tutkimuksessa selvitetään Kelassa asiointiin muutoksia sekä kuntalaisten näkemyksissä tapahtuneita muutoksia. Tutkimuksessa analysoidaan kuntalaisten antamia arvosanoja Kelan ja sen eri palvelukanavien toiminnalle. Lisäksi tarkastellaan heidän näkemyksiään Kelan toimistoverkon riittävydestä, etuuksien hakemisen vaivattomuudesta ja Kelan palvelujen saavutettavuudesta.

Tutkimuksen aineisto koostuu vuosina 2010, 2011 ja 2012 kerätyistä puhelinhaastatteluista, jotka suunnattiin 12 kuntaan, jossa Kelan toimisto oli lakkautettu joko vuonna 2010 tai 2011. Puhelinhaastatteluja tehtiin kunakin vuonna noin 600 siten, että jokaisena vuotena kultakin asuinpaikkakunnalta on noin 50 havaintoa.

Tulosten mukaan välittömät reaktiot toimiston lakkautukselle ovat joissakin tapauksissa negatiivisia. Esimerkiksi Kelalle annetut yleisarvosanat heikentyivät toimiston lakkautuksen jälkeen, ja ne ovat jääneet toimiston sulkemista edeltävää tasoa matalammalle tasolle. Toisaalta toimiston lakkautuksella ei vaikuta olevan selvää yhteyttä mielipiteisiin. Mielipiteet myös näyttävät lieventyvän ajan myötä.

Toimiston lakkautus ei välittömästi vähennä toimistossa asiointia. Monissa kunnissa henkilökohtainen asiointi toimistossa on asuinpaikkakunnan toimiston sulkemisesta huolimatta kasvanut. Tulosten valossa toimiston sulkeminen edellyttää, että korvaavaan toimistopalveluun lisätään resursseja. Lähitoimistossa on varauduttava asiakasmäärien kasvuun.

Toimiston lakkautus ei tulosten valossa toimi sinällään kannusteena siirtyä käyttämään verkkopalveluja. Verkkopalvelujen käyttö ei systemaattisesti kasvanut tutkimuskunnissa. Sen sijaan puhelinasiointi ja kirjeitse asiointi kasvoivat useissa kunnissa toimiston lakkautuksen jälkeen. Lisääntynyt puhelinasiakkuus viittaa siihen, että asiakkaat hakevat neuvontaa puhelimitse henkilökohtaisen kasvokkain tapahtuvan asiakaspalvelun tarjonnan siirtyessä kauemmaksi.

1 JOHDANTO

Julkisten palveluiden hyvä saavutettavuus on ollut keskeinen tavoite suomalaista julkista sektoria kehitettäessä. 1960-luvulta 1990-luvun puoliväliin asti julkista hallintoa pyrittiin kehittämään siten, että palvelut sijaitsevat lähellä palveluiden käyttäjiä. Tällä tarkoitettiin nimenomaan fyysistä läheisyyttä. Sosiaali- ja terveystalvveluissa tämä merkitsi kuntien lisääntyvää vastuuta ja autonomiaa palvelujen järjestämisessä. Toimeentuloturvan toimeenpanossa pyrkimys näkyi esimerkiksi siinä, että palvelut pyrittiin antamaan ”yhdellä luukulla” Kelan toimistossa. 1990-luvun loppupuolelta alkaen paradigma kuitenkin muuttui. Tavoitteeksi asetettiin palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen. Näihin päämääriin pyrittiin ennen muuta toimintayksiköiden kokoa kasvattamalla. (Esim. Niemelä 2008; Niemelä ja Saarinen 2012.) Samalla informaatioteknologian kasvu antoi mahdollisuuden siirtää aiemmin kasvokkain tapahtunutta palvelua verkkopalveluksi. Tietojärjestelmien kehittymisen myötä manuaalista työtä pystyttiin yhä enemmän automatisoimaan. Informaatioteknologian käytön lisääntymässä myös kansalaisten tarpeet ja vaatimukset palvelujen sähköistämislle lisääntyivät (esim. Räsänen ja Kouvo 2007).

Nämä julkista hallintoa koskeneet yleiset toimintaympäristön muutokset ovat nähtävissä konkreettisesti myös Kelan palvelutoiminnan muutosten taustalla. Kelan palvelutoimintaa on kehitetty asiakaspalvelua ja etuusjärjestelmiä koskevia tietojärjestelmiä uudistamalla. Palvelukanavia lisäämällä ja uudistamalla on pyritty tarjoamaan palveluita, jotka vastaisivat nyky-päivän asiakkaiden moninaisia tarpeita. Muutosten myötä Kelassa asiointin painopiste on siirtymässä perinteisestä toimistossa asiointista verkkoasiointiin ja suorakorvauksiin. Tietojärjestelmiä ja etuushakemusten ratkaisutyötä uudistamalla on puolestaan vähennetty aiemmin paikallisuuteen ja asiakkaan asuinpaikkakuntaan liittyviä sidoksia. ”Yhdellä luukulla” tehtävä toimistoasiointi onkin 2000-luvulla muuttunut monikanavaiseksi Kela-asiointiksi, jossa etuusratkaisuja voidaan tehdä aiempaa keskitetyemmin koko maan tasolla.

Muutokset ovat niin Kelassa kuin monissa muissa julkisen hallinnon palveluissa merkinneet paikallisten fyysisten palvelupisteiden tarpeen vähentymistä. Kelan palvelutoiminnassa tämä on nähtävissä toimistoverkon harvennuksena. Harvennusta on tehty joko puhtaasti toimistoja sulkemalla tai siten, että niitä on korvattu myös muuta julkista palvelua tarjoavilla yhteispalvelupisteillä. Toimenpiteitä on voitu perustella tietojärjestelmien kehittymisen myötä avautuneilla uusilla asioimisväylillä ja supistuneella toimistoasiointilla. Vuoden 2017 alussa Kela saa vastatakseen perustoimeentulotuen maksatuksen, mikä saattaa vaikuttaa arviointeihin toimistoverkon tiheydestä.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, millä tavoin Kelaan suhtaudutaan asuinpaikkakunnilla, joissa Kelan toimisto on lakkautettu. Tutkimuksessa selvitetään, millä tavoin Kelassa asiointi ja kuntalaisten näkemykset Kelasta ja sen palvelusta ovat muuttuneet toimiston sulkemisen jälkeen. Tämän lisäksi tarkastellaan kuntalaisten mielipiteitä Kelan toimistoverkon riittävydestä, etuuksien hakemisen vaivattomuudesta ja Kelan palvelujen saavutettavuudesta sekä asiointitapoihin liittyviä preferenssejä. Tutkimuksen rakenne on seuraava: Luvussa 2 käydään lyhyesti läpi Kelan palvelutoiminnan keskeisiä muutoksia sekä toimistoverkon harvennuksen

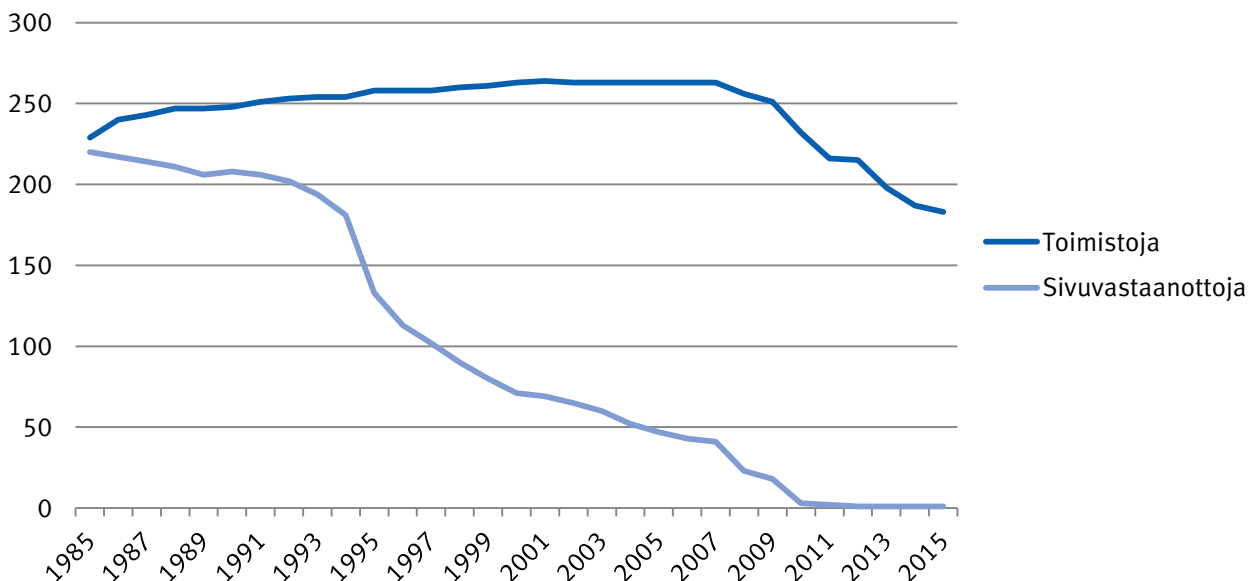
kriteerejä ja toimintamalleja. Luvussa 3 esitellään tarkemmin tutkimuksessa tarkasteltavat kunnat ja tutkimusaineisto. Luvussa 4 esitetään tulokset, ja viimeinen luku tarjoaa johtopäätökset.

2 MUUTTAVA PALVELU- JA TOIMISTOVERKKO

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. Henkilöasiakkaiden palvelukanavia ovat verkkopalvelu, puhelinpalvelu, toimistopalvelu, suorakorvaus, postiasiointi ja yhteispalvelu.

Niin Kelassa kuin 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, niin 2000-luvulla toimistoverkkoa on supistettu varsin tuntuvasti (kuvio 1).

Kuvio 1. Kelan toimistojen ja sivuvastaanottojen lukumäärä 1985–2015.



Perinteisen käyntiasiointin tarpeen ja käytön vähentyminen selittyy pitkälti muiden asiointitapojen merkityksen kasvulla. Esimerkiksi 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 asiointiin painopiste onkin siirtynyt asiointiin verkossa ja suorakorvauksiin. Taulukossa 1 on esitetty Kelan asiakasotantaan perustuvia lukuja asiakasmäärien kehityksestä. Verkkopalvelussa asiointien määrä on neljässä vuodessa jopa kaksinkertaistunut, myös suorakorvausasiointien määrä on kasvanut selvästi. Sen sijaan toimistossa asiointien määrä on edelleen lievästi vähentynyt. Huomionarvoista on myös taulukosta havaittava asiakaskontaktien määrän trendimäinen kasvu. Suorakorvausten osalta trendi heijastaa suorakorvausten laajentumista ja yleistymistä. Sen sijaan verkkoasiointien osalta kyse saattaa olla verkossa asiointien yleistymisen lisäksi myös asiointien tilastointiin liittyvistä seikoista. Tilastointimäärityksen mukaisesti asiointikerraksi lasketaan verkkopalveluun tehty tunnistettu henkilö-, yritys- tai organisaatioasiakkaan kirjautuminen.

Taulukko 1. Asiointien määrät eri palvelukanavissa vuosina 2010–2015 (milj.).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verkkopalvelu	6,4	8,1	9,9	12	15,1	19,8
Toimistopalvelu	2,8	2,8	2,8	2,5	2,2	2,1
Puhelinpalvelu	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Suorakorvaus	33,5	34,5	35,9	35,8	36,4	37,8
Yhteensä	44,6	47,1	50,2	52,0	55,4	61,4

Palveluverkkoa koskevia muutoksia ovat tukeneet etuuksien ratkaisutoimintaan tehdyt uudistukset. Sähköisen asiakirjahallinnan käyttöönotto on mahdollistanut sähköiset etuusratkaisut, joiden seurauksena etuusratkaisun tekeminen ei enää ole fyysisesti sidottu toimistoon. Lisäksi etuuksien tietojärjestelmiä ja verkkoasiointia (ns. ARKKI-hanke), samoin kuin asiakaspalvelun tietojärjestelmiä ja etuuksien hallintajärjestelmiä (ns. OIWA-hanke) on uusittu 2010-luvun aikana. Uudistukset ovat vaikuttaneet Kelan sisäiseen toimintaan ja luoneet myös pohjaa Kelan toimistopalveluiden tarpeen vähentymiselle. (Kela 2014.)

Kelan toimistopalveluiden uudelleenorganisoinnin toimintavalikoima on ollut varsin laaja. Toimisto voidaan muuttaa yhteispalvelupisteeksi, jossa Kelan toimisto jatkaa vanhaan tapaan. Siihen voidaan liittää eri tavoin myös palveluyhteistyötä. Toimisto voidaan muuttaa myös ratkaisuyksiköksi edellyttäen, että yksikössä on voitava asioida ajanvarauksella tai se voidaan muuttaa asiakaspalveluyksiköksi. Tämänkaltaiset muutokset eivät tarkoita toimistojen lakkautusta. Puhtain esimerkki toimiston lakkautuksesta on se, kun toimisto suljetaan ilman korvaavaa fyysistä vaihtoehtoa. Tällöin toimistopalvelua antaa lakkautettua toimistoa lähimpänä oleva Kelan toimisto. Lakkautuksesta voidaan puhua myös silloin, kun toimiston lakkautuksen myötä perustetaan korvaava yhteispalvelupiste tai liitytään olemassa olevaan yhteispalveluun, jossa Kela toimii toimeksiantajana, tai silloin, kun kaksi eri yksikköä yhdistetään. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntia, joissa toimisto on joko lakkautettu ilman korvaavaa fyysistä vaihtoehtoa tai se on korvattu yhteispalvelupisteellä.

Palvelutoiminnan kehittämistyössä Kelan toimistoverkolle ja sen ylläpidolle laadittiin yhteiset kriteerit. Toimiston tarpeen määrittelyn kriteerit ovat seuraavat:

- arvioitu palvelutarve
- toimistoverkon tiheys
- yhteispalvelujen ja muiden Kelan palvelujen korvaavuus
- työn tasaamisen mahdollisuudet
- palvelutapahtuman kustannukset
- väestökehityksen muutokset
- muutokset kunnissa ja muilla sektoreilla
- Kelalle tulevat uudet tehtävät.

Kriteerejä sovellettiin ensimmäistä kertaa käytäntöön vuonna 2008, kun Kelan hallitus päätti lakkauttaa yhteensä 12 toimistoa. Päätöstä edelsi kartoitus, jossa toimistoverkkoa tarkasteltiin kokonaisuutena edellä mainituin kriteerein. (Kela 2009.) Palveluverkkouudistuksia on julkisuudessa perusteltu pääasiassa asiakkaiden muuttuneilla toiveilla (Heinonen 2009, 15). Myös kuntaliitosten aiheuttamat muutokset paikkakunnan palveluihin on huomioitu. Painavin peruste toimiston sulkemiselle on kuitenkin vähäinen asiakasmäärä. Vuonna 2009 palveluverkko arvioitiin uudelleen ja Kelan hallitus päätti yhteensä 19 toimiston sulkemisesta. Suuri osa lakkautetuista toimistoista korvattiin yhteispalvelulla tai muilla palvelumuodoilla. (Kela 2009.)

Kaikkien tässä tutkimuksessa lakkautettujen toimistojen kohdalla lakkautuspäätökset perustuivat edellä mainituista kriteereistä asiointimäärien vähäisyyteen eli arvioituun palvelutarpeeseen. Tämän lisäksi korostettiin lyhyitä ja hyviä yhteyksiä lähimpään Kelan toimistoon ja sitä, että on perustettu yhteispalvelupiste korvaamaan menetettyjä palveluja. Kuntaliitosten, palvelutapahtumien kustannusten ja väestökehityksen vaikutukset toimistojen lakkautuspäätöksiin olivat myös nähtävissä.

3 TUTKIMUSKUNNAT, POLUT TOIMISTOJEN LAKKAUTUKSEEN JA TUTKIMUSAINEISTO

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella, millä tavoin Kelaan suhtaudutaan asuinpaikkakunnilla, joissa Kelan palvelutoiminnan muutokset ovat näkyneet toimistojen sulkemisina. Tutkimuksessa tarkastellaan 12:ta kuntaa, joissa toimisto on suljettu joko vuonna 2010 tai 2011. Tutkimuksessa selvitetään ensinnäkin sitä, millä tavoin Kelassa asiointi on muuttunut toimistojen sulkemisen jälkeen. Toiseksi analysoidaan, millä tavoin kuntalaisten näkemykset Kelasta ja sen palvelusta ovat muuttuneet. Tässä yhteydessä tutkitaan kuntalaisten antamia arvosanoja Kelan ja sen eri palvelukanavien toiminnalle. Kolmanneksi tutkitaan kuntalaisten näkemyksiä sosiaaliturvan toimeenpanosta. Tutkimuskohteina ovat Kelan toimistoverkon riittävyys, etuuskien hakemisen vaivattomuus ja Kelan palvelujen saavutettavuus. Lopuksi tarkastellaan kuntalaisten preferenssejä sen osalta, millä tavoin he haluaisivat asioida Kelan kanssa.

Tutkimuskunnat eroavat toisistaan ensinnäkin sen suhteen, millä tavoin toimistojen lakkautukseen on päädytty. Toimisto on korvattu joko lähitoimistolla tai yhteispalvelulla. Ennen toimiston lakkautusta toimiston aukioloaikaa on jokaisessa tapauksessa aluksi supistettu, joissakin tapauksissa useampaan otteeseen. Lisäksi yhteispalvelun perustaminen on saattanut tapahtua eri ajankohtina. Yhteispalvelu on voitu perustaa ennen tai jälkeen lakkautuksen tai sen kanssa samanaikaisesti.

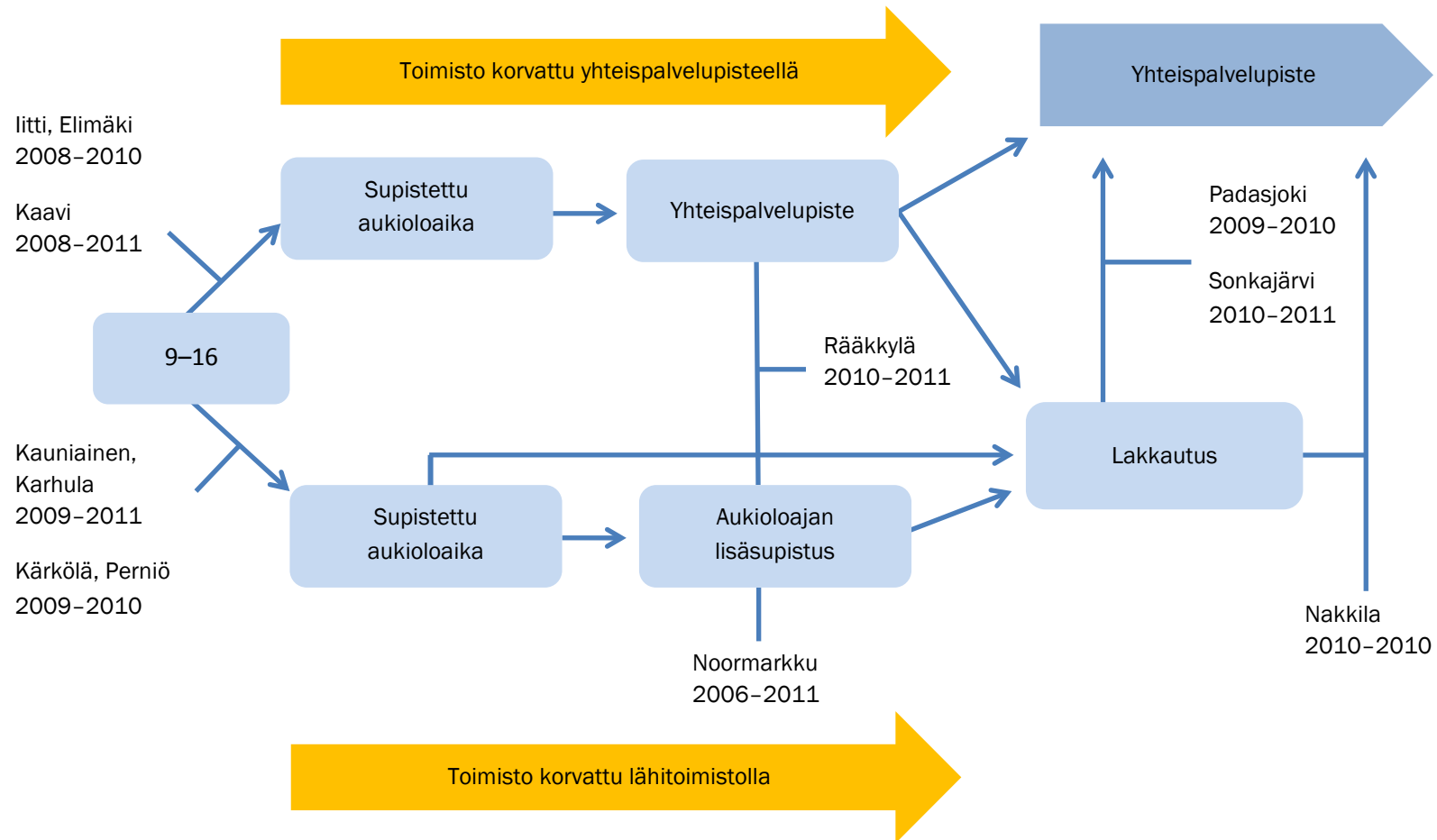
Tutkimuskuntien polut toimistojen lakkautukseen on kuvattu kuviossa 2 (s. 10). Viidessä kunnassa (Karhula, Kauniainen, Kärkölä, Noormarkku ja Perniö) toimisto on korvattu lähitoimistolla. Kauniaisissa, Karhulassa, Kärkölässä ja Perniössä toimistojen aukioloaikojen supistaminen aloitettiin vuonna 2009 ja ne suljettiin tämän jälkeen joko vuonna 2010 tai 2011. Sen sijaan Noormarkussa edettiin vähitellen aukioloaikojen lisäsupistuksin jo vuodesta 2006 lähtien, ja toimisto suljettiin supistusten jälkeen vuoden 2011 alussa.

Seitsemässä kunnassa (Elimäki, Iitti, Kaavi, Nakkila, Padasjoki, Rääkkylä ja Sonkajärvi) toimisto on korvattu yhteispalvelupisteellä. Iitissä, Elimäellä ja Kaavilla aukioloaikoja supistettiin aluksi vuonna 2008, ja toimistot yhdistettiin yhteispalveluun vuonna 2010 tai 2011. Rääkkylässä puolestaan edettiin lisäsupistuksin, joiden jälkeen toimisto lakkautettiin ja korvattiin yhteispalvelulla vuonna 2011. Padasjoella ja Sonkajärvellä yhteispalvelupiste perustettiin toimistojen lakkautuksen yhteydessä vuosina 2010 ja 2011. Lisäksi Nakkilassa toimisto lakkautettiin vuoden 2010 huhtikuun alusta lukien, mutta se korvattiin myöhemmin vuoden 2010 syksyllä yhteispalvelulla.

Tutkimuksen aineisto koostuu vuosina 2010, 2011 ja 2012 kerätyistä puhelinhaastatteluista, jotka suunnattiin edellä mainituille asuinpaikkakunnille. Tutkimuskunnat voidaan jakaa neljään ryhmään sen mukaan, millä tavoin toimistopalvelut on korvattu ja millä tavoin toimiston sulkemisen ajankohta ajoittuu vuoden 2010 kyselyyn nähden (kuvio 3, s. 11). Kuudella paikkakunnalla toimisto suljettiin ennen vuoden 2010 heinäkuuta, jolloin ensimmäinen puhelinhaastattelu suoritettiin (kuvion 3 nelikentän kentät 1 ja 2). Kuudella paikkakunnalla aineisto kerättiin puolestaan ennen toimistojen sulkemista (kentät 3 ja 4). Näiden osalta aineisto mahdollistaa vertailuasetelman, jossa voidaan analysoida tilannetta ennen toimiston lakkautusta ja sen jälkeen. Aineistoa analysoitaessa käytetään hyväksi nelikentän tuottamaa ryhmitelyä.

Puhelinhaastatteluja tehtiin kunakin vuonna noin 600 siten, että jokaisena vuonna kultakin asuinpaikkakunnalta on noin 50 havaintoa (taulukko 2, s. 11). Analyyseissä käytetään iän ja sukupuolen mukaan painotettua aineistoa. Haastattelut edustavat paikkakuntien 15 vuotta täyttänyttä väestöä. Haastattelujen tuloksia voidaan verrata väestötason tietoihin, joita saadaan Kelan vuosittain teettämistä kansalaisyksiköistä (ks. Niemelä ja Pajula 2014). Lisäksi marraskuussa 2012 kerättiin juuri tämän tutkimuksen tarpeisiin väestötason vertailuaineisto, joka koostui 1 007 puhelinhaastattelusta.

Kuvio 2. Toimistojen lakkautuspolut tutkimuskunnissa. Vuosiluvut kunnan tai kuntien alla viittaavat keston täydestä aukioloajasta toimiston lakkautukseen.



Kuvio 3. Tutkimuskuntien ryhmittely toimiston sulkemisen ajankohdan ja korvaavan toimistopalvelun mukaan.

		Toimisto korvattu	
		Lä hitoimistolla	Yhteis palvelupisteellä
Toimiston sulkemisen ajankohta	Ennen vuoden 2010 kyselyä	1. Kärkölä Perniö	2. Elimäki Iitti Nakkila Padasjoki
	Vuoden 2010 kyselyn jälkeen	3. Karhula Kauniainen Noormarkku	4. Kaavi Rääkkylä Sonkajärvi

Taulukko 2. Vastaajien lukumäärät tutkimuskunnittain vuosina 2010–2012.

	2010	2011	2012
Toimisto korvattu lä hitoimistolla ennen vuoden 2010 kyselyä			
Kärkölä	49	51	50
Perniö	48	49	51
Toimisto korvattu lä hitoimistolla vuoden 2010 kyselyn jälkeen			
Karhula	51	50	50
Kauniainen	50	49	50
Noormarkku	50	50	50
Toimisto korvattu yhteis palvelupisteellä ennen vuoden 2010 kyselyä			
Elimäki	50	51	51
Iitti	55	49	49
Nakkila	48	51	49
Padasjoki	51	50	50
Toimisto korvattu yhteis palvelupisteellä vuoden 2010 kyselyn jälkeen			
Kaavi	50	51	50
Rääkkylä	51	50	50
Sonkajärvi	49	50	50

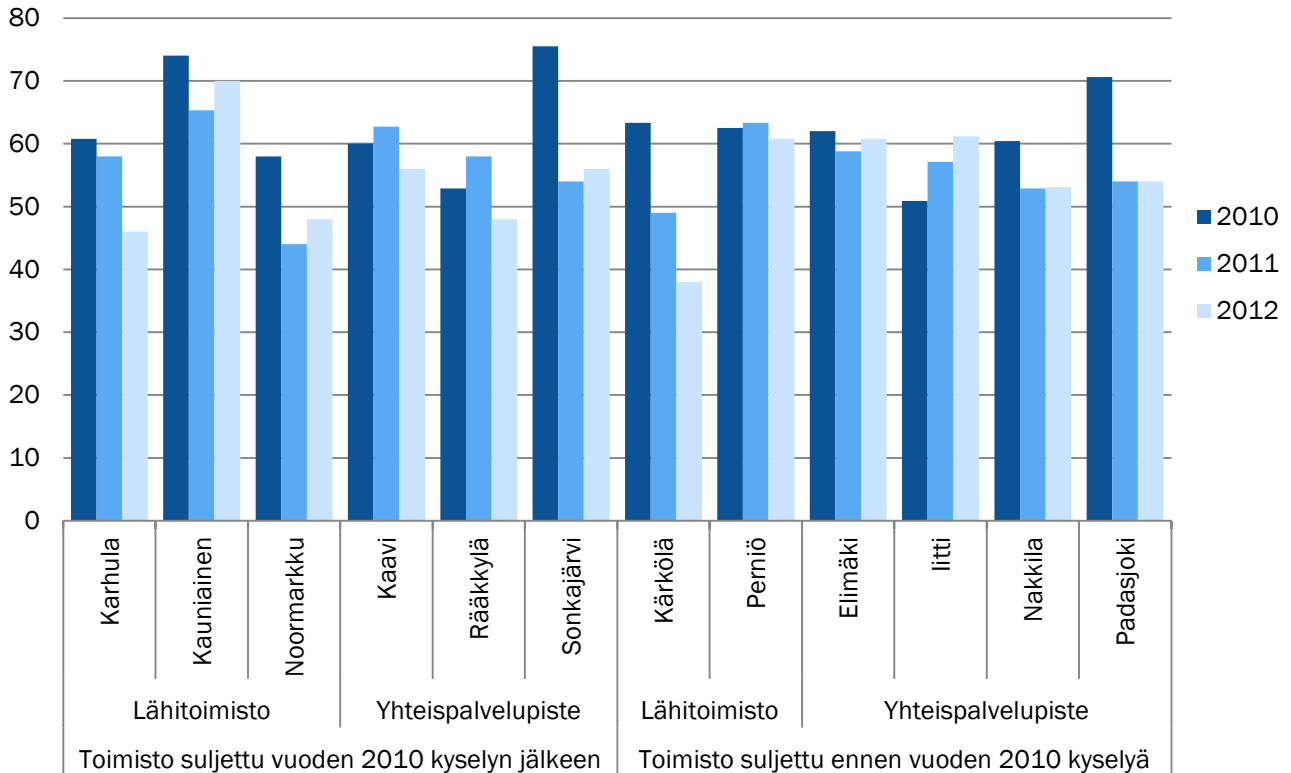
4 TULOKSET

4.1 Kelassa asiointiin muutokset

On oletettavaa, että Kelan toimiston sulkeminen on yhteydessä tavalla tai toisella siihen, millä tavoin kuntalaiset Kelan kanssa asioivat. Asiointia lähestyttiin tutkimuksessa seuraavalla kysymyksellä: ”Oletteko asioinut Kelassa viimeisen 12 kuukauden aikana esimerkiksi asioimalla toimistossa, puhelimitse, kirjeitse, internetin kautta tai saanut suorakorvauksen suoraan palveluntarjoajalta kuten esimerkiksi heti asiointitapahtuman yhteydessä lääkkeitä, yksityisen sairaanhoidon kustannuksista tai matkan kustannuksista tai muulla tavoin?”. Kuvion 4 (s. 12) mukaan useimmissa kunnissa asiakaskontaktit Kelaan ovat vähentyneet tutkimusperiodin ai-

kana. Vuosia 2010 ja 2012 verrattaessa kunnissa, joissa lakkautettu toimisto korvattiin vuoden 2010 kyselyn jälkeen joko lähitoimistolla tai yhteispalvelupisteellä, kontaktit Kelaan ovat vähentyneet selvästi. Muutokset ovat epäsystemaattisimpia niissä kunnissa, joissa toimiston oli lakkautettu jo ennen kesää 2010.

Kuvio 4. Kelassa asioineiden osuus tutkimuskunnittain vuosina 2010–2012 (%).



Tulokset eivät ole täysin linjassa Kelan asiakasmäärien yleisen kehityksen kanssa. Kokonaisuudessaan Kelan asiakasmäärät ovat lisääntyneet tutkimusperiodilla. Lisäksi myös haastattelututkimuksin saatu tulos Kelassa asioivien määrästä on koko väestön tasolla suurempi kuin tutkimuskunnissa. Koko väestöä edustavan haastattelututkimuksen mukaan noin 60 prosenttia suomalaisista on asioinut Kelan kanssa viimeisen vuoden aikana. (Niemelä ja Pajula 2014.) Toimistojen lakkautuksilla ja sillä, millä tavoin lakkautettu toimisto on korvattu, saattaa olla oma vaikutuksensa asiakaskontaktien määrään. Sen tarkempi selvittäminen edellyttäisi kuitenkin asuinpaikkakuntien toimintaympäristön (talous, työttömyys, ikärakenne) muutosten selvittämistä, joka tällä erää jää jatkotutkimuksen aiheeksi.

Sen sijaan taulukossa 3 (s. 13) tarkastellaan, millä tavoin asiakkuus Kelan kanssa on muuttanut eri palvelukanavia tarkasteltaessa. Toimiston lakkautuksesta huolimatta henkilökohtainen käynti Kelan toimistossa on suosittu asiointimuoto. Niitä kuntia tutkittaessa, joissa toimisto suljettiin vuoden 2010 kyselyn jälkeen, toimistossa asiointi on kuitenkin vähentynyt. Poikkeuksena on kuitenkin Noormarkku, jossa puolet Kelassa asioineista ilmoitti asioineensa henkilökohtaisesti Kelan toimistossa.

Taulukko 3. Asiointitavat palvelukanavittain tutkimuskunnissa vuosina 2010–2012 (% asioineista).

	Toimisto				Yhteispalvelupiste				Puhelin				Kirjeitse				Verkkopalvelu			
	2010	2011	2012	Muutos %-yks.	2010	2011	2012	Muutos %-yks.	2010	2011	2012	Muutos %-yks.	2010	2011	2012	Muutos %-yks.	2010	2011	2012	Muutos %-yks.
Toimisto suljettu vuoden 2010 kyselyn jälkeen																				
Lähituimisto	38,4	32,1	40,2	+1,7	2,9	1,0	2,4	-0,5	21,2	32,1	23,2	+2,0	37,6	47,7	35,6	-1,9	27,3	30,9	36,4	+9,2
Karhula	48,4	37,9	39,1	-9,3	3,2	0,0	4,3	+1,1	19,4	37,9	17,4	-2,0	41,9	55,2	34,8	-7,1	22,6	31,0	26,1	+3,5
Kauniainen	32,4	21,9	31,4	-1,0	5,4	3,1	2,9	-2,5	27,0	21,9	22,9	-4,1	43,2	46,9	42,9	-0,3	35,1	34,4	45,7	+10,6
Noormarkku	34,5	36,4	50,0	+15,5	0,0	0,0	0,0	0,0	17,2	36,4	29,2	+12,0	27,6	40,9	29,2	+1,6	24,1	27,3	37,5	+13,4
Yhteispalvelupiste	58,6	42,1	42,5	-16,1	6,3	18,2	16,1	+9,8	16,2	27,1	29,8	+13,6	31,0	41,4	43,1	+12,1	14,0	21,0	31,3	+17,4
Kaavi	63,3	43,8	32,1	-31,2	3,3	15,6	14,3	+11,0	26,7	34,4	39,3	+12,6	30,0	53,1	50,0	+20,0	20,0	9,4	50,0	+30,0
Rääkkylä	55,6	34,5	41,7	-13,9	7,4	24,1	12,5	+5,1	11,1	17,2	25,0	+13,9	33,3	37,9	29,2	-4,1	11,1	27,6	8,3	-2,8
Sonkajärvi	56,8	48,1	53,6	-3,2	8,1	14,8	21,4	+13,3	10,8	29,6	25,0	+14,2	29,7	33,3	50,0	+20,3	10,8	25,9	35,7	+24,9
Toimisto suljettu ennen vuoden 2010 kyselyä																				
Lähituimisto	39,5	41,0	30,3	-9,2	6,5	5,6	1,6	-4,9	21,3	31,8	14,4	-7,0	29,5	39,0	36,6	+7,1	22,8	43,4	20,7	-2,1
Kärkölä	29,0	40,0	31,6	+2,6	12,9	8,0	0,0	-12,9	22,6	28,0	15,8	-6,8	29,0	36,0	47,4	+18,4	35,5	48,0	31,6	-3,9
Perniö	50,0	41,9	29,0	-21,0	0,0	3,2	3,2	+3,2	20,0	35,5	12,9	-7,1	30,0	41,9	25,8	-4,2	10,0	38,7	9,7	-0,3
Yhteispalvelupiste	36,9	40,0	42,0	+5,1	4,5	11,9	10,3	+5,8	18,9	30,4	34,4	+15,5	39,9	42,8	42,1	+2,2	21,6	33,9	42,8	+21,2
Elimäki	38,7	53,3	35,5	-3,2	12,9	30,0	6,5	-6,4	16,1	33,3	48,4	+32,3	38,7	56,7	41,9	+3,2	19,4	20,0	48,4	+29,0
Iitti	10,7	32,1	23,3	+12,6	0,0	7,1	16,7	+16,7	14,3	28,6	40,0	+25,7	39,3	64,3	56,7	+17,4	21,4	39,3	53,3	+31,9
Nakkila	51,7	40,7	61,5	+9,8	0,0	3,7	7,7	+7,7	10,3	18,5	26,9	+16,6	31,0	18,5	38,5	+7,5	10,3	48,1	42,3	+32,0
Padasjoki	36,1	29,6	48,1	+12,0	5,6	14,8	14,8	+9,2	27,8	48,1	33,3	+5,5	47,2	40,7	40,7	-6,5	30,6	33,3	33,3	+2,7
Väestöaineisto	47,2	44,2	41,5	-5,7	3,9	3,9	5,6	+1,7	25,9	23,3	23,3	-2,6	43,3	34,0	32,5	-10,8	26,5	28,7	36,8	+10,3

Yhteispalvelupisteissä asiointi on luonnollisesti kasvanut niissä kunnissa, joissa lakkautettu toimisto on korvattu yhteispalvelupisteellä. Lisäksi puhelinasiointinnissa on varsin suurta kasvua. Tämä poikkeaa väestötasolla mitattuna puhelinasiointin kehityksestä. Samalla kun väestötasolla mitattuna puhelinasiointin määrät ovat lievästi laskeneet, yhteispalvelupistein varustetuilla asuinpaikkakunnilla puhelinasiointin määrät ovat kasvaneet selvästi. Samankaltainen, tosin ei yhtä selkeä tulos, on kirjeitse asiointinnissa. Kirjeitse asiointi Kelan kanssa on yleisesti vähentynyt, mutta monilla paikkakunnilla, joissa toimisto on lakkautettu, kirjeitse asiointi on lisääntynyt.

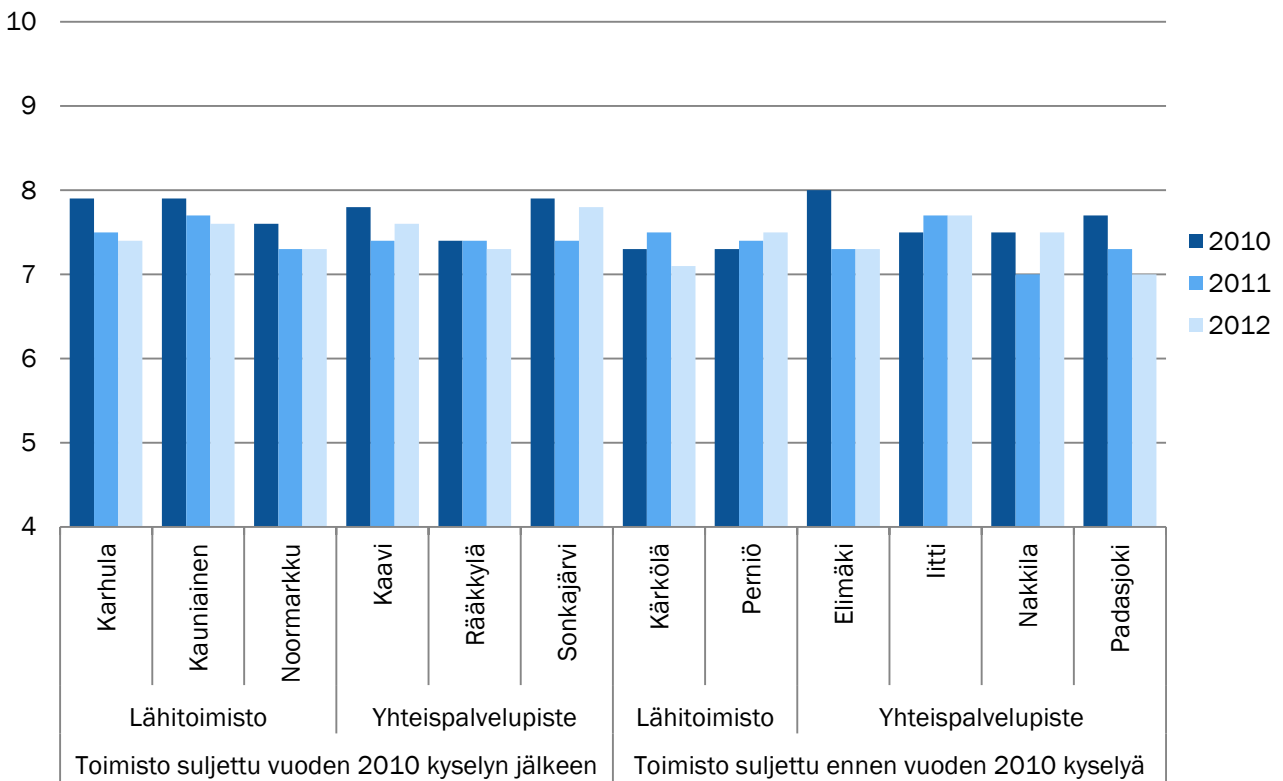
Tulos viittaa yhtäältä asiointitapojen painopisteiden muutoksiin. Toisaalta tulokset saattavat kertoa myös siitä, että asiakkaan tarvitsemaa palvelua ei saada hoidettua ”kerralla kuntoon”, vaikka tämä on ollut yksi Kelan palvelutoiminnan kehittämisen ohjenuorista. Esimerkiksi Iitissä kaikkien palvelukanavien ”suosio” on kasvanut tutkimusperiodin aikana. Lisäksi lisääntynyt puhelinasiakkuus saattaa viitata siihen, että neuvontaa haetaan nyt enemmän puhelimitse henkilökohtaisen kasvokkain tapahtuvan asiakaspalvelun tarjonnan siirtyessä kauemmaksi. Tosin on huomattava, että monissa kunnissa henkilökohtainen asiointi toimistossa on asuinpaikkakunnalla sijainneen Kelan toimiston sulkemisesta huolimatta kasvanut. Esimerkiksi Nakkilassa jopa yli 60 prosenttia Kelassa asioineista oli asioinut vuoden aikana henkilökohtaisesti toimistossa.

Verkkopalvelujen laajentumisesta, niiden käytön yleisestä kasvusta ja toimistojen lakkautuksista huolimatta verkkopalvelujen käyttö ei ole tutkimuskunnissa systemaattisesti kasvanut. Verkkoasiointinnissa on sängen suuria eroja kuntien välillä. Lisäksi eri vuosien välinen vaihtelu on suurta. Koko tutkimusperiodin aikana verkkoasiointi on ollut suosituinta Kauniaisissa, Kärkölässä, Iitissä, Nakkilassa ja Padasjoella. Näissä kunnissa verkkoasiointin kolmen vuoden keskiarvo ylittää väestötasolla lasketun keskiarvon (30,7 prosenttia). Vastaavasti Perniössä ja Rääkkylässä kolmen vuoden keskiarvo jää alle 20 prosenttiin. Toimistojen sulkemisella näyttää kuitenkin olevan jonkin verran vaikutusta verkkoasiointin suosioon. Tarkasteltaessa kuntia, joissa toimisto lakkautettiin vuoden 2010 kyselyn jälkeen, voidaan havaita, että verkkopalvelua käyttäneiden osuus kasvoi Kaavia lukuun ottamatta vuosina 2010–2011.

4.2 Arvosanat Kelan palveluille

Tässä alaluvussa tarkastellaan kansalaisten arvioita Kelan ja sen eri palvelukanavien toiminnasta. Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että koko väestön tasolla Kelan toiminta saa arvosanakseen noin 7,5. Eri organisaatioiden vertailussa arvosana on julkisen sektorin organisaatioista korkeimmasta päästä yhdessä verohallinnon kanssa. (Niemelä ja Pajula 2014.) Kuviossa 5 (s. 15) on esitetty Kelan toiminnalle annettujen yleisarvosanojen kehitystä tutkimuskunnittain. Yleisesti ottaen arvosanat ovat melko lähellä suomalaisten antamaan keskimääräistä arvosanaa.

Kuvio 5. Yleisarvosanat Kelan toiminnalle tutkimuskunnittain vuosina 2010–2012 (kouluarvosanat 4–10).



Kuviosta on kuitenkin havaittavissa pieniä ajallisia muutoksia. Niissä kunnissa, joissa toimisto lakkautettiin vasta vuoden 2010 kyselyn jälkeen, arvosanat heikentyivät jonkin verran toimiston lakkautuksen jälkeen, ja ne ovat jääneet toimiston sulkemista edeltävää tasoa matalammalle tasolle. Yhtä selvää trendiä ei ole havaittavissa, kun tarkastellaan kuntia, joissa toimisto on suljettu jo ennen vuoden 2010 kyselyä. Joissakin tapauksissa Kelan toiminnalle annetut yleisarvosanat ovat jopa nousseet. Lisäksi on huomattava, että sillä, onko toimiston lakkautus korvattu lähitoimistolla vai yhteis palvelupisteellä, ei vaikuta olevan kovinkaan selvää yhteyttä annettuihin arvosanoihin tai niiden muutoksiin.

Kelassa asioineilta pyydettiin lisäksi tarkempaa arviota käyttämästään palvelukanavasta (taulukko 4, s. 16). Väestöä edustavan aineiston tuloksia tarkasteltaessa Kelan toimistossa asioineet antavat vuodesta riippumatta toimistoasiointinista keskimäärin hieman yli kahdeksikon. Myös verkkopalvelu saa käyttäjiltään sangen hyvät arvosanat. Yhteis palvelupisteestä saadun palvelun arvosana on puolestaan parantunut tutkimusperiodilla. Puhelinpalvelun saamat arvosanat ovat pysyneet puolestaan melko samoina. Yleisesti ottaen väestötasolla arvosanoissa ilmenevät erot eri palvelukanavien välillä ovat sangen pieniä. (Ks. myös Niemelä ja Pajula 2014.)

Taulukko 4. Kouluarvosanat Kelan eri palvelumuodoista saadulle palvelulle vuosina 2010–2012 (kyseistä palvelua käyttäneet, keskiarvot).

	Toimisto			Yhteispalvelupiste			Puhelin			Verkkopalvelu		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Toimisto suljettu vuoden 2010 kyselyn jälkeen												
Lähtötoimisto	7,9	7,3	8,0	8,5	8,0	8,5	8,2	7,3	7,7	8,2	7,6	7,8
Karhula	7,7	6,9	8,0	8,0	-	8,0	8,0	6,9	7,8	8,4	7,4	8,0
Kauniainen	7,6	7,0	8,8	9,0	8,0	9,0	7,8	7,1	8,6	8,2	8,2	8,4
Noormarkku	8,3	8,0	7,3	-	-	-	8,8	7,9	6,6	8,1	7,3	7,1
Yhteispalvelupiste	7,9	8,0	8,5	8,6	8,6	7,8	7,7	7,3	8,1	8,6	8,2	8,6
Kaavi	8,5	8,4	8,6	9,0	8,5	8,3	7,6	7,6	8,4	8,7	8,3	9,0
Rääkkylä	7,3	7,1	7,7	10,0	8,2	7,3	8,3	6,8	7,5	8,7	8,3	8,5
Sonkajärvi	8,0	8,4	9,2	6,7	9,0	7,8	7,3	7,6	8,4	8,5	8,0	8,4
Toimisto suljettu ennen vuoden 2010 kyselyä												
Lähtötoimisto	8,4	7,6	8,0	8,8	9,0	8,0	7,5	7,8	8,3	8,3	7,8	8,2
Kärkölä	8,4	8,0	7,3	8,8	9,0	-	7,1	7,7	8,3	7,9	7,5	8,0
Perniö	8,3	7,2	8,6	-	9,0	8,0	7,8	7,9	8,3	8,7	8,1	8,3
Yhteispalvelupiste	8,1	7,7	8,5	8,0	7,4	8,8	7,6	7,3	8,1	8,5	7,7	8,3
Elimäki	8,2	7,3	8,1	8,5	8,5	9,5	9,0	7,2	7,9	8,8	7,5	8,6
Iitti	8,3	8,2	9,0	-	7,0	7,6	6,5	7,8	8,3	8,5	7,8	8,1
Nakkila	7,7	7,5	8,4	-	6,0	9,5	6,7	6,8	7,5	8,7	7,6	8,1
Padasjoki	8,3	7,9	8,4	7,5	8,0	8,5	8,0	7,4	8,6	8,0	7,8	8,5
Väestöaineisto	8,1	8,1	8,2	7,4	7,9	8,0	7,8	7,8	7,9	8,1	7,9	8,2

Tutkimuskuntia tarkasteltaessa kuitenkin havaitaan, että arvosanoissa on tapahtunut ajallista muutosta. Kunnissa, joissa toimiston sulkeminen korvattiin vuoden 2010 kyselyn jälkeen lähi-toimistolla, toimistopalvelulle annetut arvosanat putosivat seuraavana vuonna kunnasta riippumatta. Noormarkkua lukuun ottamatta toimistopalvelulle annetut arvosanat kuitenkin parantuivat selvästi vuotta myöhemmin. Samankaltainen kehitys on havaittavissa Kaavilla ja Rääkkylässä, joissa toimiston lakkautus korvattiin yhteispalvelupisteellä. Näissä kunnissa yhteispalvelupisteelle annetut arvosanat ovat pudonneet jonkin verran. Sen sijaan Sonkajärvellä toimistopalvelulle annettu arvosana on kohonnut koko tarkasteluperiodin aikana ja yhteispalvelupisteen saama arvosana parantui välittömästi toimiston lakkautuksen jälkeen, mutta heikkeni jonkin verran vuotta myöhemmin.

Yleisesti ottaen alueilla, joissa toimisto on lakkautettu, asiakkaat antavat toimistosta saadulle palvelulle parempia arvosanoja kuin Kelassa asioineet keskimäärin koko väestön tasolla. Esimerkiksi vuonna 2012 vain Noormarkussa, Rääkkylässä ja Kärkölässä annetaan keskimääräistä selvästi huonompia arvosanoja. Samankaltainen tulos on havaittavissa yhteispalvelupisteille annetuissa arvosanoissa. Vuonna 2012 Rääkkylää, Sonkajärveä ja Iittiä lukuun ottamatta tutkimuskunnissa annetaan väestötasoa huonompia arvosanoja.

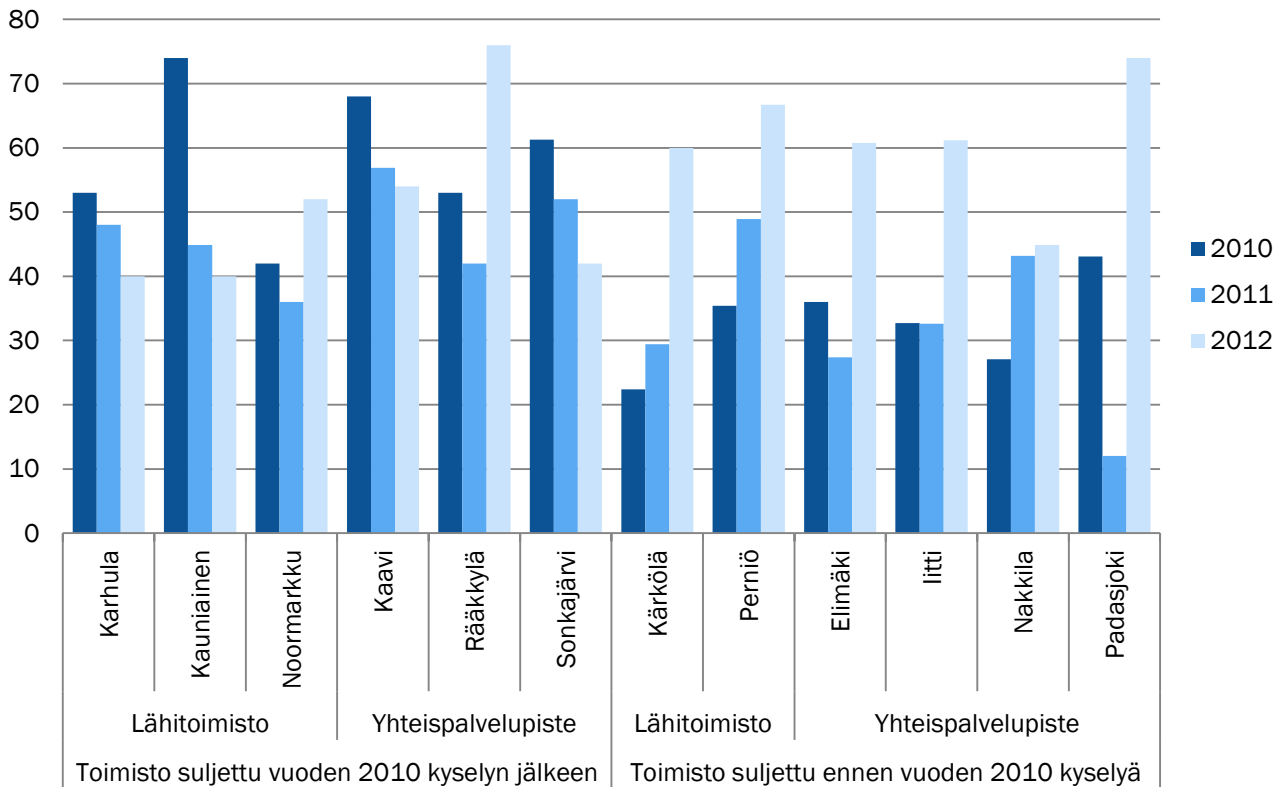
Useimmissa kunnissa myös puhelinpalvelulle annetut arvosanat ovat parantuneet tutkimusperiodin aikana. Verkkopalveluille annetuissa arvosanoissa on puolestaan enemmän vaihtelua vuosien välillä. Lähes kaikissa kunnissa verkkopalvelulle annetut arvosanat heikkenivät vuodesta 2010 vuoteen 2011. Tämän jälkeen arvosanat kuitenkin nousivat ja olivat vuonna 2012 monin paikoin parempia kuin väestötasolla keskimäärin. Noormarkku on selkeä poikkeus tässä suhteessa. Siellä palvelukanavasta riippumatta arvosanat ovat tasaisesti heikentyneet.

4.3 Mielipiteet toimistoverkon riittävydestä ja palvelujen saavutettavuudesta

Tässä alaluvussa tutkitaan sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvien mielipiteiden muutoksia tutkimuskunnissa. Sosiaaliturvan toimeenpanoa lähestytään toimistopalvelujen riittävyttä, Kelan etuuksien hakemista ja sen vaivattomuutta sekä Kelan palvelujen saavutettavuutta koskevien väittämien ja kysymysten avulla.

Koko väestöä edustavaan aineistoon perustuvien tulosten mukaan Kelassa asioineet pitävät toimistojen määrää ja sijaintia palveluiden saannin kannalta varsin riittävänä. 2010-luvulla trendi on kuitenkin ollut heikkenemään päin. Toimistojen määrää ja sijaintia palveluiden kannalta riittävänä pitävien osuus on laskenut vuodesta 2010 vuoteen 2014 75 prosentista 67 prosenttiin (Niemelä ja Pajula 2014). Kuvion 6 (s. 18) mukaan asuinpaikkakunnilla, joissa toimisto on suljettu, toimistojen määrää ja sijaintia riittävänä pitävien osuudet ovat yleisesti ottaen väestötason tuloksiin verrattuna pienemmät. Tarkasteltaessa kuntia, joissa toimisto on suljettu vasta vuoden 2010 kyselyn jälkeen, huomataan lisäksi, että toimistoverkkoa riittäväinä pitävien osuudet laskevat toimiston lakkautuksen myötä. Noormarkussa ja Rääkkylässä osuudet kuitenkin kasvavat ajan myötä.

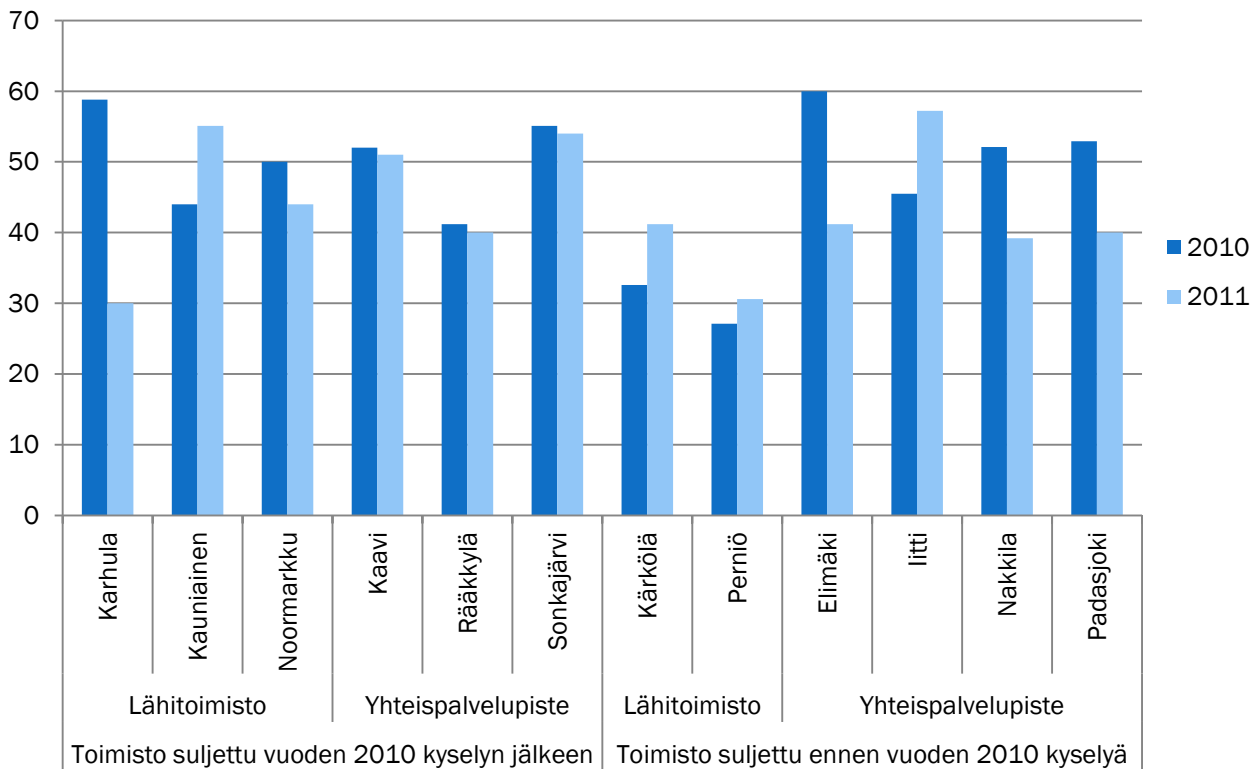
Kuvio 6. Mielenpitoet toimistopalvelujen riittävydestä tutkimuskunnittain vuosina 2010–2012. Niiden vastaajien osuus, jotka ovat täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen ”Toimistojen määrä ja sijainti ovat palvelujen saannin kannalta riittäviä” kanssa (%).



Samankaltainen kasvava trendi on havaittavissa myös tarkasteltaessa niitä kuntia, joissa toimisto on suljettu jo ennen vuoden 2010 kyselyä. Tosin on huomattava, että lähtötilanne on monissa kunnissa varsin heikko. Esimerkiksi Kärkölässä, Iitissä ja Nakkilassa selvästi alle kolmannes vastaajista piti toimistoverkkoa riittävänä vuonna 2010. Vuotta 2012 koskevia tuloksia tarkasteltaessa puolestaan huomataan, että kriittisimmät kannat toimistoverkon riittävydestä löytyvät Karhulasta, Kauniaisista, Sonkajärveltä ja Nakkilasta. Näissä kunnissa enemmistö vastaajista pitää toimistopalvelua riittämättömänä. Sillä, onko lakkautetut toimistopalvelut korvattu lähitoimistolla vai yhteispalvelulla, ei näytä olevan selvää yhteyttä mielipiteisiin.

Kuviossa 7 (s. 19) tarkastellaan etuuksien hakemisen vaivattomuutta koskevia näkemyksiä. Väestöä edustavan aineiston perusteella Kelassa asioineista keskimäärin noin puolet pitää etuuksien hakemista vaivattomana (Niemelä ja Pajula 2014). Toimistoverkon riittävyttä koskevien mielipiteiden tapaan lakkautettujen toimistojen alueilla myös etuuksien hakemisen vaivattomuuteen suhtaudutaan hieman väestötasoa kriittisemmin. Vain joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta vähemmistö vastaajista pitää etuuksien hakemista vaivattomana. Toimistojen sulkemisella ei kuitenkaan vaikuta olevan selvää yhteyttä mielipiteisiin.

Kuvio 7. Mielipiteet Kelan etuuksien hakemisen vaivattomuudesta tutkimuskunnittain vuosina 2010 ja 2011. Niiden vastaajien osuus, jotka ovat täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteen ”Kelan etuuksien hakeminen on vaivatonta” kanssa (%).



Taulukosta 5 (s. 20) havaitaan, että asuinpaikkakuntien välillä on varsin isoja eroja siinä, kuinka helposti Kelan palvelut nähdään olevan saavutettavissa. Vain Rääkkylässä, Kärkölässä ja Padasjoella yli puolet vastaajista pitää Kelan palveluja helposti saavutettavina. Lisäksi huomionarvoista on se, että sillä, että paikkakunnalla on edelleen yhteispalvelupiste, ei vaikuta olevan kovinkaan selvää yhteyttä mielipiteisiin. Asuinpaikkakunnilla, joissa lakkautettu toimisto on korvattu yhteispalvelupisteellä, keskimäärin noin 43 prosenttia vastaajista pitää Kelan palveluja helposti saavutettavina. Prosenttiosuus on vain pari prosenttiyksikköä pienempi niissä kunnissa, joissa lakkautettu toimisto korvattiin lähtötoimistolla.

Palvelujen saavutettavuuteen ja etuuksien hakemisen vaivattomuuteen liittyy myös kysymys siitä, onko tilanteita, joissa ihminen ei hae etuutta, vaikka tietää olevansa siihen oikeutettu. Kaikkiaan vajaa 15 prosenttia vastaajista ilmoittaa, että on jättänyt hakematta jotain Kelan etuutta viimeisen vuoden aikana (taulukko 5). Kaavilla, Rääkkylässä ja Perniössä jopa reilu viidennes vastaajista on jättänyt hakematta etuutta. Etuuksien hakematta jättäminen liittyy laajemmin toimeentuloturvan kohdennuksen ongelmiin ja tässä tapauksessa etuuksien alikäyttöön (ks. Niemelä 2013). Kyse on osittain toimeentuloturvan toimeenpanoon liittyvistä seikoista, mutta osittain myös ihmisten tietoisista valinnoista. Etuus saattaa olla esimerkiksi niin pieni, että se jätetään tietoisesti hakematta. Toimeentuloturvan toimeenpanon näkökulmasta haastavampi tilanne on se, että etuus jää hakematta siksi, että sitä ei osata hakea tai että sen hakeminen on liian vaivalloista. Alikäytön syitä ei kuitenkaan tämän tutkimusaineiston pohjalta pystytä tarkemmin analysoimaan, joten se jää jatkotutkimuksen aiheeksi.

Taulukko 5. Mielipiteet Kelan palvelujen saavutettavuudesta ja etuuksien hakematta jättämisestä tutkimuskunnittain vuonna 2012 (vastaajien %-osuudet).

	Kelan palvelut ovat helposti saavutettavissa	Oletteko jättänyt hakematta jotain Kelan etuutta viimeisen 12 kuukauden aikana?		
		Täysin tai jokseenkin samaa mieltä	Kyllä	Ei
Toimisto suljettu vuoden 2010 kyselyn jälkeen				
Lähi-toimisto				
Karhula	24	6	88	6
Kauniainen	36	8	84	8
Noormarkku	42	10	88	2
Yhteis-palvelupiste				
Kaavi	42	24	72	4
Rääkkylä	50	22	76	2
Sonkajärvi	24	10	88	2
Toimisto suljettu ennen vuoden 2010 kyselyä				
Lähi-toimisto				
Kärkölä	52	18	82	0
Perniö	49	24	71	6
Yhteis-palvelupiste				
Elimäki	47	16	80	4
Iitti	45	12	86	2
Nakkila	33	12	80	8
Padasjoki	62	10	82	8

4.4 Asiointitapoja koskevat preferenssit

Kuten edellä luvussa 2 havaittiin, asiointitapojen muutoksissa korostuvat verkko- ja suora-korvausasioinnin yleistymisen ja vastaavasti kirjeitse ja henkilökohtaisesti toimistossa tapahtuvan asioinnin vähentyminen. Verkkopalvelujen suosion kasvu on nähtävissä myös kansalaisten Kela-asiointia koskevissa preferensseissä. Verkko on ainoa asiointitapa, jonka kannatus on noussut vajaan 10 vuoden aikana. Kirjeitse asioinnin kannatus on sen sijaan puolittunut. Henkilökohtainen käynti Kelan toimistossa on kuitenkin edelleen kansalaisten ykköspreferenssinä. (Niemelä ja Pajula 2014.)

Henkilökohtainen käynti Kelan toimistossa on myös tutkimuskuntien asukkaiden suosiossa (ks. liitetaulukko). Paikkakunnasta ja vuodesta riippumatta valtaosa vastaajista asioisi Kelan toimistossa. Tutkimuskuntien kolmen vuoden keskiarvoa tarkasteltaessa 69 prosenttia vastaajista asioisi toimistossa. Toiseksi suosituinta on puhelinasiointi, jonka kolmen vuoden keskiarvo on 62 prosenttia. Valtaosa (57 prosenttia) käyttäisi myös verkkopalveluja. Sen sijaan vähemmistö vastaajista asioisi sähköpostitse, kirjeitse, kauppakeskuksessa sijaitsevassa palvelupisteessä tai yhteis-palvelupisteessä. Näiden vaihtoehtojen kolmen vuoden keskiarvo on noin 40 prosenttia. Myöskään tekstiviestien (25 prosenttia) tai palveluauton (21 prosenttia) kannatus ei ole suurta.

Toimistoverkon harvennuksen taustalla on ollut ajatus siitä, että asiointi toimistoissa siirtyisi vaihtoehtoisiin palvelukanaviin, ennen muuta suorakorvauksiin ja asiointiin verkossa. Asiointi Kelan toimistossa on kuitenkin edelleen vahvasti kansalaisten ykköspreferenssi. Toimiston lakkautus on myös tulosten valossa ollut vastoin ”kansan tahtoa”. Esimerkiksi Kaavilla, Rääkkylässä ja Sonkajärvellä, joissa toimisto korvattiin yhteispalvelupisteellä, toimistossa asiointia suosi ennen toimiston lakkautusta yli 80 prosenttia vastaajista. Noin kolmannes näiden kuntien asukkaista olisi asioinut myös yhteispalvelupisteessä. Tuloksista on kuitenkin havaittavissa, että yhteispalvelupisteessä asiointin suosio on kasvanut toimiston lakkautuksen jälkeen.

Vaikka verkkopalvelujen suosio on niin käyttäjämääriä kuin kansalaisten preferenssejä tutkitessa yleisesti kasvanut, siinä on selkeitä alueellisia eroja. Tutkimuskuntien välistä hajontaa tarkasteltaessa huomataankin, että verkkopalvelujen käyttöä koskevissa preferensseissä on suurempi hajonta kuin esimerkiksi asiointinissa toimistossa tai puhelimitse. Toisessa ääripäässä on Kauniainen, jossa selvä enemmistö asioisi verkkopalveluja käyttämällä, toisessa puolestaan Rääkkylä, jossa vajaa kolmannes vastaajista käyttäisi verkkopalveluja. Väestötason aineistoihin perustuvien tulosten mukaan taajaan asutuissa kunnissa verkkoasiointin suosio on suurempaa kuin maaseutumaisissa kunnissa (Niemelä ja Pajula 2014). Lisäksi suurituloisemmat suosivat verkkopalveluja pienituloisia enemmän. Kuntien väliset erot selittyvät osittain kuntien ikärakenteiden eroilla. Koko väestön tasolla verkkoasiointin suosio vähenee lineaarisesti siirryttäessä nuoremmista vanhempiin ikäryhmiin. Vuonna 2012 noin 85 prosenttia alle 35-vuotiaista käyttäisi verkkopalveluja, yli 65-vuotiaista vain 24 prosenttia.

Verkkopalvelujen sisällöstä kysyttäessä vastaajat ovat valmiita hyvin monenlaiseen palveluvalikoimaan. Niin väestötasolla kuin tutkimuskunnissa suosituimmat toiminnot verkossa olisivat etuuden tai korvauksen hakeminen, tiedonhaku Kelan palveluista ja sosiaaliturvasta sekä muutostietojen ilmoittaminen. Väestöaineiston perusteella yli 90 prosenttia verkkopalvelua preferoivista olisi halukas hyödyntämään verkkopalveluita näihin toimintoihin (Niemelä ja Pajula 2014). Tutkimuskuntia tarkasteltaessa ylletään hieman matalampiin, mutta lähes samoihin lukemiin (liitetaulukko 2). Lisäksi noin 80 prosenttia vastaajista haluaisi käyttää omatoimista etuuden tai korvauksen laskentapalvelua. Hieman vähemmän on niitä, jotka haluaisivat tehdä ajanvarauksen verkossa. Sekä tutkimuskunnissa että väestötasolla reilu 40 prosenttia olisi valmis myös mobiiliasointiin.

Kuntien välillä on joitakin eroavuuksia, mutta erot ovat varsin pieniä ja epäsystemaattisia. Myöskään selkeää ajallista trendiä ei ole havaittavissa. Lukuja tulkittaessa onkin otettava huomioon, että aineiston koko ja tapausten pieni lukumäärä heikentävät tulosten luotettavuutta. Yksittäiset hyppäyksenomaiset muutokset tai poikkeuksellisen korkea tai matala prosenttiosuus tietynä vuonna saattaa johtua tapausten alhaisesta lukumäärästä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on analysoitu muutoksia Kela-asioinnissa sekä sitä, millä tavoin näkemykset Kelasta ja sen palvelusta ovat muuttuneet toimiston lakkautuksen jälkeen. Kelassa asioinnin painopiste on 2000-luvulla muuttunut perinteisestä kasvokkain ja toimistossa tapahtuvasta asioinnista verkkopalveluiden käyttöön ja suorakorvauksiin. Painopisteen muutokset ovat olleet keskeisessä roolissa myös toimistojen lakkautuksien taustalla. Toimistossa asiointi on kuitenkin yhä edelleen suosittu asiointimuoto ja suomalaisten asiointitapoja koskevia preferenssejä tutkittaessa selkeästi suosituin asiointitapa. Kelan toimiston lakkauttaminen ei näin ollen ole useinkaan toivottu asia paikkakunnalla.

Tutkimuksen tulosten valossa välittömät reaktiot ovat joissakin tapauksissa negatiivisia. Esimerkiksi Kelalle annettuja yleisarvosanoja tarkasteltaessa arvosanat heikentyivät toimiston lakkautuksen jälkeen ja ovat jääneet toimiston sulkemista edeltävää tasoa matalammalle tasolle. Toisaalta tuloksista on myös tulkittavissa, että mielipiteet lieventyvät ajan myötä. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että muuttuneeseen tilanteeseen aletaan tottua. Tutkimusperiodi on kuitenkin lyhyehkö, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä ajallisesta muutoksesta ja erityisesti toimiston lakkautuksen itsenäisestä vaikutuksesta on vaikea tehdä. Monissa tapauksissa tulokset kuitenkin osoittivat, että toimiston lakkautuksella ei vaikuta olevan selvää yhteyttä mielipiteisiin. Esimerkiksi etuuksien hakemisen vaivattomuuteen suhtauduttiin kriittisesti jo ennen toimiston lakkautusta. Myöskään sillä, korvattiinko lakkautetun toimiston palvelut lähitoimistolla vai yhteispalvelulla, ei näytä olevan selkeää yhteyttä mielipiteisiin.

Kiinnostava tulos on se, että toimistojen lakkautus ei välittömästi vaikuta toimistossa asiointia vähentävästi. Itse asiassa toimistossa asiointi on edelleen hyvin yleistä ja monissa kunnissa henkilökohtainen asiointi toimistossa on asuinpaikkakunnan toimiston sulkemisesta huolimatta kasvanut. Tämä on keskeinen tulos ennen muuta alueen muiden toimistojen samoin kuin Kelan puhelinpalvelujen toimintaa suunniteltaessa ja asiakasmääriä ennakoitaessa. Perinteiseen asiointikanavaan tottunut asiakas ei välttämättä korvaa asiointia uuden teknologian mahdollistamalla palvelukanavalla vaan käyttää perinteisempää korvaavaa toimintoa menemällä lähitoimistoon tai selvittämällä asioita henkilökohtaisen toimistopalvelun puuttuessa puhelimitse. Tulosten valossa toimiston sulkeminen edellyttää, että korvaavaan toimistopalveluun – ei esimerkiksi pelkästään yhteispalveluun – lisätään resursseja. Lähitoimistossa on varauduttava asiakasmäärien kasvuun. Lisäksi henkilökohtaista asiakaspalvelua antavia yksiköitä lakkautettaessa on huolehdittava siitä, että esimerkiksi neuvontaa antavat puhelinpalvelut ovat riittävästi resursoidut.

Toimiston lakkautus ei tulosten valossa toimi sinällään kannusteena siirtyä käyttämään verkkopalveluja. Kelan verkkopalvelujen käytön yleinen kasvu selittyy yhtäältä verkon käytön yleistymisellä ja arkipäiväistymisellä ja toisaalta sillä, että Kela on systemaattisesti lisännyt verkkopalvelujensa tarjontaa. Internetin käytössä on kuitenkin edelleen selkeitä väestöryhmittäisiä eroja (esim. Räsänen ja Kouvo 2007). Asuinpaikkakuntien ikärakenne selittääkin osittain sitä, että Kelassa asiointi siirtyy todennäköisemmin lähitoimistoon kuin verkkoon. Pitkien välimatkojen maassa tällä saattaa olla kuitenkin kansalaisten oikeusturvan kannalta

ongelmallisia seurauksia. Tulosten mukaan vajaa 15 prosenttia vastaajista ilmoitti, että on jättänyt hakematta jotain Kelan etuutta vuoden aikana. Joissakin kunnissa prosenttiosuus on jopa noin 20 prosenttia. Tarkemman jatkotutkimuksen aiheeksi jää, mitkä tekijät näinkin laajaa etuuksien alikäyttöä selittää.

Alikäytön kohdalla syyksi on usein esitetty hakemusprosessin hankaluus ja ihmisten tietämättömyys omista sosiaalisista oikeuksistaan. Toimeentulotuen Kela-siirrossa on kannettu huolta siitä, miten heikossa asemassa ja monimutkaisissa elämäntilanteissa olevat asiakkaat osaavat käyttää sähköisiä palveluita. Tähän liittyen on myös oltu huolestuneita siitä, onko Kelan toimistoverkko jo liian harva kyetäkseen palvelemaan tätä uutta asiakasryhmää. Käykö niin, että alikäyttö tästä syystä lisääntyy ja yhteiskunnan huono-osaisimpien sosiaaliset oikeudet heikentyvät?

Verkkopalvelujen käytön ikäryhmien välisten erojen näkökulmasta yhtenä toimenpidesuosituksena olisi esimerkiksi se, että toimistojen lakkautusten yhteydessä varauduttaisiin etuuskäyttöisemmin esimerkiksi lakkautuksen mahdollisesti tuomiin alikäyttövaikutuksiin. Erilaisia toimintatapoja on jo kehitettykin. Esimerkiksi vuonna 2011 takuueläkkeen osalta otettiin käyttöön suullinen asiointi, jossa asiakas voi laittaa hakemuksen vireille suullisesti esimerkiksi puhelimitse. Myös esimerkiksi vanhuseläkkeen voi hakea suullisesti. Ennen toimiston lakkautusta olisi myös hyvä panostaa ennakoivaan ja tehostettuun palvelunohjaukseen, jossa keskityttäisiin esimerkiksi asiakkaiden verkkopalvelujen käyttöön liittyvien valmiuksien parantamiseen. Lisäksi Kelan olisi hyvä kartoittaa paikallisten yhdistysten ja muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön mahdollisuudet asioinnin sujuvoittamiseksi ja asiakkaiden tietoisuuden ja valmiuksien parantamiseksi. Tämänkaltaisilla toimenpiteillä voidaan varmistaa sekä nykyisten että tulevien asiakkaiden oikeuksien toteutuminen.

LÄHTEET

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

Kela. Paste palvelutoiminnan kehittämisohjelma 2006–2011. Loppuraportti 29.12.2009. Helsinki: Kela, 2009.

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

Niemelä Mikko. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102, 2008.

Niemelä Mikko. Mielipiteet toimeentuloturvaetuuksien kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Julkaisussa: Airio Ilpo, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, Teemakirja 9, 2013: 112–139.

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

Niemelä Mikko, Pajula Hanna. Kansalaisten ja yhteistyökumppanien mielikuvat ja arviot Kelan toiminnasta 2000-luvulla. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 88, 2014.

Räsänen Pekka, Kouvo Antti. Linked or divided by the Web? Internet use and sociability in four European countries. *Information, Communication & Society* 2007; 10 (2): 219–241.

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

Liitetaulukko. Kela-asiointia koskevat preferenssit (mitä asiointitapaa käyttäisi, %). Tilastollinen merkitsevyys (khi²-testi) sulkeissa, v on variaatiokerroin.

	Kelan toimisto			Puhelimitse			Verkkopalvelu			Sähköpostineuvonta			Kirjeitse		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	(0,001)	(0,006)	(0,022)	(0,035)	(0,012)	(0,289)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,194)	(0,348)	(0,001)
Elimäki	80,0	84,3	70,6	54,0	47,1	52,9	40,0	31,4	47,1	24,0	19,6	25,5	42,0	51,0	39,2
Iitti	70,9	77,6	57,1	45,5	59,2	51,0	41,8	57,1	49,0	36,4	51,0	36,7	40,0	57,1	34,7
Kaavi	82,0	88,2	68,0	60,0	70,6	56,0	36,0	29,4	40,0	24,0	25,5	20,0	44,0	54,9	44,0
Karhula	62,7	74,0	68,0	56,9	70,0	50,0	49,0	52,0	52,0	37,3	40,0	28,0	33,3	46,0	40,0
Kauniainen	64,0	53,1	66,0	68,0	71,4	68,0	70,0	65,3	74,0	54,0	61,2	58,0	56,0	40,8	24,0
Kärkölä	69,4	80,4	62,0	55,1	84,3	46,0	40,8	62,7	52,0	36,7	56,9	44,0	36,7	45,1	38,0
Nakkila	72,9	74,5	75,5	52,1	68,6	55,1	45,8	64,7	46,9	41,7	47,1	34,7	31,3	41,2	26,5
Noormarkku	80,0	82,0	66,0	60,0	64,0	58,0	36,0	54,0	52,0	32,0	48,0	30,0	34,0	42,0	32,0
Padasjoki	80,4	80,0	86,0	60,8	66,0	66,0	47,1	38,0	36,0	39,2	36,0	18,0	47,1	46,0	48,0
Perniö	77,1	77,6	70,6	58,3	67,3	54,9	52,1	38,8	52,9	37,5	40,8	29,4	41,7	51,0	45,1
Rääkkylä	80,4	88,0	66,0	51,0	74,0	62,0	22,2	32,0	28,0	19,6	28,0	20,0	37,3	60,0	46,0
Sonkajärvi	87,8	70,0	58,0	46,9	64,0	58,0	42,9	42,0	48,0	32,7	36,0	28,0	40,8	62,0	36,0
Yhteensä	67,5	77,0	62,4	62,7	69,9	52,5	60,1	54,0	56,5	46,3	46,3	34,7	45,3	48,2	30,7
v	11,4	12,3	12,4	10,1	12,7	12,3	18,0	25,1	19,7	19,9	27,4	32,6	14,9	15,4	24,7

Liitetaulukko jatkuu.

Jatkoa liitetaulukoon.

	Palvelupiste kauppakeskuksessa			Yhteispalvelupiste			Tekstiviesti			Palveluauto		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	(0,014)	(0,073)	(0,022)	(0,466)	(0,099)	(0,011)	(0,367)	(0,163)	(0,454)	(0,551)	(0,093)	(0,000)
Elimäki	28,0	39,2	41,2	34,0	47,1	39,2	16,0	15,7	13,7	18,0	33,3	39,2
litti	32,7	44,9	42,9	43,6	55,1	44,9	27,3	22,4	28,6	21,8	24,5	36,7
Kaavi	30,0	47,1	24,0	30,0	47,1	30,0	14,0	23,5	22,0	26,0	27,5	18,0
Karhula	47,1	44,0	42,0	37,3	38,0	36,0	15,7	14,0	24,0	13,7	20,0	26,0
Kauniainen	54,0	63,3	56,0	42,0	42,9	30,0	20,0	32,7	30,0	10,0	14,3	14,0
Kärkölä	40,8	49,0	48,0	26,5	51,0	32,0	24,5	37,3	30,0	26,5	25,5	38,0
Nakkila	45,8	56,9	44,9	39,6	45,1	46,9	27,1	33,3	22,4	18,8	17,6	20,4
Noormarkku	38,0	44,0	38,0	26,0	46,0	38,0	26,0	18,0	20,0	18,0	22,0	28,0
Padasjoki	37,3	34,0	46,0	49,0	52,0	42,0	21,6	24,0	18,0	25,5	22,0	36,0
Perniö	35,3	44,9	45,1	33,3	42,9	41,2	16,7	22,4	29,4	29,2	22,4	23,5
Rääkkylä	25,5	50,0	52,0	39,2	62,0	50,0	19,3	30,0	32,0	21,6	40,0	36,0
Sonkajärvi	24,5	28,0	34,0	32,7	46,0	48,0	16,3	30,0	22,0	20,4	20,0	26,0
Yhteensä	41,5	44,7	38,1	36,2	43,7	33,5	24,8	26,6	22,4	20,0	22,1	20,6
v	22,1	21,0	21,9	19,3	14,5	20,6	19,5	27,8	25,3	27,8	31,6	41,6