

KELA
Sosiaali- ja terveysturvan selosteita
32/2004

Katri Hellsten

**Mitä mieltä kansalaiset ja yhteistyökumppanit
ovat Kelasta ja sen toiminnasta?**

Tutkimusosasto

Helsinki 2004

ISBN 951-669-638-4

ISSN 1455-0113

Alkusanat

TNS Gallup Oy (ent. Suomen Gallup Oy) on vuosina 2000, 2002 ja 2003 toteuttanut puhelinhaastatteluna Kelan sidosryhmätutkimuksen. Kysymyksillä on haluttu selvittää, minkälainen yleinen mielikuva kansalaisilla ja yhteistyökumppaneiden edustajilla on Kelasta. Kysymyksenasettelu on ollut laaja ja kattanut useita teemakokonaisuuksia. Juhani Pehkonen TNS Gallupista on tuottanut kunkin vuoden tutkimuksen peruseräraportit, joissa graafisten kuvioiden osuus on ollut suuri.

Tämä raportti, jossa esitetään yhteenveto kolmen vuoden tuloksista, pohjautuu edellä mainittuihin peruseräraportteihin. Kaikkia teemakokonaisuuksia ei ole otettu mukaan tähän raporttiin, vaan on keskitytty julkisuuskuvaan ja asiakastytyväisyyteen. Pääpaino on kansalaisten käsitysten luotaamisessa. Taustaksi mielipiteitä koskevalle tarkastelulle on lisäksi käyty otsikkotasolla läpi Kelan viestinnän kokoamia lehdistökatsauksia haastatteluja edeltävältä ajalta. Kirjoittelusta ei ole tehty systemaattista analyysiä, vaan otsikot ovat lähinnä esimerkkejä siitä, millaisia Kelaa koskevia asioita lehdistössä on ollut esillä.

Helsingissä maaliskuussa 2004

Katri Hellsten

Kelan asiakastutkimusten historiasta

Kelan asiakaspalvelusta tehtiin kattavat tutkimukset vuosina 1969 (Mikkola 1970) ja 1984–1985 (Tuomikoski 1987). Ensin mainitussa Tampereen yliopiston tutkimuslaitoksen tekemässä tutkimuksessa kohdeväestönä olivat tietynä aikana Kelan toimistossa asioineet, joille lomakkeet jaettiin toimistossa käynnin yhteydessä. Toisen, Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen suorittaman postikyselyn perusjoukoksi valittiin koko maan 16 vuotta täyttänyt väestö eli Kelan toimistojen potentiaalinen asiakaskunta. Kelan tutkimusosasto (1.9.2002 saakka tutkimus- ja kehitysyksikkö) on 1990-luvulta lähtien tehnyt asiakastutkimuksia säännöllisesti. Vuodesta 1996 on vuosittaisella seurantatutkimuksella (ns. Kela-barometrillä) hankittu asiakaspalautetta toimistoissa käyville asiakkailta. Näiden lisäksi vuosina 1997 (Mattila 1999) ja 2001 (Tuomikoski 2002) toteutettiin postikyselyt, joissa perusjoukkona oli koko maan 16 vuotta täyttänyt väestö. Näillä tutkimuksilla haluttiin kartoittaa myös niiden kansalaisten käsityksiä, jotka eivät ole Kelan toimistojen vakioasiakkaita tai jotka hoitavat Kela-asiansa muuten kuin käymällä toimistossa.

Vuoden 1997 tutkimukseen liittyi menetelmävertailu, jossa pyrittiin selvittämään asiakaspalvelututkimuksessa saatujen tulosten luotettavuuteen vaikuttavaa kahta tekijää. Toinen asiakaspalautteen keräämisessä käytettävään menetelmään liittyvä kysymys oli, vaikuttaako tutkittavan organisaation palvelusta saatavaan kuvaan se, kerätäänkö palaute välittömästi palvelutapahtuman jälkeen vai vasta jonkin ajan kuluttua asiointista. Toiseksi selvitettiin, vaikuttaako tutkimustuloksiin se, että tutkimuksen tekee arvioinnin kohteena oleva organisaatio itse verrattuna tilanteeseen, jossa tutkimuksen tekee jokin organisaation ulkopuolinen taho. Tutkimuksessa todettiin, että selvää näyttöä organisaatiovaikutuksesta ei ole olemassa. Tutkimuksen perusteella voitiin sen sijaan tehdä päätelmiä palveluarvioinnin ajoittumisen vaikutuksesta asiakaspalvelututkimuksessa saataviin tuloksiin. Kun asiakkaat arvioivat palvelun laatua välittömästi asiointitapahtuman jälkeen, arviointi kohdistuu erityisesti kyseiseen asiointikertaan ja asiaa hoitaneen yksittäisen toimihenkilön käyttäytymiseen. Myöhemmin toteutettavassa postikyselyssä tai puhelinhaastattelussa annettuihin vastauksiin vaikuttavat enemmän yleiset mielikuvat ja koko aiempien palvelukokemusten kirjo. Välittömästi asiointitapahtuman jälkeen tehdyssä kyselyssä asiakkaiden antamat palveluarviot ovat yleensä parempia kuin vasta jonkin ajan kuluttua asiointista tehdyssä tutkimuksessa. (Mattila 1999, 37 ja 106.)

Vuodesta 2000 lähtien TNS Gallup Oy (ent. Suomen Gallup Oy) on vuosittain toteuttanut puhelinhaastatteluna Kelan sidosryhmätutkimuksen. Se koostuu kansalaisiin kohdistuvasta osuudesta ja Kelan yhteistyökumppaneille suunnatusta osiosta. Kysymyksillä on haluttu selvittää, minkälainen yleinen mielikuva kansalaisilla on Kelasta. Vuoden 2003 kansalaisille suunnatussa haastattelussa Kelan julkisuuskuva koskevien mielipidekysymysten osuutta supistettiin ja siihen lisättiin palvelua ja asiakastytyvyyttä koskevia kysymyksiä. Nämä kysymykset olivat samoja kuin toimistoista jaetussa lomakkeessa.

Mielikuvat ja julkisuus

Vuoden 2000 toukokuussa, jolloin Suomen Gallup teki ensimmäisen Kelan julkisuuskuva koskevan puhelinhaastattelun, tilanne oli monella tavalla poikkeuksellinen. Kela oli joutunut syksyllä 1999 "myrskyn silmään" eli voimakkaan negatiivisen julkisuuden kohteeksi. Ryöpytys tiedotusvälineissä alkoi, kun Kela ryhtyi karhuamaan väärin maksettuja eläkkeitä taitamattomana ja tylynä pidetyllä kirjeellä (Pohjalainen 12.11.1999). "Kela alkaa periä maksamiaan liikaeläkkeitä takaisin" ja "Kelan omituista oikeellisuusseuranta", uutisoi Helsingin Sanomat lokakuussa (23.10.1999). Varsinainen kohu ajoittui marraskuulle. "Kela perii 78 000 markkaa takaisin 91-vuotiaalta eläkeläiseltä", kertoi Helsingin Sanomat 1.11.1999. Seuraavana päivänä sama lehti kommentoi toimintatapoja, osaksi ministeriä siteeraten: "Kela toimii tylysti", "Ministeri Perho moittii Kelan menettelytapoja" (Helsingin Sanomat 2.11.1999). Närkästystä herättivät sekä "erityinen Kela- eli kapulakieli" että itse takaisinperintä. "Toisinkin sen olisi voinut kertoa", totesi Keskisuomalaisen pääkirjoitus (2.11.1999) ja Turun Sanomat (2.11.1999) katsoi, että "Kela maksattaa jälkikäteen omia virheitään eläkeläisillä". Helsingin Sanomien (3.11.1999) pilapiirtäjä Karlsson kommentoi jupakkaa piirroksella, jossa Kelan luukusta ojennettu käsi vaatii eläkeläisten pennosia. "Kelan virhe kurittaa syyttömiä eläkeläisiä", oli Hämeen Sanomien (3.11.1999) näkemys. "Kelan eläkeperintä kauhistuttaa kansanedustajia", kertoi puolestaan Ilta-Sanomat (3.11.1999). Kansanedustaja Vistbacka oli Ilkassa (4.11.1999) sitä mieltä, että "Kansaneläkelaitos kiristää ja uhkailee".

Television ykköskanavan MOT-ohjelma kasasi heti kirjekohun perään uusia taakkoja Kelan harteille, "löi lisää löylyä kiukaalle" (Pohjalainen 12.11.1999). Ohjelma pyrki löytämään Kelan toiminnasta väärinkäytöksiä ja näyttöjä huonosta asioiden hoidosta. Vaikka väitteet olivat kevyitä, näytti "makea elämä herkullisen irvokkaalta" eläkkeiden takaisinperinnän taustaa vasten ("Makean elämän irvokkuus" Kansan Uutiset 11.11.1999). Huomiota alettiin kiinnittää myös Kelan asemaan yhteiskunnassa: "Kela elää kuin valtio valtiossa?" (Karjalainen 10.11.1999), "Valtio valtiossa" (Kaleva 10.11.1999), "Viimeinen linnake" (Kauppalehti 11.11.1999). Samalla alettiin kuin yhdestä suusta vaatia toimenpiteitä. "Kansaneläkelaitos tarvitsee tuuletusta", katsoi Keskisuomalainen (11.11.1999). "Kelan toiminta tarkkaan syyniin", vaati Hämeen Sanomat (11.11.1999). Etelä-Suomen Sanomien (11.11.1999) mukaan on "Kelan asemaa harjittava". "Kelan sopisi hieman muuttuakin", oli Länsi-Savon käsitys (11.11.1999). "Kela parempaan hoitoon", toivoi puolestaan Kouvolan Sanomat (13.11.1999).

Eläkesotkun yhteydessä käytetty termi *liikamaksun kohtuullistaminen* valittiin joulukuussa vuoden kielisammakoksi. Helsingin yliopiston suomen kielen laitoksella oli ihasteltu myös termejä *oikeellisuusseuranta ja takaisinperintä* (Helsingin Sanomat 11.12.1999).

Kielteinen julkisuus jatkui vuoden 2000 puolella. Nyt aiheena olivat opintotuen takaisinperinnät. Kela oli tosin edellisen vuoden marraskuussa muistuttanut opiskelijoita tulojen tarkkailemisesta ja opintotuen tulorajoista. Samassa yhteydessä oli tiedotettu siitä, että vuoden 1998 tuloja aletaan tarkistaa vuoden vaihteessa. (Keski-Uusimaa 13.11.1999.) "Voidaanko opintotukea periä takaisin loputtomiin?" kysyi Savon Sanomat vuodenvaihteessa (30.12.1999). Hel-

singin Sanomat (10.2.2000) kiinnitti alkuvaiheessa huomion tukea nostaneisiin opiskelijoihin: "22 000 opiskelijaa nosti liikaa opintotukea", mutta Aamulehti nosti etusijalle Kelan perinnän: "Kela perii opiskelijoilta takaisin liikaa maksettua tukirahoa". Viikkolehden mukaan (18.2.2000) "Kela teki sen taas". Nytkin lehdistössä kommentoitiin sekä Kelan kirjeissä ja ohjeissa käytettyä kieltä että itse toimenpidettä. "Suomeksi eikä kapulaksi", vaati Aamulehti (18.2.2000) ja esitti, että Kela panisi väkensä kiireesti kurssille. Aamulehti kertoi lisäksi, että "opiskelijat syyttävät Kelaa tulojensa ryöstämisestä", "perintätapa ihmetyttää eduskunnassakin". "Opiskelijajärjestöt arvostelevat opintotukien perintää", kommentoi Demari (21.2.2000) ja Helsingin Sanomat totesi (19.2.2000) "kohtuutonta perintää". "Oikeuskanslerille selvityspyyntö", kertoi Helsingin Sanomat (24.2.2000) perintäjupakan vaiheista. Opintotuki puhutti vielä toukokuussa, kun yli puolet opintotuen karhukirjeiden oikaisupyynnöistä oli käsittelemättä (Helsingin Sanomat 2.5.2000). Myös ministeri Maija Perhon käynnistämä Kelan hallintouudistus ja pääjohtajan eroilmoitus pitivät Kelaa otsikoissa (Iltalehti 6.5.2000; Pohjolan Sanomat 6.5.2000; Savon Sanomat 6.5.2000).

Enemmistö (70 %) Gallupin puhelinhaastatteluun vastanneista ilmoitti havainneensa tiedotusvälineissä Kelaa koskevia juttuja. Neutraaliin sävyyn Kelaa käsitteleviä juttuja oli havainnut 29 % vastaajista ja kielteiseen sävyyn laadittuja 61 %. Kelaa myönteiseen sävyyn käsitteleviä juttuja oli havainnut vain 5 %.

Kela sai kansalaisilta yleisarvosanaksi 7,2. Se oli parempi kuin työhallinnon saama (6,86) ja samaa tasoa kuin verohallinnon arvosana (7,21), mutta huonompi kuin omalle vakuutusyhtiölle annettu (7,93). Kelan muiden sidosryhmien antama yleisarvosana oli hivenen parempi (7,39). Parhaimman arvosanan antoivat kansanedustajat (7,7) ja huonoimman media (7,14). Sidoryhmien arvioissa verohallinto sai paremman ja työvoimahallinto huonomman arvosanan kuin Kela. Asiantuntemuksesta ja osaamisesta sekä kansalaisilta että muilta sidoryhmiltä saatu arvosana oli selvästi yleisarvosanaa parempi, kun taas tiedottamiselle annettiin selvästi huonompi.

Kyselyssä vastaajille esitettiin joukko ominaisuuksia ja luonnehdintoja koskevia väittämiä, joihin heidän tuli ottaa kantaa. Kysymyssarjalla pyrittiin hahmottamaan Kelan "kokovartalokuvaa". Yleiskuva oli pääpiirteissään Kelan tehtävää ja yhteiskunnallista roolia arvostava. Näkemykseen, että Kela on yhteiskunnan turvaverkko, jota ilman ihmiset joutuisivat heitteille, yhtyi kansalaisista 83 % ja muista sidoryhmistä 88 %. Lisäksi 75 % kansalaisista ja 81 % muista sidoryhmistä katsoi sen olevan kansalaisten hyvinvoinnin keskeinen tuottaja ja takaaja.

Tärkein vahvuus palvelutuotannossa on monien tutkimusten mukaan ollut Kelan osaava asiakaspalvelun henkilökunta (Tuomikoski 2002, 40). Asiantuntemuksesta ja osaamisesta Kela sai tässäkin kyselyssä kouluarvosanaksi kansalaisilta 7,65 ja muilta sidoryhmiltä 8,13. Sen lisäksi 78 % kansalaisista ja 85 % muista sidoryhmistä oli sitä mieltä, että Kelassa on osaava ja ammattitaitoinen henkilökunta. Osaavaan ja ammattitaitoiseen henkilöstöön liittyy myös se, että enemmistön (73/78 %) näkemyksen mukaan Kela on luotettava ja toimintavarma kansalaisten palvelija.

Kelan merkitystä turvaverkkona ja kansalaisten hyvinvoinnin takaajana ei siis sellaisenaan kyseenalaistettu, mutta tietyt Kelan toimintatapaa arvostelevat kannanotot nostivat päätään. Enemmistö (70 %) sekä kansalaisista että muista sidosryhmistä oli sitä mieltä, että Kela on kankea ja byrokraattinen. Samansuuntaisiin käsityksiin viittaa se, että vain 35 % kansalaisista ja 27 % muista sidosryhmistä uskoi, että Kela on toiminnassaan joustava. Kuitenkin vain noin puolet vastaajista (49/48 %) yhtyi väitteeseen, että Kela on aikansa elänyt laitos, joka joutaa suurenkin remontin kohteeksi. Samantapaista kaksijakoisuutta näkyi myös kansalaisten suhtautumisessa eräisiin muihin väittämiin (taulukko 1).

Taulukko 1. Kelaa koskevia luonnehdintoja (sopii hyvin tai melko hyvin, %).

	Kansalaiset	Muut sidosryhmät
Nykyaikaisella tavalla toimiva organisaatio	52	36
Pystyy hyvin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin	49	46
Kehittynyt jatkuvasti parempaan suuntaan	49	60
Kehittää hyvin omaa toimintaansa	40	44
Tehoton ja tahmea toimintakokonaisuus	45	40
Hyvä yhteistyöosapuoli	54	69
Asiakaslähtöinen toimintatapa	49	41
Etäännytynyt kansalaisista ja heidän tarpeistaan	43	36
Toimii omavaltaisesti ja epädemokraattisesti	40	32

Kela sai tiedottamisesta kansalaisilta kouluarvosanaksi 6,98 ja muilta sidosryhmiltä 6,82. Se, että tiedottaminen oli Kelan heikko kohta, näkyy myös luonnehdinnoissa. Yli 40 % vastaajista (43/42 %) yhtyy väitteeseen, että Kela on tiedotuksessaan salaileva ja sulkeutunut. Kun asiaa kysyttiin toisin päin, kansalaisista 42 % oli sitä mieltä, että Kela tiedottaa toiminnastaan ymmärrettävästi ja avoimesti, mutta muista sidosryhmistä vain 26 % on tätä mieltä.

Lomakkeen lopussa oli kysymyspatteri, jota voisi luonnehtia väittämiksi siitä, mitä Kelan pitäisi olla. Kelalta toivottiin selvästi aktiivisempaa tiedottamista. Kansalaisista 91 % ja muista sidosryhmistä 89 % katsoi, että Kelan pitäisi tehokkaammin tiedottaa etuuksista, joihin kansalaisilla on oikeus. Kansalaisten asenteet sosiaaliturvan väärinkäyttöön ovat tiukempia kuin muiden sidosryhmien. Väitettä, että Kelan on aktiivisesti pyrittävä paljastamaan etuuksien väärinkäyttö, kannatti 91 % kansalaisista ja 83 % muista sidosryhmistä. Enemmistö (84/74 %) vastaajista oli myös sitä mieltä, että Kelan pitäisi tehostaa sosiaalietuuksien käytön valvontaa. Toisaalta 63 % kansalaisista katsoi, että liikaa maksettuja etuuksia ei pitäisi jälkikäteen periä takaisin. Tässä kysymyksessä muiden sidosryhmien asenne oli tiukempi, he tuntevat paremmin lain sisällön. Vain 35 % vastaajista antoi tukensa takaisinperinnästä luopumiselle.

Kielteinen tiedotusjulkisuus on vähentynyt ja julkisuuskuva parantunut

Suomen Gallup selvitti kansalaisten käsityksiä Kelasta seuraavan kerran syksyllä 2002. Kyselyä edeltävänä aikana Kelaa koskeva tiedotusjulkisuus oli ollut selvästi vähäisempää kuin vuonna 2000. Vuoden 2002 lokakuussa tehdyssä puhelinhaastattelussa vain 42 % vastaajista oli havainnut viimeksi kuluneen puolen vuoden aikana Kelaa koskevia uutisia, juttuja ja ajankohtaisohjelmia. Kelan viestinnän kokoamien lehdistökatsausten selailu tukee kansalaisten havaintoja. Kela ei ollut mitenkään näyttävästi esillä. Juttujen luonne ja sävykin oli hyvin erilainen kuin kaksi vuotta aikaisemmin. "Kela tarkistaa opiskelijoiden luottotiedot", kertoi Aamulehti kesäkuun lopulla (28.6.2002). Itä-Savon (13.7.2002) jutun aiheena oli Kelan valtuutettujen vierailu Itä-Suomessa: "Kelán valtuusto tutustui Parikkalan toimistoon". Satakunnan Kansan (18.7.2002) puolestaan kommentoi sosiaaliturvan monimutkaisuutta: "Sekavan sosiaaliturvalain selkiyttäminen sekä Kelan että asiakkaan etu". Kielteistäkin kerrottavaa löytyi: "Opintotuki viipy kaksi kuukautta" (Keskisuomalainen 22.7.2002). Jutussa "Kelaa vähän" (Kymen Sanomat 20.7.2002) annettiin ironiseen sävyyn Kelalle apua selkokielisessä viestinnässä. Kelan valtuutettujen työvaliokunta teki tarkastusmatkan länsirannikolle ja siitä kirjoitettiin lehdistössä: "Porin Kelan odotusajat kohtuullisia" (Uusi aika 18.7.2002), "Kelán työvaliokunta Eurassa" (Alasatakunta 18.7.2002), "Kelan palveluissa asiakas etusijalla" (Satakunnan työ 18.7.2002). Opintotukeen ja sen hakemusten ruuhkautumiseen liittyviä juttuja esiintyy usein kesällä: "Kela tutkii opinnot vuosittain" (Kaleva 23.7.2002), "Opintotukihakemukset ruuhkauttavat taas Kelaa" (Hämeen Sanomat 1.8.2002). Sairausvakuutusmaksun korotustarpeet nousivat otsikoihin elokuussa: "Kelán pääjohtaja puolustaa sava-maksun korotusta" (Keskisuomalainen 2.8.2002), "Sava-maksun korotus tarpeen" (Karjalainen 5.8.2002), "Sairausvakuutusmaksua on pakko korottaa" (Nykypäivä 9.8.2002), "Vakavia varoituksia Kelán rahavajeesta" (Uutispäivä Demari 13.8.2002). Kelán valtuutettujen vierailu Kymenlaaksossa ja tilintarkastajien käynti Pohjois-Karjalassa poiki loppukesästä juttuja maakuntalehtiin: "Kelán valtuutetut kävivät tarkastusmatkalla Kymenlaaksossa" (Kouvolan Sanomat 8.8.2002), "Käsittelyajoissa ei moittimista" (Kymen Sanomat 8.8.2002), "Kelán tilintarkastajat ja johto vieraili Enossa" (Pielisjokiseutu 26.8.2000), "Kelán palvelut ovat kohdallaan" (Outokummun Seutu 29.8.2002). Kritiikkiä sisältävät kirjoitukset olivat useimmiten pettyneiden, palveluun tyytymättömien kansalaisten yleisönosastokirjoituksia: "Kela murjoo köyhää", oli otsikoitu nimimerkin "Köyhä yksinhuoltaja" kirjoitus Turun Sanomissa (4.8.2002). Myös nimimerkki "Suolates" (Etelä-Suomen Sanomat 10.8.2002) oli kokenut saaneensa Kelán toimihenkilöltä tönkyä kohtelua.

Vuoden 2003 syksyllä TNS Gallupin puhelinhaastatteluun osallistuneista 52 %, eli 10 % enemmän kuin edellisvuonna, oli havainnut Kelaa koskevia uutisia, juttuja tai ajankohtaisohjelmia. Kesällä 2003 Kelaa koskevia asioita käsiteltiinkin lehdistössä varsin paljon. Touko-kesäkuun vaihteessa huomiota herätti ministeri Mönkäreén kannanotto Kelán rahoitusvajeen ratkaisemiseksi ja sen herättämät reaktiot: "Mönkäre: Kelán rahoitusvaje täytettävä"; "Perho: yksityislääkäreiden korvaukset pieni osa menoista" (Helsingin Sanomat 1.6.2003), "Kela-korvauksia on järkevää käydä läpi" (Uutispäivä Demari 2.6.2003), "Mönkäre antaisi Kelalta rahaa kunnille" (Aamulehti 5.6.2003). Keskustelu yksityisten lääkäripalveluiden korvausten supistamisesta tai poistamisesta jatkui yli kesän, esim. "Mönkäre haluaa panna valtion piikin poikki" (Aamulehti

5.8.2003), "Mönkäre ei halua rajoittaa erikoislääkäreiden Kela-korvauksia" (Uutispäivä Demari 6.8.2003), "Mönkäre haluaa karsia kela-korvauksia" (Helsingin Sanomat 6.8.2003), "Mönkäre får mothugg i vårdfrågan" (Hufvudstadsbladet 6.8.2003), "Ojala Mönkäreeseen esityksestä: Käytännössä mahdoton" (Kansan Uutiset 6.8.2003). Myös hammashoidon Kela-korvausten nousu pääsi otsikoihin alkukesästä: "Yksityisen hammashoidon Kela-korvaukset nousivat puolella" (Kouvola Sanomat 5.6.2003 ja Lapin Kansa 5.6.2003), "Hammashoidon korvaukset kasvaneet puolella" (Satakunnan Kansa 5.6.2003). Kesäkuun lopulla uutisoitiin Kelan harkinnanvaraisten kuntoutusrahojen loppumisesta: "Kelan psykoterapiavarat loppuivat" (Etelä-Saimaa 20.6.2003) ja "Resurssipula Kelan psykiatrisessa kuntoutuksessa" (Maaseudun tulevaisuus 7.7.2003). Huolta herätti erityisesti lasten ja nuorten psykiatrisen kuntoutuksen rahojen loppuminen: "Lastenpsykiatrian rahat loppuivat Kelasta" (Uutispäivä Demari 10.7.2003), "Kelan psykoterapiarahat loppuivat" (Helsingin Sanomat 10.7.2003), "Nuorille kuntoutusta" (Turun Sanomat 11.7.1999), "Lasten psykiatrisen hoito turvattava" (Satakunnan Kansa 13.7.2003), "Kelan ja kuntien riita tuhoaa nuoria" (Helsingin Sanomat 22.7.2003). Normaalaa kesäongelmaa Kelan toimistoissa kommentoitiin myös: "Kesä venytti Kelan tukijonot" (Kaleva 1.8.2003), "Opintotukipäätökset venyvät loppusyksyyn" (Turun Sanomat 12.8.2003). Toisaalta Iltalehden yleisönosastokirjoituksessa (18.8.2003) nimimerkki "Älkää uupuko työn alle!" kiitti Kelaa ripeästä päätöksenteosta. Kelan päätöstä Sosiaalivakuutus-lehden painamisesta Virossa arvosteltiin: "Miksi Kela painaa Tallinnassa?" (Helsingin Sanomat 9.8.2003). Loppukesästä huomiota saivat Kelan pääjohtajan esitys terveystakuutukseksi: "Kela esittää palvelujen takuiksi terveystakuutusta" (Aamulehti 11.8.2003) sekä pyrkimys vähentää Kelan johtajien lukumäärää: "Kelan johtajistoa ollaan karsimassa" (Satakunnan Kansa 19.8.2003), "Kela pyrkii pääsemään eroon kaikista poliittisista johtajistaan" (Helsingin Sanomat 5.9.2003), "Kelan johtajistoa järjeistetään" (Helsingin Sanomat 6.9.2003), "Svenskt offer i FPA" (Västra Nyland 7.9.2003), "Kansaneläkelaitos varoittava esimerkki" (Satakunnan Kansa 12.9.2003), "Många vill bli direktör för FPA" (Jakobstads Tidning 16.9.2003).

Vuoden 2003 elo-syyskuussa 57 % niistä Gallupin puhelinhaastatteluun vastanneista, jotka olivat havainneet Kelaa koskevia juttuja, uskoi Kelan tulleen kohdelluksi neutraaliin sävyyn mediajulkisuudessa ja ainoastaan 22 % katsoi Kelaa käsitellyn kielteisessä valossa. Edellisvuonna negatiivisesti sävyttyneitä juttuja oli havainnut 36 % vastaajista ja vuonna 2000 peräti 61 % oli pitänyt julkisuutta kielteisenä Kelalle. Sävyiltään myönteisiä juttuja vuonna 2003 oli havainnut 16 %, mikä oli kaksi prosenttiyksikköä enemmän kuin edellisvuonna.

Kelaa koskevan kielteisen julkisuuden trendinomainen vähentyminen on osaltaan yhteydessä siihen, miten kansalaisten käsitykset Kelasta ja sen toiminnoista ovat muuttuneet viimeksi kuluneiden vuosien aikana. Kansalaisten Kelan toiminnalle antama yleisarvosana nousi kolmessa vuodessa ensin 7,2:sta 7,52:teen ja sitten 7,63:een vuonna 2003. Kelan yleisarvosana on vuodesta 2000 parantunut enemmän kuin vertailussa mukana olleiden muiden organisaatioiden. Kansalaisten tyytyväisyys kaikkien tarkastelussa mukana olleiden instituutioiden toimintaan on lisääntynyt, mutta verohallinnon, työvoimahallinnon ja oman vakuutusyhtiön keskiarvoissa on pienempi systemaattinen liikkahdus ylöspäin kuin Kelalla.

Kaikkina kolmena mittausvuonna Kela sai kansalaisilta yleisarvosanaa paremman arvosanan asiantuntemuksesta ja osaamisesta. Vuonna 2000 arvosana tiedottamiselle oli yleisarvosanaa heikompi, mutta juuri tällä alueella on tapahtunut selvää kohenemistä. Tiedottamiselle vuonna 2000 annettu arvosana kohosi 6,98:sta yleisarvosanan tasolle (7,53) vuonna 2002 ja 7,59:ään vuonna 2003 (jolloin se oli vain hieman yleisarvosanaa pienempi). Viestinnän kohentumisesta kertoo myös se, että aiempaa useampi arvioi Kelan tiedottavan toiminnastaan ymmärrettävästi ja avoimesti. Muutos ajoittui vuoteen 2002, sillä vuonna 2003 yhtä suuri osuus (61 %) kuin vuonna 2002 oli tätä mieltä. Niiden osuus, joiden mielestä Kela on tiedotuksessaan salaileva ja sulkeutunut, on supistunut – joskin muutos vuodesta 2002 vuoteen 2003 oli suhteellisen pieni. Palveluille ja niiden kehittämislle annettu arvosana on kaikkina vuosina ollut yleisarvosanan tasoa. Kelassa asioinnilla on yhteys toiminnasta annettuun kouluarvosanaan. Kelassa asioineiden antama yleisarvosana on suurempi kuin niiden, jotka eivät ole siellä asioineet. Kun verrataan eri tavoin asioineiden arvioita, parhaat yleisarvosanat antavat yhteispalvelupisteessä ja toimistossa asioineet.

Kela verrattuna muihin palveluorganisaatioihin

Jotta Kelalle annettuja arvosanoja voitaisiin tulkita, on vastaajilta tiedusteltu käsityksiä myös muista palveluorganisaatioista. Vuosina 2000 ja 2002 näitä oli kolme: verotoimisto, työvoimatoimisto ja oma vakuutusyhtiö. Vuonna 2000 verohallinto ja Kela saivat saman yleisarvosanan (7,2), joka oli selvästi parempi kuin työhallinnon saama (6,86). Vuonna 2002 Kela ohitti vertailussa verohallinnon. Mikäli vertailukohtaksi otetaan kansalaisten omat vakuutusyhtiöt, syntyy ero yksityisen ja julkisen tahon välille, joka hivenen kaventui vuoteen 2002 mennessä. Vuonna 2003 vertailussa oli useampia palveluorganisaatioita, mutta järjestys vertailussa aiemmin mukana olleiden organisaatioiden kesken oli sama kuin edellisenä vuonna (ks. liite). Kansalaiset antoivat Kelan toiminnalle hieman paremman arvosanan kuin kotikuntansa sosiaalitoimistolle ja terveyskeskukselle. Yksityisten ja julkisten palveluorganisaatioiden ero näkyi entistä selkeämmin, kun vakuutusyhtiöiden ohella vertailussa olivat mukana myös apteekit, pankit ja posti. Apteekit saivat korkeimman yleisarvosanan (8,78 %). Posti oli vertailussa neljäntenä apteekin, pankin ja vakuutusyhtiön jälkeen. Postin yleisarvosana oli hivenen parempi kuin Kelan, joka oli vertailussa viides. Myös vuosina 1997 ja 2001 tehdyissä postikyselyissä (Tuomikoski 2002, 29) posti sai Kelaa paremman arvosanan. Vaikka tämänkaltaisissa vertailuissa yksityiset palvelut saavat toistuvasti julkisia palveluja paremman arvosanan, saattaa olla, että näiden organisaatioiden palveluissa on myös muita sisällöllisiä eroja. Hasenfeld, Rafferty ja Zald (1987) erottavat erityyppisiä asiakkaan ja palveluorganisaation kohtaamisia, joiden sisältö ja muoto riippuu siitä, millaisia vaihtoehtoja kummallakin osapuolella on näissä kohtaamisissa. Palvelujentarjoajan harkintavallan aste ja toisaalta asiakkaan vapaus valita palveluntarjoaja vaikuttavat kohtaamiseen. Monille julkisille sosiaalipalveluille (sosiaalitoimisto, työvoimatoimisto, Kela) on tyypillistä se, että asiakkaalla ei juuri ole valinnan varaa, koska organisaatio on monopoliasemassa. Toisaalta organisaation toimihenkilöillä voi olla merkittävää valtaa päättää, kuka saa etuuksia.

Kokovartalokuvan muutokset

Kelan kokovartalokuvassa tapahtuneet muutokset ovat samansuuntaisia kouluarvosanassa tapahtuneiden muutosten kanssa. Kelan yhteiskunnalliseen tehtävään liittyvän perusimagon myönteinen puoli on edelleen vahvistunut. Toisaalta Kelan toimintaa koskevat kielteiset mielikuvat ovat vähentyneet. Taulukosta 2 näkyy, miten Kelan yhteiskunnallista roolia ja toimintatapaa koskevat käsitykset ovat muuttuneet. Yhdessä arvioissa muutos on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Aiempaa useampi katsoi vuonna 2003, että Kela on etäännytynyt kansalaisten tarpeista.

Taulukko 2. Kelaä koskevat luonnehdinnat (sopii hyvin tai melko hyvin, %).

	2000	2002	2003
Yhteiskunnan turvaverkko, jota ilman ihmiset joutuisivat heitteille	83	85	87
Kansalaisten hyvinvoinnin keskeinen tuottaja ja takaaja	75	84	85
Luotettava ja toimintavarma kansalaisten palvelija	73	79	82
Kankeä ja byrokraattinen	70	61	59
Nykyaikaisella tavalla toimiva organisaatio	52	63	66
Kehittynyt jatkuvasti parempaan suuntaan	49	57	60
Kehittää hyvin omaa toimintaansa	40	51	55
Asiakaslähtöinen toimintatapa	49	58	62
Etäännytynyt kansalaisista ja heidän tarpeistaan	43	31	39
Onnistunut oman toimintansa tunnetuksi tekemisessä	68	80	84
Tiedottaa toiminnastaan ymmärrettävästi ja avoimesti	42	61	61
Tiedotuksessaan salaileva ja sulkeutunut	43	29	27

Kelan arvojen toteutuminen

Kela on ottanut toimintansa arvolähtökohdiksi osaamisen, yhteistyökyvyn, uudistumisen ja ihmisen arvostamisen. Vuosina 2002 ja 2003 toteutettujen haastattelujen väittämätöön liisättiin myös näiden arvojen toteutumista koskevat osiot. Taulukossa 3 esitetään niiden osuudet, joiden mielestä väittäöä sopii hyvin tai melko hyvin Kelaan, sekä niiden osuudet, jotka eivät osanneet ottaa kantaa asiaan.

Vuoden 2001 postikyselyssä samojen arvojen toteutumista mitattiin kouluarvosanoilla. Parhaimmin Kelassa toteutui silloinkin kansalaisten mielestä osaaminen (7,6) ja heikoimmin ihmisten arvostaminen (7,0). (Tuomikoski 2002, 26–27.) Vuosina 2002 ja 2003 kansalaisten mielestä heikoimmin toteutui "uudistuva". Postikyselyssä 25 % vastaajista ei osannut sanoa kantaansa tästä asiasta (Tuomikoski 2002, 26–27). Gallupinkin kyselyissä "ei osaa sanoa"-vastauksia oli eniten uudistumista koskevassa väittämässä.

Taulukko 3. Kelaa koskevat väittämät (%).

	2002		2003	
	Samaa mieltä	Ei osaa sanoa	Samaa mieltä	Ei osaa sanoa
On osaava	82	5	84	6
On yhteistyökykyinen	66	6	71	8
On uudistuva	51	15	60	13
On ihmistä arvostava	69	7	73	8

Minkälaista palvelua Kelassa saa?

Kelan toimintaa koskevia arvioita syvennettiin vuoden 2003 haastattelussa vielä siten, että Kelassa tavalla tai toisella viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana asioineilta tiedusteltiin, mitkä kaikki neljästätoista luetellusta ominaisuudesta pitävät paikkansa, jos ajatellaan Kelassa saatua palvelua. Valtaosa asioineista ilmoitti palvelun olleen ystävällistä (77 %), virkailijoilla olleen aikaa perehtyä asiaan (74 %), toimiston aukioloajan olleen sopivan (74 %) ja kohtelun asiakkaan tilanteen huomioon ottavaa (73 %) ja 70 % katsoi saaneensa riittävästi tietoa asiansa hoitamiseksi. Reilu puolet vastaajista (54 %) oli sitä mieltä, että asian saa hoidettua yhdellä kerralla ja 53 % yhtyi väitteeseen, että hakemusten käsittely on nopeaa. Kun verrataan toimistossa henkilökohtaisesti asioineiden käsityksiä kaikkien asioineiden näkemyksiin, käy ilmi se, että toimistoissa käyneet yhtyvät palvelua koskeneisiin positiivisiin luonnehdintoihin useammin kuin muut. Erityisesti toimistoissa asioineet kokevat palvelun ystävällisemmäksi ja asiakkaan tilanteen huomioon ottavammaksi kuin muut eri tavoin asioineet. Sama koskee väittämää siitä, että virkailijalla on riittävästi aikaa perehtyä asiaan. Myös Norjassa (Hva mener brukerne ... 2003) on todettu, että paikallistoimistossa henkilökohtaisesti asioineet ovat tyytyväisempiä kuin muulla tavoin asioineet. Kelan toimistoissa asioineilta kysyttiin lisäksi yleisarvosana palvelulle viimeisellä asiointikerralla kouluarvosana-asteikolla. Viimeisimmän asiointikerran arvosana (8,15) oli korkeampi kuin Kelan toiminnalle annettu yleisarvosana (7,76). Kelan toimiston palveluun ollaan siis tyytyväisempiä kuin Kelan toimintaan yleisesti ottaen. Ero voi johtua siitä, että toimistosta saadusta hyvästä palvelusta huolimatta on asioita, joihin saattaa kohdistua tyytymättömyyttä. Näihin voi kuulua esim. tyytymättömyys etuuskien riittävyteen.

Ketkä ovat tyytyväisimpiä?

Kun Kela-barometrin asiakastyytyväisyystutkimuksissa on verrattu eri ikäryhmien käsityksiä, on havaittu, että tyytyväisyys lisääntyy iän mukana. Tyytyväisimpiä palveluun ovat kaikkein vanhimmat ja tyytymättömmimpiä nuoret ikäryhmät. Samansuuntaisia tuloksia on saatu, kun on tutkittu asiakkaiden käsityksiä Norjan sosiaaliturvalaitoksen paikallistoimistojen palvelusta. Alle 35-vuotiaat ovat huomattavasti tyytymättömmimpiä palveluun kuin muut ikäryhmät. (Hva

mener brukerne ... 2003.) Gallupin puhelinhaastattelussa parhaimman arvosanan (7,92) Kelan toiminnalle antoivat yli 65-vuotiaat ja seuraavaksi parhaimman (7,77) nuorimmat eli 15–24-vuotiaat. Viimeksi mainitun ikäryhmän saamista etuuksista puolet on opintotukea (Partio ja Lindroos 2003, 15). Kriittisimmin Kelaan näyttivät suhtautuvan 25–34-vuotiaat. Tämän ikäryhmän saamista etuuksista kolme neljäsosaa (76 %) tulee neljästä etuusryhmästä, 28 % koostuu sairausvakuutuskorvauksista, 22 % lapsilisistä ja 13 % sekä työttömyysturvasta että pienten lasten hoidon tuesta (Partio ja Lindroos 2003, 16). Ikäryhmän kriittisyys näkyi myös, kun kysyttiin viimeisimmän asiointikerran kouluarvosanaa ja mielipidettä viimeisimmän asiointikerran ominaisuuksista sekä esitettiin Kelaan koskevia väitteitä. Ikäryhmässä 25–34-vuotiaat 82 % vastajista katsoi, että väite *on kankea ja byrokraattinen* sopii hyvin tai melko hyvin Kelaan. Nuorimmasta ryhmästä vain 37 % ja vanhimmasta ryhmästä 48 % oli tätä mieltä.

Etuuksien riittävyys?

Kaikkiaan 74 % Gallupin puhelinhaastatteluun vuonna 2003 vastanneista hyväksyi väitteen, että Kela *on tärkeä oman hyvinvoinnin kannalta*. Kansalaisilta on myös kysytty, kuinka riittäviä tai riittämättömiä Kelan eri etuudet heidän näkemyksensä mukaan ovat. Tulokset ovat yleisilmeeltään kaksijakoisia. Melkein puolet väestöstä pitää sairauspäivärahaa (49 %) ja sairaanhoitokorvauksia (48 %) riittävinä. Eniten kansalaiset epäilevät peruseläketurvan, opintotuen ja lasten kotihoidontuen riittävyyttä. Enemmistö näkee nämä etuudet riittämättömiksi. Vähän lievempää on tyytymättömyys työmarkkinatukeen sekä äitiys- tai vanhempainpäivärahaan. Nuoret aikuiset (25–35-vuotiaat) ovat muuta väestöä kriittisempiä, kun arvioidaan äitiyspäivärahan, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen ja peruseläketurvan riittävyyttä.

Palvelukokemukset ja yleinen imago

Toimistossa käyville asiakkaille tehdyssä Kela-barometrin asiakaskyselyssä on Kelalle perinteisesti annettu parempia arvosanoja kuin satunnaisesti valitulle väestölle kohdistetussa TNS Gallupin puhelinhaastattelussa. Kouluarvosanalla mitattuna palvelun yleisarvosana oli vuonna 2003 barometrissä 8,2 ja Gallupin puhelinhaastattelussa 7,6. Ymmärrettäviä syitä tulosten eroavuuteen on Hannu Mattilan (2003) mukaan löydettävissä. Vastajajoukko on ensinnäkin näissä kahdessa tutkimuksessa eri tavalla valikoitunut. Kun barometrin asiakaskyselyyn vastanneet ovat asioineet Kelan toimistossa, puhelinhaastatteluun osallistuneista vähän yli puolet oli asioinut tavalla tai toisella Kelassa 12 viimeisen kuukauden aikana ja 45 % ei ollut lainkaan asioinut Kelassa. Barometri mittaa ennen kaikkea asiakkaiden käsitystä kyseisellä asiointikerällä asiaa hoitaneen toimihenkilön toiminnasta. Gallupin puhelinhaastattelussa arvioihin vaikuttavat myös asiakkaan näkemykset koko palveluprosessin onnistumisesta ja omat sekä tuttavien ja sukulaisten aikaisemmat kokemukset asioinnista. Asiakkaiden tyytyväisyyteen eivät vaikuta pelkästään kokemukset, vaan myös se, minkä tasoisia ja tyyppisiä odotuksia heillä on (Hva mener brukerne ... 2003). Omakohtaisten kokemusten ohella kansalaisten tiedot, mielikuvat ja mielipiteet Kelasta ja sosiaaliturvasta määräytyvät sen mukaan, mistä lähteistä ja mil-

laista tietoa he ovat saaneet. Tärkeimmäksi tietolähteeksi nousivat vuonna 2003 puhelinhaastattelun mukaan sanomalehdet (76 %). Seuraavaksi eniten tietoa saatiin Kelan-sanomista ja Kelan muista lehdistä sekä Kelan toimistoista ja esitteistä ja tiedotteista. Vailla merkitystä ei ole myöskään "puskaradio". Enemmistö (60 %) suomalaisista sanoi, että sukulaiset, ystävät ja työtoverit ovat jakaneet tietoa Kelasta. Television uutis- ja ajankohtaisohjelmat tulevat tiedonvälityskanavana näiden jälkeen (57 %). Enemmistö on saanut tietoa useamman kanavan kautta.

Barometrin ja puhelinhaastattelun arvosanojen erot ovat selvästi pienentyneet vuosien mittaan. Vuonna 2000 eroa oli kokonainen kouluarvosana, vuonna 2002 erotus oli yhdeksän kymmenystä, mutta vuonna 2003 ero oli enää kuusi kymmenystä. Tulokset kertovat Kelan imagon parantuneen selvästi (Mattila 2003). Norjan sosiaaliturvalaitoksen (*Rikstrygdeverket*) asiakastytyvääisyyttä koskevassa raportissa korostetaan, että on syytä muistaa, että tämän tyyppisissä asiakastytyvääisyyskyselyissä on kyse ennen kaikkea "subjektiivisesta" laadusta. Laadun kehittämisen ei kuitenkaan voi tapahtua pelkästään luomalla "hyviä kokemuksia", vaan on otettava huomioon myös asiakkaiden odotukset ja vaikutettava niihin. Tämän tyyppisiä lukuja tarkasteltaessa on myös tärkeää pohtia, mikä on korkeaa, optimaalista, hyväksyttävää, tyydyttävää, "kyllin hyvää" tai huonoa laatua.

Muutoksia yhteistyökumppaneiden käsityksissä

Kelan yhteistyökumppaneiden käsityksiä Kelasta on tiedusteltu neljänä peräkkäisenä vuonna. Yleisesti sidosryhmät suhtautuivat Kelan toimintaan arvostavasti. Kela nähdään ennen muuta yhteiskunnan turvaverkoksi, jota ilman ihmiset joutuisivat heitteille, ja sen todetaan olevan kansalaisten hyvinvoinnin keskeinen tuottaja. Yhteistyökumppaneiden Kelalle antama yleisarvosana oli vuosina 2000 ja 2002 hivenen korkeampi kuin kansalaisten antama. Yhteistyökumppaneiden edustajien mielipiteet kuitenkin muuttuivat huomattavasti syksystä 2002. Syksyllä 2003 yhteistyökumppaneiden edustajat antoivat Kelalle huonomman arvosanan (7,51) kuin kansalaiset (7,63). Arvosana on kuitenkin parempi kuin ensimmäisenä mittausvuonna (7,39). Yhteistyökumppaneiden antama yleisarvosana heikentyi siksi, että kansanedustajat ja virkamiehet tiputtivat arvosanojaan vuoden takaisesta. Muiden yhteistyötahojen (järjestöjen, yritysten ja median) edustajien arviot pysyivät kutakuinkin ennallaan. Muutos yhteistyökumppaneiden käsityksissä voi johtua satunnaistekijöistä. Yhden mittauskerran pohjalta on vaikea sanoa, ennakoiko se suunnanmuutosta myös laajemmin esim. kansalaisten käsityksissä.

Lähteet

Suomen Gallup 2000. Millainen Kela? Kansalaisten ja muiden sidosryhmien käsityksiä KELA:sta ja sen toiminnoista 2000. Espoo: Suomen Gallup, 2000.

Suomen Gallup 2002. Pehkonen J. Millainen Kela 2002? Yhteenvetoraportti. Espoo: Suomen Gallup, 2002.

TNS Gallup 2003. Pehkonen J. Kelan sidosryhmätutkimus 2003, osat 1 ja 2. Espoo: TNS Gallup, 2003.

Hasenfeld Y, Rafferty JA, Zald MN. The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters. *Annu Rev Sociol* 1987; 13: 387–415.

Hva mener brukerne om trygdekontoret? Resultater fra en spørreundersøkelse om trygdekontorens oppfølging av utvalgte brukergrupper. Gjennomført av Norsk Gallup Institutt A/S på oppdrag fra Oslo: Rikstrygdeverket, Februar 2003.

Mattila H. Kuilu Kelan toimistopalvelun ja yleisen imagon välillä kapenee. *Yhteispeli* 2003; (8): 9.

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

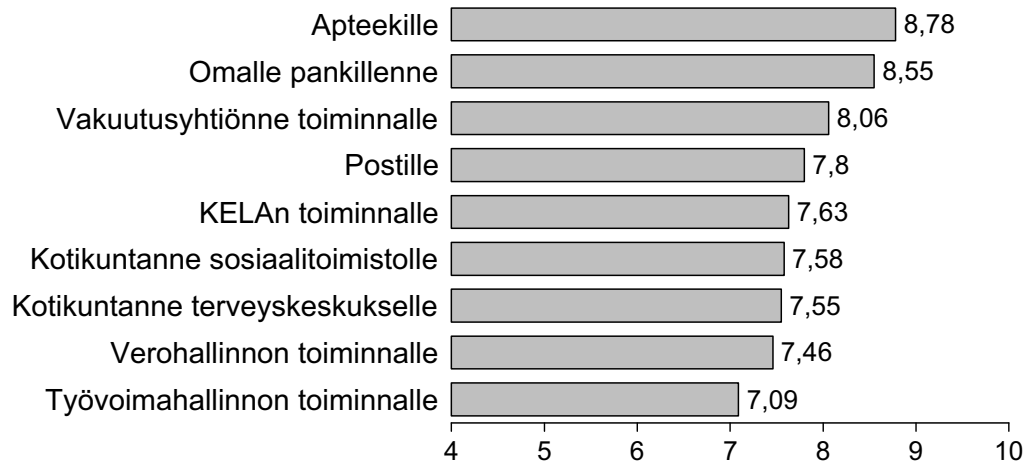
Mikkola K. Mitä odotamme ja saamme sosiaaliturvalta? Tutkimus sairausvakuutus- ja piiritoimistojen asiakkaiden Kansaneläkelaitoksen antamiin sosiaalipalveluksiin kohdistuvista asenteista ja odotuksista. Tampere: Tampereen yliopiston tutkimuslaitoksen tutkimuksia A 37, 1970.

Partio T, Lindroos K. Tukea maksetaan eniten 35–39-vuotiaille. Kelan etuudet vaihtelevat ikäryhmittäin. *Sosiaalivakuutus* 2003; 41 (5): 15–17.

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

Tuomikoski H. Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja A: 23, 1987.

Yleisarvosanat eri organisaatioiden toiminnalle (keskiarvot, asteikko 4–10).



Lähde: TNS Gallup Oy 2003 PGraphics, Kuvio 7>14.

