



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:7

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:7

Julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila

Petri Uusikylä, Jari Jokinen, Urho Lintinen

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-NC 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-253-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:7

Teema

Hallintopoliittika

Julkaisija Valtiovarainministeriö

Tekijä/t Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Jokinen

Yhteisötekijä Frisky & Anjoy Oy & Netum Oy

Kieli suomi

Sivumäärä

96

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriön toimeksiannon mukaan tämän selvityshankkeen tehtävänä on ollut selvittää ja kuvata kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila sekä analysoida millaisin edellytyksin voitaisiin tulevaisuudessa muodostaa kokonaiskäsitys julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen nykytilasta. Selvityshankkeessa tarkastelu rajattiin subjektiivisiin kansalais- ja asiakaskokemuksiin, joihin sisältyvät palveluiden käyttäjien niin omakohtaiset kuin mielikuviin perustuvat kokemukset palveluista.

Selvityshankkeen empiirinen aineisto koostui olemassa olevien tiedonkeruutapojen kartoituksesta, valtion virastoille ja laitoksille sekä kunta- ja aluehallinnon organisaatioille lähetetystä sähköisestä kyselystä sekä asiantuntijahaastatteluista.

Selvitys osoitti, että Suomen julkinen hallinto kokoaa tällä hetkellä paljon kansalais- ja asiakastyytyväisyyttä käsittelevää seuranta- ja arviointitietoa. Haasteena on kuitenkin käytettävien tiedonkeruujärjestelmien, mittarien ja menetelmien epäyhteneväisyys sekä yhteismitattomuus. Tämän vuoksi kattavaa kokonaiskuvaa tyytyväisyydestä julkisiin palveluihin ei ole mahdollista muodostaa olemassa olevin tiedoin.

Ilman luotettavaa tietoperustaa julkisen sektorin kehittämisen strategisten linjausten toimeenpanosta on vaikeaa saada luotettavaa tietoa. Kansalais- ja asiakastyytyväisyyden seurannan ja arvioinnin tulisi olla julkisen hallinnon jatkokehittämisessä keskeisessä asemassa.

Raportissa esitetään lopuksi kuusi kehittämissuosituksia asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden seurannan ja arvioinnin parantamiseksi.

Asiasanat hallintopoliittika, julkiset palvelut, asiakastyytyväisyys, asiakaskokemus, tiedonhankinta

ISBN PDF 978-952-367-253-6

ISSN PDF 1797-9714

Asianumero VN/2329/2022

Hankenumero

-

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-253-6>

Det aktuella läget för kunskapsbasen om offentliga tjänsters medborgar- och kundupplevelse

Finansministeriets publikationer 2023:7 Tema Förvaltningspolitiken

Utgivare Finansministeriet

Författare Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Jokinen

Utarbetad av Frisky & Anjoy Oy & Netum Oy

Språk finska

Sidantal

96

Referat

Enligt uppdrag från Finansministeriet har målsättningen för detta forskningsprojekt varit att utreda och beskriva det aktuella läget för kunskapsbasen om medborgar- och kundupplevelser, och att analysera under vilka förutsättningar en övergripande förståelse av nuläget för medborgar- och kundupplevelsen inom offentliga tjänster kunde utformas i framtiden. I forskningsprojektet begränsades granskningen till subjektiva medborgar- och kundupplevelser, som omfattar både personliga upplevelser och föreställningar hos tjänsteanvändarna.

Det empiriska materialet i undersökningsprojektet bestod av en kartläggning av befintliga datainsamlingsmetoder, en elektronisk enkät som skickades till statliga myndigheter och kommunala och regionala statliga organisationer, samt expertintervjuer.

Utredningen visade att finska offentliga förvaltningsorganisationer i stor utsträckning implementerar insamling och utvärdering av kund- och medborgarnöjdhetsdata. Utmaningen i det nuvarande systemet är insamlade datas fläckiga och fragmenterade karaktär, samt otillräcklig samordning inom metodiken. På så sätt är det inte möjligt att få en omfattande helhetsbild av kund- och medborgarnöjdheten inom offentliga tjänster.

Utan en pålitlig kunskapsbas är det svårt att få pålitlig kunskap om implementeringen av de strategiska riktlinjerna för den offentliga sektorns utveckling. Uppföljning och utvärdering av medborgar- och kundnöjdheten bör ha en central roll i vidareutvecklingen av den offentliga förvaltningen

I slutet av rapporten presenteras sex utvecklingsrekommendationer för att förbättra uppföljningen och utvärderingen av kund- och medborgarnöjdhet.

Nyckelord förvaltningspolitiken, offentliga tjänster, kundnöjdhet, kundupplevelse, inhämtande av information

ISBN PDF 978-952-367-253-6

ISSN PDF 1797-9714

Ärendenummer VN/2329/2022

Projektnummer -

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-253-6>

The current state of the knowledge base of public services' citizen and customer experience

Publications of the Ministry of Finance 2023:7	Subject	Governance Policy
---	----------------	-------------------

Publisher	Ministry of Finance
------------------	---------------------

Author(s)	Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Jari Jokinen
------------------	---

Group author	Frisky & Anjoy Oy & Netum Oy
---------------------	------------------------------

Language	Finnish
-----------------	---------

Pages	96
--------------	----

Abstract

The task of this research project, according to the Ministry of Finance's mandate, has been to discover and describe the current state of the knowledge base of citizen and customer experience, as well as to analyze the conditions under which an overall understanding of the current state of citizen and customer experience of public services could be formed in the future. The examination in the research project was limited to subjective citizen and customer experiences, which include both personal and image-based service user experiences.

The project's empirical data included an assessment of existing data collection practices, an electronic survey sent to state agencies, as well as municipal and regional government organizations, and expert interviews.

The research showed that the Finnish government collects an abundance of monitoring and evaluation data on citizen and customer satisfaction. Inconsistent data collection systems, metrics, and methods, as well as the absence of common indicators, pose a challenge. Consequently, it is impossible to form a complete picture of satisfaction with public services using the available data. It is difficult to obtain sufficient information about the implementation of strategic guidelines for the development of the public sector in the absence of a dependable database. The monitoring and evaluation of citizen and customer satisfaction should play a central role in future public administration development strategies in Finland.

The report concludes with six policy recommendations to improve customer and citizen satisfaction monitoring and evaluation.

Keywords	governance policy, public services, customer satisfaction, customer experience, information gathering
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-367-253-6
-----------------	-------------------

Reference number	VN/2329/2022
-------------------------	--------------

ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-----------

Project number	-
-----------------------	---

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-253-6
--------------------	---

Sisältö

TIIVISTELMÄ	7
1 Johdanto	9
2 Asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden tietoperusta ja hankkeen toteutuksen kuvaus	13
2.1 Hankkeen toimeksianto.....	13
2.2 Hankkeen viitekehys.....	15
2.3 Hankkeen toteutus.....	18
3 Julkisen hallinnon kehittäminen ja asiakaslähtöisyys	23
3.1 Julkiset palvelut ja asiakastyytyväisyys: teoreettinen viitekehys.....	23
3.2 Kansainväliset käytännöt.....	29
3.3 Asiakaskeskeisyys julkisen hallinnon kehittämislinjauksissa Suomessa.....	51
4 Analyysi asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden tietoperustasta 2022	60
4.1 Aineisto.....	60
4.2 Tilaajaorganisaatiot.....	62
4.3 Asiakastyytyväisyyden selvitystavat.....	65
4.4 Asiakaspalaute osana organisaation johtamista.....	71
4.5 Keskeisimmät havainnot tutkimusaineistosta.....	77
5 Yhteenveto hankkeen keskeisimmistä havainnoista ja johtopäätöksistä	85
6 Kehittämissuositukset	90
Liite 1 Haastattelut ja kehittämistyöpajan osallistujat	93
Lähteet	94

TIIVISTELMÄ

Suomessa kansalaiset nähdään julkisen hallinnon aktiivisina asiakkaina, joiden saamaan palvelun laatuun halutaan panostaa. Hyvä asiakaskokemus nähdään keskeisenä tavoitteena julkisen hallinnon toiminnassa, koska se ylläpitää kansalaisten luottamusta julkisia palveluja kohtaan ja vahvistaa julkisen hallinnon legitimitettä. Asiakastyytyväisyyden jatkuva mittaaminen ja tutkiminen on yksi keskeisimmistä välineistä julkisen hallinnon toiminnan nykytilan arviointiin ja sen kehittämiseen.

Julkisen palvelun tehostaminen, kehittäminen ja vaikuttavuuden parantaminen, etenkin digitaalisin menetelmin, on yksi keskeisimmistä julkisen organisaation toiminnan tavoitteista ja julkisen palvelutuotannon kehityssuunnista. Ilman kokonaisuymmärrystä kansalais- ja asiakaskokemuksesta sekä jatkuvaa asiakaspalautetta kansalaisilta julkisen hallinnon palveluiden tuottaminen etenkin sähköisten kanavien avulla ei voi olla riittävän menestyksekkästä.

Tässä selvityshankkeessa tarkastellaan Suomen julkisen hallinnon palvelujen kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytilaa. Toiseksi tämä raportti esittää edellytykset tulevaisuuden kokonaiskäsityksen muodostamiseen julkisten palvelujen kansalais- ja asiakaskokemuksesta.

Keskeisenä osana raporttia esitellään julkisten palvelujen ja asiakastyytyväisyyden teoreettisen viitekehys, joka toimii hankkeen selvityksen pohjana. Viitekehityksen ja sen analyysin tueksi raportti sisältää kansainvälisen katsauksen kansalais- ja asiakaskokemuksen eri tavoitteista ja strategioista sekä tietoa tutkimusten teon käytännöistä ja saadun palautteen hyödyntämisestä julkisen hallinnon toiminnan kehittämiseen. Kansainvälinen ymmärrys on arvokas lähtökohta arvioitaessa Suomen julkisen hallinnon kansalais- ja asiakaskokemuksen tutkimuksen ja tietopohjan nykytilaa sekä niiden hyödyntämistä palveluiden kehityksessä. Selvityshankkeen alussa hahmotellaan kokonaiskuva julkisten palveluiden asiakas- ja kansalaistyytyväisyyteen liittyvistä julkisesti saatavilla olevista tutkimuksista ja muista vastaavista tietolähteistä. Kokonaiskuvan pohjalta tehty raportin tiedonkeruu toteutettiin tekemällä tiedonkeruujärjestelmien kartoitus (ns. matriisiaineisto), sähköinen kysely sekä asiantuntijahaastattelut.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Suomessa tehdään melko runsaasti ja kattavasti kansalais- ja asiakastyytyväisyyden seurantaa ja arviointia. Haasteena julkisen hallinnon kansalais- ja asiakastyytyväisyystiedon keräämisessä on kuitenkin tällä hetkellä seurantatiedon kokoamisen pistemäisyys, hajanaisuus, yhteisten indikaattorien puute ja asiakastyytyväisysselvitysten tuottamien tietojen keskinäinen yhteismitattomuus. Tämä vaikeuttaa eri kyselyiden ja seurantatutkimusten tuottaman palautetiedon kokoamista ja tätä kautta asiakaskokemuksen tilan kokonaisvaltaisen ymmärryksen muodostumista. Osittain tästä johtuen myös kansalais- ja asiakastyytyväisyystietojen hyödyntäminen palvelujärjestelmän kehittämisessä ja poliittisessa päätöksenteossa on jäänyt varsin vähäiseksi.

Julkishallinto on asettanut strategiseksi tavoitteeksi asiakkaiden kuulemisen ja näiden palautteiden huomioimisen palvelukehityksessä. Tämä on nyt laajasti huomioitu eri strategialinjauksissa sekä toimeenpanoon liittyvissä suosituksissa ja ohjeistuksissa. Tähän liittyen on myös selkeästi tehty toimenpiteitä, mutta eri organisaatiolla on vielä paljon asioita toimeenpantavana.

Julkisen hallinnon organisaatioiden tulee vielä tutkia digitaalisten työkalujen mahdollisuuksia asiakaspalautteen keräämisessä ja palautteen analysoinnissa. Vaikka digitaalisten palveluiden kehittämisessä on tehty merkittäviä toimenpiteitä, on ohjelmien toimeenpanossa kuitenkin vielä paljon kehitettävää. Merkittävimmät kehityskohteet liittyvät toiminnan käytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja hallinnonalojen ja -tasojen välisten erojen kaventamiseen.

Datan avoimuus ja hyödynnettävyys ovat julkisessa hallinnossa strategisesti linjattuja keskeisiä toimintamalleja. Tämän selvityksen pohjalta tähän onkin syytä jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Toimintayksiköiden omissa palveluissa asiakaspalautte tulisi myös selkeämmin ottaa johtamisen keskiöön.

Selvityksen pohjalta esitetään seuraavia kehittämissuosituksia: 1) yhtenäinen viitekehys, 2) yhteinen indikaattorikehikko, 3) julkisen hallinnon sähköinen tulosportaali kansainvälisen mallin mukaan, 4) Digitaalisten palveluiden kehittämistä on jatkettava vuoden 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. 5) Kansalais- ja asiakastyytyväisyyden seurannan ja arvioinnin tulisi olla julkisen hallinnon strategian jatkokehittämisessä keskeisessä asemassa. 6) Jatkokehittämisen tueksi on perustettava valtiovarainministeriön johdolla toimiva verkosto, joka kokoaa laajasti julkisen sektorin kehittäjäyhteisöt.

Yhteistä toimintamallia tulisi kehittää vaiheittain. Kehitys kuitenkin edellyttää sitä, että keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto on keskitetysti hyödynnettävissä. Hankkeen edistymisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että kansalais- ja asiakastyytyväisyyden mittaamisen, raportoinnin ja tiedon hyödyntämisen tavoitteet tulisivat kirjatuiksi seuraavan (kevällä 2023 aloittavan) hallituksen ohjelmaan.

1 Johdanto

Julkisten palveluiden uudistamisen historiassa kansalaisnäkökulmasta tai -lähtöisyydestä on muodostunut yksi reformien keskeisimmistä lähtökohdista: käsitystä kansalaisesta passiivisena julkisten palveluiden kuluttajana on haastanut uusi käsitys dynaamisesta kansalaisesta, jolla nähdään olevan rooli julkisten palveluiden yhteisissä suunnittelu-, päätöksenteko-, tuottamis- ja arviointivaiheissa¹. Taustalla vaikuttaa julkiseen hallintoon kohdistuva paine vastata yhä herkemmin yhteiskunnasta nouseviin tarpeisiin, vaatimuksiin ja muutoksiin yleisemminkin.

Toisaalta uudistumisten kautta julkinen hallinto ylläpitää kansalaistensa luottamusta julkisia palveluja kohtaan ja näin huolehtii legitimiytensä säilymisestä.² Tarve huomioida kansalaisnäkökulma on tunnistettu myös suomalaisessa julkisessa hallinnossa: Vuonna 2021 julkaistussa valtionhallinnon tulosohjausta käsittelevässä raportissa tuotiin esille, että nykyisessä tulosohjausmallissa tilivelvollisuus- ja kansalaisnäkökulmat ovat heikosti edustettuina. Tämän vuoksi julkisten organisaatioiden raportit toiminnastaan nähdään ensisijaisesti hallinnon sisäisinä harjoituksina eikä niinkään ”tilintekona” kansalaisille³.

Isossa-Britanniassa keskusteluun on noussut julkisen palvelun tuottama lisäarvo eli ovatko julkisille organisaatioille allokoitujen verovarain hyödyllisessä käytössä. Tähän liittyen Isossa-Britanniassa on pilotoitu Michael Barberin kehittämää viitekehystä (Public Value Framework), jonka neljä peruspilaria ovat 1) tavoitteellisuus 2) panosten hallinta 3) kansalaisten osallistaminen ja vakuuttaminen aikaansaaduilla tuloksilla sekä 4) julkisen hallintojärjestelmän kyvykkyyden kehittäminen.⁴

1 Staes, P. & Thijs, N. (2008), European Primer on Customer Satisfaction Management. EUPAN

2 Staes, P. & Thijs, N. (2008), European Primer on Customer Satisfaction Management. EUPAN

3 Salminen et al. (2021), Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

4 Uusikylä, P. Lintinen, U. & Djakonoff, V. (2021), Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Kansainväliset käytännöt. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

2010-vuosikymmenen vaihteessa myös EUPAN:in (*European Public Administration Network*) agendalla oli asiakas- ja kansalaistyytyväisyysnäkökulman rooli julkisissa palveluissa. Selvitysten mukaan asiakastyytyväisyyden mittaaminen ja tutkiminen voi tuottaa neljänlaisia hyötyjä julkisille palveluorganisaatioille: 1) asiakasfokuksen painottuminen ja terävöityminen kertyneen tiedon kautta, 2) syvempi ymmärtäminen asiakastyytyväisyyden ja -tyytymättömyyden juurisyistä ja ajureista, 3) organisaation suorituskyvyn johtamisen ja hallinnoinnin paraneminen ja 4) toiminnallisen tehokkuuden vahvistuminen⁵.

Tässä kohtaa on kuitenkin syytä tuoda esille lyhyesti asiakastyytyväisyyden ja kansalaistyytyväisyyden välinen ero: **asiakastyytyväisyys** ja siihen liittyvät tutkimukset liittyvät suoraan operationaalisiin palveluntuotantotilanteisiin, kun taas **kansalaistyytyväisyys** ja siihen liittyvät tutkimukset kytkeytyvät lähemmin julkiseen palveluun kohdistuvaan arvostukseen⁶. Toisin sanoen, asiakastyytyväisyys keskittyy palvelukokemukseen, kun kansalaistyytyväisyyden kohdalla kyse on palvelujärjestelmän legitimitetistä. Kuva asiakastyytyväisyydestä rakentuu asiakaskokemusten varaan, kun taas kansalaistyytyväisyyden kohdalla mielikuvilla ja ennakkoluuloilla on vahvempi rooli. Tämän vuoksi on syytä olla tietoinen ero asiakas- ja kansalaistyytyväisyyttä mittaavien metodien ja teorioiden fokuksista ja niihin liittyvistä rajoitteista.⁷

Suomalaisen julkisen hallinnon parissa tietoa asiakas- ja kansalaistyytyväisyysnäkökulmasta on huomioitu eri tavoin: esimerkiksi ELY-alueilla tarjottavista valtakunnallisista palveluista (50 kpl) toteutetaan vuosittainen palvelutyytyväisyyskysely, jonka tulokset esitetään kootusti viiden palvelukokonaisuuden mukaan⁸. Kuitenkin julkisten palveluiden käyttäjien huomioiminen on ollut pitkään osana palveluiden kehittämistoimintaa: Esimerkiksi vuonna 1988 valtio, kunnat ja henkilöstöjärjestöt antoivat erityisen palvelulupauksen, jossa ne sitoutuivat edistämään julkisen hallinnon palvelukyvyn parantamista

5 Thjis, N. (2011), Measure to Improve: Improving Public Sector Performance by Using Citizen – User Satisfaction information. EUPAN.

6 Boyle, R. (2020), Measuring Customer Satisfaction in Local Government. Institute of Public Administration (IPA).

7 Yksi lähestymistapa on ns. EDM-teoria (Expectancy Disconfirmation Model), jonka mukaan kansalaiset muodostavat käsityksenä julkisesta palvelusta vertaamalla sen toimitusta suhteessa odotuksiinsa. Ks. esim. Chatterjee, R. and Suy, R. (2019), An Overview of Citizen Satisfaction with Public Service: Based on the Model of Expectancy Disconfirmation. *Open Journal of Social Sciences*, 7, 243-258. <https://doi.org/10.4236/jss.2019.74019>; Zhang, J. et al. (2021), The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta-analysis and An Agenda for Best Practice. *Public Administration Review*, Vol. 82, Iss. 1, pp. 147-159. <https://doi.org/10.1111/puar.13368>

8 Ks. esim. KEHA-keskuksen tilinpäätös vuodelta 2020, <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180663/Toimintakertomus%20ja%20tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

ja tehostamista. Tällöin tavoitteena oli siirtyminen uudenaikaiseen palvelukulttuuriin, jossa korostui kansalaispalvelun idea hierarkkisuutta, keskittymistä ja laillisuutta painottavan hallinnointikulttuurin sijaan.⁹ Vuonna 1998 julkaistiin julkisten palvelujen laatustrategia, joka sisälsi linjauksia asiakastyytyvyydestä ja sen mittaamisesta, ja 2000-luvun alussa valtiovarainministeriö kehitti julkisten palveluiden laatubarometrin, jonka käytöstä myöhemmin luovuttiin¹⁰. Vuoden 1998 strategiaa seurasi puolestaan vuosina 2012–2013 kehitetty julkisen hallinnon asiakkuusstrategia¹¹. Tässä strategiassa määritelty visio korostaa vahvasti asiakaslähtöisyyttä: *”Asiakkaalla on käytettävissä tarvitsemansa palvelut, joiden sisältöön ja toteuttamiseen hänellä on mahdollisuus vaikuttaa. Palvelujen tuotanto ja kehittäminen perustuu asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden ymmärtämiseen ja kunnioittamiseen.”* Yhdeksi strategian toimeenpanon keinoksi tunnistettiin asiakasymmärryksen kehittäminen, joka perustuu järjestelmällisesti kerättyyn ja tutkittuun tietoon (muun muassa kokeiluihin ja asiakkailta kerättyihin palautteisiin).¹²

Juha Sipilän hallituksen aikana valtiovarainministeriöön perustettiin digitaalisten asiointipalveluiden työryhmä, joka loppuraportissaan kehitti kuuteen osa-alueeseen perustuvan 22 kohdan digitaalisten asiointipalveluiden laatukriteeristön. Yksi osa-alueista kosketti asiakkaan osallistamista, missä yksi laatukriteeri kosketti asiakkaiden palautteenantoa ja sen käsittelytapoja ja toinen laatukriteeri asiakkaan osallistamista palvelun kehittämiseen. Asiakasarviointiin liittyen työryhmä antoi suosituksen, että asiakaspalautetta olisi syytä kerätä jokaisen asiointitapahtuman yhteydessä. Lisäksi työryhmä esitti näkemyksensä kuudesta yhteisesti hyödynnettävästä peruskysymyksestä, joiden oheen organisaatiot voivat lisätä omia kysymyksiään, sekä palausteasteikosta, joka on muunneltu yleisesti hyödynnettävästä Likert-asteikosta.¹³

Asiakas- ja kansalaisnäkökulman asema on huomioitu myös julkisen hallinnon strategiassa visiossa: julkisen hallinnon strategiassa on kuusi vuoden 2030 hallinnon toiminnan päämäärää, joihin sisältyvät muun muassa toiminnan tietopohjaisuus, avoimuus ja

9 Ks. esim. Kivelä, J. (1990), Julkisen sektorin tuottavuus ja siihen vaikuttaminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1990:1.

10 Ks. esim. Innolink Research Oy (2011), Julkisten palvelujen laatubarometri ja verkkopalvelut 2011.

11 Tätä strategiaa edelsi valtiovarainministeriön tulevaisuus katsaus (40/2010) ”Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020”, jossa niin ikään korostettiin julkisiin palveluihin liittyvien toimintatapojen uudistamista asiakaslähtöisiksi.

12 Valtiovarainministeriö (2013), Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM059:00/2012>

13 Valtiovarainministeriö: Digitaalisten palveluiden laatu, <https://vm.fi/digipalveluiden-laatu>

luottamuksellisuus. Edelleen strategia sisältää seitsemän toimintalinjausta, joiden joukkoon lukeutuvat esimerkiksi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentaminen valmistelu- ja päätöksentekovaiheissa, poikkihallinnollinen kehittäminen ja julkisen hallinnon yhtenäiskulttuurin edistäminen, sekä tiedon monipuolisempi hyödyntäminen.

Toimintalinjausten alla yksittäisinä toimenpiteinä on tuotu esille valtion yhteisen asiakaspalvelutoiminnan kansallisen tason poikkihallinnollinen kehittäminen sekä hyödynnettävien tietopohjien vahvistaminen ja monipuolistaminen esimerkiksi arvioimalla kansalaisten kokemuksia julkisen hallinnon toimien oikeutuksesta.¹⁴

Yllä kuvattua taustaa vasten valtiovarainministeriö on tilannut Frisky & Anjoy Oy:ltä ja Netum Oy:ltä selvityksen julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen nykytilan tietopohjasta, tietojen vertailtavuudesta ja hyödynnettävyydestä. Seuraavassa luvussa kuvataan tarkemmin selvityshankkeen toimeksiänto.

14 Valtiovarainministeriö: Julkisen hallinnon strategia, <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>

2 Asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden tietoperusta ja hankkeen toteutuksen kuvaus

2.1 Hankkeen toimeksianto

Valtiovarainministeriön toimeksiannon mukaan tämän selvityshankkeen tehtävänä on ollut selvittää ja kuvata:

- Kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila
- Millaisin edellytyksin voitaisiin tulevaisuudessa muodostaa kokonaiskäsitys julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen nykytilasta

Selvityshankkeessa tarkastelu rajattiin subjektiivisiin kansalais- ja asiakaskokemuksiin, joihin sisältyvät palveluiden käyttäjien niin omakohtaiset kuin mielikuviin perustuvat kokemukset palveluista. Siksi tarkastelun ulkopuolelle jäivät palvelukyvyn objektiiviset mittarit, joihin lukeutuvat muun muassa erilaiset suoritetilastot (esimerkiksi asiointikertojen lukumäärä). Kuviossa 1 on esitetty julkisten palveluiden laadusta kertova tietokokonaisuus.

Kuvio 1. Julkisten palveluiden laadusta kertova tietokokonaisuus esimerkein avattuna



2.2 Hankkeen viitekehys

Toimeksiannon onnistunut suorittaminen edellyttää kokonaisymmärryksen muodostamista julkisten palveluiden asiakas- ja kansalaiskokemusta koskevien tietojen sekä niihin liittyvien tuottamistapojen funktioista, merkityksistä ja keskinäisistä kytköksistä. Tätä ennen on kuitenkin syytä tunnistaa erilaiset yksilöiden mahdolliset roolit suhteessa julkisiin palveluihin ja miten ne vaikuttavat palvelusuhteen kehittämiseen. Alla olevassa taulukossa 1 on kuvattu lyhyesti neljä mahdollista tapaa kuvata kansalaisten ja julkisten palveluiden välistä suhdetta, jossa näkemys yksilöiden ja julkisten palveluiden välisestä suhteesta on ajan myötä siirtynyt niin sanotusta ”hallintoalamaisesta”¹⁵ (*client*) kohti kuluttaja- ja kansalaisnäkökulmaa. Julkisten palveluiden yhteydessä käsitys yksilön ja palvelun välisestä suhteesta ei ole yhtä suoraviivainen kuin yksityisten palveluiden kohdalla: esimerkiksi yksityisesti tarjolla olevissa palveluissa kuluttajilla tai asiakkailla on merkittävästi vaikutusvaltaa palveluiden laatuun ja kehittämiseen erityisesti valinnanvapauden ansiosta mutta julkisten palveluiden (eritoten monopoliasemassa olevien) kohdalla tämä mekanismi ei toimi yhtä selkeän logiikan mukaisesti. Julkiset palvelut eroavat yksityisistä siinä, että yksilöillä on tyypillisesti oikeus saada julkisia palveluita (joiden saamiseen voi liittyä velvoitteita). Samoin julkisissa palveluissa on yksilöiden – tai oikeastaan kansalaisten – etujen mukaista, että ne toimivat kustannustehokkaasti, vaikka he eivät henkilökohtaisesti hyödyntäisikään heille kuuluvia julkisia palveluita.¹⁶ Tämän vuoksi onkin perusteltua, että julkisiin palveluihin kohdistuvaa tyytyväisyyttä seurataan sekä varsinaisten palveluidenkäyttäjien keskuudessa että niiden, joiden näkemykset perustuvat mielikuviin. Siksi olisikin mahdollista puhua yleisemmin kansalaisasiakkaista, joissa yhdistyvät julkisten palveluiden käyttäjien ja rahoittajien roolit.

15 Tässä katsantokannassa palveluiden käyttäjä näyttäytyy ensisijaisesti passiivisena objektina, johon julkisten palveluiden tuottajien suorittamat toimenpiteet kohdistuvat.

16 Boyle, R. (2020), *Measuring Customer Satisfaction in Local Government*. Institute of Public Administration (IPA).

Taulukko 1. Kansalaisten ja julkisten palveluiden välisen suhteen neljä kuvaustapaa

Julkisen yhteisön jäsenen rooli	Palvelusuhteen muodostumiseen vaikuttava tekijä
Asiakas (client)	Ammattilaisten valta asiakkaaseen
Asiakas (customer)	Asiakkaan kokemus palveluita tarjoavan organisaation käytöstä
Kuluttaja (consumer)	Asiakkaan kiinnostus tarjottuun tuotteeseen / palveluun
Kansalainen (citizen)	Kansalaisen intressi vaikuttaa julkisiin päätöksiin, jotka vaikuttavat elämän laatuun

Kuviossa 2 on puolestaan hahmoteltu julkisten palveluiden kansalais- ja asiakastyytyväisyyden tarkastelun kokonaismalli ja keskeiset mittaamistasot. Malli lähtee liikkeelle yksittäisestä palvelutilanteesta ja asiakkaan tyytyväisyydestä, jonka mittaaminen tapahtuu yleisimmin joko välittömästi palvelutilanteen yhteydessä tai myöhemmin toteutettavan asiakastyytyväisyyskyselyn tai -haastattelun kautta. Seuraavalla tasolla kokemukset voidaan aggregoida palvelukokonaisuuksittain (esimerkiksi vanhuspalvelut, kasvuyrityspalvelut ja kaavoituspalvelut). Tällöin välittömän palvelukokemuksen mittaamisen rinnalle on otettava mukaan enemmän toiminnan seuranta ja arviointia. Palautetieto välittyy parhaimmillaan palvelumuotoilun prosesseihin ja auttaa jatkuvassa palveluiden laadun kehittämisessä.

Kuvio 2. Julkisten palveluiden laadun mittaamisen tasot



Tarkasteltaessa palveluita osana demokraattisesti ohjattua julkisten palveluiden järjestelmää mukaan tulee vahvemmin kansalaisnäkökulma. Tällöin palveluita koskeviin näkömypiin liittyy myös vahvasti arvoperustaisia kokemuksen määrittämisen kriteereitä. Samalla palveluita koskeva palautetieto kanavoituu aikaisempaa suuremmin päätöksenteon poliittiseen prosessiin.

Viimeisellä tasolla kyse on koko julkisten palveluiden järjestelmän toimivuudesta ja legitimeetistä. Tällöin palveluita koskeva arvio määrittää viime kädessä kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan ja tätä kautta sitä, ovatko kansalaiset valmiita ylläpitämään verovaroin tiettyjä palveluita.

2.3 Hankkeen toteutus

Hankkeessa asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden mittaamisen, raportoinnin ja tiedon hyödyntämisen tilaa on tarkasteltu usean eri aineiston, lähestymistavan ja analyysimenetelmän kautta (niin sanottu triangulaatio). Näin on pyritty kontrolloimaan aineisto- ja tutkijalähtöinen varianssi ja samalla takaamaan tutkimuksen validiteetti ja aineistojen luotettavuus (reliabiliteetti). Tutkimustuloksia ja kehittämisehdotuksia on myös testattu arviointihankkeen edetessä yhteisillä keskusteluilla ohjausryhmän sekä eri sidosryhmien kanssa.

Selvityshankkeen toteutus jaettiin kolmeen osioon, vaikka käytännössä ne limittyivät toisiinsa:

Osio A) Selvityshankkeen alussa pyrittiin muodostamaan alustava yleiskuva julkisiin palveluihin kohdistuvista asiakas- ja kansalaistyytyväisyyteen liittyvistä olemassa olevista ja julkisesti saatavilla olevista tutkimuksista ja muista vastaavista tietolähteistä. Analyysin kohteena olivat nimenomaan asiakas- ja kansalaistyytyväisyystiedon keräämisessä hyödynnetyt menetelmät ja kerättyjen aineistojen luonne, eivät niinkään näiden selvitysten tulokset tai sisällöt. Tämän vuoksi tarkastelussa ei rajauduttu tiettyyn palveluun, vaan saatavilla olevaa aineistoa kartoitettiin ensisijaisesti eri hallinnonaloja edustavista valtakunnan tasolla toimivista julkisista organisaatioista¹⁷. Kirjallisen aineiston desk-analyysin lisäksi hankkeessa suoritettiin kymmenen eri hallinnonaloja ja organisaatioita edustavan henkilön haastattelut, minkä tavoitteena oli syventää käsitystä julkisiin palveluihin kohdistuvan asiakas- ja kansalaistyytyväisyystiedon nykytilasta sekä tunnistaa mahdollisia kehittämiskohteita ja -vaihtoehtoja.

Osio B) Edellisessä osiossa suoritetun alustavan julkisiin palveluihin liittyvän asiakas- ja kansalaistyytyväisyysaineistojen asiakirja-analyysin ja hankkeen toimeksiannossa määritettyjen tavoitteiden pohjalta kehitettiin matriisitaulukko, jonka käytettävyyttä testattiin ja kehitettiin hankkeen edetessä. Yleisellä tasolla asiakastyytyväisyystiedon keräämiseen ja asiakaskokemuksen hyödyntämiseen liittyvät menetelmät voidaan luokitella seuraavanlaisesti: 1) yleisluonteiset asiakastyytyväisyyskyselyt, 2) palvelutilanteen jälkeiset palautekyselyt, 3) asiakasraadit tai -paneelit, 4) fokusryhmähaastattelut, 5) asiakkaiden palvelupolku- ja prosessikartoitukset, 6) niin sanotut haamu- ja testiasiakkuudet (mystery shopping) sekä 7) muusta palveluorganisaation keräämästä (vapaasta) asiakaspalautteesta

¹⁷ Vastaavanlaista kuntatasoista aineistolähtöistä tarkastelua ei tämän hankkeen puitteissa voitu suorittaa johtuen palveluita tuottavien organisaatioiden suuresta lukumäärästä. Samoin tässä hankkeessa ei ole selvitetty yksityisen tai kolmannen sektorin organisaatioiden tuottamien palveluiden asiakastyytyväisyyden seurantaan liittyviä käytäntöjä. Kuitenkin tietoa kuntasektorista kerättiin hankkeessa toteutetun kyselyn avulla.

tehtävät analyysit. Edellä mainittujen asiakastytyväisyysmetodien joukkoon luetaan myös asiakasrajapinnassa työskentelevien näkemysten kartoittaminen ja hallinnollisen datan analysoinnit (muun muassa suoritetilastot), mutta näiden avulla asiakaskokemus tavoitetaan välillisesti.¹⁸ Taulukossa 2 on tiiviisti kuvattu näihin menetelmiin liittyvät vahvuudet ja heikkoudet.

18 Thjis, N. (2011), Measure to Improve: Improving Public Sector Performance by Using Citizen – User Satisfaction information. EUPAN.

Taulukko 2. Asiakastiedon keräämiseen ja hyödyntämiseen liittyvien metodien vahvuudet ja heikkoudet¹⁹

	Potentiaalisten kehittämisen- toimenpiteiden tunnistaminen	Asiakastoiveiden ja -preferenssien tunteminen	Edustavuus	Osallistaminen	Kustannukset
Tyytyväisyyskyselyt	+	++	++	+	-
Asiakas-/kansalais- raadit	+	+	+/-	++	-
Fokusryhmä- haastattelut	+	++	+/-	+	+
Mystery shopping (ns. haamu-/testi- asiakkuudet)	++	+/-	+/-	-	-
Asiakaspalaute- analyysit	++	+/-	-	+/-	+
Palvelupolku- kartoitukset/ prosessianalyysit	+/-	-	-	-	+/-
Hallinnollisen datan hyödyntäminen	+/-	-	+	--	++
Asiakasrajapinnassa työskentelevien kokemusten hyödyntäminen	+	+/-	+/-	--	++

Käytännössä matriisitaulukossa hyödynnetty aineisto koostui yksinomaan erilaisista asiakas- ja kansalaistyytyväisyyteen liittyvistä tutkimus- ja palauteaineistoista, koska muihin palveluidenkäyttäjien subjektiivisiin kokemuksiin perustuviin metodeihin verrattuna ainoastaan nämä tuottavat riittävän vertailukelpoista ja laaja-alaista dataa. Vaikka esimerkiksi asiakasraatien avulla saadaan tietoa palvelutyytyväisyydestä, niin ne ja vastaavanlaiset laadulliset menetelmät ovat nimenomaan toiminnan kehittämisen välineitä eivätkä mittaamiseen soveltuvia. Lopuksi matriisitaulukkoon kerätyistä tiedoista suoritettiin yhteenvedoanalyysit, joiden tuloksia on käsitelty luvussa 4. Yhtenä haasteena oli pitää matriisimallin elementtien säilyttäminen riittävän yleisellä ja yhtenäisellä tasolla. Eri hallinnonaloja sisältävän kokonaiskuvan muodostamisen ja matriisitaulukon sisältämien

¹⁹ Taulukko perustuu seuraaviin lähteisiin: Boyle, R. (2020), Measuring Customer Satisfaction in Local Government. Institute of Public Administration (IPA); Thjis, N. (2011), Measure to Improve: Improving Public Sector Performance by Using Citizen – User Satisfaction information. EUPAN.

tietojen täydentämisen sekä jatkojalostamisen tulisi olla mahdollista myös hankkeen päätymisen jälkeen. Toisaalta matriisitaulukon tietojen täydentämistä rajoitti alkuperäisten asiakas- ja kansalaistyytyväisyyspalvelusten tutkimus- ja yhteenvetoraporttien heikko julkinen saatavuus, minkä takia tietoja kerättiin usein eri organisaatioiden tulostavoite- ja tilinpäätösasiakirjoista.

Tässä vaiheessa matriisitaulukkoa varten ei analysoitu kuntatasolla palveluita tuottavien organisaatioiden asiakastyytyväisyystiedon keräämiseen liittyviä menetelmiä ja aineistoja johtuen organisaatioiden suuresta lukumäärästä.

Matriisiaineistoa täydennettiin vielä erillisellä kyselyllä, johon vastasi 102 henkilöä laajasti eri julkishallinnon organisaatioista. Kyselyn tavoitteena oli saada tarkentavaa ja täydentävää tietoa asiantuntijahaastattelussa ja matriisitaulukon laadinnassa syntyneestä ymmärryksestä asiakaskokemuksen ja -tyytyväisyyden tutkimiseen.

Kyselytutkimus kohdistettiin laajasti eri julkisen hallinnon toimijoille. Kyselyyn vastasi virastoja, aluehallinnon yksiköitä, sairaanhoitopiirejä sekä kunnallishallinnon toimijoita. Kysely muodostui taustakysymykset mukaan lukien yhteensä 27 kysymystä. Kysymykset käsittelivät:

- asiakastyytyväisyystutkimuksen merkitystä organisaation johtamisessa toiminnan eri tasoilla.
- asiakastyytyväisyystutkimuksen merkitystä organisaation kokonaistoiminnan kehittämisessä.
- asiakastyytyväisyystutkimuksessa käytettyjä eri menetelmiä ja niiden käytön määrää.
- tutkimus- ja kyselydatan tiedonkeruun menetelmiä ja datan hyödynnettävyyttä.

Kysymyksissä kerättiin arvioita asiakastyytyväisyystutkimusten toteuttamisesta sekä hyödyllisyydestä kyseisen toimijan osalta. Kyselyssä kerättiin myös merkittävästi täydentävää tietoa avointen vastausten avulla.

Kyselyssä täydennettiin muilla menetelmillä saatuja tietoja ja sen pohjalta myös syvennettiin analyysiä koskien etenkin asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden selvittämisen menetelmiä, tutkimusten ja kyselyjen roolia organisaation johtamisessa sekä toiminnan kehittämisessä.

Osio C) Edellä kuvattujen osioiden toteuttaminen loi edellytykset muodostaa systeemitason käsitys ja analyysi julkisia palveluita koskevien asiakas- ja kansalaiskokemustietojen kokonaisuudesta. Tämän avulla voitiin määrittää erilaisia vaihtoehtoisia tietopohjan

kehittämisskenaarioita sekä tunnistaa niiden toteuttamiseen liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia. Toisin sanoen, tällaisilla kuvauksilla voidaan luoda useita vastausvaihtoehtoja kysymyksille, mitä on mahdollista tavoitella, mitä toimenpiteitä valitun tavoitetilan saavuttaminen edellyttää ja kuinka tavoitetilan ylläpito tulisi järjestää. Hankkeen havaintoja ja niiden pohjalta hahmoteltuja kehittämiskenaarioita esiteltiin ja testattiin kehittämissyöpajassa, johon osallistui eri hallinnonalojen edustajia (ks. liite 1). Koska kehittämiskenaariot ovat pohjimmiltaan eräänlaisia ”ideaalimalleja”, niin ne, eivätkä niihin sisältyvät toimintaperiaatteet sulje toisiaan pois. Siksi tällä tavoin toimimalla voidaan tunnistaa paremmin sellaiset kehittämissaihiot, jotka ovat sekä toteuttamiskelpoisia että vaikutuspotentiaaliltaan lupaavimpia.

3 Julkisen hallinnon kehittäminen ja asiakaslähtöisyys

3.1 Julkiset palvelut ja asiakastyytyväisyys: teoreettinen viitekehys

Asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden mittaaminen on vahvistanut asemaansa julkisten palveluiden kehittämisessä. Maita kohtaavien demografisten, digitaalisten ja uudenlaisten kriisien (kuten Covid-19) aiheuttamat muutospaineet ohjaavat julkista hallintoa suunnittelemaan tarjoamiaan palveluita asiakas- ja käyttäjälähtöisemmin. Julkisiin palveluihin kohdistuvalla tyytyväisyystiedolla on yleisempi yhteiskunnallinen merkitys, koska palvelutyytyväisyydellä on yhteys laajempaan julkisiin instituutioihin kohdistuvaan kansalaisluottamukseen. Julkisiin palveluihin kohdistuva tyytymättömyys voi johtaa muun muassa siihen, että kansalaiset alkavat etsiä vaihtoehtoisia väyliä palvelutarpeensa tyydyttämiseksi. Pidemmällä aikaperspektiivillä tällä voi olla heikentävä vaikutus julkiseen hallintoon kohdistuvaan luottamukseen ja yhteiskunnalliseen stabiilisuuteen. Esimerkiksi sellaisten yksityisten palveluiden käyttö, jotka ovat mahdollista ainoastaan varakkaille, voi osaltaan edistää yhteiskunnallista eriytymistä.²⁰ Esimerkiksi vuonna 2021 OECD julkaisi päivitetyn version julkisten instituutioiden luottamusajureiden viitekehuksesta, jossa julkisten instituutioiden käyttäytymisen katsotaan vaikuttavan luottamukseen viiden ulottuvuuden kautta (jotka puolestaan jakautuvat kompetenssiin ja arvoihin): 1) reagoivuus 2) luotettavuus 3) avoimuus 4) rehellisyys ja 5) reiluus. Tämän viitekehysten mukaan julkisiin instituutioihin kohdistuvan luottamustason muodostumiseen vaikuttavat myös kulttuuriset, taloudelliset ja poliittiset ajurit sekä kansalaisten käsitykset hallitusten kyvystä vastata globaaleihin ja ylisukupolvisiin haasteisiin.²¹ OECD:n kehittämä viitekehys on esitetty kuviossa 3.

20 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

21 Brezzi, M., et al. (2021), "An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>.

Kuvio 3. OECD:n julkisten instituutioiden luottamusajureiden viitekehys (2021)²²

Luottamuksen taso eri julkisiin instituutioihin		
Luottamus kansalliseen hallitukseen, paikallishallintoon , virkamieskuntaan, parlamenttiin, poliisiin, poliittisiin puolueisiin , tuomioistuimiin, oikeusjärjestelmiin ja hallitustenvälisiin järjestöihin		
Julkisen hallinnon luottamuksen tekijät julkisissa instituutioissa		
Kyvykkyydet	Reagointikyky	<ul style="list-style-type: none"> Tarjota tehokkaita, laadukkaita, edulliset, oikea-aikaiset ja kansalaiskeskeiset julkiset palvelut, joita koordinoidaan eri hallintotasojen kesken ja jotka tyydyttävät käyttäjiä. Kehitä innovatiivinen ja tehokas julkinen palvelu, joka vastaa käyttäjien tarpeisiin.
	Luotettavuus	<ul style="list-style-type: none"> Ennakoi tarpeita ja arvio kehittyviä haasteita. Minimoi epävarmuus taloudellisen, sosiaalisen ja poliittisen ympäristön osalta. Sitoudu tehokkaasti tulevaisuuteen suuntautuneisiin politiikkoihin ja tee yhteistyötä sidosryhmien kanssa eri globaaleissa haasteissa.
Arvot	Avoimuus	<ul style="list-style-type: none"> Tarjota avointa ja saatavilla olevaa tietoa hallituksen toimista kansalaisille. Konsultoi ja kuuntele sidosryhmiä ja toimi tavalla, joka johtaa konkreettisiin tuloksiin (ml. lukien kansalaisten osallistuminen ja osallistumismahdollisuudet) Varmista, että kansalaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua edustuksellisen demokratian instituutioiden toimintaa.
	Rehellisyys	<ul style="list-style-type: none"> Julkisten instituutioiden yhdenmukaistaminen eettisten arvojen, periaatteiden ja normien kanssa yleisen edun turvaamiseksi. Tee päätökset ja käytä julkisia resursseja eettisesti asettaen yleinen etu yksityisten etujen edelle ja torjumalla korruptiota. Varmista julkisten laitosten väliset vastuumeکانismit kaikilla hallinnon tasoilla. Edistä puolueetonta virkamieskuntaa, jonka arvot ja toimintastandardit tukevat ja asettavat etusijalle yleisen edun.
	Reiluus	<ul style="list-style-type: none"> Paranna kaikkien elinoloja. Tarjota johdonmukaista kohtelua yrityksille ja ihmisille heidän taustastaan riippumatta (esim. sukupuoli, sosioekonominen asema, rotu/etninen alkuperä).
Julkisten instituutioiden luottamukseen liittyvät kulttuuriset, taloudelliset ja poliittiset tekijät		
<ul style="list-style-type: none"> Yksilö- ja ryhmäidentiteetit, piirteet ja mieltymykset, mukaan lukien sosioekonominen asema; ihmisten välinen sosialisointi ja verkostot. Epäluottamus järjestelmää kohtaan ja irtaantuminen siitä. 		
Näkemykset hallituksen toimenpiteistä koskien sukupolvien välisiä ja globaaleja haasteista		
<ul style="list-style-type: none"> Näkemykset hallituksen sitoutumisesta pitkän aikavälin haasteiden ratkaisemiseen ja niitä koskeviin tehokkaisiin reagoitapoihin. 		

22 Lihavoidulla merkityt tekstit ovat lisäyksiä vuonna 2017 julkaistuun viitekehykseen.

Barbara Baredes on tunnistanut OECD:lle laatimassaan työpaperissa *“Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better User Experience”* (2022)²³ kolme haastetta liittyen julkisiin palveluihin kohdistuvan tyytyväisyystiedon hyödyntämiseen, kun tavoitteena on arvioida, täyttävätkö julkiset palvelut käyttäjien tarpeet ja odotukset.

Ensinnäkin julkisiin palveluihin liittyvien tyytyväisyysmittareiden ja objektiivisten suori-teindikaattoreiden välinen suhde ei ole yksiselitteinen, koska tämä suhde on riippuvainen objektiivisten indikaattoritietojen saatavuudesta, julkisiin palveluihin liittyvistä politiikkaohjelmista ja muista ulkoisista tekijöistä. On kuitenkin olemassa näyttöä siitä, että tyytyväisyys julkisiin palveluihin korreloi positiivisesti objektiivisten suori-teindikaattoreiden kanssa.²⁴ Koska julkisten palveluiden laatua koskevat subjektiiviset arviot eivät välttämättä heijasta palvelun objektiivisia piirteitä tai suoritettuja, palvelun laatuun tehdyt parannukset eivät automaattisesti ilmene korkeampina asiakastyytyväisyyslukuina²⁵. Muun muassa Damgaard ja Nielsen (2020) ovat havainneet tutkimuksessaan, että julkisen palvelun suoritettiedot eivät juurikaan vaikuta siihen, kuinka palvelunkäyttäjät (sellaiset, joilla suora palvelukokemus) arvioivat palvelukokemustaan ja -tyytyväisyyttään. Toisin sanoen, palvelunkäyttäjät hyödyntävät muita tiedonlähteitä arvioidessaan palvelukokemustaan ja -tyytyväisyyttään. Tämän lisäksi on mahdollista, että palvelunkäyttäjät sivuuttavat sellaisen

23 Baredes, B. (2022), *“Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience”*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

24 Esimerkiksi OECD:n hyödyntämässä *Serving Citizens* -viitekehyksessä, jossa OECD-maita arvioidaan julkisten palveluiden saavutettavuuden, vastauskyvyn ja laadun perusteella, yhtenä elementtinä käytetään terveys-, koulutus- ja oikeuspalveluihin kohdistuvaa kansalaistyytyväisyyttä. Ks. esim. OECD (2021), *“Serving citizens scorecards”*, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/199a0f56-en>.

Toinen samanhenkinen julkisen hallinnon laatua mittaava indeksi, joka kuitenkin perustuu yksinomaan kansalaismielipiteiden kartoitukseen, on Göteborgin yliopiston yhteydessä toimivan julkisen hallinnon laadun instituutin kehittämä *The European Quality of Government Index*, jossa kokonaisnäkemys julkisen hallinnon laadun tasosta perustuu niinkään koulutus-, terveys- ja poliisipalveluita käsittelevien kansalaistyytyväisyysnäkemysten selvittämiseen. Indeksien taustalla olevat kysymykset jakautuvat kolmeen teemaan: 1) palveluiden laatu 2) puolueettomuus ja 3) korruptio. Ks. Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Monika Bauhr (2021), *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators*, University of Gothenburg: [The QoG Working Paper Series 2021:4](https://doi.org/10.1787/65223af7-en).

Muita kansainvälisiä julkisia palveluita käsitteleviä kyselyitä tai barometreja on käsitelty muun muassa González, S. (2020), *“Testing the evidence, how good are public sector responsiveness measures and how to improve them?”*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1b10334-en>.

25 Van de Walle, S. (2018), *Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services*. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11

tiedon, joka ei ole linjassa heidän ennakkokäsitystensä kanssa.²⁶ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että objektiivisten suoritustietojen julkaisemisella itsessään ei olisi merkitystä, vaan ainoastaan sitä, että julkisiin palveluihin kohdistuvan tyytyväisyyden muodostuminen on kompleksinen ilmiö.

Toiseksi julkisiin palveluihin kohdistuvan yleisen tyytyväisyystiedon hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä on haastavaa, koska kokonaistyytyväisyys rakentuu useista eri attribuuteista (muun muassa palvelun nopeus, saatavuus, asiantuntijuus ja palveluodotuksen täyttyminen)²⁷. Yksi laajasti käytössä oleva asiakastyytyväisyyden muodostumisen teoria on niin sanottu odotus-diskonformaatio -malli (*The Expectancy-Disconfirmation Model*, EDM), jonka mukaan julkisiin palveluihin kohdistuva asiakas- ja kansalaistyytyväisyys tai -tyytymättömyys kehittyy prosessissa, jossa palveluiden käyttäjät vertaavat palvelukokemukseen liittyviä havaintojaan palveluihin kohdistuviin ennako-odotuksiin. Toisin sanoen, positiivinen diskonformaatio syntyy, kun kokemukset ylittävät odotukset ja negatiivinen diskonformaatio, kun odotukset eivät täyty. EDM on kuvattu kuviossa 4. Mallissa kuvataan, miten kokemuksen, diskonformaation ja suoriutumisen osa-alueet ovat kytkeytyneitä toisiinsa ja kuinka niiden yhteisvaikutuksesta muodostuu julkisiin palveluihin kohdistuva tyytyväisyys.²⁸

Toisaalta EDM:ää on kritisoitu siihen sisältyvästä olettamuksesta, jonka mukaan kansalaiset arvioivat tietoisesti palvelukokemuksiaan peilaamalla niitä ennako-odotuksiinsa. Useat eri tekijät vaikuttavat palveluihin kohdistuvien odotusten, suoriutumisten ja tyytyväisyystasojen muodostumiseen ja ne voivat vaikuttaa myös samanaikaisesti (esimerkiksi palveluiden käyttäjien odotukset voivat muodostua yhtäaikaaisesti palvelukokemuksen kanssa tai palvelukokemus puolestaan antaa syötteitä odotusten muodostumiselle). Koska näkemysten muodostumiseen vaikuttavat erilaiset kognitiiviset prosessit ja vinoumat (mukaan

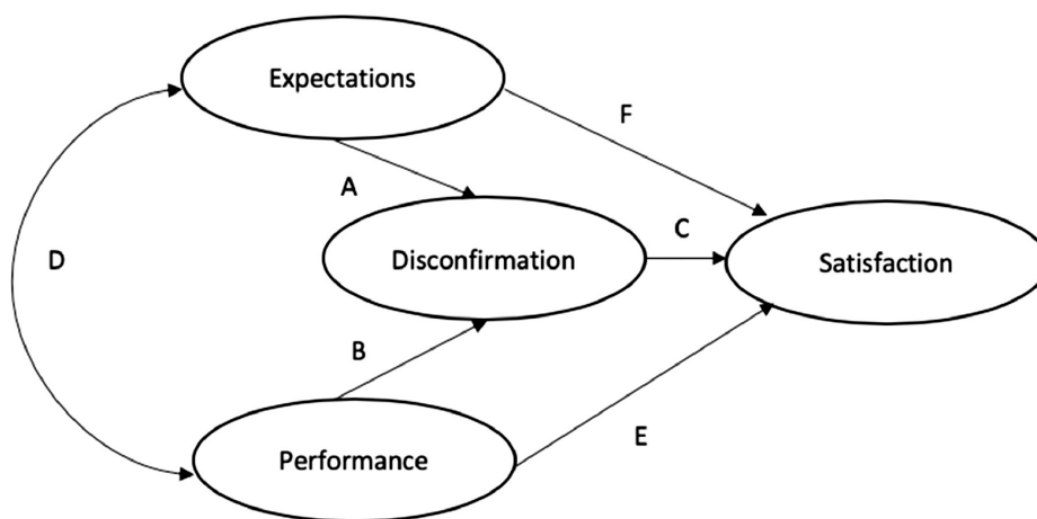
26 Damgaard, P. R. & Nielsen, P. A. (2020), Does performance disclosure affect user satisfaction, voice, and exit? Experimental evidence from service users. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(2). <https://doi.org/10.30636/jbpa.32.113>; Ks. myös Hjortskov, M. (2019), Citizen Expectations and Satisfaction Over Time: Findings from a Large Sample Panel Survey of Public School Parents in Denmark. *The American Review of Public Administration*, 49(3), 353–371. <https://doi.org/10.1177/0275074018765822>

27 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

28 Zhang, J. et al. (2022), "The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services". *Public Administration Review – Volume 82 – Issue 1*. <https://doi.org/10.1111/puar.13368>; Ks. myös Chatterjee, R. and Suy, R. (2019), An Overview of Citizen Satisfaction with Public Service: Based on the Model of Expectancy Disconfirmation. *Open Journal of Social Sciences*, 7, 243-258. <https://doi.org/10.4236/jss.2019.74019>

lukien tiedostamattomat) sekä muut kontekstuaaliset tekijät (muun muassa kulttuurin rooli), tyytyväisyydestä julkisiin palveluihin kerätyn tiedon tulkitseminen ja hyödyntäminen on haastavaa.²⁹

Kuvio 4. Odotus-diskonformaatio -malli (EDM)



Muun muassa Santiago Gonzálezin (2020)³⁰ mukaan julkiseen palveluun kohdistuvan tyytyväisyyden muodostumiseen on esitetty vaikuttavan kolme hypoteettista tekijää:

- Tyytyväisyyden muodostumiseen vaikuttaa sädekehävaikutus, jossa yleinen suhtautuminen julkiseen sektoriin tai hallitukseen vaikuttaa julkisten palveluiden käytön arvioimiseen. Sädekehävaikutuksen rooli korostuu sellaisissa tyytyväisyystutkimuksissa, jotka eivät ole erityisen kohdennettuja tai joissa ei pyydetä arvioimaan palveluun liittyviä attribuutteja erikseen. Samoin on muistettava, että kansalaiset yleensä arvostavat tiettyjä julkisia palveluita enemmän kuin julkista sektoria yleensä. Samoin sädekehävaikutus

29 Stephan Grimmelikhuijsen & Gregory A. Porumbescu (2017), Reconsidering the expectancy disconfirmation model. Three experimental replications, *Public Management Review*, 19:9, 1272-1292, <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1282000>

30 González, S. (2020), "Testing the evidence, how good are public sector responsiveness measures and how to improve them?", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1b10334-en>

voi olla vahvempi spesifien tai vähemmän hyödynnettyjen julkisten palveluiden kohdalla.³¹

- Käyttäjien aiemmat kokemukset palveluista vaikuttavat palvelutyytyväisyyteen palveluihin kohdistuvien odotusten muodostumisen kautta.
- Tyytyväisyyden muodostumiseen vaikuttavat palvelun eri piirteet, kuten edullisuus, laatu ja läheisyys.³²

Yksi toistuva havainto kansalaisten tyytyväisyyttä käsittelevässä kirjallisuudessa on se, että kansalaisten yleinen luottamus julkiseen hallintoon on matalampi kuin julkisiin palveluihin kohdistuva yleinen tyytyväisyys³³. Esimerkiksi Gonzáles (2020) on suorittamansa meta-analyysin perusteella havainnut, että nykyisin käytössä olevat kahdentyyppiset selvitykset, jotka mittaavat a) kansalaisten kokemuksiin perustuvaa palvelutyytyväisyyttä ja b) kansalaisten luottamusta mahdollisuuksiinsa, vaikuttavat harjoitettuun politiikkaan. Niissä hyödynnettyjen mittareiden tilastollisesta tarkkuudesta (reliabiliteetti ja validius) on olemassa evidenssiä, mutta tarkkuutta olisi mahdollista parantaa muun muassa kiinnittämällä huomiota eri ajankohtina toteutettuihin kyselyihin sekä edistämällä mittareiden standardointia ja tarkentamista³⁴. Analyysinsa yhteydessä Gonzáles löysi myös näyttöä siitä, että kansalaisten hallitukseen tai julkiseen sektoriin kohdistuvat ennakkoluulot vaikuttavat

31 Van de Walle, S. (2018), Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan, pp. 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11

32 Lisäksi on esitetty näkemys, jonka mukaan kansalaisten näkemykset saatavilla olevan julkisen palvelun määrästä vaikuttavat myös kokonaistyytyväisyyden muodostumiseen. Tämä on tärkeää huomioida, koska julkiseen palveluun liittyvä määrä on usein kietoutunut siihen liittyvään laatuun. Kuitenkaan määrän ja tyytyväisyyden välillä ei vallitse suoraa vaikutus- tai kausaationsuhdetta. Saatavilla olevien julkisten palvelujen määrän ja niiden laadun kompleksisesta vaikutuksesta asiakastyytyväisyyteen ks. Collins, B. K., Kim, K. J. & Tao, J. (2019), Managing for Citizen Satisfaction: Is Good Not Enough? *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 5(1), 21–38. <https://doi.org/10.20899/jpna.5.1.21-38>

33 Van de Walle, S. (2018), Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan, pp. 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11

34 Esimerkiksi Praia City Groupin käsikirjan Handbook On Governance Statistics (2020) kappaleessa 7 (*Responsiveness*) käsitellään myös poliittisen vastauskyvyn (*political efficacy*) ja palvelutyytyväisyyden mittaamista sekä esitellään niihin liittyviä hyviä käytäntöjä. <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/prai-handbook-governance-statistics>

negatiivisesti julkisiin palveluihin (Gonzálezin tarkastelu oli rajattu terveyteen ja koulutukseen, ja ne ovat myös yleisimmät julkiset palvelut, joita erilaiset tyytyväisyyskyselyt ja -tutkimukset tyypillisesti käsittelevät) kohdistuvaan tyytyväisyyteen.³⁵

Kolmas haaste puolestaan muodostuu siitä, että julkisia palveluita koskevan tyytyväisyystiedon vaikutukseen sisältyy riski ”tunnelivisiosta”, jonka mukaan päätöksentekijät tulkitsevat julkisiin palveluihin liittyvää tyytyväisyystietoa yksioikoisesti todisteeksi palveluiden käyttäjien ja odotusten täyttymisestä. Tämä voi johtaa palvelutoiminnan innovointi- ja kehittämistoiminnan pysähtymiseen. Onkin mahdollista, että julkisiin palveluihin kohdistuva hyvä tyytyväisyyden taso selittyy sillä, että palvelutoimintaa kehitetään jatkuvasti. Koska julkisiin palveluihin kohdistuvan tyytyväisyystiedon ja objektiivisten suoritettietojen välillä on havaittu positiivisia korrelaatioita, päättäjät voivat hyödyntää tyytyväisyystietoa tunnistaakseen julkisten palveluiden suoriutumiseen liittyviä trendejä. Tämän vuoksi julkisten palveluiden kehittämistoiminnassa tavoitteiksi voidaan asettaa erilaisia tyytyväisyystasoja, joihin palveluntuottajien tulisi pyrkiä.³⁶ Koska julkisiin palveluihin kohdistuvan tyytyväisyyden muodostuminen on kompleksinen prosessi, on syytä panostaa erilaisten tutkimusmenetelmien suunnittelemiseen ja hyödyntämiseen sekä tunnistaa niihin liittyvät rajoitukset tai katvealueet.

3.2 Kansainväliset käytännöt

Valtiot painottavat toiminnassaan yhä enemmän julkisia palveluita käyttävien kansalaisten ja asiakkaiden palvelukokemuksen parantamisen tärkeyttä. Tällä perustellaan usein myös erilaisten julkisen hallinnon uudistamisohjelmien tarvetta ja toimeenpanoa³⁷. Tämä näkyy muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien kestävä kehityksen Agenda2030 -toimintaohjelmassa, jossa yhtenä päämääränä on edistää rauhanomaisia yhteiskuntia ja taata kaikille pääsy oikeuspalveluiden pariin sekä rakentaa tehokkaita ja vastuullisia instituutioita kaikilla tasoilla (tavoite 16).

35 González, S. (2020), “Testing the evidence, how good are public sector responsiveness measures and how to improve them?”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1b10334-en>.

36 Baredes, B. (2022), “Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

37 Van de Walle, S. (2018), Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp. 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11

Alatavoitteena (16.6) on tehokkaiden, tilivelvollisten ja läpinäkyvien instituutioiden kehittäminen, jonka yhdeksi indikaattoriksi on määritetty julkisiin palveluihin liittyvän viimeimpään palvelukertaan tyytyväisten kansalaisten osuus. Tämä kytkeytyy läheisesti toiseen alatavoitteeseen (16.7), joka koskee joustavan, inklusiivisen, osallistavan ja edustuksellisen päätöksenteon varmistamista kaikilla tasoilla. Tämän yhtenä indikaattorina toimii inklusiivisen ja responsiivisen päätöksenteon toteutumiseen uskovien kansalaisten osuus (iän, sukupuolen, vammaisuuden ja väestöryhmän mukaan katsottuna).³⁸

Tämä kappale perustuu Barbara Baredesin OECD:lle laatimaan työpaperiin ”*Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better User Experience*” (2022)³⁹, jonka tavoitteena oli selvittää, kuinka erilaisia tyytyväisyysindikaattoreita käytetään julkisiin palveluihin kohdistuvien kansalaisten ja käyttäjien kokemusten monitorointiin, ja miten julkisiin palveluihin liittyvää suoriutumistietoa hyödynnetään päätöksenteossa. Baredesin suorittamaa yleistason analyysia on täydennetty perehtymällä yksityiskohtaisemmin hänen työpaperissaan esiin nostamiinsa maakohtaisiin esimerkkeihin sekä muihin kansainvälisiin käytäntöihin.

Julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden uudistamisohjelmien sekä asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden yhteys

Näkemyks kansalaisista asiakkaina juontaa juurensa 1980- ja 1990-luvuilla toteutuneisiin hallinnollisiin uudistuksiin, joiden myötä julkisten palveluiden kehittämisessä asiakaslähtöinen näkökulma alkoi vahvistua. Tämä puolestaan ilmeni muun muassa julkisia palveluita tuottavien organisaatioiden palvelu- ja asiakaslupausten, asiakas- ja kansalaiskyselyiden sekä palautekanavien määrän lisääntymisenä. Samalla käsitys asiakaslähtöisyydestä laajeni siten, että kiinnostus ei keskittynyt rajoitetusti tiettyyn tuotettuun palveluun, vaan keskustelua käytiin laajemminkin ”kansalaisasiakkaiden” todellisista tarpeista ja siitä, kuinka tarjonta ja kysyntä saataisiin vastaamaan paremmin toisiaan (esimerkiksi huomioiden yksityisen sektorin palvelutarjonta).

38 Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

39 Baredes, B. (2022), ”Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

Aihepiirin tutkimuksen puolella tämä kehityskulku ilmeni muun muassa siten, että aluksi kiinnostus kohdistui julkisten palveluiden tuotantotapoihin ja seuraavaksi kuluttajavallan ja asiakastyytyväisyyden yhteyteen. Lopuksi kiinnostuttiin julkisten palveluiden asiakastyytyväisyyden mahdollisesta vaikutuksesta julkiseen sektoriin ja valtioon kohdistuvaan luottamukseen.⁴⁰

Julkisten palveluiden uudistamista ohjaavissa kansallisissa hallinnon- ja palvelualojen yhteisissä toimenpideohjelmissa, strategioissa ja linjauksissa yhtenä keskeisenä elementtinä on usein palautesilmukan luominen palveluita käyttävien asiakkaiden ja palvelusuunnittelun välillä. Tällä pyritään yksinkertaistamaan kansalaisten (mukaan lukien yritysten ja yhteisöjen) ja julkisen vallan välistä vuorovaikutussuhdetta. Tämänkaltaiset toimenpideohjelmat pysyvät tällä yleistä toimintaa linjaavalla tasolla, jonka vuoksi ne eivät ole vastaus yksittäisten, edelleen eri hallinnonalojen ja sektoreiden vastuulle kuuluvien, palveluiden kehittämistarpeisiin.

Lisäksi palvelumuotoilun idean takia tämänkaltaisissa toimenpideohjelmissa huomio on niissä julkisten palveluiden ominaisuuksissa, jotka ovat näkyviä ja ymmärrettäviä palveluiden käyttäjille ja kansalaisille. Tällaisten kansallisten toimenpideohjelmien toimeenpanovastuu on annettu usein ministeriölle tai vastaavalle julkishallinnon elimelle, jolla on hallinnonalan rajojen ylittävä näkökulma julkisen hallinnon toimintaan ja joka pyrkii tarjoamaan ohjeita, tukea ja yhteisiä työkaluja sektorikohtaisille julkisille organisaatioille asiakaslähtöisemmän toimintatavan omaksumista varten.⁴¹

Esimerkiksi vuonna 2018 Yhdysvalloissa julkaistiin liittovaltion toimeenpanevan vallan⁴² toimintoja käsittelevä uudistussuunnitelma *“Delivering Government Solutions in the 21st Century”*⁴³, jonka mukaan huomion tulee olla liittovaltion hallinnon mission (loppu)

40 Van de Walle, S. (2018), Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E. & Van Thiel, S. (eds). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan, pp. 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11; Jälkimmäiseen tutkimusaiheeseen liittyy mm. Suomen julkisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen tilaa käsittelevä raportti, OECD (2021), *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>.

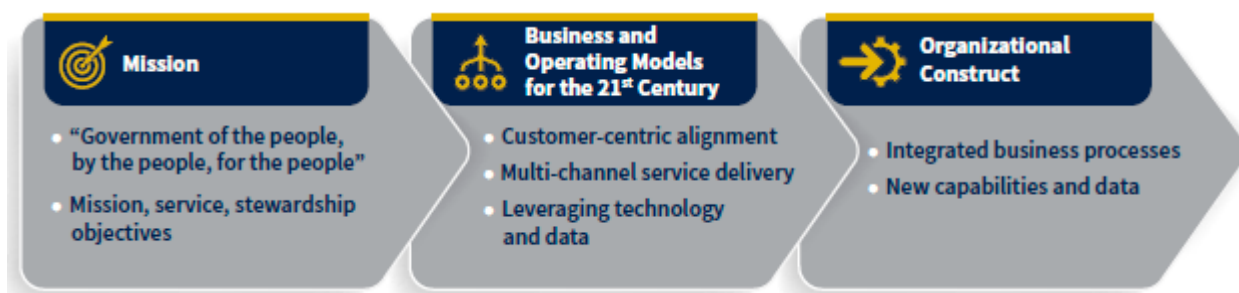
41 Baredes, B. (2022), “Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

42 Tähän luetaan kuuluviksi presidentti, varapresidentti, presidentin kanslia, hallitus/ministeriöt sekä liittovaltion virastot.

43 Executive Office of the President (2018), *Delivering Government Solutions in the 21st Century*, <https://www.actiac.org/documents/delivering-government-solutions-21st-century-reform-plan-and-reorganization>

tuloksissa, palveluiden toimituksessa (*service delivery*) ja resurssien tehokkaassa käytössä maksimaalisten vaikutusten aikaansaamiseksi (*stewardship*). Tämän vuoksi i) organisaattorien päätösten tulisi perustua lisäarvon tuottamiseen veronmaksajille ja asiakkaille, ii) toimintamalleja tulisi arvioida ja parantaa uusien teknologioiden sekä vertaisoppimisen tarjoamien mahdollisuuksien valossa ja iii) lopulta suoritettujen analyysien pohjalta organisatoriset muutokset tulisi toteuttaa siten, että resurssit ovat paremmin linjassa organisaatioiden missioiden kanssa ja että palvelut ovat parantuneet ja ne tuotetaan tehokkaammin. Uudelleenorganisoinnin toimintalogiikkaa on avattu tarkemmin alla olevassa kuviossa 5.

Kuvio 5. Uudelleenorganisoinnin malli



Uudistussuunnitelmassa käsiteltiin omana kappaleenaan liittovaltion asiakaskokemuksen parantamiskyvykkyyttä. Tähän yhdeksi syyksi mainittiin liittovaltion tarjoamien palveluiden sijoittuminen viimeiselle sijalle eri teollisuusalojen asiakastyytyväisyyttä mittaavalla ACSI-indeksillä (*American Customer Satisfaction Index*)⁴⁴. Erityisesti hallinnonalojen siiloutuneisuuden nähtiin vaikeuttavan asiointia liittovaltion palvelutarjoajien kanssa (muun muassa ohjelmien päällekkäisyys ja hankala siirtyminen palveluntarjoajalta toiselle).

Näistä syistä uudistussuunnitelmassa päädyttiin suosittelemaan liittovaltion hallinnonalojen yhteisen asiakaskokemusosaamisen luomista. Tämän yhtenä tehtävänä olisi tunnistaa liittovaltion tarjoamien palveluiden avainasiakkaat ja kehittää holistisempi ja asiakaslähteisempi palvelumalli, joka kykenisi toimimaan myös siilojen ylitse. Uudistussuunnitelman mukaan OMB (*The Office of Management and Budget*) olisi johtovastuussa tämän uuden toiminnan toimeenpanosta. Yhteistyökumppaneina olisivat digitaalisten palveluiden

44 Australiassa puolestaan julkisten palveluiden uudistamisagendan “*Delivering for Australians*” (2019) taustalla vaikutti hallituksen tilaama Australian julkisia palveluita (*Australian Public Service, APS*) käsittelevä itsenäinen arviointi ja sen sisältämät suositukset. <https://www.apsc.gov.au/state-service/state-service-report-2019-20/chapter-2-supporting-recovery/delivering-australians>

virasto (U.S Digital Service), liittovaltion hallinnon yleispalveluista vastaava viraston teknologisen muutoksen palveluosasto (*General Services Administration – GSA – Technology Transformation Service*) sekä muut mahdolliset virastot, joilla olisi erityistä osaamista tarjottavana.

Vuonna 2021 annetussa presidentin hallintoagendassa (*President’s Management Agenda, PMA*), jossa määritetään kaikkien liittovaltion ministeriöiden ja virastojen yhteiset hallinnon uudistamisprioriteetit, on määriteltä kolme prioriteettia, jotka ovat

- 1) liittovaltion työvoiman vahvistaminen ja voimaannuttaminen,
- 2) erinomaisten, oikeudenmukaisten ja turvallisten liittovaltion palveluiden ja asiakaskokemuksen toteuttaminen sekä
- 3) liittovaltion toiminnan hallinnointi uudelleenrakentamista tukien (*Build Back Better* -agendaan liittyen).

Toisen prioriteetin saavuttamiseksi PMA:ssa määritellään tarkemmin kolme strategiaa, jotka ovat

- i) palvelusuunnittelun, digitaalisten tuotteiden ja asiakaskokemuksen kehittäminen keskeisimmiksi valittujen palvelutuottajien parissa⁴⁵
- ii) kansalaisten kannalta keskeisimpiin elämäntapahtumiin kytkeytyvien, eri liittovaltion virastojen ja hallinnan tasojen tuottamien, palveluiden suunnitteleminen, rakentaminen ja hallinnointi sekä
- iii) yksinkertaisen ja saumattoman asiakaskokemuksen varmistamiseksi liittovaltion jaettujen tuotteiden, palveluiden ja standardien tunnistaminen ja priorisointi merkittävimiksi määriteltyjen julkisten palveluiden parissa.⁴⁶

Irlannissa puolestaan julkisen hallinnon kehittämistä ja innovointia ohjaa vuonna 2017 käyttöön otettu ”*Our Public Service 2020*” -viitekehys, jonka Irlannin julkisen hallinnon taloudesta ja uudistamisesta vastaava ministeriö (*Department of Expenditure and Reform of*

45 *High Impact Service Provider*, HISP, luetaan sellaiset palveluntuottajat, joilla vuosittain suuri määrä palvelutapahtumia, jotka palvelevat suurta määrää kansalaisista tai joilla on merkittävä vaikutus kansalaisten elämään.

46 The Biden-Harris Management Agenda Vision: Towards an Equitable, Effective and Accountable Government that Delivers Results for All (2021). <https://www.performance.gov/pma/>

Ireland) lanseerasi tukeakseen hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Viitekehyksen muotoutumiseen vaikutti myös OECD:n suorittama edellisen julkisen hallinnon uudistus-suunnitelman arviointi, jossa myös kiinnitettiin huomiota asiakastytyväisyyssiedon tärkeyteen ja tarpeeseen kehittää tiedonkeruumenetelmiä ja -analyyssejä⁴⁷.

Viitekehys perustuu kolmelle pilarille, jotka ovat:

- 1) palvelutuotannon toimeenpano kansalaisia varten
- 2) tulevaisuutta varten tehtävä innovointi ja
- 3) työntekijöiden ja organisaatioiden kehittäminen

Kuvio 6. Our Public Service 2020 -viitekehyksen kolme pilaria



Pilarit ja niiden toimenpiteet kytkeytyvät toisiinsa. Ensimmäisessä pilarissa on kuitenkin korostuneesti läsnä asiakaslähtöisyysnäkökulma. Esimerkiksi toisen toimenpiteen (*Customer Service*) kohdalla korostuu palveluiden käyttäjiä varten kehitettävän tehokkaan palvelukanavan luominen. Tämä on olennainen osa palveluiden kehittämistä. Se näkyy myös tälle viitekehykselle määritetyissä kuudessa lopputulemassa, jotka on esitelty kuviossa 7. Julkisia palveluita tuottavat organisaatiot ovat vastuussa asiakaskokemukseen liittyvien toimenpiteiden toteutuksesta (muun muassa koulutuksen ja tiedonkeruumeکانismien

47 OECD (2016), OECD Assessment of Ireland's second Public Service Reform Plan (2014-2016). <https://www.oecd.org/governance/pem/ireland-assessment-of-public-service-reform-plan-2014-2016.htm>

järjestäminen). Toimenpiteen 2 toimeenpanosta vastaa kuitenkin *Our Public Service 2020* -viitekehuksesta vastaavan ministeriön julkisen hallinnon reformista vastaava toimisto (*The Reform and Delivery Office*).⁴⁸

Kuvio 7. Our Public Service 2020 -viitekehyksessä tavoitellut lopputulemat



48 Department of Expenditure and Reform of Ireland (December 2017), *Our Public Service 2020 – Development and Innovation*, <http://ops.gov.ie/>

Ranskassa puolestaan lanseerattiin vuonna 2021 *Services Publics+* -ohjelma, joka perustuu julkisia palveluita koskevan jatkuvan parantamissyklin omaksumiseen ja palveluiden käyttäjien, virkamiesten ja eri hallinnonalojen välisten yhteyksien vahvistamiseen⁴⁹. Itse ohjelma on rakennettu neljän pilarin varaan:

1. Kaikkien julkisten palveluiden mobilisoiminen yhdeksän palvelulupauksen tai -sitoumuksen ympärille, jotka pyrkivät tekemään julkisista palveluista lähestyttävämpiä, tehokkaampia ja yksinkertaisempia kansalaisille⁵⁰.
2. Julkisten palveluiden toiminnan mittareiden ja tulosten julkaiseminen läpinäkyvyyden periaatteen hengessä *Service Publics+* -alustan tulostuloksissa.
3. Julkisten palveluiden käyttäjien kuunteleminen (mukaan lukien ohjeiden ja kokemusten jakaminen) *Service Publics+* -alustalla.
4. Jatkuva palveluiden parantaminen yhteistyössä palveluiden käyttäjien, tuottajien ja poliittisten päättäjien kanssa.

Jatkuva julkisten palveluiden parantamissykli puolestaan rakentuu viidestä elementistä: 1) mahdollisuuden luominen palvelun käyttäjien palautteen antamiseen 2) palautteen analysointi yhdessä palveluita käyttävien, niiden tuottajien ja poliittisten päättäjien kanssa 3) julkisten palveluiden parantamiseen tähtäävien toimintasuunnitelmien laatiminen ja niistä viestiminen 4) toimintasuunnitelmien toimeenpääntö ja 5) aikaansaatu tulosten levittäminen.⁵¹ *Service Publics+* -ohjelma toimiikin eräänlaisena alustana, joka tuo eri sektoreilla ja hallinnon tasoilla toimivat julkisten palveluiden tuottajat yhteen käyttäjiensä kanssa. Siinä korostuu vahvasti myös kansalaisten osallistaminen julkisten palveluiden yhteiskehittämiseen.

OECD:n työpaperin (2022) mukaan pyrkimys harmonisoida julkisia palveluita käyttävien palvelukokemukset kohtaa kaksi haastetta. Ensinnäkin julkisen sektorin palvelutarjonta on tyypillisesti hyvin laaja, jonka lisäksi palvelutuotanto keskittyy useimmiten paikalliselle tasolle. Tämän vuoksi keskusvallalla on rajatut mahdollisuudet varmistaa julkisten palveluiden yhteneväinen toimintatapa muilla hallinnon tasoilla. Tämän takia kansallisissa julkisen hallinnon uudistusohjelmissa on pyritty esimerkiksi priorisoimaan fokukseseen otettavia palveluita muun muassa niiden merkittävyyden ja käyttövolyymin perusteella. Tällöin

49 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>.

50 Näitä ovat mm. palvelun saavutettavuuden takaaminen eri kanavien välitykselle, palvelutarpeeseen vastaaminen määrättyssä ajassa ja palveluita käyttävien neuvojen ja palautteen hyödyntäminen asiointiprosessin parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

51 *Services Publics+*, <https://www.plus.transformation.gouv.fr/lambition-du-programme>

suurimpiin palveluihin keskittyvillä parantamistoimilla ja niiden hyödyillä voi olla kerrannaisvaikutuksia pienempiin tai keskenään samankaltaisiin palveluihin tai palveluntarjoajiin.

Toinen haaste kumpuaa palveluiden keskinäisestä monimuotoisuudesta. Palveluilla pyritään tyydyttämään laajasti erilaisia sosiaalisia ja yksilöllisiä tarpeita. Tämän vuoksi pyrkimys harmonisoida julkiset palvelut ja tuottaa saumaton palvelukokemus on osin ristiriitainen spesifien palvelutarpeiden tyydyttämispyrkimysten kanssa. Tämä vaikeuttaa myös hyvien käytäntöjen tunnistamista ja niiden levittämismahdollisuuksia palvelusektoreiden rajojen ylitse. Yksi ratkaisu tähän ongelmaan on pyrkiä kehittämään erilaisia julkisten palveluiden luokittelumalleja, joissa hyödynnettäviä luokkia voisivat olla esimerkiksi hallinnolliset, etuuksia koskevat ja regulatiiviset palvelut.

Vaihtoehtoinen tapa on valita lähestymistavaksi keskittyminen merkittävimpiin elämäntapahtumiin tai palvelupolkuihin, joiden yhteydessä kansalaiset joutuvat tyypillisesti asioimaan useamman julkisia palveluluita tuottavan organisaation kanssa. Näitä ovat esimerkiksi lapsen syntymä, lähiomaisen kuolema, yrityksen perustaminen tai ulkomaisen työntekijän rekrytointi.⁵²

Asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden mittaamisen järjestäminen

Asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden mittaaminen voidaan suorittaa usealla eri tavalla. Yleisimmin hyödynnetään erilaisia käyttäjä- ja kansalaiskyselyitä. Niiden etuja ovat vastausaineiston edustuksellisuus, standardisoidut muodot sekä helppo- ja nopeakäyttöisyys suoritettaessa vertailuja esimerkiksi eri palveluiden välillä tai seuraamalla tyytyväisyystason ajallista kehitystä. Usein vertailu perustuu palveluihin kohdistuvaan yleiseen tyytyväisyysindikaattorilukemaan, mutta tällaisten lukemien keskinäiseen vertailtavuuteen liittyy rajoitteita.

Ensinnäkin palveluiden käyttäjien yleinen tyytyväisyys ei välttämättä perustu samoille elementeille, vaan ne voivat vaihdella merkittävästi eri palveluiden välillä. Toiseksi käyttäjien tyytyväisyyden muodostumiseen vaikuttavat palvelukokemuksen lisäksi muutkin tekijät, kuten erilaiset ennakkoluulot ja odotukset. Lisäksi yleistason tyytyväisyysmittaukset tarjoavat harvoin kohdennettuja tai konkreettisia näkemyksiä siitä, kuinka eri julkisia palveluita voisi pyrkiä parantamaan. Samoin niihin kohdistuva yksipuolinen luottamus voi synnyttää vääränlaisia kannustimia, jotka voivat johtaa muun muassa palveluiden

52 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

parantamistoimien hyyttymiseen.⁵³ Tämä osaltaan korostaa tarvetta lähestyä julkisiin palveluihin kohdistuvaa asiakas- ja kansalaistyytyväisyyttä useasta eri näkökulmasta kokonaisvaltaisemman tai holistisemman asiakasymmärryksen tavoittamiseksi.

Julkisiin palveluihin kohdistuvasta asiakas- ja kansalaistyytyväisyydestä on kehittynyt yksi keskeisimmistä hallinnon laatua kuvaavista indikaattoreista. Tämä ilmenee palveluiden käyttäjätyytyväisyyttä mittaavien tutkimusten, selvitysten ja palautteen keruukanavien määrän sekä hyödynnettyjen metodien, selvitystasojen ja toteuttaja- sekä tilaajatahojen voimakkaana kasvuna⁵⁴. Esimerkiksi budjettivuonna 2021–2022 pelkästään Kanadan liittovaltioon lukeutuvat ministeriöt ja virastot tilasivat kaikkiaan 144 räätälöityä kansalaismielipiteeseen liittyvää tutkimusta. Näiden lisäksi liittovaltio oli tilannut kaikkiaan yksitoista erilaista syndikoitua yleistä kansalaismielipidetutkimusta⁵⁵. Kaikkiaan näiden tutkimusten toteuttamiseen käytettiin 18,1 miljoonaa Kanadan dollaria (noin 13,5 miljoonaa euroa). Näistä tutkimuksista 60 prosenttia oli tilastollisia tutkimuksia, 19 prosenttia laadullisia tutkimuksia ja loput 21 prosenttia molempia elementtejä yhdisteleviä tutkimuksia.⁵⁶ Tutkimusten monimuotoisuuden vuoksi tässä kappaleessa keskitytään valtakunnallisiin julkisia palveluita käsitteleviin asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksiin ja niiden järjestämisen käytäntöihin.

Valtakunnallisten asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimusten järjestämisen tavat vaihtelevat maittain. Hyvin usein niiden tilaajatahona toimii kuitenkin sellainen valtiollinen organisaatio tai elin, jonka mandaattiin lukeutuu valtionhallinnon yhteisiä tai sektorirajat ylittäviä tehtäviä. Esimerkiksi Australiassa tämänkaltaisesta tutkimuksesta vastaa valtioneuvoston kanslia (*Department of the Prime Minister and the Cabinet*), Ranskassa julkisista toiminnoista ja muutoksesta vastaava ministeriö (*Ministre de la Transformation et de la Fonction publique*), Irlannissa julkisen hallinnon taloudesta ja uudistamisesta vastaava ministeriö (*Department of Public Expenditure and Reform*) ja Norjassa vuonna 2020 perustettu

53 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

54 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

55 Nämä ovat itsenäisesti toteutettavia tutkimuksia, joiden tuottamaan tutkimustietoon asiakas ostaa tilaukset. Kanadassa koko liittovaltion eri elimet voivat hyödyntää tällaisten tilattujen tutkimusten vastausaineistoja.

56 Public Services and Procurement Canada (2022), 21st Annual Report on Government of Canada Public Opinion Research Activities. 2021 to 2022 Fiscal Year. <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rop-por/rapports-reports/2021-2022/index-eng.html>

digitalisaatiosta vastaava virasto (Digitaliseringsdirektoratet, Digdir)⁵⁷. Tiedonkeruuvastuu puolestaan kuuluu usein esimerkiksi kansallisille tilastokeskuksille, ajatuspajoille, instituutioille tai yksityisille toimijoille, joilla itsellään ei ole päätäntävaltaa julkisten palvelujen järjestämiseen liittyvien linjausten suhteen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tiedonkeruu on taas järjestetty siten, että liittovaltion kuuluvat ministeriöt ja virastot ovat vastuussa asiakas-tyytyväisyyskyselyiden toteutuksesta, mutta niiden on noudatettava OMB:n tekemiä linjauksia⁵⁸.

Kaiken kaikkiaan eri järjestämistapojen yhtenä keskeisimpänä funktiona on varmistaa tiedonkeruun puolueettomuus suojaamalla se hallituksen mahdollisilta vaikuttamispyrkimyksiltä.⁵⁹

Valtaosa OECD:n selvityksessä analysoiduista asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksista toteutetaan vuoden tai kahden vuoden välein. Esimerkiksi Irlannissa noudatetaan vuorovuosittaista mallia, jossa yhtenä vuotena kyselyn kohderyhmänä ovat julkisia palveluita käyttävät henkilöasiakkaat⁶⁰ ja toisena vuotena julkisia palveluita käyttävät yritysasiakkaat⁶¹. Vaikka edellä mainittuihin kyselyihin sisältyy kohderyhmille räätälöityjä kysymyksiä, ne on toteutettu samalla metodilla ja ne käsittelevät samoja valtakunnallisia julkisia palveluita tuottavia ministeriöitä ja virastoja. Ne sisältävät myös samoja julkisten palveluiden toimivuuteen liittyviä osioita (muun muassa palvelujen nopeus, tehokkuus ja tyytyväisyys palvelun lopputulemaan sekä yleinen tyytyväisyys julkisen hallinnon toimintaan).

57 Samoin tutkimusten toteutuksesta vastaavat tahot voivat hyödyntää muita toimijoita kyselyiden teknisessä toteutuksessa, kuten esim. Norjassa Digdir Kantar TNS:ää tai Irlannissa DPER Ipsos MORia.

58 Kuitenkin Yhdysvaltojen kohdalla on pidettävä mielessä, ettei kyseessä ole varsinainen yksi ja yhtenäinen asiakas-/kansalaistyytyväisyyskysely, vaan pikemminkin koonti keskeisiin julkisiin palveluihin kohdistuvista tyytyväisyysmittauksista.

59 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

60 Ks. esim. Irish Civil Service Customer Satisfaction Survey 2019, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/41898/d5bbdcf25b4a43a09554ea3bf81e27c3.pdf#page=1>

61 Ks. esim. Irish Civil Survey Business Satisfaction Survey 2022, <https://www.gov.ie/en/publication/a5ab7-irish-civil-service-business-customer-survey-2022-research-report/>

Kuitenkin maailmalta löytyy myös esimerkkejä sellaisista asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksista, joissa tiedonkeruu tapahtuu lyhyemmissä sykleissä. Esimerkiksi Australian *Citizen Experience Surveyssa* tiedonkeruu toteutettiin alun perin noin neljän kuukauden välein verkkopaneelia hyödyntäen, mutta sittemmin tiedonkeruu on toteutettu kuukausittain. Tuloksista kuitenkin raportoidaan erikseen kerran vuodessa⁶².

Yhdysvalloissa puolestaan liittovaltion merkittäviksi määritellyt palveluntuottajat HIS-P:it (*High Impact Service Provider*) keräävät asiakastyytyväisyystietoa palvelutapahtumien yhteydessä ja näin tieto päivittyy reaaliajassa. Samoin kanadalaisen ajatuspajan *Institute for Citizen-Centred Services* jo vuonna 1998 kehittämässä tutkimuksessa *Citizens First* on siirrytty yhden sijasta neljässä aalossa toteutettavaan tiedonkeruuseen⁶³ ja painotettu entistä enemmän verkkopaneelien hyödyntämistä. Vaikka varsinainen tutkimusraportti julkaistaan edelleen kahden vuoden välein, muuttunut metodologia mahdollistaa muun muassa ajantasaisen tilannekuvan muodostamisen julkisiin palveluihin kohdistuvasta luotamuksesta ja tyytyväisyydestä.⁶⁴

Tyytyväisyyskyselyiden toteutusfrekvenssiin vaikuttavat erilaiset tekijät, joita ovat muun muassa valinnat koskien toteuttamismetodia tai niiden rinnakkaista käyttämistä (esimerkiksi haastattelut, posti- ja sähköiset kyselyt) sekä kyselyiden sisällöllinen kattavuus tai raskaus. Näiden tekijöiden vuoksi joidenkin kyselyiden toteuttaminen lyhyemmissä aikasykleissä voi osoittautua epäkäytännölliseksi. Samoin on muistettava, että kyselyillä tavoiteltava tieto voi edellyttää pidempiä aikajaksoja, koska osa muutoksista havaitaan vasta pidemmällä aikajänteellä.

Valtakunnallisten asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimusten käsittelemä julkisten palveluiden kirjo vaihtelee merkittävästi eri maissa toteutettavien tutkimusten välillä. Hyvin usein myös julkisen hallinnon kehittämislinjaukset ja -ohjelmat (policy), kuten julkisen hallinnon digitalisaatio-ohjelmat, ohjaavat niiden fokusta. Esimerkiksi Tanskassa, Saksassa ja Sveitsissä hyödynnetään nimenomaan digitaalisiin palveluihin keskittyviä

62 Citizen Experience Surveyn metodologiaa kuvaavassa dokumentissa on kuvattu yksityiskohtaisemmin mm. kuinka vastausaineistojen edustavuus on varmistettu. Department of the Prime Minister and the Cabinet (2021), The Citizen Experience Survey Methodological Report, <https://www.apsreform.gov.au/resources/reports/citizen-experience-survey-methodological-report>

63 Kuitenkin puhelinhaastatteluja käytettiin täydentämään vastausaineistoja pienempien hallintoalueiden kohdalla.

64 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>; Citizens First (2021), *Joint Council's Executive Monthly Report*. January 2021.

tyytyväisyyskyselyitä, joissa kerätään käyttäjien kokemuksia muun muassa digitaalisten palveluiden käytöstä, käytettävyydestä, tyytyväisyydestä, luotettavuudesta ja niihin kohdistuvista asenteista⁶⁵.

Kuitenkin monissa muissa maissa toteutettaviin tyytyväisyyskyselyihin sisältyy oma osio tai moduuli juuri digitaalisiin palveluihin liittyvästä tyytyväisyydestä esimerkiksi vertaamalla sitä muihin tarjolla oleviin asiointikanaviin.⁶⁶ Esimerkiksi Irlannissa toteutettavassa Customer Satisfaction Surveyssa vastaajaa pyydetään arvioimaan tyytyväisyyttään eri asiointikanavissa⁶⁷ saamaansa palveluun niihin liittyvien attribuuttien avulla (muun muassa palvelun selkeys, asiantuntevuus, nopeus ja helppokäyttöisyys). Tämän lisäksi kyselyssä on oma verkkopalveluihin suhtautumista käsittelevä osionsa, jossa vastaajilta tiedustellaan muun muassa heidän suosimaansa asiointikanavaa, syitä verkkopalveluiden käyttämisen välttämiseksi, asiointitapahtumia, joissa he todennäköisesti hyödyntäisivät verkkopalveluita sekä avoimuutta verkkopalveluiden käytön suhteen (jos kaikki asiointikanavat olisivat saman standardin mukaisia).⁶⁸

Toisaalta on olemassa hyvin laaja-alaisia selvityksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi kanadalainen *Citizens First*, meksikolainen *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* ja norjalainen *Innbyggerundersøkelsen*. Näissä tyytyväisyystietoa kerätään eri hallinnon-tasoilla (esimerkiksi valtakunnallinen, alueellinen ja kunnallinen) tuotetuista julkisista palveluista valikoiden (esimerkiksi yleisimmin käytetyistä palveluista). Kuitenkin tällaisiin laaja-alaisiin kyselyihin sisältyy mahdollisuus, että ne ovat osin päällekkäin muiden kohdennetumpien asiakastyytyväisyystutkimusten kanssa. Esimerkiksi Norjassa käytössä olevasta tyytyväisyyskyselystä päätettiin karsia spesifien palveluiden (esimerkiksi

65 Tähän aihepiiriin liittyy myös eurooppalainen eGovernment Benchmark -tutkimus, jossa arvioidaan 35 eurooppalaisen valtion tarjoamia digitaalisia palveluita neljällä ulottuvuudella (käyttäjälähtöisyys, läpinäkyvyys, avainmahdollistajat ja valtioiden rajat ylittävät palvelut), ja tässä tutkimuksessa käyttäjänäkökulman esiintuomisessa hyödynnetään *mystery shopping* -metodia. Ks. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>

66 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

67 Puhelinasiointi, kirjallinen asiointi, henkilökohtainen asiointi, sähköpostiasiointi ja verkkopalveluissa asiointi (sis. mm. sosiaalisen median, appit, nettichatit ja muut verkkopalvelut)

68 Irish Civil Service Customer Satisfaction Survey 2019, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/41898/d5bbdcf25b4a43a09554ea3bf81e27c3.pdf#page=1>

sairaaloiden) käyttäjätyytyväisyyteen liittyvät yksityiskohtaisemmat kysymykset, koska palveluntuottajat olivat ottaneet käyttöönsä omat asiakastyytyväisyyden seurantamenetelmät, jotka tuottivat laadukkaampaa, kohdennetumpaa ja edustavampaa tietoa⁶⁹.

OECD:n työpaperista käykin ilmi, että asiakastyytyväisyystutkimukset kohdistuvat pääsääntöisesti sen hallinnon tason palveluihin, jolla tutkimuksen tilaajaorganisaatio operoi. Siksi valtakunnallisissa asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksissa kiinnostuksen kohteena ovat palvelut yleensä tai valtakunnalliset (esimerkiksi sektorikohtaisesti jaotellut) palvelut.⁷⁰

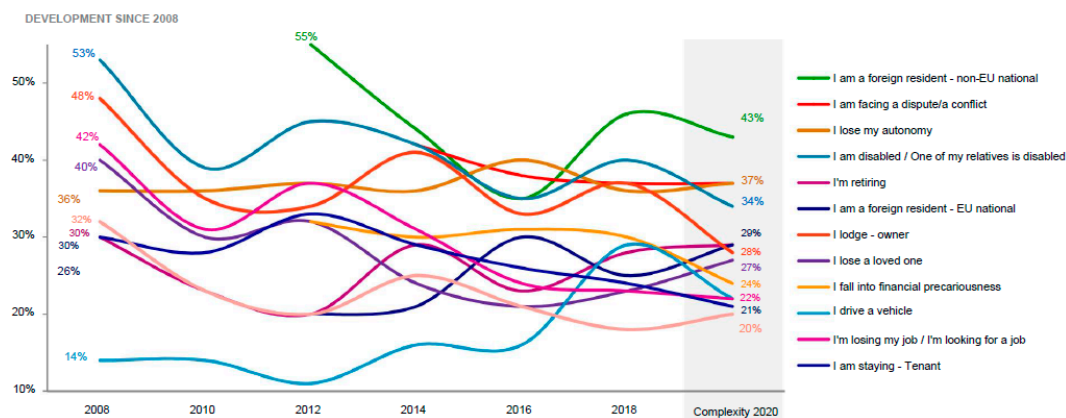
Vaihtoehtoinen lähestymistapa asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden kartoittamiseen puolestaan perustuu elämäntapahtumiin, joiden ympärille nivoutuvat eri organisaatioiden tuottamat julkiset palvelut. Esimerkiksi Ranskassa toteutetaan joka toinen vuosi *Baromètre de la complexité administrative*⁷¹, joka perustuu kahteenkymmeneenviiteen erilaiseen yksilöiden elämäntapahtumaan. Tällaisia ovat esimerkiksi eläkkeelle jääminen, omaisen menettäminen ja työnhaku. Tällä tutkimuksella selvitetään julkisiin palveluihin kohdistuvaa yleistä tyytyväisyyttä, kuinka monimutkaiseksi elämäntapahtumiin liittyvien asioiden käsittely viranomaisten kanssa nähdään, elämäntapahtumiin liittyvän tiedon saatavuutta sekä kuinka viranomaiset vastasivat ja suoriutuivat elämäntapahtumaan liittyvästä palvelutarpeesta. Nimensä mukaisesti barometrin tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, kuinka sujuvaksi tai monimutkaiseksi kansalaiset kokevat viranomaisasioinnin eri elämäntapahtumien yhteydessä. Kuvio 8 esittelee viranomaisasioinnin koetun monimutkaisuuden kehitystä kahdentoista elämäntapahtuman kohdalla vuodesta 2008 lähtien.

69 Norjassa toteutetun valtakunnallisen asiakas-/kansalaistyytyväisyyskyselyn tuloksiin voi tutustua Norjan tutkimustietokeskuksen (*Norsk Senter for forskningsdata*) sivuilla, <https://search.nsd.no/en/series/8094839c-1cc5-40c8-be90-524707732190>

70 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

71 Tämän rinnalla Ranskassa toteutetaan vuosittain perinteisempi eri julkisiin palveluihin kohdistuva kansalaistyytyväisyyskysely *Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier*. Ks. <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/22eme-edition-du-barometre-delouvrier-lopinion-des-francais-legard-de-leurs-services>

Kuvio 8. Kahteentoista elämäntapahtumaan liittyvän asioinnin kompleksisuuden kehitys 2008–2020⁷²



Vastaavalla tavalla julkisiin palveluihin liitettävät attributit tai piirteet, joista tyytyväisyys rakentuu, vaihtelevat OECD:n työpöytäanalysoitujen asiakas- ja kansalaistyytyväisyyskyselyiden välillä. Usein esiintyviä attribuutteja ovat muun muassa yleinen tyytyväisyys palveluun, palvelun saatavuus, asioinnin helppous, ammattitaito, prosessin tehokkuus, asiointi- ja palvelukanavien toimivuus sekä tyytyväisyys niiden tuottamaan lopputulokseen.

Palveluihin liitettävät attributit voivat vaihdella palveluiden mukaan jonkin verran, kuten aikaisemmin mainitussa Irlannin *Customer Satisfaction Surveyssa* palvelukanavien kohdalla. Kuitenkin esimerkiksi Yhdysvalloissa OMB on linjannut antamassaan ohjekirjeessään tarkasti, että asiakastyytyväisyyskyselyiden tulee mitata a) luottamusta palveluntarjoajaan ja b) yleistä tyytyväisyyttä saatuun palveluun. Lisäksi tulee olla c) kysymyksiä tai väittämiä liittyen asiakaskokemuksen tyytyväisyyden ajureihin ja d) yksi sellainen kysymys, johon on mahdollista antaa vapaata palautetta. Lisäksi jokaisen palveluita tuottavan viraston on toimitettava suunnitteleman asiakastyytyväisyyskysely OMB:n hyväksyttäväksi.

Taulukossa 3 on kuvattu edellä mainitussa ohjekirjeessä määritetyt asiakaskokemuksen tyytyväisyysajurit, joihin virastojen tulee nojautua suunnittelemisensa kyselyissä. OMB:n ohjekirjeessä annetaan myös linjaukset liittovaltion virastoille vuosittaisen

⁷² Baromètre de la complexité administrative 2020 (kuva tehty konekäännöksen avulla)

asiakasosaamisen kypsyystasoa mittaavan itsearvioinnin suorittamisesta sekä toimintasuunnitelmien laatimisesta edellä mainitun kypsyystason ja siihen liittyvien toimenpiteiden parantamiseksi.⁷³

Tällä hetkellä Yhdysvaltain hallinnossa on meneillään *Federal Agency Customer Act of 2021* -lainsäädäntöhankkeen käsittely, joka pitkälti vakiinnuttaisi edellä kuvatun ohjekirjeen sisältämät asiakaskokemusta käsittelevät linjaukset osaksi liittovaltion elinten vakituista toimintaa⁷⁴.

Taulukko 3. Asiakaskokemusajurit

Asiakaskokemusajurit	Ajureiden alaluokat
Palvelun laatu	Palvelun laatu / Havaittu palvelun arvo
Prosessi	Helppous / Yksinkertaisuus Tehokkuus / Nopeus Oikeudenmukaisuus / Läpinäkyvyys
Ihmiskontakti	Vuorovaikutus / Lämmin asennoitumistapa / Avuliaisuus / Pätevyys

Esimerkiksi Irlannissa ja Ranskassa asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksissa kysytään sekä julkisiin palveluihin kohdistuvaa tyytyväisyyttä (esimerkiksi erikseen kokemuksista ja odotuksista) että yleisemmin julkiseen hallintoon kohdistuvasta luottamuksesta (esimerkiksi verrattuna yksityisen sektorin toimijoihin)⁷⁵. Uuden-Seelannin julkisesta hallinnosta vastaavan komission vuonna 2008 tilaamassa selvityksessä *“Understanding the Drivers of*

73 Baredes, B. (2022), “Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>; OMB Circular No. A-11 (2021). Section 280, <https://www.performance.gov/cx/>

74 S.671 – Federal Agency Customer Act of 2021, [https://www.congress.gov/bills/117th-congress/senate-bill/671/text](https://www.congress.gov/bills/117/congress/senate/bills/671/text)

75 Baredes, B. (2022), “Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

Satisfaction and Trust in Public Service – A Qualitative Study” pyrittiin ymmärtämään syvällisemmin tyytyväisyys- ja luottamusajureita sekä niiden tulkintaa⁷⁶. Alla olevaan taulukkoon on koostettu ajurit, joihin tässä tutkimuksessa keskityttiin:

Taulukko 4. Julkisia palveluita ja hallintoa koskevat tyytyväisyys- ja luottamusajurit

Tyytyväisyysajurit	Luottamusajurit
Odotusten täyttyminen	Luottamus siihen, että viranomaiset tekevät työnsä hyvin
Pätevä henkilöstö	
Lupausten pitäminen	Julkinen hallinto pitää lupauksensa
Oikeudenmukainen kohtelu	Viranomaiset kohtelevat kansalaisia oikeudenmukaisesti
Yksilöllisten olosuhteiden huomioiminen	Julkinen hallinto tuottaa tarpeita vastaavat palvelut
Palvelusta saatu hyvä arvo	
Virheiden myöntäminen	Julkinen hallinto kantaa vastuunsa virheiden tapahtuessa
Prosessin ymmärtäminen	Julkinen hallinto antaa kaiken tarvitsemasi tiedon

Yllä olevasta taulukosta näkyy tyytyväisyys- ja luottamusajureiden osittain limittyminen toisiinsa. Kuitenkin luottamusajurit perustuvat pitkälti kansalaisten mielikuviin, havaintoihin ja ennakkoluuloihin. Näiden muodostumiseen taas vaikuttavat useat ulkoiset tekijät (muun muassa uutisointi).

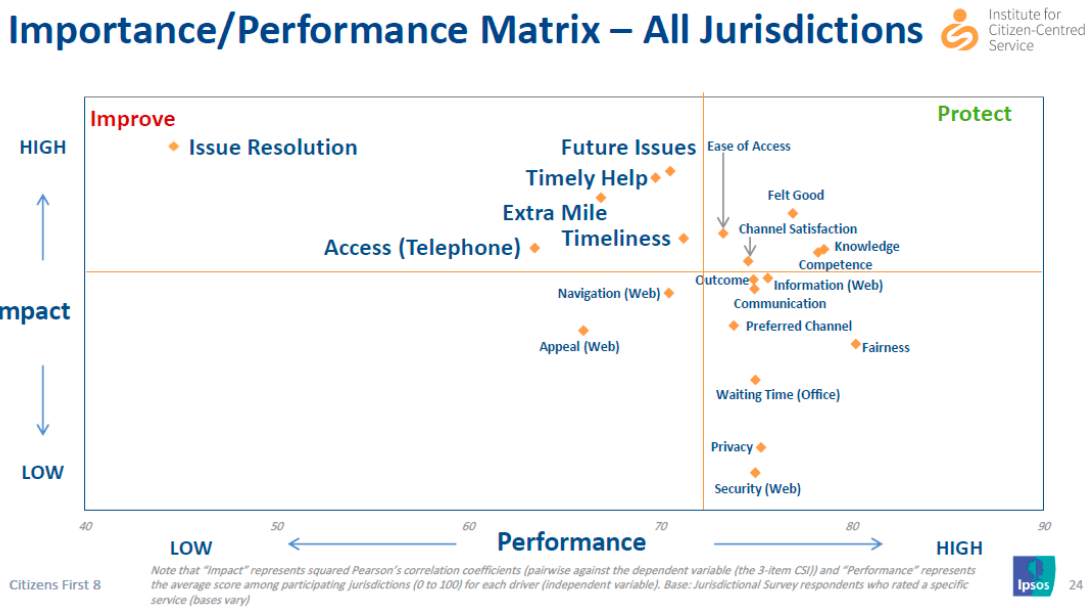
Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että tyytyväisyysajurit eivät ole palveluiden käyttäjille keskenään yhtä tärkeitä. Merkittävimmäksi ajuriksi nousi odotusten täyttyminen (muodostaa painoarvoltaan lähes kolmanneksen julkisiin palveluihin kohdistuvasta tyytyväisyydestä) ja loput ajurit olivat keskenään kuta kuinkin yhtä tärkeitä pätevän henkilöstön noustessa hieman muiden neljän ajurin edelle.

⁷⁶ Ks. myös OECD:n päivitetty viitekehys julkisten instituutioiden luottamusajureista: Brezzi, M., et al. (2021), “An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>

Samoin tutkimuksessa kävi ilmi, että vaikka eri väestöryhmät painottavat taulukossa mainittuja ajureita jonkin verran poikkeavasti toisistaan, keskeisimmäksi tyytyväisyysajuriksi nousi odotusten täyttyminen ja luottamusajuriksi puolestaan luottamus siihen, että viranomaiset tekevät työnsä hyvin. Sittemmin tämän tutkimuksen havaintoja on hyödynnetty Uuden-Seelannin julkisesta hallinnosta vastaavan komission toteuttamassa, julkista hallintoa ja sen tarjoamia palveluita käsittelevän Kiwis Count -selvityksen kehityksessä, jonka avainelementit ovat juuri kansalaisten tyytyväisyyden ja luottamuksen mittaaminen.⁷⁷

Myös kanadalaisessa *Citizens First* -tutkimuksessa hyödynnetään samankaltaisia avainajurikysymyksiä. Vastaukset on sijoitettu prioriteettimatriisiin, joka on jaettu seuraavaan neljään osa-alueeseen: 1) Paranna 2) Suojaa 3) Tarkkaile 4) Ylläpidä⁷⁸. Alla oleva kuvio 9 tarjoaa esimerkin prioriteettimatriisista, jossa on kuvattu Kanadan yhdentoista osavaltion yhteenlasketut tulokset.

Kuvio 9. Esimerkki Citizens First -tutkimuksessa käytetystä prioriteettimatriisista



⁷⁷ Kiwis Count, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/kiwis-count/>; States Services Commission (2008), Understanding the Drivers of Satisfaction and Trust in Public Services – A Qualitative Study, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/?Search=&Topics%5B%5D=121-Trust%2Band%2Bconfidence>

⁷⁸ Batista D. (2018), Citizens First 8. Key Insights and findings. Ipsos Public Affairs / Institute for Citizen-Centred Service. Myös ranskalaisessa *Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier* -tutkimuksessa hyödynnetään vastaanlaista prioriteettimatriisia.

Kaiken kaikkiaan voidaan olettaa, että taulukon 4 kaltaisten ajureiden painotukset vaihtelevat myös muiden taustatekijöiden (esimerkiksi varallisuuden ja ikäluokan) perusteella muodostettujen vastaajasegmenttien välillä. Tämä osaltaan korostaa asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimusten tulosten yksityiskohtaisemman analysoinnin tärkeyttä ja tämän huomioimista jo suunnitteluvaiheessa⁷⁹. OECD:n mukaan julkisten palveluiden suoriutumista yleisesti mitattaessa mittauksen tulisi sisältää ainakin seuraavat elementit kokonaiskuvan muodostamista varten: a) prosessi b) tuotos c) palvelun laatu ja d) lopputulema⁸⁰.

Asiakas-/kansalaistyytyväisyystiedon hyödyntämisen parantamisessa huomioitavat näkökulmat

OECD:n työpäpaperissa⁸¹ (2022) nostetaan esille neljä tekijää, jotka huomioimalla voitaisiin parantaa julkisten palveluiden suoriutumista kuvaavan datan (niin objektiivisen kuin subjektiivisen) hyödynnettävyyttä päätöksenteon tarpeisiin nähden.

1) Poliittinen tuki

Julkisten palveluiden kehittäminen asiakaslähtöisesti edellyttää poliittisen johdon osoittamaa tukea. Tätä tarvitaan erityisesti hallinnollisten siilojen ja käytössä olevien prosessien ja säädösten asettamien raja-aitojen ylittämiseksi. Toisin ilmaistuna, poliittisen johdon tuki luo perustan eri hallinnonalojen organisaatioiden väliselle yhteistyölle, joka voi ilmetä konkreettisempänä julkisten palveluiden asiakaslähtöiseen parantamiseen tähtäävänä yhteisenä toimenpideohjelmana (*policy*).

Toisena poliittisen johdon tuen tärkeänä funktiona on luoda julkiselle hallinnolle yhteiset kannustimet, jotka ohjaavat kohti saumattoman palvelukokemuksen luomista (esimerkiksi eri elämäntapahtumiin liittyvien palvelupolkujen toimivuuden huomioimisella). Tällöin julkinen hallinto pyrkisi saavuttamaan enemmän kuin vain täyttämään sille asetut tulostavoitteet. Tämän vuoksi onkin tärkeää varmistaa, että julkisen hallinnon kehittämistä (mukaan lukien palveluiden kehittäminen) ohjaavia

79 Mm. *Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier* -tulosraporteissa on joidenkin kysymysten kohdalla tehty vertailuja vastaajien taustatietojen (ikä, sukupuoli, asuinalue ja ammatti) ja todennäköisesti kyselyn raakadatasta olisi mahdollista tehdä enemmänkin vastaavanlaisia ja kohdennettumpia analyyseja.

80 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

81 Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

toimintaohjelmia määritettäessä käydään keskustelua myös saavutettujen tulosten julkisesta raportoinnista ja hyödyntämisestä päätöksenteossa. Tämä tukee osaltaan myös julkisen hallinnon läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden toteutumista. Tavoiteltavaa olisikin, että julkisten palveluiden kehittämistarpeet lähentyisivät asiakaslähtöisyysjärjestelmän poliittisia prioriteetteja. Muun muassa Australian, Irlannin ja Ranskan käytännöt tarjoavat esimerkkejä tavoista, joilla tämä on onnistuttu järjestämään.

2) Julkisen palvelutoiminnan suoriutumisen ja tulosten monitoroinnin vastuuttaminen

Vastuu julkisen palvelutoiminnan laadun seuraamisen järjestämisestä kuuluu luontevasti organisaatioille, jotka ovat yleisesti vastuussa asiakaslähtöisestä julkisten palveluiden kehittämistoiminnasta. Seurannan lisäksi tällaisten organisaatioiden tehtäviin tulisi kuulua myös yleiset koordinoititehtävät sekä tarvittavan ohjeistuksen ja tuen tarjoaminen julkisia palveluita tuottaville organisaatioille asiakaslähtöisen palvelutoiminnan omaksumista varten. Esimerkiksi Yhdysvalloissa asiakaslähtöisyysnäkökulman omaksumisen tukemiseksi GSA:n yhteyteen on perustettu asiakaskokemustoimisto (*Office of Customer Experience*⁸²), joka on muun muassa kehittänyt asiakaspalautteiden keruuta varten Touchpoints -ohjelmiston, jota HISP:it voivat hyödyntää asiakastyytyväisyystavoitteidensa seurannan raportoinnissa⁸³. Irlannissa puolestaan perustettiin jo vuonna 2000 julkisten organisaatioiden asiakaspalvelun laadusta vastaavien virkamiesten verkosto (*Quality Customer Service Network*), joka oli avainasemassa Our Public Service 2020 -viitekehyksen sisältämien kahden prioriteettitoiminnan (1. Palveluiden parantaminen kaikille asiakkaille ja 2. Palveluiden saatavuuden parantaminen kaikille) käytännön toteuttamisessa⁸⁴.

Julkisen palvelutoiminnan laadun tuloksista tulisi raportoida palveluiden käyttäjille ja yleensä kansalaisille, koska tämä vahvistaa julkisen hallinnon ja siihen lukeutuvien palveluorganisaatioiden tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden toteutumista. Samoin julkisella raportoinnilla voidaan parantaa kansalaisten yleistä tyytyväisyyttä, mikäli voidaan osoittaa kansalaisille, että julkinen hallinto kykenee täyttämään siihen kohdistuvat odotukset.

82 Office of Customer Experience, <https://www.gsa.gov/about-us/organization/office-of-customer-experience>

83 Touchpoints, <https://touchpoints.digital.gov/>

84 Department of Public Expenditure and Reform of Ireland (March 2021), Our Public Service 2020 – Final Progress Report, <https://www.gov.ie/en/publication/7b381-our-public-service-2020-final-progress-report/>

Esimerkiksi vuonna 2020 Irlannissa julkaistiin *Our Public Service 2020* -viitekehykseen liittyvä trendi- ja indikaattoriseurantaraportti, jonka tarkoituksena oli kuvata edistymistä viitekehyksen sisältämän kolmen pilarin alueella. Raportti perustui olemassa oleville indikaattoreille (sisältäen muun muassa kansallisten ja kansainvälisten kyselyiden sekä hallinnollisen datan), joita tunnistettiin kaikkiaan 1200 kappaletta. Näistä indikaattoreista 120 tunnistettiin viitekehyksen kannalta potentiaalisesti relevanteiksi. Lopulta varsinaiseen raporttiin valikoitui 38 indikaattoria, joista seitsemän käsitteli asiakastyytyvyyttä, palveluiden saavutettavuutta sekä julkisiin instituutioihin ja eri julkisen sektorin ammattiryhmiin kohdistuvaa luottamusta.⁸⁵

Perinteisten seuranta- ja tulosraporttien lisäksi jotkin valtiot ovat luoneet avoimet sähköiset portaalit julkisten organisaatioiden toiminnan avainlukujen seuraamista varten⁸⁶. Esimerkiksi Ranskassa on kehitetty *Services Publics+* -ohjelman yhteydessä julkinen sähköinen tulosportaali, joka kokoaa yhteen avointen rajapintojen kautta julkisten palveluiden toimintaa kuvaavia tunnuslukuja (niin objektiivisia kuin subjektiivisia mittarilukuja). Sen avulla on mahdollista tutkia sektorikohtaisia palveluiden tunnuslukuja maantieteellisellä tarkkuudella (joissakin tapauksissa jopa kaupunkikohtaisesti)⁸⁷.

Myös kanadalainen *Institute for Citizen-Centred Service (Citizens First* -tutkimuksen toteuttaja) tarjoaa asiakkaidensa käyttöön vastaavanlaisen tulos- ja analysointiportaalin (muun muassa benchmarkkausta varten). Maksullisuutensa vuoksi se toimii kuitenkin ensisijaisesti kehittämistyökaluna palveluntuottajille, ei tuloksellisuuden tai tilivelvollisuuden osoittajana julkisten palveluiden käyttäjille tai kansalaisille yleensä.⁸⁸

3) Seurantaindikaattoreiden ja -järjestelmien valinta

Myös seurantajärjestelmän luomisen perustana tulisi olla käyttäjälähtöisyys. Tämä edellyttää selkeitä näkemyksiä siitä, mitä julkisen palvelun ominaisuuksia niiden käyttäjät arvostavat ja millaisten palvelustandardien saavuttamista käyttäjät

85 Department of Public Expenditure and Reform of Ireland (August 2020), *Our Public Service 2020 – Selected Indicators & Trends*, <https://igees.gov.ie/our-public-service-2020-selected-indicators-and-trends/#>

86 Esimerkiksi Australian *Citizen Experience Survey*n ja Norjan *Innbyggerundersøkelsen* asiakas-/kansalaistytyvyyssyystutkimusten vastausaineistot ovat vapaasti käytettävissä mm. avoimien rajapintojen kautta.

87 Recherche de résultats, <https://www.plus.transformation.gouv.fr/recherche-de-resultats>

88 Citizen First Analytics, <https://research-ai.io/citizenfirst-analytics>

odottavat julkisilta palveluilta. Tämän vuoksi valtakunnalliset julkisia palveluita tuottavat virastot seuraavat sekä omien avaintavoitteidensa (joiden ympärille niiden asiantuntijuus kietoutuu) täyttymistä että sellaisten palvelukokemusten täyttymistä, joiden tuottaminen edellyttää eri organisaatioiden välistä yhteistyötä.

Vastaavalla tavalla myös asiakastytyväisyystutkimukset voidaan jaotella kahteen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat palvelukohtaiset asiakastytyväisyystutkimukset, jotka kohdistuvat kyseistä palvelua käyttäneisiin. Niiden tuottamaa tietoa hyödynnetään palvelu- ja palveluorganisaatiokohtaisten tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi. Valtakunnallisilla ja yleisluonteisilla (useita palvelualoja kattavilla) asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksilla puolestaan voidaan pyrkiä selvittämään eri elämäntapahtumiin kytkeytyviä palvelupolkuja, joissa läsnä on yksi tai useampi julkisia palveluita tuottava organisaatio. Ne kattavat myös sellaiset vastaajat, joilla ei ole omakohtaista kokemusta tiettyjen julkisten palveluiden käytöstä. Tämänkaltaisia tutkimuksia voidaan hyödyntää muun muassa palveluiden käyttöön liittyvien esteiden tunnistamisessa. Kuitenkin kattavan kokonaiskuvan muodostaminen julkisten palveluiden toimivuudesta edellyttää useiden eri tietovirtojen ja niihin liittyvien rajoitusten tunnistamista⁸⁹ sekä niiden kokoamista yhteen kokonaisvaltaista analysointia varten.

4) Julkisia palveluita tuottavien organisaatioiden välisen yhteistyön järjestäminen

Julkisten palveluiden parantaminen edellyttää avoimen ja sujuvan yhteistyösuhteen luomista palveluiden kehittämistoiminnasta (esimerkiksi valtionhallinnon yhteisestä strategiasta tai toimenpideohjelmasta) vastaavan organisaation ja yksittäisistä palveluista vastuussa olevien virastojen välillä. Esimerkiksi Irlannissa *Our Public Service 2020* -viitekehyksen toimeenpano oli järjestetty siten, että määritettyjen prioriteettitoimintojen toimeenpanosta vastasivat työryhmät, joissa edustettuina olivat prioriteettitoiminnan kannalta keskeisimpien hallinnonalojen edustajat⁹⁰.

89 Esimerkiksi tilastolliseen dataan perustuvien asiakastytyväisyystutkimusten avulla voidaan tunnistaa palveluihin liittyviä ongelmakohtia, mutta ne eivät itsessään tarjoa ratkaisuja niihin. Ratkaisujen kehittäminen edellyttääkin usein laadullisten menetelmien hyödyntämistä. Muun muassa australialainen *Citizen Experience Survey* toi esille nuorten aikuisten muita ryhmiä vähäisemmän julkisiin palveluihin kohdistuvan tyytyväisyyden ja luottamuksen tason, minkä johdosta Monashin yliopisto toteutti syvällisemmän tutkimuksen ilmiön syistä ja siihen liittyvistä parantamiskeinoista. Ks. Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>

90 Department of Public Expenditure and Reform of Ireland (March 2021), *Our Public Service 2020 – Final Progress Report*, <https://www.gov.ie/en/publication/7b381-our-public-service-2020-final-progress-report/>

Luottamuksellisen yhteistyösuhteen luominen on tärkeää, jotta keskustelua eri palveluihin liittyvistä muutostarpeista ja niiden toteuttamisesta olisi ylipäättänsä mahdollista käydä. Tämän vuoksi hyvien ja huonojen toimijoiden erittelemisen sijasta olisi syytä keskittyä palveluntarjoajia yhdistäviin piirteisiin, jolloin yhteisenä tavoitteena olisi sujuvamman tai saumattomamman palvelupolkukokemuksen järjestämisen kansalaisille eri elämäntilanteissa. Tämä kuitenkin edellyttää yhteistä tahtoa ja sitoutuneisuutta hakea ratkaisuja ongelmiin, joita hallinnonalojen siilot ja voimassa oleva sääntely aiheuttavat.

3.3 Asiakaskeskeisyys julkisen hallinnon kehittämislinjauksissa Suomessa

Julkisen hallinnon digitalisaatiosuunnitelmissa asiakasnäkökulma on otettu keskiöön

Julkisessa hallinnossa on etenkin valtioneuvoston ja valtionvarainministeriön johdolla tehty tietoyhteiskuntaan liittyviä strategioita, raportteja, periaateohjelmia sekä ohjeistusta koskien digitalisaatiohankkeita. Keskeisiä dokumentteja digitalisaation osalta ovat ”Julkisen hallinnon uudistamisen strategia”⁹¹ ja Valtioneuvoston julkaisema ”Suomen digitaalinen kompassi” eli ”Digikompassi” -julkaisu.⁹²

Lisäksi eri sektorit ja hallinnonalat ovat luoneet omalle alalleen soveltuvia strategioita tai ohjelmia, joissa otetaan kantaa digitaaliseen kehittämiseen. Hyvä esimerkki tästä on opetus- ja kulttuuriministeriön laatustrategia ”Ammatillisen koulutuksen laatustrategia vuoteen 2030”⁹³

Palvelujen kehittämisessä digitalisaatiolla on erittäin suuri merkitys, koska sen avulla julkinen hallinto pystyy tuottamaan palvelut asiakaslähtöisesti, laadukkaasti ja samalla myös kustannustehokkaasti. Eri dokumentit painottavat laajasti etenkin asiakaslähtöisyyden, käyttäjäpohjaisen kehittämisen ja palvelun vaikuttavuuden merkitystä

91 Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>

92 Suomen digitaalinen kompassi” eli ”Digikompassi” -julkaisu, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164429>

93 Ammatillisen koulutuksen laatustrategia vuoteen 2030, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161772>

digitalisaatiohankkeissa. Teemoina dokumenteissa nousevat esille palvelujen tietopohjaisuus, avoimuus, vaikuttavuus sekä kansalaispalautteet ja yhteiskehittäminen kansalaisten ja palvelutoimittajien välillä.

Hallitusohjelman mukaisesti on laadittu valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton johdolla ”Julkisen hallinnon uudistamisen strategia”, jonka tavoitteena on ohjata koko julkisen hallinnon uudistamista ja kehitystä. Tämän strategian tarkoituksena on varmistaa, että julkista hallintoa kehitetään parantaen kansalaisten palvelujen sujuvuutta, turvaten yhteiskunnan oikeudenmukaisuus sekä luoden samalla uusia mahdollisuuksia yrityksille ja yhteisöille.

Edellä mainittu strategia määrittelee tulevaisuuden päämäärät hallinnon toiminnalle seuraavasti:

- Hallinnon toiminta pohjautuu tietoon ja hallinnon valmistelua ja päätöksentekoa ohjaa tietoperusteisuus.
- Julkisen hallinnon päätösten perustana oleva tieto tulee olla avoimesti saatavilla.
- Hallinnon tulee laajasti hyödyntää monipuolista tietoa päätöksenteossa ja tulevaisuuden toiminnan mahdollisuuksien tunnistamisessa.

Avoin ja yhteistyöhön perustuva hallinto nähdään keskeisenä menestystekijänä yhteiskunnassa. Avoimen hallinnon pitää pystyä vahvistamaan laadukasta vuoropuhelua läpi yhteiskunnan. Avoimen hallinnon tulee osallistaa kansalaisia sekä kuunnella ja viestiä selkeästi. Yhdessä tekemisen hallinnon sisäisesti, laajemmin muun yhteiskunnan kanssa sekä kansainvälisesti nähdään olevan onnistumisen perustekijä 2020-luvulla. Strategian mukaan Suomen tulee olla myös avoimen hallinnon aktiivinen edistäjä kansainvälisesti.

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia määrittelee myös keskeisiä toimintalinjauksia:

1. Järjestämme palvelut ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti.
2. Laajennamme mahdollisuuksia vaikuttaa ja rohkaisemme ihmisiä osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon.
3. Kannamme vastuumme ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta.
4. Teemme sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa.
5. Toimimme yhtenäisesti ja yhdessä.
6. Hyödynnämme ja tarjoamme tietoa ennakoivasti ja monipuolisesti.
7. Toimimme ketterästi ja haastamme itseämme.

Kansalaisten palautteet nähdään monella tasolla tärkeinä. Kansalaisilta toivotaan osallistumista valmisteluun ja päätöksentekoon; tähän teemaan ottavat kantaa muun muassa Suomen Akatemia Osallistuva kansalaisuus⁹⁴ -tutkimushankkeilla ja PALO-hanke⁹⁵, joka on keskittynyt kansalaisten osallistamiseen yhteiskunnan kehittämiseen.

Sujuva yhteistyö kansalaisten ja hallinnon välillä edellyttää avoimuutta ja tiedon jakamista. Kansalaisten pitää pystyä avoimesti ja helposti kertomaan, miten he kokevat saamansa julkisen palvelun. Kansalaisten antaman palautteen pohjalta pystytään myös helpommin ennakoimaan tulevia palvelutarpeita. Onkin hyvin tärkeää, että tietoa kerätään suoraan kansalaisten keskuudesta ja tällä tapaa ymmärretään paremmin, mitä kansalaiset tulevaisuudessa tarvitsevat ja haluavat. Julkisen hallinnon strategian yhtenä keskeisenä tekijänä julkinen hallinto toivoo myös haastamista, ja yksi merkittävä tapa haastamisessa onkin kansalaisten palautteiden saaminen ja niistä oppiminen.

Kansalaisilta halutaan julkisen hallinnon toimesta nyt monenlaista vuorovaikutusta ja palautetta. Digitaaliset välineet ovat tuoneet tähän aktivointiin myös valtavasti erilaisia mahdollisuuksia. Esimerkkejä ovat muun muassa Helsingin kaupungin osallistava budjetointi⁹⁶ sekä ihmisten kokemusta julkisen hallinnon toimien oikeutuksesta ja merkityksestä (esimerkiksi otakantaa.fi -kysely, demokratia.fi⁹⁷). Julkinen hallinto haluaa myös arvioida palvelujen vaikuttavuutta ja testata uusien palvelujen toimivuutta erilaisten kokeilujen avulla. Vaikuttavuuden arviointiin tarvitaankin menetelmiä, joilla saadaan kansalaisilta suoraan palautetta.

Valtiohallinnossa on linjattu keskeiset tavat tutkia asiakastytyväisyyttä

Palveluiden hyvällä laadulla ensisijaisuuteen -raportti⁹⁸ vuodelta 2019 määrittelee hallinnon keskeisiä tavoitteita ja tapoja kehittää asiakaskokemusta. Työskentelyryhmän tavoitteena on ollut kehittää julkisten asiointipalvelujen laatua asiakaskokemuksen näkökulmasta.

94 Suomen Akatemia, Osallistuva kansalaisuus, <https://ratkaisujatieteesta.fi/osallistuva-kansalaisuus-ja-muuttuva-hallinta/>

95 PALO-hanke, <https://paloresearch.fi/>

96 Helsingin kaupungin osallistava budjetointi, <https://omastadi.hel.fi/>

97 Ota kantaa -sivusto, otakantaa.fi, demokratia.fi

98 Palveluiden hyvällä laadulla ensisijaisuuteen -raportti, laatinut Digitaalisten asiointipalveluiden laatu -työskentelyryhmä <https://vm.fi/documents/10623/12748193/Digitaalisten+asiointipalveluiden+laatu+-ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+loppuraportti/9acd8cff-0702-931a-0d5d-a97b9b216c3b>

Raportin mukaan hallinnon yhtenä keskeisenä tavoitteena on palvelujen yhtenäistäminen, laadun ylläpito ja palvelujen tuotantokustannusten alentaminen. Digitaaliset kanavat nähdään keinona näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Keskeisiä ominaisuuksia digitaalisissa palveluissa ovat edellä mainittujen hyötyjen lisäksi etenkin aika- ja paikkariippumattomuus.

Raportissa todetaan, että asiointipalveluiden helppokäyttöisyydellä ja hyvällä palvelulaadulla voidaan edistää tavoitteena olevaa digitaalisten palveluiden käytön kasvua. Asiakkaan saamat hyvät käyttökokemukset digitaalisissa hallinnon palveluissa kannustavat asiakasta hyödyntämään digitaalisia palveluita jatkossa muissakin asioinneissa. Vastavasti huonot käyttökokemukset karkottavat asiakkaat takaisin käynti- ja paperiasiointeihin. Näiden edellä mainittujen seikkojen vuoksi asiakaspalautteen järjestelmällinen ja välitön kerääminen on elintärkeää palvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa, jotta saadaan tarkka ymmärrys asiakkaan kokemuksen muodostumisesta ja pystytään myös nopeasti puuttumaan ongelmakohtiin.

Työskentelyryhmä on rakentanut itsearviointimallin asiakaspalvelun laadun mittaamiseen. Asiointipalveluiden laadun itsearviointi sisältää palvelutuottajan näkemyksen omasta palvelustaan ja kehittämistarpeista. Työskentelyryhmä kuitenkin korostaa, että asiakkaan kokemus palvelutapahtumasta ratkaisee aina.

Raportin mukaan asiakastyytyväisyyskyselyt ovat perinteisesti olleet yleensä suhteellisen laajoja ja kattavia, jonka vuoksi niiden vastausprosentit ovat usein jääneet alhaisiksi. Työskentelyryhmän mielestä asiakaskokemusta tulisikin mitata erikseen jokaisen asiointitapahtuman yhteydessä. Tämä toteutuu muun muassa Veron chat-asiakaspalvelussa.

Mittaaminen ei kuitenkaan saa tuntua asiakkaista rasittavalta eikä pidentää turhaan asiointitapahtumaa. Otosperusteisia, laajempia ja tarkempia kansalaiskyselyitä tulee työskentelyryhmän mielestä jatkaa. Niiden avulla täydennetään ja tarkennetaan asiakaskokemuksesta saatavia havaintoja. Asiakaskokemuksen mittaamisen tulisi tapahtua muutaman selkeän ja helposti vastattavan kysymyksen avulla. Asiakkaalle esitettäisiin arvottavia kysymyksiä rajatusta peruskysymysten joukosta. Ehdotetut kysymykset painottuvat käyttökokemuksen eri osa-alueille. Työskentelyryhmän ehdottamia kysymyksiä ovat esimerkiksi:

- "Kuinka hyvin asiointisi sujui?"
- "Kuinka helppoa palvelun käyttö oli?"
- "Suositteletko verkkoasiointia muille?"

Vastausmuodoksi työskentelyryhmä ehdottaa viisiportaista tähtiarvostelua graafisena toteutuksena, joka on muunnettu versio perinteisestä Likert-asteikosta. Asiakkaalla olisi lisäksi mahdollisuus tekstimuotoisen palautteen antamiseen.

Työskentelyryhmä haluaisi jatkuvan asiakastyytyväisyyskyselyjen toteuttamisen jokaisen palvelutapahtuman yhteyteen.

Yhtenäisten kysymysten käyttäminen luo mahdollisuuden myös eri palveluiden keskinäiseen vertailtavuuteen. Palvelukohtaisesti valittava kysymyspatteristo voisi sisältää myös sellaisen palvelukohtaisen kysymyksen, jonka avulla selvitetään esimerkiksi asiakkaiden kokemuksia palvelussa ja sen toiminnoissa tapahtuneista kehitystoimista.

Mittauksen vaatima kysymys- ja raportointitoteutus tulisi työskentelyryhmän mukaan toteuttaa keskitetysti ja sen tulisi olla helposti liitettävissä erilaisten asiointitapahtumien yhteyteen. Tämän mallin mukaisesti on nyt lanseerattu Digi- ja väestötietoviraston toimesta Laatutyökalut⁹⁹, joita voi hyödyntää asiakastyytyväisyyden tutkimisessa ja palvelujen laadun kehittämisessä.

Tietovarannot osana palvelujen kehitystä

Valtioneuvosto on tehnyt maaliskuussa 2022 periaatepäätöksen tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi¹⁰⁰. Päätöksen tarkoitus on tukea julkisen hallinnon tietopolitiikan strategiaa. Strategia jakautuu neljään eri alueeseen, jotka on kuvattu kuviossa 10.

99 Digi- ja väestötietoviraston laatutyökalut, <https://dvv.fi/laatutyokalut>

100 Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164023>

Kuvio 10. Tietopolitiikan strategiset tavoitteet – kohti kattavaa tiedon hyödyntämistä ja avaamista



Yhtenä merkittävänä strategisena tavoitteena on se, että keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetysti hyödynnettävissä. Tiedon avoimuus on tässä keskeisessä asemassa ja tätä painotetaan myös erilaisissa teknisten ratkaisujen vaatimuksissa ja hankintaperiaatteissa. Tiedon avoimuuteen liittyy myös toinen strateginen tavoite: asiakaslähtöisyys. Tässä lähtökohtana ovat asiakkaiden tarpeet, asiakaslähtöisyyden parantaminen ja yhdenvertaisuus. Avoin tieto edesauttaa yhteisöllistä kehittämistä yhdessä kansalaisten ja eri kaupallisten toimijoiden kanssa. Hyviä esimerkkejä tästä tuodaan esiin periaatepäätöksen julkaisun materiaaleissa, joissa viitataan muun muassa Maanmittauslaitoksen paikkatietokantaan¹⁰¹ ja Pääkaupunkiseudun Avoimen datan -palveluun¹⁰². Nämä mahdollistavat uusien, yhä parempien kansalaispalvelujen kehittämisen kaupallisten kumppaneiden toimesta. Tavoitteena on myös hankkia mahdollisimman yhteneväisiä järjestelmiä, jolloin kustannusten lisäksi voidaan tarjota kansalaisille ja muille käyttäjille yhteneväinen käyttäjäkokemus.

Vaatus tiedon avoimuudesta voidaan toteuttaa API-rajapintojen avulla eri käyttötarkoituksissa. API-kehityksen ja digitalisaation edistämisen tueksi on luotu Julkisen hallinnon API-periaatteet, jotka tarjoavat yhteisiä toimintaohjeita ja suosituksia. Periaatteiden tavoitteena on lisätä asiakaslähtöisyyttä, yhteistyötä, semanttista ja teknistä yhteentoimivuutta, uudelleenkäytettävyyttä sekä tietoturvan ja tietosuojan huomioimista ja laatua ohjelmointirajapintojen kehityksessä.¹⁰³ API-rajapintoja voidaan hyödyntää sekä organisaation sisäisten että kumppaneiden ja julkisten toimijoiden palveluiden kehittämisessä ja tällä tavalla mahdollistaa uusien palvelujen ketterä kehittäminen ja kansalaisten palvelutyytyväisyyden parantaminen. Tehokas rajapintojen hyödyntäminen mahdollistaa myös tehokkaan ja laadukkaan palvelujen kehittämisen ja tuotannon. API-rajapintojen avulla on toteutettu muun muassa Helsingin kaupungin palautekanava¹⁰⁴, jossa voi antaa palautetta kaupungin palveluista hyvinkin konkreettisella tasolla esimerkiksi liittyen kaupunkitilanhoitoon.

Julkisen sektorin tietojen maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutuksia on selvitetty ja tarkasteltu VNTEAS-tutkimuksessa¹⁰⁵. Selvityksen perusteella tiedoista perittävillä maksuilla voidaan katsoa olevan kielteisiä vaikutuksia. Koska on kuitenkin epärealistista

101 Maanmittauslaitoksen paikkatietokanta, <https://www.maanmittauslaitos.fi/rajapinnat/paikkatiedot>

102 Pääkaupunkiseudun Avoimen datan -palvelu, <https://hri.fi/fi/>

103 Julkisen hallinnon API-periaatteet, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-907-8>

104 Helsingin kaupungin palautekanava, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta/palaute/kaupunkiympariston-palautelomakkeet/anna-palautetta>

105 VNTEAS-tutkimuksessa (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164251>)

ajatella, että kaikki maksut voitaisiin budjettirajoitusten vuoksi poistaa, on selvityksessä pohdittu myös vaihtoehtoisia malleja edistää julkisen sektorin tietojen käytettävyyttä. Selvityksessä esitetään myös maksuperustelainsäädännön tarkistamista.

Yhtenä keskeisenä strategisena tavoitteena osana julkisista palveluista on kansalaisten aktivointi. Palautteen kysyminen on yksi tärkeimmistä tavoista aktivoida kansalaisia. Palautetta halutaan saada jopa mahdollisimman reaaliaikaisesti liittyen yksittäisiin palvelutapahtumiin. Tämä vaatimus toteutuu nyt esimerkiksi Verottajan chat-asiakaspalvelussa¹⁰⁶, jossa kysytään käyttäjän kokemusta asiainnoinnista.

Julkisten palvelujen kehittämisessä painotetaan jatkuvaa käyttäjäpalautetta. Käyttäjäpalautetta halutaan jatkuvasti niin uusien palvelujen luomisen, kuin myös olemassa olevan palvelun jatkuvan kehittämisen yhteydessä. Kansalaisten palautteen keräämisessä pitää huomioida myös palvelujen käyttäjien moninaisuus ja esteettömyysvaatimukset. Esimerkiksi vanhuspalvelujen kyselyissä voidaan käyttää avustajaa, ja useisiin kyselyihin mahdollistetaan vielä tarvittaessa paperivastaukset.

Myös tietoturvan ja tietosuojan merkitys tulee esiin eri ohjelmissa ja ohjeistuksissa. Eri tutkimuksissa kerätty data sisältää joissain tapauksissa jopa henkilötietoja, joiden käsittelyyn kohdistuu erityisiä vaatimuksia. Tietoturva ja tietosuoja voivat tuoda eri toimijoille merkittävästi lisää kustannuksia sekä toiminnallisia rajoituksia. On tärkeää huomioida, että tämä voi vaikuttaa olennaisesti uusien palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen, etenkin yhteiskehittämisen mallilla.

Asiakastyytyväisyys valtion sisäisissä palveluissa

Valtion yhteiset palvelut 2019–2022, konsernipalvelujen linjaus¹⁰⁷-muistio mainitsee yhtenä keskeisenä strategisena avainalueena tyytyväiset asiakkaat. Valtion yhteiset palvelut käsittävät pääasiassa julkisen hallinnon toimijoille ja niiden työntekijöille annettavia palveluita. Konsernipalvelut käsittävät tässä selvityksessä seuraavat organisaatiot: Hansel, HAUS, Palkeet, Senaatti -kiinteistöt, Valtiokonttori ja Valtori. Näistä toimijoista Valtiokonttori antaa myös suoraan palvelua kansalaisille.

106 Verottajan chat -asiakaspalvelu, https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/chat-asiointi_verottajan_kanss/

107 Valtion yhteiset palvelut 2019–2022. Konsernipalvelujen linjaus, <https://vm.fi/documents/10623/2288810/Konsernipalvelulinjaus+2019-2022.pdf/94318d5d-63c1-3179-e005-0657f31ad99b/Konsernipalvelulinjaus+2019-2022.pdf>

Keinoina esitetään yhteiskehittämistä, palvelupoikkeamien johdonmukaisen käsittelyä ja järjestelmällistä palvelujen seurantaa. Onnistumista mitataan muun muassa asiakastytyväisyyssmittareilla ja NPS:n (Net Promoter Scoren) avulla.

Valtion yhteisten palvelujen tuottamisessa kehittyneiden teknologioiden käytöllä on ja tulee olemaan merkittävä rooli. Periaatteet, kuten tietojärjestelmien yleiskäyttöisyys, yhteen toimivuus ja tietoturvallisuus, tiedon jakaminen avoimien rajapintojen kautta ja hyvän käyttöliittymäsuunnittelun periaatteiden noudattaminen haastavat myös yhteisten tukipalvelujen tuottamista. Samalla on tärkeää hakea niitä innovatiivisia mahdollisuuksia, joita käytettävissä olevan tiedon hyödyntämisellä voidaan saada aikaan uusina tai tehokkaampina palveluina ja esimerkiksi paremman asiakaspalvelun tuottamisessa.

Asiakaskokemuksen kehittäminen on vahvasti esillä kaikkien konsernipalvelutuottajien palvelutoiminnassa ja sitä koskevaa tietoa ja kokemuksia asiakastytyväisyyteen liittyvistä asioista vaihdetaan toimijoiden kesken. Asiakastytyväisyyden mittaaminen on kaikilla säännöllistä, mutta yhtenäistä mallia ja yhteistä kyselyajankohtaa toimijoilla ei ole. Asiakastytyväisyyden mittaaminen ja tavoitteiden saavuttaminen on viety valtion sisäisten palvelujen osalta tulospalkkioiden perustaksi.

4 Analyysi asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden tietoperustasta 2022

4.1 Aineisto

Tässä osiossa esitetty asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden nykytilan analyysi perustuu olemassa olevien tiedonkeruujärjestelmien kartoitukseen (niin sanottu matriisiaineisto), julkisorganisaatioille lähetettyyn sähköiseen kyselyyn sekä asiantuntijahaastatteluihin.

Selvitystyön aikana kerätty matriisiaineisto perustuu julkisen hallinnon organisaatioiden (muun muassa valtion virastojen ja tutkimuslaitosten sekä kuntien ja Kuntaliiton) toteuttamiin tai tilaamiin asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksiin. Jokaiselta hallinnonalalta on tarkasteltu vähintään yhtä organisaatiota. Matriisiaineisto sisältää perustiedot 101:stä erilaisesta selvityksestä, kyselystä tai barometrista. Tässä luvussa kuvaillaan tutkimusaineistoa pääasiallisesti matriisiaineiston pohjalta. Matriisiaineistoa on täydennetty kyselyllä, johon vastasi 102 henkilöä julkishallinnon organisaatioista, sekä eri julkishallinnon toimijoihin kohdennetuilla haastatteluilla.

Tämän kokonaisaineiston pohjalta tässä luvussa esitetään tilannekuva sekä tulkintaa asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimusten tilasta Suomessa. Työtä varten on pyritty tunnistamaan ja valitsemaan ensisijaisesti sellaisia palauteaineistoja, jotka ovat lähtökohdiltaan valtakunnallisia ja riittävän laaja-alaisia sekä yleisluonteisia suhteessa palvelutoimialaan tai -aloihin (esimerkiksi valtion virastot ja laitokset). Matriisiaineistossa on mukana myös esimerkkeinä sellaisia barometrejä ja yksittäisiä (kertaluonteisia) selvityshankkeita, jotka eivät ole varsinaisesti asiakas- tai kansalaistyytyväisyyspalveluita, mutta sisältävät mahdollisesti sellaisia elementtejä, jotka tarjoavat informaatiota julkisiin palveluihin kohdistuvasta tyytyväisyydestä. Painopiste on kuitenkin toistuvissa asiakas- ja kansalaistyytyväisyyspalveluissa, -tutkimuksissa sekä -kyselyissä, jotka ovat hyödyllisiä kokonaiskuvan muodostamisen ja kehittämismahdollisuuksien tunnistamisen kannalta.

Matriisiaineiston luokittelu

Julkisten palveluiden luokittelu perustuu COFOG-malliin (*Classification of the Functions of Government*) eli julkisyhteisöjen tehtäväluokitukseen, joka on kansainvälinen ja laajasti käytössä oleva standardi (muun muassa Eurostatin vahvistama ja Tilastokeskuksen käyttämä)¹⁰⁸. Malli mahdollistaa julkisten palveluiden yksityiskohtaisemman jaottelun, sillä COFOG sisältää kolme luokittelutasoa:

- pääryhmätaso – tarkoitettu kuvaamaan julkisyhteisöjen toiminnan yhteiskunnallisia tavoitteita
- ryhmätaso – kuvaa julkisyhteisöjen tuottamia palveluja
- luokkataso – luokittelee ryhmätason ryhmiä yksityiskohtaisesti

Matriisitaulukossa on hyödynnetty COFOG-luokittelun pääryhmätasoa, jolla julkisyhteisöjen tehtäväluokitus sisältää kymmenen ryhmää: 1) Yleinen julkishallinto 2) Puolustus 3) Yleinen järjestys ja turvallisuus 4) Elinkeinoelämään liittyvät asiat 5) Ympäristönsuojelu 6) Asuminen ja yhdyskuntapalvelut 7) Terveystieteiden ja terveydenhuolto 8) Virkistys- ja kulttuuritoiminta sekä uskonnollinen toiminta 9) Koulutus ja 10) Sosiaaliturva. Matriisitaulukossa kukin analysoitu asiakas- ja kansalaistyytyväisyyteen liittyvä selvitys on merkitty COFOG-luokkaan tai -luokkiin sen mukaan, mitä julkisia palveluita kyseinen selvitys on käsitellyt.

Keskeisimmät matriisitaulukon luokittelussa hyödynnetyt muut kategoriat ovat:

- Selvitystyyppi (asiakastyytyväisyys – kansalaistyytyväisyys)
- Ajankohta (toistuvuus – julkaisuvuodet)
- Kohderyhmä (+ tiedot otoksesta/vastanneista)
- Selvityksen kattamat julkiset palvelut
- Selvityksestä saatavilla olevat analyysitasot (vastaajien taustatiedot – alue – organisaatiotaso)
- Tiedonkeruutavat ja tiedonkeruussa hyödynnetty teknologia
- Indikaattorikysymykset (toistuvat – vaihtuvat)
- Arviointiasteikko/vastausvaihtoehto (numeraalinen – sanallinen)
- Aineiston luonne (määrällinen – laadullinen – raakadatan saatavuus – aineisto jalostettu – saatavuusformaatti)
- Koneluettaavuus (julkinen saatavuus – tietomuoto)
- Muut huomiot ja lähde

108 Tilastokeskus: Julkisyhteisöjen tehtäväluokitus COFOG 2001, https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/julkisyht_teht/

Yksittäisten julkisia palveluita tuottavien organisaatioiden (valtion virastot) kohdalla maininnat tai viittaukset niiden toteuttamiin asiakastyytyväisyystutkimuksiin löytyivät usein toimintakertomuksista, tilinpäätöksistä, yritysraporteista tai muista vastaavista dokumenteista. Analyysissä ei ole suoraan pureuduttu varsinaisiin asiakastyytyväisyysmitareihin, jotka vaihtelevat merkittäväsi sisällöllisesti ja laajuudeltaan eri tutkimuksissa ja kyselyissä.

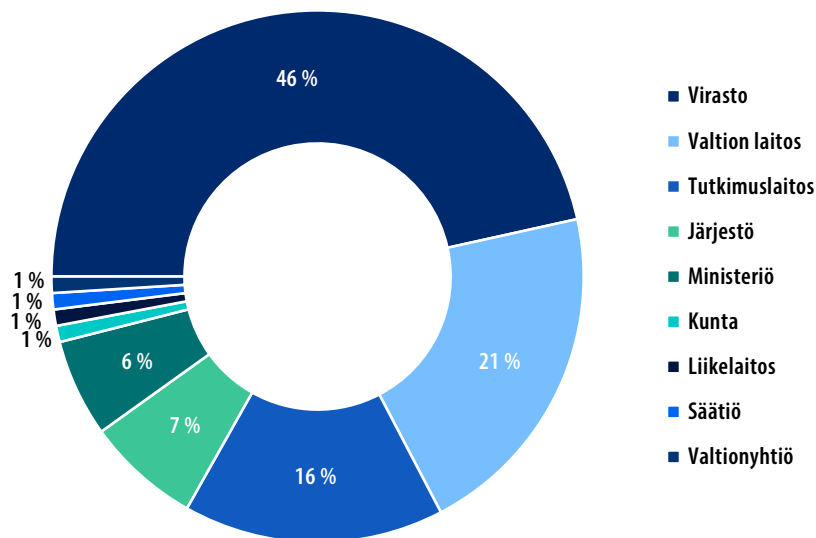
4.2 Tilaajaorganisaatiot

Matriisiaineisto perustuu 44:n eri julkisorganisaation tekemiin tai teettämiin tutkimuksiin, selvityksiin ja kyselyihin. Tämän raportin selvitystyön tavoitteiden tarkentuessa haasteltavat nostivat esille relevantteja tutkimuksia, jotka nostavat kyseessä olevan tilaajaorganisaation tyyppin tutkimusten lukumäärää. Työssä ei pyritty täydelliseen kattavuuteen. Toisaalta haettiin laajuutta ja esimerkkejä kaikilta hallinnonaloilta, ja toisaalta syvyyttä keskittymällä tiettyihin, ennalta valittuihin organisaatioihin.

Kuviosta 11 käy ilmi, että lähes puolet havaintomatriisiin kootuista asiakas- ja kansalaisytyytyväisyyden seurantatutkimuksista ja -kyselyistä on valtion virastojen¹⁰⁹ toteuttamia. Samoin valtion laitokset sekä tutkimuslaitokset tilaavat merkittävän määrän tutkimuksia. Tilaajaorganisaatioiden tyyppien jakaantuminen selviää oheisesta kuviosta.

109 Valtion virastot voidaan jakaa viiteen eri kategoriaan viraston tehtävän perusteella (Valtiovarainministeriö 2014, 89). Ensimmäisen virastotyyppin muodostaa perinteinen hallintovirasto (Tulli, DVV), jossa keskeinen tehtäväkenttä liittyy julkisten hallintotehtävien suorittamiseen operatiivisena organisaationa ministeriön ohjauksessa. Toinen virastotyyppi voidaan nähdä valvonta- ja lupaviranomaisena (esim. Valvira), jolloin tietyn yhteiskuntasektorin valvontatehtävät ja niihin liittyvät lupatehtävät muodostavat viranomaisen keskeisen tehtäväkentän. Kolmantena tyyppinä voidaan pitää tiedon tuottamiseen ja analysointiin keskittyvät tutkimuslaitokset (Tilastokeskus, THL). Neljäntenä virastotyyppinä voidaan nähdä ns. kehittämissivastot (Business Finland, Opetushallitus). Ja lopuksi viidentenä tyyppinä palvelukeskukset. Tässä selvityksessä virastokategoriaan kuuluvat muut edellä mainituista paitsi tutkimuslaitokset.

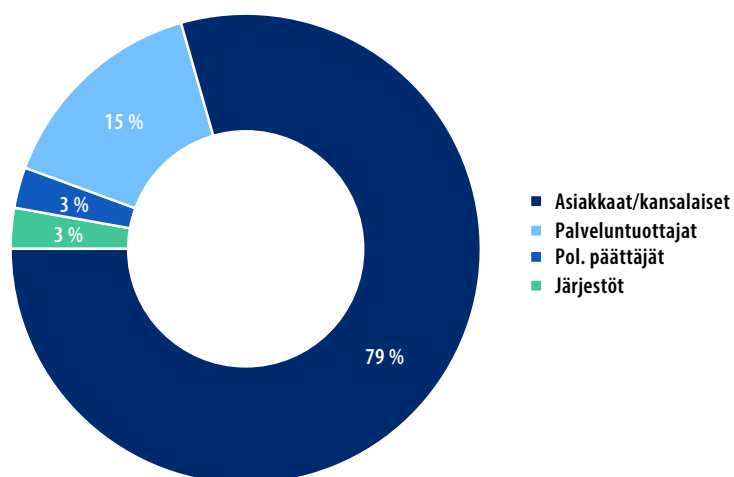
Kuvio 11. Tilaajaorganisaation tyyppi



Tiedonkeruun kohteet

Matriisin analyysin yhteydessä selvitettiin, mitkä ovat olleet kyselyiden tai selvitysten kohderyhminä. Kuvio 12 osoittaa, että suurin osa (noin 80 prosenttia) toteutetuista asiakas- tai kansalaistytyväisyyden kartoittamiseen liittyvistä kyselyistä kohdistuu kansalaisiin tai palvelujen asiakkaisiin. Seuraavaksi suurimpana ryhmänä olivat palveluntuottajat. Pieni osa kyselyistä kohdistui järjestöihin tai poliittisiin päätöksentekijöihin.

Kuvio 12. Tiedonkeruun kohderyhmät

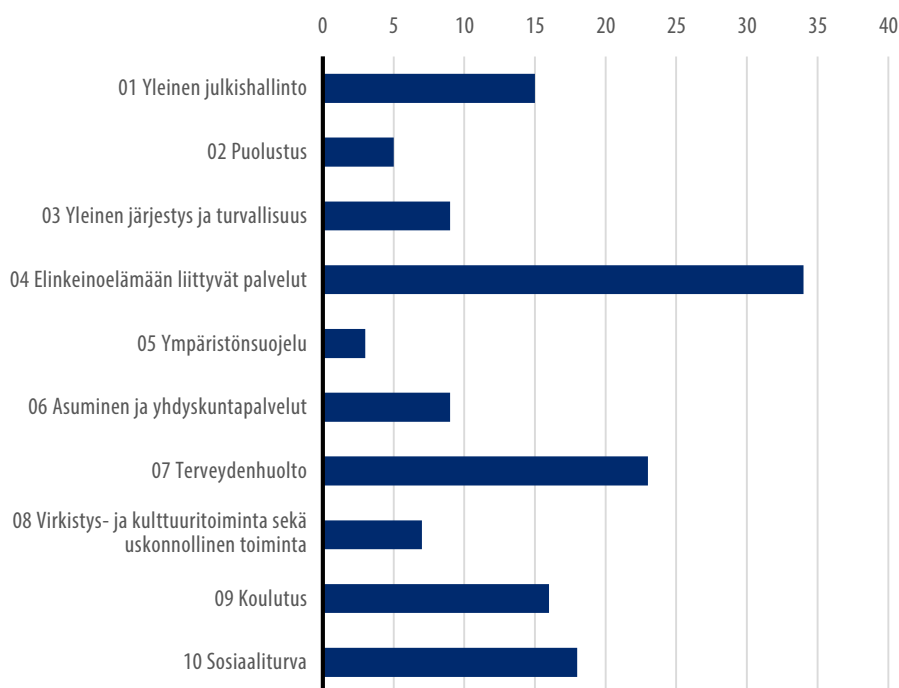


Toteutetut kyselyt ja tutkimukset ovat yleisesti tarkasti kohdennettuja ja käytetyt menetelmät soveltuvat hyvin tietotarpeeseen. Asiakastyytyväisyysmittaukset toteutetaan yleisesti palvelujen käyttäjille, kansalaistutkimukset laajemmin määritettyyn kohderyhmään. Menetelmät huomioivat hyvin, mikä on kohderyhmä ja mikä merkitys tällä palvelulla on tutkimukseen vastaajalle. Menetelmissä käytetään yleisesti hyväksi havaittuja malleja. Vakioidut tutkimukset toteutetaan pitkäjänteisesti samojen tutkimusten toteuttajien kanssa. Tämä tuo tutkimuksiin jatkuvuutta ja huomioi tutkimuksen aiheeseen sekä tuloksiin liittyvää hiljaista tietoa. Tutkimuksia ja kyselyitä myös kehitetään jatkuvasti. Kehittämisessä arvioidaan niiden toteutustapoja ja sisällön soveltuvuutta määritettyyn tietotarpeeseen ja tutkimuskysymyksiin.

Lukumäärät palvelualoittain

Matriisiaineiston perusteella monet toteutuksista liittyvät elinkeinoelämän palveluihin. Näitä oli noin neljännes tutkimuksista, kyselyistä ja selvityksistä. Myös terveydenhuolto, sosiaaliturva ja koulutus ovat hyvin edustettuina. Tehtyjen tutkimusten, kyselyiden ja selvitysten määrä palveluittain on kuvattu kuviossa 13. Elinkeinoelämän alueella tehdään erityisesti asiakastyytyväisyys- ja sidosryhmiin kohdistuvia tutkimuksia eri virastojen toimeksiantoina (muun muassa AVI, ELY, TE-keskus, Traficom ja Ruokavirasto).

Kuvio 13. Toteutukset palvelualoittain (kpl)



4.3 Asiakastyytyväisyyden selvitystavat

Selvitystyytit

Matriisi käsittää 101 tutkimusta, kyselyä ja selvitystä. Näistä on asiakastyytyväisyyteen liittyviä tutkimuksia, kyselyjä tai selvityksiä 62, kansalaistyytyväisyyteen liittyviä 30 ja sidosryhmätutkimuksia 16. Tutkimuksista seitsemän on kahdessa eri kategoriassa. Erityisesti virastot tekevät paljon säännöllisiä asiakastyytyväisyystutkimuksia.

Tutkimusten otokset riippuvat luonnollisesti selvityksen tarkoituksesta. Osassa tutkimuksia hyödynnetään laajoja rekistereitä ja tutkimukset kohdistetaan laajasti tälle joukolle sähköisesti. Lisäksi joissain tutkimuksissa voidaan tehdä haastatteluja erilaisissa toimipisteissä tai puhelimitse alihankkijan toimesta.

Vastaajamäärät riippuvat tutkimuksen kohteesta ja vastaajien kohderyhmistä. Joissakin hyvin tarkkaan kohdistetuissa kyselyissä vastaajien määrä voi olla vain noin 100 vastaajaa. Laajimmillaan tutkimuksessa voi olla taas satojatuhansia vastaajia, kuten vuoden 2021 Kouluterveyskyselyssä. Myös Verohallinnon asiakastyytyväisyysseurantaan kerättiin vuonna 2021 lukuisia vastauksia. Näistä puhelinpalveluun liittyviä arviointeja oli 110 000 kpl, chat-arviointeja 100 000 kpl ja käyntiasiointiarvioita 2 200 kpl. Joissain tapauksissa samassa kyselyssä vastaajina voi olla sekä organisaatioita että yksityishenkilöitä.

Toteuttaminen

Merkittävän osan tutkimuksista, erityisesti sidosryhmätutkimuksista, toteuttaa ulkopuolinen taho. Asiakaspalautetta kerätään kyselyinä jatkuvaluonteisemmin suoraan palvelutapahtumista (esimerkiksi välittömästi heti palvelutapahtuman jälkeen tai vähintään neljännesvuosittain). Joillakin organisaatioilla on oma tutkimus- ja tietopalveluyksikkönsä, joka on resursoitu erityisillä tutkijahenkilöillä. Esimerkiksi Kelalla on tutkimusyksikkö, jonka päällikkö on tutkimusprofessori. Yhteensä 44:stä tilaajaorganisaatiosta ulkopuolista toteuttajaa käytti 40 organisaatiota. Kaiken kaikkiaan noin puolet tutkimuksista ja kyselyistä tehtiin ulkopuolisen toteuttajan toimesta. Haastatteluihin käytettiin lähes poikkeuksetta ulkopuolista toteuttajaa.

Kyselyaineistosta selvisi, että suuressa osassa organisaatioita tutkimusten järjestäminen ja suunnittelu olivat organisaation itsensä vastuulla (2/3 vastaajista). Noin 40 prosenttia vastaajista hyödyntää jotain valmista tutkimusmallia, joka on määritetty joko muiden vastaavien organisaatioiden kanssa tai ulkopuolisen toimijan toimesta. Asiakastyytyväisyystutkimuksissa käytetään kyselyn mukaan paljon erilaisia standardoituja tapoja tehdä

asiakastyytyväisyysmittauksia, kuten NPS ja CSAT. Kyselyissä hyödynnetään myös jonkun alan pääviranomaisen määrittelemiä tutkimustapoja (esimerkiksi THL:n kansallinen Aspa-tutkimus ohjaa terveydenhuoltoalan toimijoiden asiakastyytyväisyystutkimuksia).

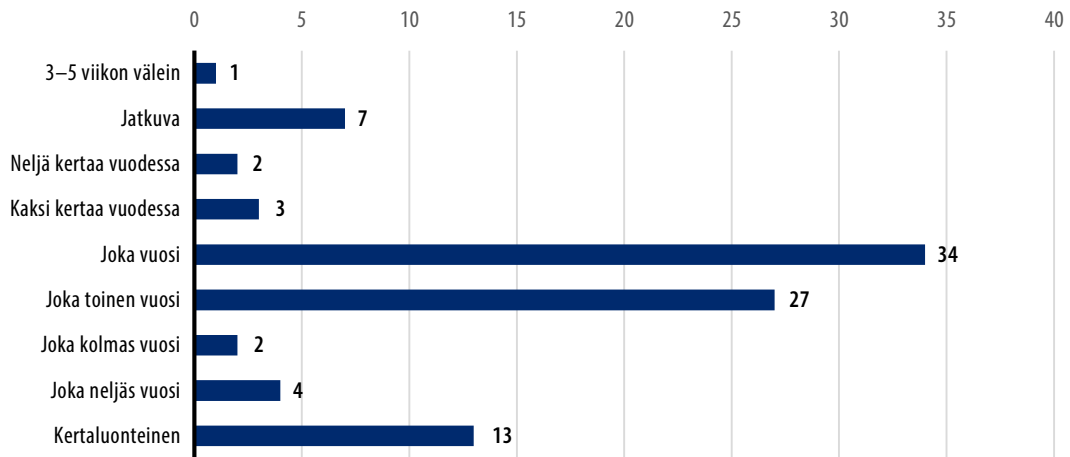
Matriisiaineiston perusteella CSC ja Kantar olivat kumpikin osallisena seitsemässä eri tutkimuksessa. T-Media ja Taloustutkimus osallistuivat molemmat viiteen tutkimukseen. Tunnistettuja toteuttajia ovat olleet myös muun muassa FCG Konsultointi, Sitowise, Innolink Group, IRO ja Feelback. Kaupallisia toimijoita on hyödynnetty laajasti eri osa-alueilla. Suurimmista tutkimusten tekijöistä ainoastaan THL ei ole hyödyntänyt ulkopuolisia toteuttajia.

Ulkopuolisten toteuttajien kanssa on toteutettu laajasti eri kokoisia tutkimuksia. Ulkopuolisen toimijan vastuulla ovat etenkin olleet haastattelut, joita on voitu toteuttaa hyvinkin laajasti. Myös tutkimusten laatimisessa ja analysoinnissa on voitu käyttää organisaation ulkopuolista osaamista ja näiden tahojen omistamia työkaluja.

Toistuvuus

Aineiston mukaan kolmasosa tutkimuksista ja kyselyistä on kerran vuodessa toteutettavia. Vastaavasti kolmasosa toteutetaan harvemmin kuin kerran vuodessa, ja 13 prosenttia tutkimuksista oli kertaluonteisia. Jatkuvia tutkimuksia ja kyselyitä on alle 10 prosenttia ja alle 5 prosenttia tehdään 3–6 kuukauden välein. Toistuvuudessa ei ole olennaisia eroavaisuuksia eri selvitystyyppien välillä.

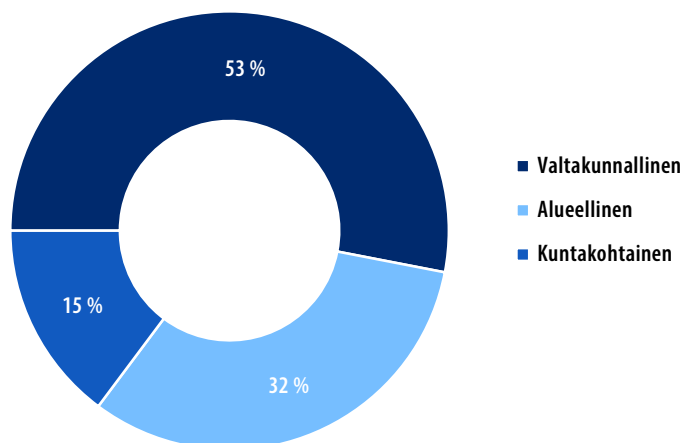
Asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksella on pitkä ja laadukas historia. Ensimmäiset tutkimukset on aloitettu 1980-luvulla: Kaupunki- ja kuntapalvelut (KAPA) -tutkimus on aloitettu 1983 ja se toteutetaan joka neljäs vuosi. Tutkimuksen tekee nykyisin FCG Konsultointi Oy. Muita tunnettuja tutkimuksia ovat muun muassa Sosiaali- ja Nuorisobarometri, jotka tehdään vuosittain. Kela ja THL tekevät enemmän laajamittaisia ja harvemmin toteutettavia tutkimuksia kuin muut organisaatiot.

Kuvio 14. Tutkimusten ja selvitysten toistuvuus (kpl)

Kyselyaineiston mukaan jatkuvien kyselyjen lisäksi organisaatiot tekivät myös säännöllisesti (esimerkiksi kerran vuodessa) laajempia ja kattavampia asiakastytyväisyystutkimuksia. Noin 75 prosenttia organisaatiosta tekee säännöllisesti analyysia asiakastutkimustiedosta.

Kohdealueet

Jokaisen havaintomatriisiin valitun tutkimuksen, kyselyn ja selvityksen kohdalla tarkasteltiin erikseen, mikä on ollut selvitysten kohdealue. Kuviosta 15 käy ilmi, että hieman yli puolet selvityksistä oli valtakunnallisia, noin 30 prosenttia alueellisia ja 15 prosenttia kuntakohtaisia.

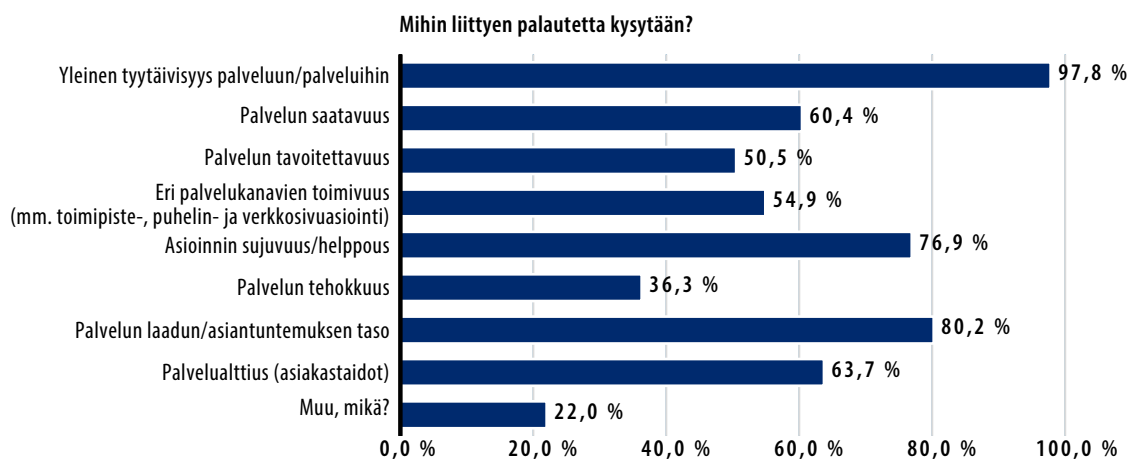
Kuvio 15. Tutkimuksen kohdistuminen

Tutkimusaineiston luonne

Tutkimuksista, kyselyistä ja selvityksistä suurin osa (noin $\frac{3}{4}$) sisältää määrällistä aineistoa. Numeraalista tietoa sisältävät tutkimukset ja kyselyt on tehty lähes poikkeuksetta järjestysasteikkolisena (1–5 arvio LIKERT-asteikolla). Myös NPS- tai muita vastaavia suosittelumittareita on käytetty tutkimuksissa. Pääsääntöisesti tutkimukset tuottavat kvantitatiivista aineistoa, jonka avulla arvioidaan palvelun onnistumista eri osa-alueilla. Sanallista aineistoa kerätään useasti numeraalisen aineistonkeruun yhteydessä vapaiden kommenttikenttien avulla. Pelkästään sanallista aineistoa ei ollut missään tutkimuksessa tai kyselyssä. Sanallinen aineisto täydensi numeraalista tutkimusta noin kolmasosassa tutkimuksia.

Kyselyaineiston (kuvio 16) mukaan asiakaspalautteen osalta sisällöllisesti kysytään erityisesti asiakkaan kokemaa palvelulaatua. Saatavuus ja tavoitettavuus olivat seuraavaksi tärkeimmät kysytyt asiat. Tutkimuksissa saatetaan myös kysyä organisaation kokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä, kuten vastaajan kokemusta organisaation vaikuttavuudesta, hyödyllisyydestä ja brändistä.

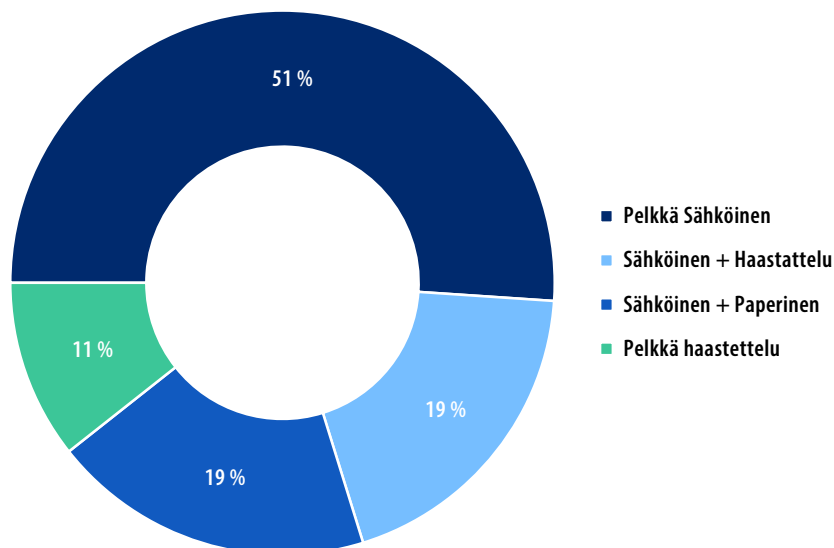
Kuvio 16. Tyytyväisyyskyselyn kohde



Tiedonkeruutavat

Tiedonkeruu tapahtui pääsääntöisesti sähköisesti, ja näitä tutkimuksia täydennettiin tarvittaessa haastatteluilla tai paperilomakkeilla. Joka kymmenes tutkimus oli pelkkä haastattelu. Postitettavilla lomakkeilla tehtävät tutkimukset on lähes poikkeuksetta lopetettu.

Kuvio 17. Tutkimusten tiedonkeruutapa



Kyselyaineiston perusteella kerätään numeeristen tietojen lisäksi myös täydentävää tietoa avoimilla kysymyksillä tai palautekohdilla. Kyselyaineistosta käy myös ilmi erilaisia syvähaastattelutapoja ja osallistavilla menetelmillä tehtyjä asiakastyytyväisyystutkimuksia. Puolet toimijoista on satunnaisesti käyttänyt asiakastyytyväisyyden tutkimisen menetelminä asiakasraateja tai -paneeleja. Säännöllisenä menetelmänä tällainen tapa on 25 prosentilla toimijoista. Noin 10 prosenttia toimijoista on myös satunnaisesti arvioinut asiakaskokemusta testiasiakasmenetelmällä. Fokusryhmä-haastattelua käytti satunnaisesti 60 prosenttia toimijoista ja säännöllisesti noin 10 prosenttia toimijoista. Asiakkaiden prosessikartoituksia on käyttänyt satunnaisesti 2/3 ja säännöllisesti 1/6 toimijoista.

Kanavat ja teknologia

Kyselyitä pyritään myös tekemään hyvin reaaliaikaisesti ja tämän tyyppisissä kyselyissä hyödynnetään tehokkaasti eri teknologioita. Kyselyitä tehdään sekä toimipisteissä että sähköisissä kanavissa. Matriisiaineiston perusteella tutkimuksia laaditaan ainakin 10:llä eri sovelluksella (muun muassa Webropol, CSC:n ARVO-kyselytyökalu ja Gallup forum saivat useita eri mainintoja).

Jossain kyselyissä tyytyväisyyskysely toimitetaan tekstiviestillä välittömästi puhelun jälkeen; tätä on hyödyntänyt esimerkiksi Oikeusrekisterikeskus ja Verohallinto. Etenkin Verohallinto on hyödyntänyt palautekyselyjä eri sähköisten kanavien yhteydessä laajasti.

Joissakin toimipisteissä on tarjolla välineitä kyselyjen suorittamiseen (tietokone, tabletti tai muu sellainen). Esimerkiksi Senaatti on hyödyntänyt toimipisteissään QR-koodeja, joiden avulla voi kirjautua palautelomakkeelle.

Muut tavat asiakastytyväisyyden seurantaan

Toteutetun kyselyn mukaan organisaatiot tekevät laajasti selvityksiä myös sisäisesti. Säännöllisesti yli 40 prosenttia ja satunnaisesti noin 50 prosenttia toimijoista kysyy palautetta ja kokemuksia asiakasrajapinnassa olevilta omilta työntekijöiltään. Lisäksi asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden tilan selvittämiseen saatetaan käyttää toimijan ulkopuolisten organisaatioiden tekemää tutkimusta. Muiden toimijoiden (kuten THL:n) tutkimuksia hyödyntää säännöllisesti 40 prosenttia organisaatioista. Vain 17 prosenttia toimijoista ei hyödynnä muiden tutkimuksia ollenkaan. Lisäksi sosiaalisen median keskusteluja seuraa säännöllisesti noin 60 prosenttia toimijoista ja satunnaisesti 1/3 toimijoista.

Saavutettavuus

Saavutettavuus tunnistettiin kyselyaineistossa haasteena. Yhtenä tekijänä tunnistettiin asiakkaiden palvelukanavat ja miten niitä voidaan hyödyntää palautteen kysymisessä. Kaikilla julkisen hallinnon toimijoilla ei välttämättä ole tietyille asiakasryhmille helposti lähestyttävää palvelukanavaa. Tällöin asiakaspalautteen määrä saattoi jäädä kovin vähäiseksi ja sen kerääminen ylipäätään epäsystemaattiseksi.

Saavutettavuuden ongelmat liittyvät osin myös asiakastietojen hyödyntämisen mahdollisuuksiin (kuinka asiakastietoja voi hyödyntää palautteen kysymiseen) ja mitkä ovat tekniset mahdollisuudet asiakastytyväisyyskyselyjen toteuttamiseen. Palautteen vähyyttä pidettiin kyselyissä ja tutkimuksissa ylipäätään haasteena suhteessa kyseisen palvelun asiakasmäärään ja näin ollen otoskattavuus voi jäädä hyvin pieneksi.

Sähköisten kanavien, paperilomakkeiden ja ihmisten tekemien haastattelujen lisäksi esimerkiksi THL:n tutkimuksessa ”Kansallinen vanhuspalveluiden asiakastytyväisyyden seuranta” on voinut käyttää avustajaa. Yleisluontoisimmissa tutkimuksissa ja kyselyissä avustajia ei lähtökohtaisesti tarjota. Tämä johtaa todennäköisesti tilanteeseen, missä kaikki palveluja käyttävät asiakkaat eivät pysty antamaan palautetta.

Tutkimusten kohde

Samat kysymykset tehdään toistuvasti valtaosassa tutkimuksia ja kyselyjä. Tutkimuksen luonnetta ja sisältöä arvioidaan jatkuvasti ainakin osassa organisaatioita. Tutkimuksen jatkuvuutta arvioidaan ja sen sisältöä sekä vastaustapoja uudistetaan tarpeen mukaan. Itse tutkimuksen sisältöön liittyen voidaan kerätä palautetta vastaajilta.

Tutkimukset ja kyselyt tyypillisesti käsittelevät:

- organisaation tarjoamia yksittäisiä palveluita,
- palvelujen toteuttamiseen liittyviä välineitä ja menetelmiä (esimerkiksi palveluun liittyvä yksittäinen sovellus),
- organisaation vastuualueeseen liittyvää kokonaispalvelua (esimerkiksi terveys, turvallisuus) tai vastuualueeseen liittyvää kohdetta tai ympäristökijää (esimerkiksi väylät),
- koko organisaation toimintaa ja mielikuvaa asiakkaiden tai sidosryhmien näkökulmasta (esimerkiksi Verohallinnon asennetutkimus Feelback Group, T-Median toteuttama Luottamus & Maine -tutkimus).

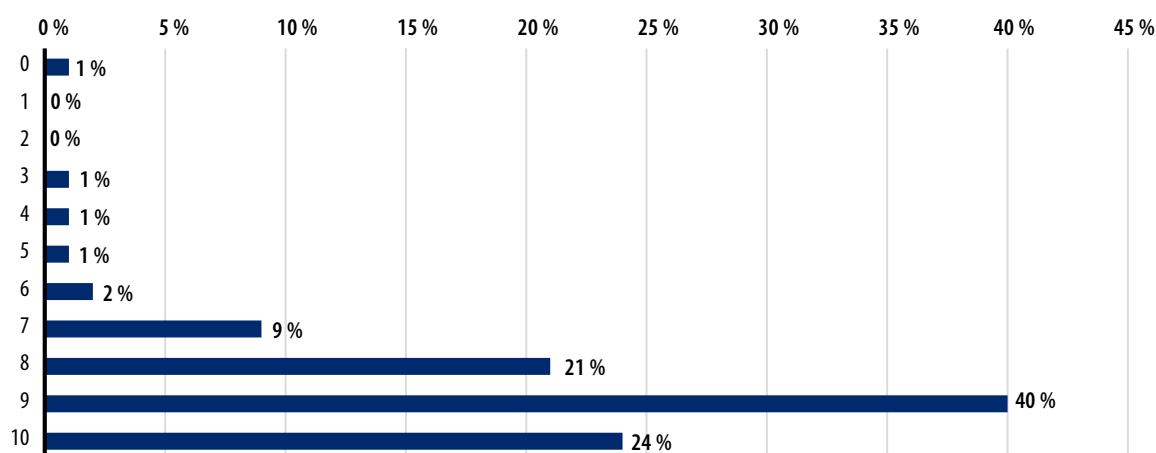
Asiakkaille toteutetut palvelut voivat olla vastauksia yksittäisiin tiedusteluihin, paikallisesti tai rajatusti vaikuttavia (kuten liikkumiseen liittyvät tutkimukset) tai laajasti vaikuttavia perusoikeuksiin liittyviä viranomaistoimenpiteitä ja -päätöksiä. Tutkimusten aihe ja tavat linkittyvät luonnollisesti organisaation toimintatarkoitukseen (hallinnollinen viranomaisen vastaan toimeenpaneva viranomaisen).

4.4 Asiakaspalaute osana organisaation johtamista

Asiakastyytyväisyyden seurannan merkitys organisaation johtamiseen ja kehittämiseen

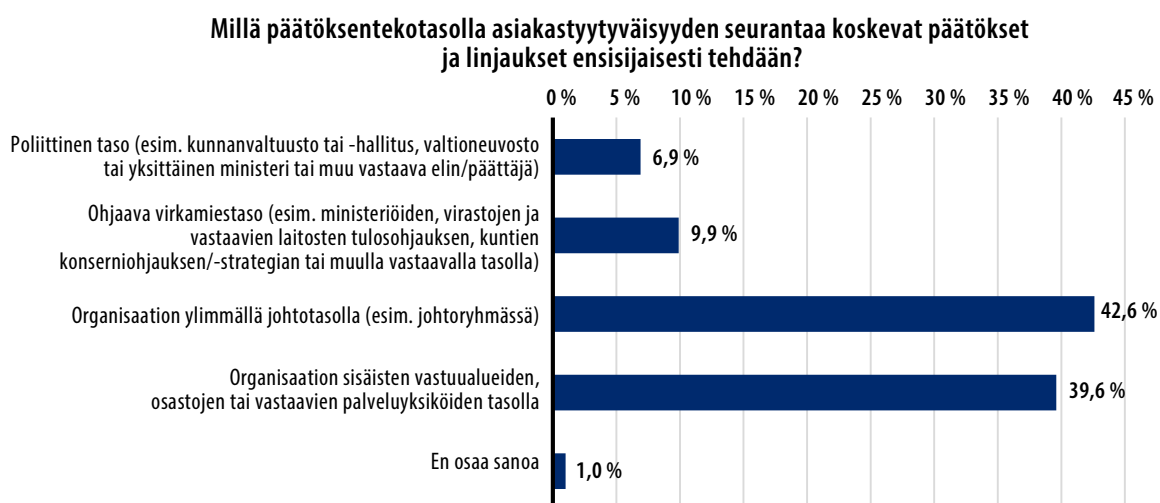
Kyselyaineiston mukaan asiakastyytyväisyyden seuranta nähdään julkisessa hallinnossa erittäin merkittävänä asiana (Kuvio 18.).

Kuvio 18. Asiakastyytyväisyyden merkitys julkisia palveluita tuottaville organisaatioille



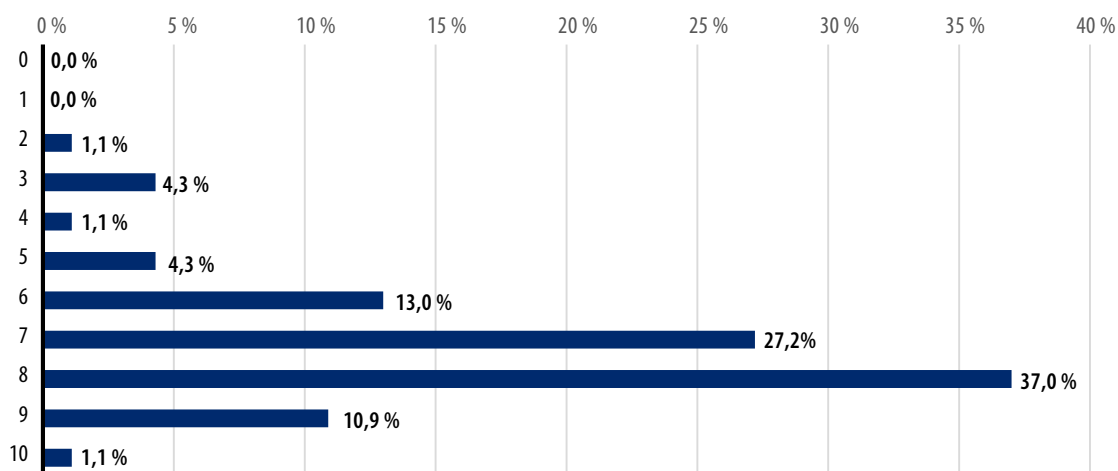
Kyselyyn vastanneet organisaatiot näkivät pääasiallisesti asiakastyytyväisyyden seuraimisen tärkeänä tapana kehittää organisaation toimintaa ja olla osa organisaation johtamisjärjestelmää. Organisaatioiden johto näkee asiakastyytyväisyystutkimukset tärkeänä toiminnan kehittämisen välineenä (Kuvio 19.).

Kuvio 19. Asiakastyytyväisyyden seurannan järjestämistä koskeva päätöksentekotasoa



Kyselyn vastauksissa toivottiin luonnollisesti myös, että asiakastyytyväisyyden seurantaan ja palautteen pohjalta tehtävään muutokseen panostettaisiin vielä enemmän osana palvelujen johtamista (Kuvio 20).

Kuvio 20. Asiakastyytyväisyystiedon hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä



Kyselyaineiston avoimissa vastauksissa tuli esille ajatusta siitä, että asiakastyytyväisyyden tutkiminen pitäisi kytkeä tiiviimmin organisaation johtamisjärjestelmään. Organisaatiossa pitäisi olla selkeä malli siitä, mitä tavoitteista poikkeavat asiakastyytyväisyysarvot tarkoittavat organisaation toiminnan kehittämisessä. Lisäksi asiakastyytyväisyyden pitäisi olla aidosti toiminnan keskiössä eikä pakollisena tehtävänä, tai vain mittausarvona, joka tulee saavuttaa.

Kyselyn avoimessa palautteessa kommentoitiinkin näin asiakastyytyväisyystutkimuksen merkitystä organisaation toiminnan johtamiseen ja kehittämiseen:

”Toivoisin aiheen laajentamista pelkästä asiakastyytyväisyydestä myös asiakaskokemuksen mittaamisen suuntaan. Asiakaskokemus palvelussa voidaan jakaa kolmeen tasoon:

(1) Toiminnan tasolla ovat mm. palveluprosessin sujuvuus, palvelun hahmotettavuus, saavutettavuus, käytettävyys ja tehokkuus.

(2) Tunteiden tasolla ovat erilaiset asiakkaalle palvelua käyttäessä syntyvät tuntemukset ja kokemukset, kuten miellyttävyys, helppous ja innostavuus.

(3) Merkitystasolla korostuvat palvelun käyttöön liittyvät mielikuvat ja merkitykset, kuten tarinat, lupaukset ja oivallukset.

Asiakaskokemus on myös linssi yhteiskuntaan ja sen ymmärtämiseen laajemminkin, sillä kokemus ylipäättään on tapa käsitteellistää koettua elämää ja asiakaskokemuksen voidaan katsoa soveltuvan hyvin monenlaisiin tilanteisiin, joita me ihmiset elämässämme kohtaamme kansalaisina, kuntalaisina, asiakkaina, vanhempina, omaishoitajina jne.”

Asiakastyytyväisyyskyselyt nähdään pääasiallisesti merkittävänä ohjaavana tekijänä koko organisaation toimintaan. Haasteena etenkin isossa organisaatiossa on asiakaspalautteiden välittyminen yhtenäisenä läpi organisaation. Tällaisessa tilanteessa asiakaspalautteella on merkitystä etenkin palveluja tuottavan toiminnan suorassa kehittämisessä, toisin sanoen miten asiakasrajapinnassa reagoidaan suoraan palautteeseen ja muutetaan tuotantoon liittyviä toimenpiteitä tämän mukaisesti.

Yksi tärkeä näkökulma on myös asiakaspalautteen merkitys henkilöstötyytyväisyyteen. Ylipäättään palautteen saaminen voi nostaa henkilöstön tyytyväisyyttä ja mahdollisuus kehittää omaa toimintaa voi myös tuoda vaikuttavuuden tunnetta omaan työhön. Toiminnan kehittyessä parempaan suuntaan palautteet asiakkaan kokemista parannuksista tuovat varmasti myös positiivista työntekijäkokemusta.

Palautteita pyritään esittämään asiakkaille läpinäkyvästi ja palautteista voidaan myös keskustella asiakkaiden kanssa. Toimiva asiakaspalauteprosessi voi myös vaikuttaa positii-visempaan kokemukseen palveluketjun alkupäässä ja vähentää erilaisten raskaampien palauteprosessien, kuten viranomaiskantelujen, määrää.

Tutkimusten merkitys toiminnan kehittämisessä

Kyselyaineiston perusteella lähes kaikki organisaatiot näkevät asiakastyytyvyyden erittäin tärkeänä sekä organisaation kokonaistoiminnan että yksittäisten palvelujen kehittämisen kannalta. Vastaajat haluavat, että jatkon kannalta kyselyissä keskitytään etenkin toiminnan kehittämiseen, ja panostettaisiin vähemmän erilaisten raportointivelvoitteiden täyttämiseen.

Kyselyyn vastanneiden mielestä asiakastyytyvyytutkimusten määrää pitäisi lisätä merkittävästi. Lisäksi vastanneiden mielestä pitäisi käyttää monipuolisemmin eri menetelmiä. Asiakaspalvelututkimusten toteuttamiseen liittyvän kyvykkyyden kasvattaminen nähtiin tärkeäksi. Erityisesti mittaamisen ja analysoinnin alueille sekä tutkimusten hyödyntämisen osaamiseen haluttaisiin panostaa. Vastanneiden keskuudessa on yleisesti halukkuutta lisätä yhteistyötä. Parhaiden käytäntöjen jakaminen ja yhteisten kyselytyökalujen hyödyntäminen nähtiin tärkeinä asioina. Osa koki työkalujen hallintaan menevän nyt liikaa resursseja, jotka ovat pois muun muassa palautteiden analysoinnista.

Kyselyyn vastanneiden mielestä yhtenäisistä yleisistä valtakunnallisista linjauksista tai standardeista ei olisi erityisesti hyötyä. Palvelualakohtaisesti tästä nähtiin olevan kuitenkin hyötyä. Tärkeänä seikkana nähtiin tiedonjako niin julkisen hallinnon organisaatioiden välillä kuin myös kansalaisten kanssa tehtävästä yhteiskehittämisestä. Kuitenkin ylipäättään pidetään tärkeänä, että palveluita tuottava organisaatio itse pystyisi määrittämään oman toiminnan mittaamiseen ja seurantaan liittyvät käytännöt.

Avoimuus asiakastyytyvyytiedon osalta nähtiin keskeisenä asiana kyselyyn vastanneiden joukossa. Halu kehittää toimintaa avoimemmaksi on myös parantanut toimintaan liittyvää asiakasviestintää. Palautteen avoimuus ja siihen reagointi osoittaa myös organisaation kykyä kehittää toimintaa asiakaspalautteen pohjalta. Tämä luo asiakkaille halua antaa palautetta ja kansalaisille roolin toiminnan kehittämiseen.

Organisaatiossa tunnistetaan nykytilassa myös merkittäviä kehitystarpeita asiakastyytyvyytutkimusten ja -kyselyjen toteuttamiseen. Osassa organisaatiota saattaa puuttua systemaattinen ja läpinäkyvä tutkimusten seuranta. Kyselyn mukaan tutkimuksista ja kyselyistä tilastollista analyysiä tekee säännöllisesti 70 prosenttia toimijoista. Lisäksi tarvittaisiin kykyjä ja resursseja toteuttaa syvällisempiä asiakastyytyvyytutkimuksia, jotka voisivat olla vaikuttavampia toiminnan kehittämisen kannalta. Nähtiin, että numeraalisen tiedon

kerääminen ei pelkästään riitä, kun halutaan ymmärtää asiakastyytyväisyyttä syvällisemmin. Tähän liittyy tiiviisti tiedon merkitys ja sen keräämisen hyödyllisyys. Helposti kerättävät pisteyttävät mittarit eivät välttämättä auta riittävästi toiminnan kehittämisessä, vaan tarvitaan muitakin keinoja tutkia asiakastyytyväisyyttä.

Yksi näkökulma asiakaskyselyiden hyödyntämisen haasteissa on tiedon sirpaleisuus ja tällaisen hajanaisen tiedon käsittely. Tietoja kerätään eri lähteistä niin digitaalisesti kuin suoraan asiakasrajapinnassa työskentelevien henkilöiden toimesta. Haaste onkin kerätä tällainen tieto siihen muotoon, että se on helppo raportoida ja esittää ymmärrettävästi. Tässä yhteydessä ongelmaksi voi tulla myös ulkopuolisten toimittajien työkalut, joiden kehittäminen voi olla hidasta ja kallista. Lisäksi on voinut käydä niin, että palautteen keräämiseen hyödynnetään siihen suunnittelematonta työkalua, joka saattaa tuottaa ongelmia palautteen keräämisessä ja tiedon hyödyntämisessä.

Eri toimijoiden kykyä hyödyntää asiakastyytyväisyysmittauksia kyseisen organisaation operatiivisessa kehittämisessä pitäisi edelleen parantaa. Tällä hetkellä toiminnanohjaukseen liittyvä mittaaminen voi olla hyvinkin reaaliaikaista ja toiminnan ongelmakohdat nopeasti sekä helposti tunnistettavissa. Laadukkaasta tiedonkeruusta ja analyysistä huolimatta etenkin tuotannollisissa organisaatioissa ongelmana voi olla kuitenkin kyvyttömyys kehittää toimintaa ketterästi ja vaikuttavasti.

Tulosten sekä datan hyödyntämisen parannus osana toiminnan kehittämistä

Tutkimusten aineistoja ei ole yleensä julkisesta saatavilla; vain noin 1/5 tutkimuksista on julkisia. Tutkimusten data-aineistojen koneluettavuudesta on myös hyvin heikosti saatavilla tietoa. Ne tutkimukset, joista raakadata on saatu, ovat pääosin koneluettavassa muodossa. Usein niissä hyödynnetään modernia API-rajapintaa (esimerkiksi THL:n Sotkanet / REST API tai Opetushallituksen Vipunen / Arvo API). Matriisiaineistossa on useita eri tutkimuksia, joissa käsitellään tietosuojan kannalta merkittävää henkilötietoon liittyvää aineistoa, kuten terveydentilaa, tai jopa poliittisia näkemyksiä. Tällaisia tietoja kerättiin aineiston mukaan ainakin noin kolmasosassa tutkimuksista. Tietosuojan järjestämisessä etenkin näissä tapauksissa on iso vastuu sekä datan hallitsijalla että käsittelijällä.

Aineiston perusteella julkisen hallinnon organisaatiot voisivat kiinnittää vielä enemmän huomiota tiedon jakamiseen organisaatioiden sisällä ja etenkin niiden välillä. Myös tutkimustiedon ja palautteen pohjalta tehtyjen kehitystoimenpiteiden vaikuttavuutta ja niihin liittyviä oppeja voitaisiin pyrkiä jakamaan enemmän julkisen hallinnon sisällä.

Vain alle puolella toimijoista on tutkimuksistaan ja kyselyistään raakadataa. Joidenkin tutkimusten osalta raakadata on jäänyt täysin tutkimuksen toteuttaneen alihankkijan haltuun. Näissä tapauksissa ulkopuolinen palvelun tarjoaja ei yleensä tarjoa rajapintaa, jonka

avulla tutkimuksen teettäjä voisi hyödyntää dataa suoraan tai saada datan haltuunsa. Merkittävä osa kyselyyn vastanneista ei itseasiassa tiedä, voivatko he saada raakadatan haltuunsa ja onko kyseinen data koneluettavaa sekä jaettavaa eri tahojen välillä. Valtaosalla kyselyyn vastanneista ei ole tietoa, voiko koneluettavuutta jotenkin kehittää. Kyselystä kävi myös ilmi, että tutkimusten ja kyselyjen toteuttajille voi olla epäselvää, mitä tietoja asiakastytyväisyystutkimuksista voidaan julkistaa.

Palveluntuottajan haltuun jäävä data tuottaa myös haasteita tietosuojan ja -turvaan liittyvissä asioissa. Osassa kyselyjä kerätään hyvinkin arkaluonteisia tietoja, kuten vastaajan poliittisia mielipiteitä ja terveydellisiä tietoja, joihin kohdistuu erityisiä tietosuojavaatimuksia. Asiakkaille tehtävien tutkimusten ja kyselyjen vastaukset voivat myös suoraan sisältää sensitiivistä dataa johtuen vastaajasta, joka on kirjoittanut avoimiin kenttiin liian yksilöiviä tietoja. Lisäksi vastausten anonymiteettiä ei aina pystytä otoskoon tai kyselyjen sisällön vuoksi yksiselitteisesti rajaamaan. Myös kyselyjen raakadata voi sisältää sellaisia tietoja, joita ei voida jakaa johtuen lainsäädännöllisistä seikoista.

Ulkopuolisen palveluntuottajan tulee kyetä hallitsemaan saamansa tiedot erilaisten tietosuoja ja -turvavaatimusten mukaisesti. Tunnistettujen kerättävien erityisten arkaluonteisten tietojen lisäksi voi datan käsittelyn yhteydessä syntyä erilaisia henkilöön liittyviä yksilöiviä tietoja. Palveluntuottajien tulee kyetä hallitsemaan tietosuojan ja -turvaan liittyvät vaatimukset niin nyt kuin myös tulevaisuudessa. Tähän liittyen tulisikin asettaa selkeät yhtenäiset vaatimukset koskien asiakas- ja kansalaistyytyväisyystutkimuksien tiedonhallintaa ja varmistaa, että nämä huomioidaan yhteneväisesti koko julkisen hallinnon alueella.

Lisäksi datan siirto ja datan pohjalta tehdyt erinäiset analyysit ja raportit voivat olla lisämaksullisia. Tutkimusaineiston pohjalta ei pystytä ottamaan kantaa siihen, miten lisämaksullisuus vaikuttaa tutkimusten toteuttamisen kokonaistaloudellisuuteen. Tämä on kuitenkin asia, joka olisi hyvä ottaa huomioon, kun teetetään tutkimuksia ulkopuolisen palveluntarjoajan kanssa. Tutkimusaineiston pohjalta käy ilmi, että tutkimustuloksia on myös saatavilla rajoitetusti tilaajan lisäksi eri sidosryhmille. Tutkimusaineistosta ei selviä, kuinka ja millä perusteella mitäkin tietoja sidosryhmille jaetaan ja miten jakamista rajoitetaan.

4.5 Keskeisimmät havainnot tutkimusaineistosta

Asiakasnäkökulma keskiössä

Kansalaisia on yhä enemmän määrin alettu pitää asiakkaina. Tämä on edelleen käynnissä oleva kulttuurinen muutos. Asiakas- ja kansalaistyytyväisyys nähdäänkin merkittävänä osana julkisen sektorin strategiaa. Julkinen hallinto on tehnyt useita yleisen tason linjauksia asiakaspalautteen merkityksestä. Asiakaspalaute ja asiakkaiden tyytyväisyyden tutkiminen nähdään hyvin keskeisenä osana kansalaisten tyytyväisyyttä julkista hallintoa kohtaan. Julkisen hallinnon palvelujen tulevaisuus nähdään strategian ja eri linjausten pohjalta hyvin asiakaskeskeisenä ja panostus suuntautuu etenkin digitaalisiin palvelukanaviin.

Digitaalisia palvelukanavia on tarkoitus kehittää yhdessä asiakkaiden kanssa ja asiakkailta saadun palautteen hyödyntäminen on tunnustettu keskeiseksi tekijäksi. Julkinen hallinto pyrkiikin tällä tavalla käyttämään moderneja digitaalisten palvelujen kehittämisen menetelmiä, jotka huomioivat sekä palveluja käyttävät asiakkaat että niitä kehittävät toimijat.

Asiakasnäkökulma onkin keskeisesti läsnä toiminnan kehittämisessä; asiakastyytyväisyys on mitattava elementti ja osa tiedolla johtamista. Esimerkiksi Kelan strategisena tavoitteena on tarjota erinomainen asiakaskokemus – pääfokuksessa asiakastyytyväisyyden parantaminen prosessiautomaation avulla.

Asiakastyytyväisyystutkimusten toteuttamiseen on yhteisesti mietitty julkisen hallinnon yleislinjat ja yleisohjeet, jotka samalla antavat myös hyvin konkreettisia ohjeita asiakastyytyväisyyden toteutukseen.

Sellaisia tutkimuksia, joilla olisi pyritty selvittämään potentiaalisten asiakkaiden näkemyksiä virastojen tuottamista julkisista palveluista, on tehty vain vähän. Virastojen keräämä asiakastyytyväisyystieto tulee palveluita käyttäneiltä asiakkailta, mutta palveluiden potentiaalisten käyttäjien näkemykset jäävät usein pimentoon. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta syrjäytyneet ovat yksi tällainen ryhmä, josta tarvittaisiin tietoa enemmän (esimerkiksi mikä selittää sitä, miksi he eivät hakeudu palveluihin, joita heillä olisi oikeus saada). Yhteiskunnan kannalta olisi kriittistä, että nämä erityistä tukipalvelua tarvitsevat asiakkaat tavoitetaan ja heidän palvelemiseensa liittyvät saavuttavuusesteet saadaan tutkittua.

Laki- tai muista muutoksista johtuviin palvelujen kysynnän äkilliseen kasvuun ja lisääntyneeseen (negatiiviseen) asiakaspalautteeseen reagoiminen on – usein sosiaalisen median takia – parantunut monin paikoin. Esimerkiksi poliisin lupapalveluihin kohdistuneeseen julkisessa keskustelussa esitettyyn kritiikkiin reagoitiin nopeasti resursseja lisäämällä.

Määrä ja laatu ovat pääasiallisesti riittäviä

Tutkimuksia ja kyselyitä tehdään laajasti eri valtionhallinnon organisaatioissa. Kerätyn aineiston mukaan tutkimusten toteuttaminen on myös yleisesti systemaattista ja säännöllistä. Tutkimukset ja kyselyt ovat yleensä tarkasti kohdennettuja ja menetelmät soveltuvat hyvin tietotarpeeseen. Asiakastytyväisyysmittaukset toteutetaan yleisesti palvelujen käyttäjille, kansalaistutkimukset laajemmin määritettyyn kohderyhmään. Tutkimukset ja kyselyt huomioivat yleisesti hyvin sen, ketä ne koskettavat ja mikä merkitys tällä palvelulla on tutkimukseen vastaajalle. Tutkimusmenetelmät ovat hyvin mietittyjä ja niissä käytetään yleisesti hyväksi havaittuja malleja.

Todennäköisesti erilaisia ja eri tasoisia tutkimuksia, kyselyitä ja selvityksiä tehdään tuhansia vuodessa. Lukumäärä ja variaatio lisääntyvät siirryttäessä valtakunnantasolta alue- ja paikallistasolle. Joukossa on myös runsaasti erilaisia kerta- ja satunnaisluonteisia tutkimuksia. Nämä seikat tuottavat tietopohjaan varmasti hajanaisuutta ja lisäävät kustannuksia tiedonhankintaan ja -hallintaan. Esimerkiksi puutteellisen historiatiedon takia vanhoja tutkimuksia ja niiden aineistoja ei voida hyödyntää. Lisäksi tutkimuksissa kerätty data ei aina siirry tutkimuksen toimeksiantajalle eikä sitä ole välttämättä saatavilla koneluettavassa muodossa.

Valtionhallinnon piirissä asiakastytyväisyys- ja sidosryhmäselvitysten määrä on kasvanut 2010-luvun aikana. Monet kyselyt ovat laadukkaasti toteutettuja ja vakiintuneita, mikä mahdollistaa kehityksen ajallisen seuraamisen. Vakioidut tutkimukset toteutetaan pitkäjänteisesti samojen tutkimusten toteuttajien kanssa. Tämä tuo tutkimuksiin selkeästi jatkuvuutta ja huomioi tutkimuksen aiheeseen sekä tuloksiin liittyvää hiljaista tietoa. Tutkimuksia kehitetään myös jatkuvasti. Kehittämisessä arvioidaan niiden toteutustapoja ja sisällön soveltuvuutta tutkimuskysymykseen. Kohteena on myös sellaisia palveluita, joista saadaan vain vähän palautetta (otos jää pieneksi) ja tällöin tiedon hyödynnettävyys on heikkoa. Asiantuntijahaastatteluissa tuli esiin, että edustuksellisuuden haasteen varmistamiseksi tarvitaan useita erilaisia tutkimusmenetelmiä. Kyselyiden volyymin voimakkaan kasvun kääntöpuolena on niihin osallistumisen heikentyminen, joka aiheuttaa haasteen tiedon laadulle.

Eri virastojen ja hallinnonalojen toteuttamat selvitykset ovat keskenään hyvin erilaisia. Poikkeuksen muodostaa etenkin T-Median "Luottamus & Maine" -tutkimus, jossa samaa tutkimusmetodia sovelletaan jokaiseen julkiseen organisaatioon huolimatta hallinnonalasta.

Aineiston osana olevissa asiantuntijahaastatteluissa kommentoitiin, että pääsääntöisesti tutkimuksiin ja kyselyihin vastataan totuudenmukaisesti ja uskalletaan kertoa oma mielipide. Toisaalta ne, joita yhteisten asioiden hoitaminen ei kiinnosta, osallistuvat entistä

vähemmän. Edustuksellisuuden haasteen varmistamiseksi tarvitaan useita erilaisia tutkimusmenetelmiä. Kyselyiden volyymin voimakkaan kasvun käänköpuolena on niihin osallistumisen heikentyminen, joka aiheuttaa haasteen tiedon laadulle.

Asiantuntijahaastattelumateriaalin mukaan joissakin virastoissa tutkimuksista saadut tulokset ovat parempia kuin mitä virastossa itse ajatellaan toiminnan laadusta. Tästä on herännyt kysymys: mitataanko asioita oikein?

Lisää panostusta yhtenäisiin toimintatapoihin ja vertailuun

Julkinen hallinto on tietopolitiikan strategisissa tavoitteissa linjannut, että tiedon hyödyntämistä ja avaamista koordinoidaan valtakunnallisesti. Tämä koordinoinnin tavoite ei kuitenkaan vielä toteudu asiakastytyväisyyden tutkimisessa. Tietopolitiikan strategian tiedonhallinnan tavoitteet eivät myöskään näy kokonaisuudessaan kyselyiden toteuttamisessa; käytössä on paljon erilaisia formaatteja, ja tämä tuottaa tehottomuutta. Tällöin tarvitaan lukuisten erilaisten järjestelmien ylläpitoa sekä jokaisen kyselyn osalta erillinen tekninen suunnittelu, toteutus ja aineiston koostaminen.

Yleisesti katsoen tutkimuksia ei koordinoita yhteisesti, vaan niitä tehdään organisaation omista lähtökohdista käsin. Tämä aiheuttaa jonkin verran päällekkäisyyksiä. Jokaisella tutkimuksella on oma funktionsa ja taustalla usein tilaajan/toteuttajan/rahoittajan intressi.

Kuntasektorilla mikään taho ei kerää yhteen eri organisaatioiden teettämiä tutkimuksia ja niiden tuloksia. Esimerkiksi kuntakentällä vaikuttaa kuntien keskinäinen erilaisuus, joka voi ilmetä myös kuntien sisällä (esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen välillä). Koordinaation puute vaikuttaa osin siihen, että tiedon saatavuus on heikkoa.

Aineistoista puuttuu pitkälti vertailukelpoisuus, mikä johtuu erilaisista formaateista, otoksen muodostamasta luotettavuustasosta ja toimitusmuodosta. Tutkimuksen modernisointikehitys saattaa myös aiheuttaa sen, että vertailtavuus aiempien vuosien tutkimusten kanssa heikkenee. Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä säilyttämään tutkimusmenetelmät ja -kysymykset muuttumattomina, vaan niidenkin pitää elää toimintaympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten mukana.

Jotkut organisaatiot ovat käyneet keskusteluja yhteistyöstä ja koordinoinnista (esimerkiksi VM ja Kuntaliitto), mutta ne eivät ole juurikaan johtaneet käytännön toteutuksiin. Toimijat osallistuvat muiden tahojen tutkimushankkeisiin, mikäli niillä on kytkös organisaation strategiaan (esimerkiksi Kuntaliiton yhteistyö E2:n kanssa). Jotkut organisaatiot seuraavat aktiivisesti, mitä viranomaiskumppanit ja edelläkävijät (esimerkiksi Verohallinto) tekevät ja pyrkivät oppimaan toisilta. Joillakin organisaatioilla on sisäinen koordinoitiryhmä,

esimerkiksi THL:llä asiakaspalauteverkosto, joka ylläpitää kokonaiskuvaa ja estää liiallisen eriytymisen kehittymisen. THL:llä on myös yhteinen sähköinen lomakepalvelu. Myös Helsingin kaupungilla on verkosto, joka pyrkii ”ristipölyttämään” eri tietovarantoja keskenään.

Panostuksia tarvitaan lisää teknologiaan, tietojen saatavuuteen ja avoimuuteen

Kyselyt tehdään lähes poikkeuksetta sähköisesti. Kyselyitä pyritään myös tekemään hyvin reaaliaikaisesti ja tämän tyyppisissä kyselyissä hyödynnetään tehokkaasti moderneja teknologioita kaupallisten kumppaneiden kanssa. Laajamittaisissa kyselytutkimuksissa hyödynnetään myös paljon erilaisia valmisratkaisuja.

Avoimuus toteutuu hyvin vain pienessä osassa asiakastyytyväisyyskyselyitä. Tutkimusaineisto ja -raportit ovat toki näissä tapauksissa helposti saatavilla. Näissä tapauksissa avointen teknisten rajapintojen hyödyntäminen on myös laajamittaista. Tällä hetkellä asiakas- ja kansalaistyytyväisyyteen liittyvät tiedot ovatkin osin ”verhon takana”; on tiedettävä etukäteen, mitä on etsimässä ja mistä. Asiakastyytyväisyystutkimuksista ei useinkaan ole julkaistu omia raportteja tai ne eivät ole julkisesti saatavilla. Vastaavasti tämä näkyy myös kyselyiden raakadatan julkisessa saatavuudessa. Lisäksi on havaittavissa, että iso osuus tutkimuksista ei ole koneluettavassa muodossa eikä niihin liittyvä aineisto saatavilla avoimesti. Osa koneluettavasta aineistosta on ostettavissa toteuttajalta vain lisämaksusta. Julkisen hallinnon osalta tiedon avoimelle jakamiselle ei kuitenkaan nähty varsinaisia esteitä – kunhan anonymiteettiin ja tietosuojaan liittyvistä asioista huolehditaan. Tietojen maksullisuus aiheuttaa kuitenkin haasteita. Järjestöillä voi olla myös hallussaan sellaisia strategisia aineistoja, joista halutaan pitää kiinni.

Sellaisten tyytyväisyys selvitysten, jotka eivät kohdistu suoraan yksittäisen organisaation palvelutoimintaan tai jotka eivät sisällä erityisen kohdennettuja tietoja, tulosraportit ovat usein julkisesti saatavilla (esimerkiksi Väyläviraston tienkäyttäjätyytyväisyystutkimukset tai Traficom:n kysely kansalaisten tyytyväisyydestä liikennejärjestelmään). Suoraan yksittäisen organisaation palvelutoimintaan kohdistuvat tyytyväisyys selvitysten raportit ovat harvemmin julkisesti saatavilla ja tyypillisesti niiden tuloksiin viitataan lyhyesti tilinpäätöksissä, toimintakertomuksissa ja muissa vastaavissa julkisissa dokumenteissa.

Tyytyväisyys selvitysten raakadata on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta harvoin julkisesti saatavilla. On myös mahdollista, että mikäli selvityksen on toteuttanut ulkopuolinen taho, tilaajaorganisaatiolla ei ole raakadataa hallussa missään muodossa. Tällä hetkellä tällaisten selvitysten data on hyvin heikosti saavutettavissa avointen rajapintojen (API) kautta. Tämän selvityksen aikana tunnistettiin toki hyviä avoimia tietopankkeja, kuten esimerkiksi THL:n toteuttamien kyselyiden tilastotietokannat ja Opetushallituksen ylläpitämä tilastopalvelu Vipunen.

Erilaisten rekistereiden hyödyntämistä pitkäjänteisessä asiakas- ja kansalaistyytyväisyysmittauksessa voitaisiin kehittää pidemmälle tutkimustyössä. Julkishallinnon palvelukanaavia, kuten Suomi.fi-sivustoa, voitaisiin hyödyntää myös aktiivisemmin palautteiden pyytämisessä. Lisäksi palautteiden antamiseen voitaisiin ohjeistaa ponnekkaammin.

Vastaajan aktivoinnin kannalta olisi tärkeää, että tutkimukseen vastaamisesta seuraa palaute. Tutkimusaineistosta ei käy suoraan ilmi, toimitetaanko vastaajille jotain palautetta esimerkiksi raporttina tai analyysina tutkimuksesta. Myöskään ei käy ilmi, saako vastaaja itselleen omat vastaukset koottuna tai vastauksiin liittyvää vertailutietoa verrokiryhmästä. Olisikin mietittävä, että pitäisikö aktivoinnin näkökulmasta ainakin nopeisiin ja yksinkertaisiin asiakastyytyväisyyspalautteisiin kertoa nopeasti vertailutietoa muiden palautteen antajien keskimääräisistä vastauksista.

Yleisellä tasolla vaikuttaa siltä, että digitalisaatio voisi tarjota enemmän hyödyntämismahdollisuuksia tietopankkien, analytiikan, tekoälyn (muun muassa sanapilvet) ja muiden teknologioiden avulla. Asiakastyytyväisyystiedon tuottamisessa tietojärjestelmillä on iso rooli; esimerkiksi KEHA:lla on kehityshanke menossa (tavoitteena palvelupolun toimivuuden mittaaminen). Kuntaliitossa on kehitetty Excel-pohjaisia sovelluksia, joiden avulla käyttäjät voivat itse perehtyä ja analysoida tutkimusaineistoja. Lopulta on pitkälti organisaatioista itsestään kiinni, kuinka tietoa hyödynnetään oman toiminnan kehittämisessä; vastuu analysoinnista jää organisaatioille itselleen. Myös tekoälyä voitaisiin hyödyntää laajemmin tietojen keräämisessä ja analysoinnissa. Sen avulla pystyttäisiin ohjaamaan vastaajia esimerkiksi oikeanlaisen tietosisällön tuottamiseen. Lisäksi tekoälyn hyödyntäminen palautteen analysoinnissa voisi olla laajamittaisempaa esimerkiksi sanallisen tiedon osalta.

Sosiaalisen median kanavien hyödyntäminen palautteen keräämisessä

Julkisen hallinnon toimijoista osa käyttää hyvinkin aktiivisesti sosiaalisen median kanavia keskustelun välineenä ja palautekanavana. Aineiston pohjalta ei käy kuitenkaan ilmi, miksi niin perinteisen kuin sosiaalisen median kanavien rooli tarkalleen on palautteen keräämisessä, kuinka systemaattisesti niitä käytetään palautekanavana, ja miten niitä tarkalleen hyödynnetään kehitystoimenpiteiden suunnittelussa sekä toteuttamisessa. Some-materiaalia analysoimalla saadaan esille hyvin erilaisia aiheita. Jotain kehitystä alueella kuitenkin on tapahtunut. Esimerkiksi KAKS:lla on jo olemassa valmiit työkalut ja Kela käyttää Jodelia nuorten kysymyksiin vastaamiseen. Somen osalta haasteena on edustavuus; rinnalle tarvitaan myös muita tutkimusmenetelmiä.

Mahdollisuuksia somen hyödyntämiseen palautteen keräämisessä ja analyysissä on kuitenkin paljon. Eri digitaalisten kanavien palvelut tarjoavat niihin integroituja analyysityökaluja. Tekoälyn avulla voidaan myös seurata eri some-kanavissa tapahtuvaa keskustelua ja kerätä tietoa esimerkiksi palvelutapahtumien toteutumisesta. Tämän tyyppinen analyysi

vaatii kuitenkin erityistä suunnitelmallisuutta sekä tiedonkeruun hallintaa, ettei palautteesta kerätä tarpeettomia tietoja ja luoda vahingossa epätarkoituksenmukaisia rekistereitä.

Tulosten hyödynnettävyys

Asiakastyytyväisyystutkimuksia tehdään pääasiassa omaa organisaatiota varten. Ne eivät varsinaisesti palvele tieteellistä tutkimusta, vaan eri tarkoituksia toiminnan ohjaamisesta tietojärjestelmien kehittämiseen ja vaikuttamistyöhön. Tuloksien arvioinnista puuttuu yhtenäinen kriteeristö, esimerkiksi jonkun toiminnon kehittämisinvestoinnilla saavutettu hyöty.

Tutkimusten tuottamaa tietoa ei nyt täysin hyödynnetä. Haasteina esille nousivat muun muassa analysointityökalujen puute (esimerkiksi tekstimassan käsittelyä varten) sekä tiedon sirpaleisuus (kuinka tuottaa luotettava kokonaiskuva). Joissakin organisaatioissa, kuten Kelassa, tiedon hyödynnettävyyttä varten on luotu selkeä ja vakiintunut prosessi (materiaalien läpikäyminen, ”Pääjohtajan katsaus” pohjalta).

Tutkimukset eivät välttämättä vastaa akuuttiin tiedontarpeeseen. Näin ollen ei saada selville, mikä on asiakastyytyväisyys ”nyt” ja onko tarvetta välittömiin toimenpiteisiin palvelun laadun kehittämiseksi.

Ministeriöillä (vastuulla hallinnonalan strateginen ohjaus) ja niiden alla toimivilla virastoilla ja laitoksilla on julkinen tilivelvollisuus, minkä takia odotetaan asiakastyytyväisyystulosten hyödyntämistä esimerkiksi viestinnässä. Palvelukokemuspalaute on käytetty jonkin verran palveluiden kehittämiseen, mutta tämän osalta toimintaa pystytään kehittämään vielä merkittävästi.

Yleistason selvityksistä Kuntaliiton toteuttama Kuntalaistutkimus ja FCG:n toteuttama KAPA-tutkimus ovat keskeisimpiä julkisten palveluiden kansalaistyytyväisyyden ”mittareita”. Niiden etuina ovat säännönmukaisuus, mitattavien asioiden pysyvyys ja tuotetun tiedon laatu sekä hyödynnettävyys. Viittauksia Kuntalaistutkimukseen tuli vastaan esimerkiksi muissa julkisen hallinnon selvityksissä (muun muassa Peruspalveluiden tila -raporteissa). Nämä kyseiset tutkimukset toki toteutetaan harvoin; molemmat neljän vuoden välein. Lisäksi niiden hyödynnettävyyttä rajoittaa niiden maksullisuus ja perustuminen otokseen eli toisin sanoen, niiden kerryttämä tutkimusdata ei ole julkisesti saatavilla ja ne kertovat ainoastaan niihin osallistuneiden kuntien palveluiden käyttäjien asiakaskokemuksista, minkä vuoksi tutkimuksen tuloksista ei voida tehdä yleisiä päätelmiä kuntapalveluiden tilasta.

Yleisselvityksissä ja barometreissä on voimakkaasti läsnä kuntaperspektiivi eli pyydetään ilmaisemaan näkemys kuntien tuottamista palveluista. Kun kysytään mielipiteitä esimerkiksi poliisista tai tuomioistuimista, usein pyrkimyksenä on selvittää tällaiseen instituutioon kohdistuva yleinen arvostus tai luottamus. Lisäksi on olemassa erilaisia toistuvia tutkimus- ja selvityssarjoja, joissa saatetaan kertaluonteisesti selvittää kansalaisten näkemyksiä julkisista palveluista (näitä ei ole koottu aineistoon). Esimerkkeinä EVA:n Arvo- ja asennetutkimukset sekä Kunnallisalan kehittämissäätiön Kansalaismielipide ja kunnat - Ilmapuntari.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä

Terveyspalveluista on saatavilla kaikkein kattavimmin niin asiakastytyväisyys- kuin kansalaistyytyväisyystietoa. THL on keskeinen toimija, joka toteuttaa useita erilaisia selvityshankkeita. Näistä osa perustuu suoraan asiakaspalautteen keruuseen ja analysointiin. Lisäksi THL toteuttaa sellaisia selvityshankkeita, joissa fokus ei varsinaisesti ole asiakaspalautteessa, mutta tällaista tietoa kuitenkin syntyy osana niitä.

THL:n selvityshankkeissa kertynyt data on avoimesti saatavilla ja analysoitavissa THL:n kehittämällä ohjelmilla (erityisesti viimeisimmät selvitykset). Osa selvityksissä saatavista tiedoista on saavutettavissa Sotkanet REST API -rajapinnan kautta. Muiden tahojen yleisselvitykset täydentävät kuvaa terveyspalveluista kansalaistyytyväisyysnäkökulmasta (kuten Kuntalaistutkimus ja KAPA-tutkimus).

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut keräävät systemaattisesti opiskelijapalautetta valmistumisvaiheen opiskelijoilta sekä toteuttavat uraseurantakyselyitä. Myös ammatillisen koulutuksen parissa toteutetaan vastaavanlaisia kyselyitä, mutta lukiot ovat poikkeus. Näiden kyselyiden tuloksia käytetään yhtenä rahoituskriteerinä. Tulokset on koottu Opetushallinnon tilastopalveluun (Vipunen), jossa on mahdollista analysoida kyselyiden tuloksia.

Kuviossa 21 on esitelty kaksi esimerkkiä hyvistä käytännöistä (THL ja Opetushallinto):

Kuvio 21. THL:n ja Opetushallituksen asiakastytyväisyystiedon keruuseen liittyvät käytännöt

	THL	Opetushallinnon tilastopalvelu
Toistuvuus	Useita säännöllisesti toteuttavia valtakunnallisia asiakastytyväisyystutkimuksia. Joissakin kyselyissä hyödynnetään vakioitua kyselylomaketta (THL11)	Erilaisia opiskelija- ja uraseuranta/työelämäpalautekyselyjä: Kohdistuvat ammatilliseen koulutukseen sekä korkeakoulutukseen (AMK:t ja YO:t). Kyselylomakkeet ovat vakiintuneita, joihin on mahdollisuus tehdä lisäkysymyksiä.
Laatu	Aineiston laatu ja edustavuus on korkea. Aikasarjat ulottuvat pääasiassa 2010-luvun puoliväliin, joissakin tapauksissa vielä pidemmälle.	Aineiston laatu ja edustavuus on korkea. Kyselyiden pilotoinnin juuret 2010 –luvun alkupuolelta, mutta vakiintuneet muutaman vuoden jälkeen. Tulokset ovat osa rahoituskriteeristöä.
Analysointi	Mahdollisuudet ovat monipuoliset. Vastaajien taustatietojen suodattamismahdollisuuksien lisäksi mahdollista saada myös alueellisesti kohdennettua tietoa (jopa yksikkökohtaista palveluntuottajista).	Mahdollisuudet ovat monipuoliset. Vastaajien taustatietojen suodattamismahdollisuuksien lisäksi mahdollista saada jopa koulutuslinjakohtaisia tuloksia.
Datan saatavuus	Raakadata on valtaosin saatavilla. THL tarjoaa suoraan verkkoselaimissa käytettäviä analysointityökaluja.	Raakadata on valtaosin saatavilla. Vipunen-tilastopalvelu tarjoaa suoraan verkkoselaimissa käytettäviä analysointityökaluja.
Rajapinta	Käytössä Sotkanet REST API, jota kautta saatavilla osa asiakastytyväisyystutkimusten tuloksista. Asiakastytyväisyystutkimuksesta avautuu oma tilastonäkymä, jonka vuoksi esim. THL11-kyselylomakkeeseen perustuvien eri tutkimusten tulosten vertaaminen todennäköisesti edellyttäisi manuaalista työtä.	Käytössä Vipunen API, johon ei kuitenkaan sisälly edellä mainittujen selvitysten tulokset. Näiden selvitysten dataan pääsee ArvoAPI:n kautta, joka on ainoastaan korkeakouluille tarjolla oleva maksullinen lisäpalvelu.

5 Yhteenveto hankkeen keskeisimmistä havainnoista ja johtopäätöksistä

Tämän hankkeen tavoitteena on ollut selvittää ja kuvata a) millainen on kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila julkishallinnossa ja b) millaisin edellytyksin voitaisiin tulevaisuudessa muodostaa kokonaisnäkökulma julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen nykytilasta. Toisin sanoen, kyse on siis eräänlaisesta lähtötilannekartoituksesta ja sen pohjalta tehtävistä suosituksista kansalais- ja asiakaskokemuksen tietoperustan vahvistamiseksi.

Selvityshankkeessa tarkastelu rajattiin subjektiivisiin kansalais- ja asiakaskokemuksiin, joihin sisältyvät palveluiden käyttäjien niin omakohtaiset kuin mielikuviin perustuvat kokemukset palveluista. Siksi tarkastelun ulkopuolelle jäivät palvelukyvyn objektiiviset mittarit, joihin lukeutuvat muun muassa erilaiset suoritustilastot (esimerkiksi asiointikertojen lukumäärä). Asiakaspalautteiden kysyminen ja kansalaisten aktivointi palvelukehityksessä on ollut tunnetusti keskeinen toimenpide kansalaisten tyytyväisyyden kasvattamiseen julkisiin palveluihin liittyen. Tämän selvityksen aineiston mukaan positiivinen asiakaskokemus nähtiin myös olennaisena ohjaavana tekijänä digitaalisten palvelujen käyttöön, mikä taas palvelee julkisen hallinnon kehitysstrategiaa ja -tavoitteita.

Selvityshankkeen alussa hahmotettiin kokonaiskuva julkisiin palveluihin kohdistuvista asiakas- ja kansalaistyytyväisyyteen liittyvistä olemassa olevista ja julkisesti saatavilla olevista tutkimuksista ja muista vastaavista tietolähteistä. Analyysin kohteena olivat nimenomaan asiakas- ja kansalaistyytyväisyydestä keräämisessä hyödynnetyt menetelmät ja kerättyjen aineistojen luonne, eivät niinkään näiden selvitysten tulokset tai sisällöt. Aineistoanalyysin kautta saatua kokonaiskuvaa pyrittiin tämän jälkeen syventämään julkisen hallinnon yksiköiden edustajien haastatteluiden kautta saatavalla tulkinnalla sekä sähköisen kyselyn avulla. Lisäksi analyysin alustavista tuloksista käytiin keskustelua ja jatkotulkintaa hankkeen loppuvaiheessa järjestetyssä kehittämistyöpajassa.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Suomessa tehdään melko runsaasti ja kattavasti kansalais- ja asiakastyytyväisyyden seuranta- ja arviointia. Mittaamista tehdään niin valtionhallinnossa kuin alue- ja kuntatasolla. Monella julkishallinnon toimijalla (esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Opetushallitus ja Kansaneläkelaitos) on käytössään

säännöllisesti toistettavia barometrityyppisiä kyselyitä, joiden kautta kansalais- ja asiakastyytyväisyyden tilasta saadaan kerättyä edustavaa ja luotettavaa pitkäaikaisaineistoa sekä aikasarjoja.

Haasteena julkisen hallinnon kansalais- ja asiastyytyväisyyden keräämisessä on kuitenkin tällä hetkellä seurantatiedon kokoamisen pistemäisyys, hajanaisuus, yhteisten indikaattorien puute ja asiakastyytyväisyyspalvelusten tuottamien tietojen keskinäinen yhteismittomuuus. Nämä kaikki vaikeuttavat eri kyselyiden ja seurantatutkimusten tuottaman palautetiedon kokoamista ja yhdistämistä ja tätä kautta kokonaisvaltaisen tilannekuvan synnyttämistä julkisiin palveluihin kohdistuvasta tyytyväisyyden tilasta. Osittain tästä johdetaan myös kansalais- ja asiakastyytyväisyystietojen hyödyntäminen palvelujärjestelmän kehittämisessä ja poliittisessa päätöksenteossa on jäänyt varsin vähäiseksi.

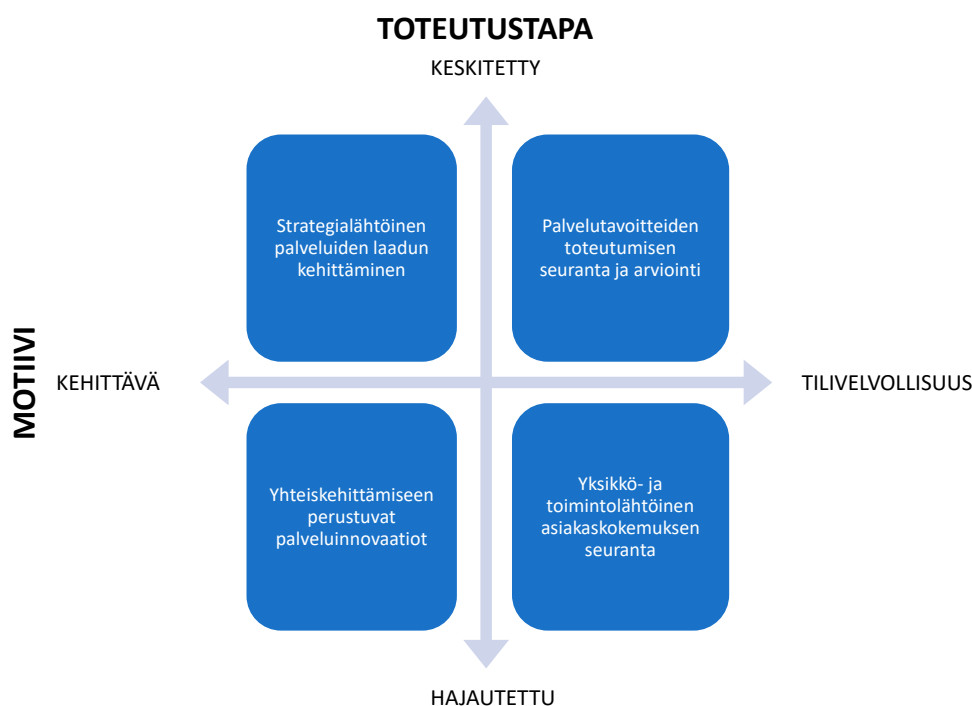
Julkishallinto on asettanut strategiseksi tavoitteeksi asiakkaiden kuulemisen ja näiden palautteiden huomioimisen palvelukehityksessä. Tämä on nyt laajasti huomioitu eri strategialinjauksissa sekä toimeenpanoon liittyvissä suosituksissa ja ohjeistuksissa. Tähän liittyen on myös selkeästi tehty toimenpiteitä, mutta eri organisaatiolla on myös paljon vielä asioita toimeenpantavana.

Julkisen hallinnon organisaatioiden tulee vielä tutkia digitaalisten työkalujen mahdollisuuksia asiakaspalautteen keräämisessä ja palautteen analysoinnissa. Aineiston mukaan yhtenäisiä teknologioita käytettiin hyvin vähän osana tyytyväisyyskyselyitä. Teknologian hyödyntäminen vaikuttaa olevan hyvin organisaatiovetoista; osa organisaatioista oli selkeästi huomionnut teknologian mahdollistamat asiat asiakastyytyväisyyden tutkimisessa.

Palveluiden hyvällä laadulla ensisijaisuuteen -raportti vuodelta 2019 määrittelee hallinnon keskeisiä tavoitteita ja tapoja kehittää asiakaskokemusta. Raportin mukaan asiointipalveluiden helppokäyttöisyydellä ja hyvällä palvelulaadulla voidaan edistää tavoitteena olevaa digitaalisten palveluiden käytön kasvua. Tämän selvityksen perusteella voidaan todeta, että vaikka digitaalisten palveluiden kehittämisen suhteen on tehty merkittäviä kehittämistoimenpiteitä (esimerkiksi Julkisen hallinnon uudistamisen strategia ja Suomen digitaalinen kompassi) on ohjelmien toimeenpanossa vielä kehitettävää etenkin asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden seurannan näkökulmasta. Merkittävin kehityskohde liittyy toimintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen ja hallinnonalojen ja -tasojen välisten erojen kaventamiseen. Nykyisellään digitaalisten palveluiden käytön ja niihin liittyvien asiakastyytyväisyyden seurantajärjestelmien kehittämistoimet keskittyvät liiaksi niin sanotuille edelläkävijävirastoille ja -organisaatioille (esimerkiksi Kela, verohallinto, DVV, KEHA-keskus, Kuntaliitto ja THL).

Datan avoimuus ja hyödynnettävyys ovat julkisessa hallinnossa strategisesti linjattuja keskeisiä toimintamalleja. Kuitenkin tutkimusaineiston perusteella vain viidesosassa tutkimuksista data oli avoimesti saatavilla eikä asiakastyytyväisyystietoa kyetä vielä hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi analyysien ja raporttien saatavuutta oli osassa tutkimuksia merkittävästi rajattu palvelutoimittajien toimesta. Avoimuuden ja tiedon merkitys on kuitenkin hyvin keskeistä julkisen hallinnon kehittämisessä, ja tähän onkin syytä jatkossa kiinnittää huomiota. Julkisen hallinnon tulisi ottaa myös toimintaohjeen muodossa kantaa tutkimusdatan omistajuuteen ja sen hyödyntämisen mahdollisuuksiin eri sidosryhmissä. Toimintayksiköiden omilla palveluilla asiakaspalaute tulisikin selkeästi ottaa johtamisen välineeksi ja siihen olisi sidottu osaksi muun muassa tulospalkkion muodostuminen.

Kuvio 22. Asiakas- ja kansalaislähtöisten julkisten palveluiden kehittämis- ja seurantamenetelmien nelikenttä



Kuviossa 22 on tiivistetty asiakas- ja kansalaistytyväisyyden mittaamisen ja hyödyntämisen lähestymistavat nelikenttään, jossa ilmiötä tarkastellaan kahden eri ulottuvuuden näkökulmasta: toiminnan motiivien ja toteutusmallin suhteen. Motiivilähtöisessä tarkastelussa voidaan pääsääntöisesti painottaa joko kehittämis- ja oppimisenäkökulmaa tai

vaihtoehtoisesti vastuun ja tilivelvollisuuden näkökulmaa. On kuitenkin muistettava, että tällainen malli on luonteeltaan ideaalimalli ja käytännön asiakaspalvelun kehittämishankkeissa molemmat näkökulmat ovat läsnä muodossa tai toisessa.

Vasemmassa yläkulmassa on kuvattuna toimintamalli, jossa näkökulma on vahvasti kehittämispainotteinen ja tiedonkeruun tapa keskitetty. Kutsumme tätä strategialähtöiseksi julkisten palveluiden kehittämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palveluiden kehittämisen suuntalinjat on määritelty yhteisen strategialinjauksen (esimerkiksi julkisen hallinnon strategia) kautta ja asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden kehittäminen noudattaa näitä linjauksia. Useat tässä raportissa kuvatut kansainväliset esimerkit noudattavat keskitettyä kehittämisnäkökulmaa. Palvelutavoitteiden toteutumisen seuranta- ja arviointimalli (kuvion 22 oikea yläkulma) puolestaan kiinnittää palveluiden tason ja laadun sekä asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden vielä vahvemmin julkilausuttuihin palvelutavoitteisiin (esimerkiksi palvelulupauksiin). Kuitenkin keskitettyyn toteutustapaan perustuvat mallit eivät kykenisi huomioimaan erilaisten julkisten palveluiden erityispiirteitä, koska ne perustuvat yleisluonteisiin palvelutoimintaan liitettäviin ominaisuuksiin, kuten esimerkiksi osaamistason, tehokkuuteen ja nopeuteen. Tämän vuoksi julkisia palveluita tuottavat organisaatiot tarvitsevat rinnalle sellaisia menetelmiä, jotka palvelevat välittömämmin niiden tieto- ja kehittämistarpeita.

Hajautettu tilivelvollisuutta painottava toimintamalli (kuvion 22 oikea alakulma) korostaa niin ikään julkilausuttuja palveluiden kehittämispäämääriä ja asiakaspalvelun laadun kehittämisen linjauksia. Tiedonkeruu on kuitenkin hajautettu toimintayksiköille. Suomessa kuntien toteuttamat niin sanotut ”valtuuston sitovien tavoitteiden” arvioinnit ovat esimerkkeinä hajautetun tilivelvollisuuden todentamisen käytännöistä. Arvioinnin kunnissa suorittavat kuntien tarkastuslautakunnat.

Viimeisenä mallina (kuvion 22 vasen alakulma) on hahmotettu hajautettua kehittämistoimintaa. Tämä on Suomessa tällä hetkellä yleisimmin käytössä oleva asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden tiedonkeruumalli. Käytännössä kyse on joko palvelutapahtuman yhteydessä kerätystä asiakaskokemuksen kartoittamisesta tai erilaisista asiakas- ja kansalaisraatimalleista sekä palveluiden yhteiskehittämisfoorumeista. Hajautettuun toteutustapaan perustuvien mallien kääntöpuolena olisi puolestaan se, että sen kautta olisi erittäin haastavaa muodostaa luotettavaa kokonaiskuva julkisten palveluiden asiakas-/kansalaistyytyväisyyden tilasta johtuen eri palveluita koskevien asiakas-/kansalaistyytyväisyystietojen keskinäisestä yhteismitattomuudesta, joka on seurausta tiedonkeruussa hyödynnettyjen metodien erilaisuudesta.

Sinänsä edellä kuvatut neljä toimintamallia (jotka ovat pohjimmiltaan eräänlaisia ideaalimalleja) eivät sulje toisiaan täydellisesti pois, vaan käytännössä niitä on mahdollista edistää rinnakkain. Tällöin on mietittävä tarkkaan, mitä tarkoitusta tietty toimintamalli

ensisijaisesti palvelee ja mitä tarkoitusta se ei palvele, mitä rajoitteita siihen kuuluu ja kenen tai keiden vastuulle sen toimeenpano kuuluu. Kuitenkin tämän selvityshankkeen havaintojen perusteella esitetyistä neljästä toimintamallista strategialähtöiselle julkisten palveluiden laadun kehittämiseksi olisi eniten tilausta ja tarvetta. Siinä keskitetty ulottuvuus luo parhaan perustan yhtenäiselle indikaattoriviitekehitykselle ja samaan aikaan se kytkee erilliset kehittämislustat ja -hankkeet osaksi valtakunnallisia asiakas- ja kansalaistytyväisyyden kehittämisen linjauksia. Yhteistä toimintamallia tulisi kehittää vaiheittain siten, että ensimmäisessä vaiheessa julkishallinnon toimijat määrittelevät yhdessä kansalais- ja asiakastytyväisyyden kehittämisen yhteiset suuntaviivat, toimintamallin sekä kehittämishankkeen roolit ja vastuut. Parhaiten tämä olisi toteutettavissa osana julkisen sektorin strategian päivytystä ja toimeenpanoa. Tämän jälkeen tulisi yhteisesti sopia mittaamiseen käytettävästä indikaattorijärjestelmästä. Sen tulisi sisältää kaikille yhteiset avainindikaattorit (KPI = *Key Performance Indicators*) ja toimiala- tai toimintayksikkökohtaisesti määrittyvät erillisindikaattorit. Tämän jälkeen on mahdollista pohtia yhteisen digitaalisen portaalin avaamista. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto on keskitetysti hyödynnettävissä. Vaatimus tiedon avoimuudesta voidaan toteuttaa API-rajapintojen avulla eri käyttötarkoituksissa. Hankkeen edistymisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että kansalais- ja asiakastytyväisyyden mittaamisen, raportoinnin ja tiedon hyödyntämisen tavoitteilla olisi vahva poliittinen tuki.

6 Kehittämissuositukset

Edellä on kuvattu, millainen on kansalais- ja asiakaskokemuksen tietopohjan nykytila julkishallinnossa sekä yleisiä näkemyksiä siitä, millaisin edellytyksin voitaisiin tulevaisuudessa muodostaa kokonaiskäsitys julkisten palveluiden kansalais- ja asiakaskokemuksen nykytilasta. Seuraavassa taulukossa 5 on esitetty joukko kehittämissuosituksia ja -toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Kutakin kehittämissuosituksista on taustoitettu ja perusteltu kokonaisuuden hahmottamisen helpottamiseksi.

Taulukko 5. Kehittämissuositukset ja niiden perustelut

KEHITTÄMISSUOSITUS	PERUSTELU
<p>Kehittämissuositus 1.</p> <p>Asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden kartoittamiseen tarvitaan selkeä yhtenäinen viitekehys ja julkishallinnon toimijoiden yhdessä sopima menettelytapa. Kartoittaminen voitaisiin toteuttaa joko vuosittain toistettavan keskitetyn kyselyn, useamman kerran vuodessa toteuttavan verkkopaneelin tai reaaliaikaisesti päivittyvän asiakaskokemuksen tiedonkeruun kautta.</p> <p>Yhteinen toimintamalli voitaisiin laatia esimerkiksi osana julkisen hallinnon strategian päivittämistä ja toimeenpanoa.</p>	<p>Suomen julkinen hallinto kokooa tällä hetkellä paljon kansalais- ja asiakastyytyväisyyttä käsittelevää seuranta- ja arviointitietoa. Haasteena on käytettävien tiedonkeruujärjestelmien, mittarien ja menetelmien epäyhteneväisyys sekä yhteismitattomuus. Tämän vuoksi kattavaa kokonaiskuvaa tyytyväisyydestä julkisiin palveluihin ei ole mahdollista muodostaa olemassa olevin tiedoin. Kehittämissuositusten ensimmäinen askel olisi yhtenäisen viitekehysten ja toimintamallin hahmottaminen.</p>

KEHITTÄMISSUOSITUS**PERUSTELU****Kehittämissuositus 2.**

Riippumatta jatkossa sovellettavasta tiedonkeruumallista, asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden selvittämiseksi on laadittava yhteinen indikaattorikehikko. Ennen käyttöönottoa sitä tulee pilotoida ja validoida. Lähtökohtana indikaattorikehikossa tulisi olla kaikille julkisen sektorin organisaatioille yhteiset niin sanotut geneeriset asiakas- ja kansalaistyytyväisyyden mittarit. Niiden lisäksi halutessaan toimintayksiköt tai toimialat voivat liittää järjestelmään omia strategisia tavoitteitaan palvelevia erillismittareita. Käytännössä tämä edellyttäisi myös ohjauk käytännön tehostamista ja kaikkien julkisen hallinnon organisaatioiden nykyistä vahvempaa sitoutumista.

Ilman yhtenäistä indikaattorikehikkoa on vaikeaa synnyttää yhteismitallista ja kattavaa kansalais- ja asiakastyytyväisyyden mittaamisjärjestelmää. Tällaisen mittariston puuttuessa myös tiedon käyttökelpoisuus ja hyödynnettävyys jäävät vähäisiksi.

Kehittämissuositus 3.

Yhteisen toimintamallin ja indikaattorikehikon valmistumisen jälkeen kansainvälisiä esimerkkejä (esim. Ranskan Services Publics+ -ohjelma tai Kanadan Citizens First -selvitys) seuraten, myös Suomessa olisi mahdollista kehittää julkisen hallinnon sähköinen tulosportaali. Portaali kokoaisi yhteen avointen rajapintojen kautta julkisten palveluiden toimintaa kuvaavia tunnuslukuja (niin objektiivisia kuin subjektiivisia mittarilukuja) ja mahdollistaisi tulosten monipuolisen analyysin ja hyödynnettävyyden. Tällainen tulosportaali palvelisi myös julkisen hallinnon avoimuuden ja tilivelvollisuuden toteutumista sekä poliittisen päätöksenteon tietotarpeita.

Sekä OECD että Suomen kannalta kiinnostavat verrokkimaat ovat kehittäneet kansalais- ja asiakastyytyväisyyden mittaamisen järjestelmiä. Muualla kehitetyistä malleista saisi hyvin myös Suomeen siirrettävissä olevia esimerkkejä. Niiden käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin tarkempaa perehtymistä ja jatko selvitystä kansainvälisten toimintamallien sisällöistä.

KEHITTÄMISSUOSITUS**PERUSTELU****Kehittämissuositus 4.**

Digitaalisten palveluiden kehittämistä on jatkettava vuoden 2021 valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. Yhtenä keskeisenä strategisena tavoitteena on se, että keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto on keskitetysti hyödynnettävissä. Tiedon avoimuus on tässä keskeisessä asemassa ja tätä painotetaan myös erilaisissa teknisten ratkaisujen vaatimuksissa ja hankintaperiaatteissa. Vaatimus tiedon avoimuudesta voidaan toteuttaa API-rajapintojen avulla eri käyttötarkoituksissa. Jatkossa digitaalisten palveluiden kohdalla tulisi lisätä asiakaslähtöisyyttä, yhteistyötä, semanttista ja teknistä yhteentoimivuutta, uudelleenkäytettävyyttä, tietovarantojen hallintaa ja hyödyntämistä, tietoturvan ja tietosuojan huomioimista sekä laatua ohjelmointirajapintojen kehityksessä.

Hyvistä strategisista linjauksista huolimatta tiedon avoimuuden suhteen on Suomen julkishallinnossa vielä kehitettävää. Ennen kaikkea tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa ja julkisten tietovarantojen hyödynnettävyydessä on kehitettävää.

Kehittämissuositus 5.

Kansalais- ja asiakastyytyväisyyden seurannan ja arvioinnin tulisi olla julkisen hallinnon jatkokehittämisessä keskeisessä asemassa. Asian eteenpäin menemistä jouduttaisi se, että asialla olisi vahva poliittinen tuki ja kehittämiseen olisi varattu riittävät resurssit.

Kansalais- ja asiakastyytyväisyyden kehittäminen on osa laajempaa julkisen sektorin ja julkisten palveluiden kehittämiskokonaisuutta. Ilman luotettavaa tietoperustaa julkisen sektorin kehittämisen strategisten linjausten toimeenpanosta on vaikeaa saada luotettavaa tietoa. Kansalaisten tyytyväisyys julkisiin palveluihin on keskeinen osa myös luottamusperustaa, joka puolestaan on demokraattisen järjestelmän peruskysymyksiä.

Kehittämissuositus 6.

Jatkokehittämisen tueksi on perustettava valtiovaraministeriön johdolla toimiva verkosto, joka koostaa laajasti julkisen sektorin kehittäjäyhteisöt.

Laaja-alaisen verkoston kautta olisi mahdollista tarkentaa tämän selvityksen kautta hahmotettua kansalais- ja asiakastyytyväisyyden mittaamisen nykytilaa sekä sopia yhteisistä toimenpiteistä tulevien kehittämislinjausten suhteen.

Liite 1 Haastattelut ja kehittämistyöpajan osallistajat

HAASTATTELUT:

Sami Borg, tutkimuspäällikkö (Kunnallisalan kehittämissäätiö)
Emilia Hämäläinen, erityisasiantuntija (sisäministeriö)
Markus Kühn, strategiajohtaja (Helsingin kaupunki)
Jukka Lyytinen, kehittämisasiantuntija (ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus)
Nina Nissilä, johtaja (Kela)
Marianne Pekola-Sjöblom, tutkimuspäällikkö (Kuntaliitto)
Pekka Rehn, ylijohdaja (Digi- ja väestötietovirasto)
Salla Sainio, kehittämisspäällikkö (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos)

KEHITTÄMISTYÖPAJAN OSALLISTUJAT:

Petri Uusikylä, hankkeen projektipäällikkö (Frisky & Anjoy Oy)
Urho Lintinen, arviointiasiantuntija ja hankeavustaja (Frisky & Anjoy Oy)
Jari Jokinen, johtaja ja hankeasiantuntija (Netum Oy)
Juha-Pekka Leskinen, johtaja ja hankkeen ohjausryhmän jäsen (Netum Oy)
Mikko Saarinen, finanssineuvos ja hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja (valtiovarainministeriö)
Annika Grönholm, asiakaspalvelupäällikkö (Opetushallitus)
Laura Heikkinen, asiantuntija (Energiavirasto)
Kirsi Hokkanen, kehittämisen asiantuntija (Kela)
Päivi Kokkonen, asiantuntija (Väylävirasto)
Jukka Lyytinen, kehittämisasiantuntija (ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus)
Sirpa Oksman, yksikön päällikkö (Kela)
Elina Piskonen, asiakaskokemuspäällikkö (Opetushallitus)
Pekka Ritola, tullilylitarkastaja (Tulli)
Anna-Maija Strömberg, erikoissuunnittelija (vankiterveydenhuollon yksikkö)
Ismo Tikka, asiakaspäällikkö (Valtiokonttori)
Johanna Vahtola, erityisasiantuntija (Säteilyturvakeskus)
Päivi Värtinen, palvelupäällikkö (Maanmittauslaitos)

LÄHTEET

- Arajärvi, M., Saukonoja, M. & Vääntinen, P. (2022), Julkisen hallinnon API-periaatteet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-907-8>
- Baredes, B. (2022), "Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience", OECD Working Papers on Public Governance, No. 52, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>
- Baromètre de la complexité administrative 2020, <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/barometre-2020-de-la-complexite-administrative>
- Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier (22ème édition), <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/22eme-edition-du-barometre-delouvrier-lopinion-des-francais-legard-de-leurs-services>
- Batista D. (2018), Citizens First 8. Key Insights and findings. Ipsos Public Affairs / Institute for Citizen-Centred Service.
- Boyle, R. (2020), Measuring Customer Satisfaction in Local Government. Institute of Public Administration (IPA).
- Brezzi, M., et al. (2021), "An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges", OECD Working Papers on Public Governance, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente & Monika Bauhr (2021), Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators, University of Gothenburg: *The QoG Working Paper Series 2021:4*.
- Chatterjee, R. and Suy, R. (2019), An Overview of Citizen Satisfaction with Public Service: Based on the Model of Expectancy Disconfirmation. *Open Journal of Social Sciences*, 7, 243-258. <https://doi.org/10.4236/jss.2019.74019>
- Citizens First (2021), Joint Council's Executive Monthly Report. January 2021.
- Collins, B. K., Kim, K. J., & Tao, J. (2019), Managing for Citizen Satisfaction: Is Good Not Enough? *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 5(1), 21–38. <https://doi.org/10.20899/jpna.5.1.21-38>
- Damgaard, P. R., & Nielsen, P. A. (2020), Does performance disclosure affect user satisfaction, voice, and exit? Experimental evidence from service users. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(2). <https://doi.org/10.30636/jbpa.32.113>
- Department of Public Expenditure and Reform of Ireland (March 2021), Our Public Service 2020 – Final Progress Report, <https://www.gov.ie/en/publication/7b381-our-public-service-2020-final-progress-report/>
- Department of Public Expenditure and Reform of Ireland (August 2020), Our Public Service 2020 – Selected Indicators & Trends, <https://igees.gov.ie/our-public-service-2020-selected-indicators-and-trends/#>
- Department of Expenditure and Reform of Ireland (December 2017), Our Public Service 2020 – Development and Innovation, <http://ops.gov.ie/>
- Department of the Prime Minister and the Cabinet (2021), The Citizen Experience Survey Methodological Report, <https://www.apsreform.gov.au/resources/reports/citizen-experience-survey-methodological-report>
- Department of the Prime Minister and the Cabinet (2019), Delivering for Australians. A world-class Australian Public Service: The Government's APS reform agenda. <https://www.apsc.gov.au/state-service/state-service-report-2019-20/chapter-2-supporting-recovery/delivering-australians>
- Digitaalisten asiointipalveluiden laatu -työryhmän loppuraportti (4.2.2019), Palveluiden hyvällä laadulla digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen. Digitaalisten asiointipalveluiden laatu. <https://vm.fi/documents/10623/12748193/Digitaalisten+asiointipalveluiden+laatu+-ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+loppuraportti/9acd8cff-0702-931a-0d5d-a97b9b216c3b>
- eGovernment Benchmark 2022. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>
- Executive Office of the President (2018), Delivering Government Solutions in the 21st Century, <https://www.actiac.org/documents/delivering-government-solutions-21st-century-reform-plan-and-reorganization>
- Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- González, S. (2020), "Testing the evidence, how good are public sector responsiveness measures and how to improve them?", OECD Working Papers on Public Governance, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1b10334-en>
- Grimmelikhuijsen, S. & Porumbescu, G. (2017), Reconsidering the expectancy disconfirmation model. Three experimental replications, *Public Management Review*, 19:9, 1272-1292, <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1282000>

- Hjortskov, M. (2019), Citizen Expectations and Satisfaction Over Time: Findings from a Large Sample Panel Survey of Public School Parents in Denmark. *The American Review of Public Administration*, 49(3), 353–371. <https://doi.org/10.1177/0275074018765822>
- Innolink Research Oy (2011), Julkisten palvelujen laatubarometri ja verkkopalvelut 2011.
- Irish Civil Survey Business Satisfaction Survey 2022, <https://www.gov.ie/en/publication/a5ab7-irish-civil-service-business-customer-survey-2022-research-report/>
- Irish Civil Service Customer Satisfaction Survey 2019, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/41898/d5bbdcf25b4a43a09554ea3bf81e27c3.pdf#page=1>
- KEHA-keskuksen tilinpäätös vuodelta 2020, <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180663/Toimintakertomus%20ja%20tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Kivelä, J. (1990), Julkisen sektorin tuottavuus ja siihen vaikuttaminen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1990:1.
- Norwegian Centre for Research Data, Citizen Survey, <https://search.nsd.no/en/series/8094839c-1cc5-40c8-be90-524707732190>
- OECD (2021a), Drivers of Trust in Public Institutions in Finland, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>
- OECD (2021b), “Serving citizens scorecards”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/199a0f56-en>
- OECD (2016), OECD Assessment of Ireland’s second Public Service Reform Plan (2014–2016). <https://www.oecd.org/governance/pem/ireland-assessment-of-public-service-reform-plan-2014-2016.htm>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2019), Kohti huippulaatua: Ammatillisen koulutuksen laatustrategia vuoteen 2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:29. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-657-7>
- Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO-hanke), <https://paloresearch.fi/>
- Praya City Group (2020), Handbook on Governance Statistics. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/praya-handbook-governance-statistics>
- Public Services and Procurement Canada (2022), 21st Annual Report on Government of Canada Public Opinion Research Activities. 2021 to 2022 Fiscal Year. <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rop-por/rapports-reports/2021-2022/index-eng.html>
- Public Service Commission, Kiwis Count, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/kiwis-count/>
- Rissanen, O-P. & Lahti, T. (2022), Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:33. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-752-2>
- S.671 – Federal Agency Customer Act of 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/671/text>
- Salminen, V.; Halme, K.; Järvelin, A-M.; Kettinen, J.; Uusikylä, P.; Lintinen, U.; Stenvall, J.; Vakkuri, J.; Johanson, J-E. (2021), Valtionhallinnon tulosoajasmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5>
- Services Publics+, <https://www.plus.transformation.gouv.fr/>
- Staes, P. & Thijs, N. (2008), European Primer on Customer Satisfaction Management. EUPAN.
- States Services Commission (2008), Understanding the Drivers of Satisfaction and Trust in Public Services – A Qualitative Study, <https://www.publicservice.govt.nz/research-and-data/?Search=&Topics%5B%5D=121-Trust%2Band%2Bconfidence>
- Suomen Akatemia, Osallistuva kansalaisuus ja muuttuva hallinta, <https://ratkaisujatieteesta.fi/osallistuva-kansalaisuus-ja-muuttuva-hallinta/>
- The Biden-Harris Management Agenda Vision: Towards an Equitable, Effective and Accountable Government that Delivers Results for All (2021), <https://www.performance.gov/pma/>
- Thijs, N. (2011), Measure to Improve: Improving Public Sector Performance by Using Citizen – User Satisfaction information. EUPAN.
- Tilastokeskus (2001), Julkisyhteisöjen tehtäväluokitus. Käsikirjoja 2001:41. https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/julkisyht_teht/
- Uusikylä, P. Lintinen, U. & Djakonoff V. (2021), Valtionhallinnon tulosoajasmallin arviointi. Kansainväliset käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:35. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-476-7>
- Valtioneuvosto (2022), Valtioneuvoston selonteko: Digitaalinen kompassi. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:65. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-906-9>
- Valtiovarainministeriö, Digitaalisten palveluiden laatu, <https://vm.fi/digipalveluiden-laatu>
- Valtiovarainministeriö, Julkisen hallinnon strategia, <https://julkisenhallinnonstrategia.fi/>
- Valtiovarainministeriö (2019), Valtion yhteiset palvelut 2019–2022. Konsernipalvelulinjaus. <https://vm.fi/documents/10623/2288810/Konsernipalvelulinjaus+2019-2022.pdf/94318d5d-63c1-3179-e005-0657f31ad99b/Konsernipalvelulinjaus+2019-2022.pdf>
- Valtiovarainministeriö (2014). Keskushallinnon virastorakenneselvitys. Keskushallinnon virastorakenne - kartoitusnykytilasta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2014.

- Valtiovarainministeriö (2013), Julkisen hallinnon asiakkuusstrategia, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM059:00/2012>
- Valtiovarainministeriö (2010), Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopolitiikan suunta-
viivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2010. <https://vm.fi/tulevaisuustyö>
- Van de Walle, S. (2018), Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. In: Ongaro, E.
& Van Thiel, S. (eds). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London:
Palgrave Macmillan, pp. 227–241. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_11
- Zhang, J. et al. (2021), The Expectancy-Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A
Meta-analysis and An Agenda for Best Practice. Public Administration Review, Vol. 82, Iss. 1, pp. 147-159.
<https://doi.org/10.1111/puar.13368>



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-253-6 (pdf)

Helmikuu 2023