



12.1.2012

## Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishanke

### Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen.

### Toimikausi

Hankkeen toimikausi on 15.1.2012 – 31.5.2013.

### Tausta

Valtion paikallishallinnon rakenne on 2000-luvulla, erityisesti sen ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella, kokenut merkittäviä muutoksia. Valtion paikallisviranomaisten toimialueet ovat laajentuneet ja useiden perinteisesti selkeästi valtion paikallishallintoon kuuluviksi miellettyjen viranomaisten toimialueet noudattelevat nykyään lähinnä maakuntien rajoja. Rakennemuutokseen on liittynyt usealla hallinnonalalla myös palvelupisteverkon karsiminen, mutta kyseisestä kehityksestä huolimatta valtion paikallishallinnon viranomaisilla oli vuoden 2010 alussa edelleen lähes 1 200 omaa palvelupistettä. Yhteispalvelun näkökulmasta keskeisimpien valtion toimijoiden Kelan, poliisin lupapalvelujen, Verohallinnon, maistraattien ja työ- ja elinkeinotoimistojen osuus tästä kokonaismäärästä oli noin 750 palvelupistettä.

Asiakaspalvelurakenteen kehittäminen liittyy läheisesti myös kuntarakennemuutokseen. Kunnan oman asiakaspalvelurakenteen kehittäminen ja valtion asiakaspalvelurakenteen liittäminen siihen edesauttavat kuntarakenteen uudistamista. Kuntarakenteen uudistaminen vaikuttaa myös ratkaisuihin yhteisten palveluverkkojen omistamisesta ja kustannusten jakamisesta. Asiakaspalvelurakenteiden kehittämisessä otetaan huomioon myös tehtävien arviointi valtio-kuntasuhteessa.

Hankkeen työ liittyy 23.11.2011 asetetun Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän työhön. Työryhmän tavoitteena on hallitusohjelman linjauksia toteuttaen kartoittaa kuntien nykyiset tehtävät ja määrittellä kuntauudistuksella luotujen uusien kuntien tehtävät. Työryhmä kehittää myös kunnille mahdollisesti siirrettävien uusien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia.



Perinteinen tapa tarjota palveluja on, että asiakas hakee asiaansa liittyvän neuvonnan ja asiantuntijapalvelun käymällä yhden tai useamman kerran asianomaisen päätöksen tekevän tai palvelun antavan asiantuntijan tai ammattihenkilön luona. Saatavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi palveluja on jo tähän mennessä tarjottu ja tulee enenevässä määrin tarjota vaihtoehtoisten toimintaa tehostavien palvelukanavien kautta: asiointipalveluna yhteispalvelupisteissä tai puhelimitse, kokonaan sähköisenä palveluna, asiantuntijan etäpalveluna videoyhteydellä sekä näiden kanavien erilaisina yhdistelminä. Vaativissa ja monipuolisissa asiantuntijapalveluissa (esim. terveydenhuolto, opetus) palveluprosesseja voidaan kehittää ja on jo kehitetty yhdistelemällä sähköisiä osia, yhteispalvelua, henkilökohtaista asiantuntijapalvelua ja videoyhteyksien kautta annettua palvelua yhtenäiseksi palveluprosessiksi.

Perinteisten asiakaspalvelujen merkitys ja määrä on pienentynyt ja pienenee muiden palvelukanavien osuuden kasvaessa. Kun kysyntä toimijakohtaisissa palvelupisteissä vähenee, niitä lakkautetaan ja käyntiasioinnin saatavuus heikkenee ilman palvelun tarjoajien yhteistyötä. Käyntiasioinnin saavutettavuuden turvaamiseksi tarvitaan enenevässä määrin yhteispalvelua. Yhteispalvelussa voi olla saatavilla palveluita ns. avustavana asiakaspalveluna, tuettuna verkkopalveluna ja sähköisenä asiointina sekä viranomaisen oman henkilöstön antamana palveluna ajanvarauksella ja tulevaisuudessa etäpalveluna.

Yhteispalvelun perustana on laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007). Laissa säädetään yhteispalvelun perusteista ja siinä tarjottavista palveluista yleisellä tasolla. Lain mukaan yhteispalvelusta on tehtävä sopimus sitä järjestävien viranomaisten kesken. Sopimuksesta ja sen sisällöstä on säädetty laissa. Pakkoa yhteispalvelupisteen perustamiselle ei käytännössä lainsäädännössä aseteta lukuun ottamatta tilannetta, jossa ministeriö voi velvoittaa hallinnonalansa viranomaisen tekemään yhteispalvelusopimuksen tietyin edellytyksin. Palveluvalikoimasta voidaan sopia vapaasti, kunhan se pysyy lainsäädännön puitteissa.

Yhteispalvelulain mukaan yhteispalveluna voidaan tarjota ns. avustavia asiakaspalveluita, joita ovat palvelua käyttävän henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen, asiakirjojen vastaanottaminen, luovuttaminen ja edelleen välittäminen, asiakirjoista otettavien maksujen vastaanottaminen ja välittäminen, näihin tehtäviin liittyvät tukitoiminnot, tekninen ohjaus, tiedon välittäminen ja tiedottaminen sekä muu asioiden vireillepanoon liittyvän tiedon välittäminen. Tämän määritelmän mukaiseen palveluun kuuluu ns. etäpalvelu, jossa toimivaltaisen viranomaisen henkilöstö antaa palvelua teknisen käyttöliittymän kautta.

Tällä hetkellä yhteispalvelupisteitä on alle 200. Niistä suurimmassa osassa toimeksisaajana toimii kunta ja niissä tarjotaan vaihtelevasti eri viranomaisten palveluja. Palveluvalikoiman vaihtelut johtuvat kahdesta syystä: toimijat eivät osallistu kaikkiin olemassa oleviin yhteispalvelupisteisiin ja ne tarjoavat eri pisteissä erilaisia palveluvalikoimia.

Vaikka kunnat toimivat useimmin yhteispalvelupisteiden ylläpitäjinä, niissä tarjotaan kuntien tai kuntayhtymien palveluja melko vähän. Kuntapalvelujen kysyntä on kuitenkin suurempaa kuin valtion hallintopalvelujen.

Yhteispalvelua on kehitetty viimeisten kymmenen vuoden aikana useilla toimenpiteillä. Yhteispalvelun tehostamishankkeessa luotiin nykyisen yhteispalvelun keskeisiä rakenteita, kuten kustannustenjakoa, palveluvalikoimaa sekä sopimusmalleja. Yhteispalvelun laajentamishankkeen tavoitteet perustuivat pitkälti selvitysmiesraporttiin ”Uusi julkinen asiakaskas palvelumalli”. Jälkimmäisen hankkeen tuloksena on syntynyt muun muassa etäpalveluhanke.

Yhteispalvelun ja yhteispalvelupisteiden kehittämisestä huolimatta puutteita on ollut palvelupisteiden lukumäärän lisäämisessä, sijoittumisessa palvelutarpeisiin ja asetettuihin tavoitteisiin nähden sekä niiden palveluvalikoiman laajentamisessa. Ongelmien voidaan nähdä johtuvan osaltaan tai pääosin yhteispalvelulain perusratkaisusta, jonka mukaan palvelupisteiden olemassaolo ja palveluvalikoima perustuu aina palvelun järjestämiseen osallistuvien tahojen melko vapaaseen sopimiseen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa yhteispalvelulle asetetaan seuraavat tavoitteet:

- **Luodaan koko maassa kuntatasolle kattava yhteispalvelupisteiden verkko. Määritellään jokaisessa yhteispalvelupisteessä vähintään etäpalveluna saatavilla olevat valtion, kuntien ja eri viranomaisten palvelut.**
- **Selvitetään kuntien mahdollisuudet toimia yhteispalvelupisteiden vastuuviranomaisina ja ainoana keskeisenä asiakasrajapintana julkisiin palveluihin.**

Hallitusohjelman yhteispalvelulinjausten toteuttaminen edellyttää yhteispalvelulainsäädännön ja yhteispalveluun liittyvien palveluprosessien kehittämistä. Tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on yhteispalvelupisteiden perustamista ja ylläpitämistä, palveluvalikoimaa ja kustannusten jakamista koskevien säännösten muuttaminen. Hallitusohjelman linjausten toteuttaminen vaikuttaa myös eri hallinnonalojen ja hallintojen omiin palvelupisteverkkoihin ja palvelujen tarjoamiseen. Palveluverkkojen, -kanavien ja -prosessien kehittämisen tulee parantaa asiakaspalvelun laatua, saavutettavuutta ja tuottavuutta. Yhteispalvelun uudistaminen kytkeytyy valtion hallinnon rakenteen muuttumiseen ja kuntarakenteen uudistamiseen.

Toimintamalli, jossa kunnat tai vaihtoehtoisesti muu organisaatio olisi aina tai pääsääntöisesti yhteispalvelun ylläpitäjä, edellyttäisi, että yhteispalveluna hoidettavat tehtävät ja palveluvalikoima määriteltäisiin laissa. Palveluvalikoiman ytimen voisivat muodostaa nyt yhteispalvelussa hoidetut avustavat asiakaspalvelutehtävät täydennettyinä etäpalveluna ja ajanvarauksella annettavilla asiantuntijapalveluilla, mutta sitä voitaisiin mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaan täydentää myös muilla julkisilla hallintotehtävillä sekä sopimuksella liittämällä muitakin palvelutehtäviä. Yhteispalvelussa voidaan tehdä palveluyhteistyötä mm. päivittäistavarakaupan ja postin sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Yhteispalvelun tehtäviin sopisivat parhaiten usein käytettävät julkisen hallinnon läheltä saatavat asiakaspalvelut, mikä tulee ottaa valmistelussa huomioon.

Julkisen hallinnon asiakaspalvelujen siirtäminen laajasti yhteispalveluna tarjottaviksi käyttäen hyväksi myös etäpalvelun antamia mahdollisuuksia edellyttää palveluprosessien kehittämistä eri viranomaisissa ja kunnissa. Osa palveluprosessista on yhteinen kaikille osallistuville tahoille. Tarvittava muutos prosesseihin on niin merkittävä, että se edellyttää myös viranomaisten palvelustrategioiden kehittämistä sekä tarvittavilta osin yhteensopivien tietoteknisten järjestelmien kehittämistä ja käyttöä.

## Hankkeen tavoitteet

Hankkeen tavoitteena on saada aikaan toimivat edellytykset julkisen hallinnon asiakaspalvelujen saatavuudelle siten, että asiakaspalvelut järjestetään asiakaslähtöisesti, tuottavasti ja taloudellisesti.

Pitkän tähtäimen tavoitteena on, että asiakas saa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelun samasta paikasta yhden luukun periaatteella sähköisenä palveluna, puhelinpalveluna tai käyntiasiointina ja että yksi viranomainen vastaa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelusta kumppaneinaan yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita.

Hankkeessa luodaan yhteispalvelulle ja etäpalvelulle sellainen hallinnollinen pohja, että hallitusohjelman yhteispalvelua koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa koko maassa. Hankkeessa selvitetään mahdollisuudet tehdä yhteispalvelusta kuntien tai vaihtoehtoisesti muun viranomaisen vastuulla oleva tehtävä ja julkisen hallinnon keskeisin fyysisen asiointin asiakasrajapinta, sekä tehdään ehdotukset yhteispalvelun uuden järjestämistavan vaatimaksi lainsäädännöksi, yhteispalvelun rahoitusmalliksi, palveluprosessin toimintamalliksi sekä muut tarvittavat ehdotukset uuden yhteispalvelumallin käyttöön ottamiseksi.

## Hankkeen tehtävät

Hankkeen tehtävänä on hallitusohjelman toteuttamiseksi:

- 1) kuvata julkisen hallinnon asiakaspalvelun, erityisesti yhteispalvelun nykytila hallitusohjelman tavoitteisiin nähden;
- 2) tehdä ehdotuksia julkisen hallinnon asiakaspalvelujen yhteisiksi kehittämisen- ja toteuttamisperiaatteiksi;
- 3) selvittää mahdollisuudet tehdä yhteispalvelusta kuntien tai vaihtoehtoisesti muun viranomaisen vastuulla oleva tehtävä mukaan lukien oikeudelliset, taloudelliset ja muut edellytykset yhteispalvelun säätämiseksi kunnan tai muun viranomaisen tehtäväksi;
- 4) tehdä ehdotus yhteispalvelun uudesta järjestämistavasta sekä Kansaneläkelaitoksen liittymisestä uuteen yhteispalveluun;
- 5) tehdä ehdotus valtion hallinnon ja kuntien asiakaspalveluista, jotka lakisääteisesti kuuluisivat yhteispalvelussa annettaviksi mukaan lukien etäpalveluna tarjottavat palvelut ja kuntien järjestämät palvelut;

- 6) tehdä ehdotus yhteisiksi yhteispalvelun tietoteknisiksi ratkaisuihin sekä yhteispalveluun ja etäpalveluun liittyväksi yhteiseksi palveluprosessin toimintamalliksi sekä tukea toimijoita yhteispalveluun ja etäpalveluun liittyvien palvelustrategioiden valmistelussa;
- 7) tehdä ehdotus yhteispalvelupisteiden sijoittamiskriteereiksi, yhteispalvelupisteverkoksi ja toimenpiteiksi hallinnonalakohtaisten palvelupisteverkkojen sopeuttamiseksi siihen;
- 8) tehdä ehdotus henkilöstön aseman järjestämisestä muutoksessa; sekä
- 9) valmistella hallituksen esitysluonnos julkisen hallinnon yhteispalvelulain uudistamiseksi.

Hanke antaa työstään väliraportin vuoden 2012 loppuun mennessä.

## Organisointi

### *Puheenjohtaja*

Tarja Hyvönen, yksikön päällikkö, valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto

### *Varapuheenjohtaja*

Teemu Eriksson, finanssineuvos, valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto

### *Jäsenet ja varajäsenet*

Marko Puttonen, kehittämisjohtaja, valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto

(Ilkka Turunen, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö kunta- ja aluehallinto-osasto)

Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto

Heikki Talkkari, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriön JulkICT-toiminto

Sanna Heikinheimo, suunnittelujohtaja, sisäasiainministeriö  
(Pentti Saira, poliisijohtaja, sisäasiainministeriö)

Marja-Riitta Pihlman, teollisuusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö  
(Kari Rintanen, kehitysjohtaja, työ- ja elinkeinoministeriö)

Merja Muilu, hallitusneuvos, oikeusministeriö  
(Kari Liede, hallitusneuvos, oikeusministeriö)

Annakaisa Iivari, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö  
Aino Jalonen, hallintojohtaja, ympäristöministeriö

(Oili Hintsala, talousjohtaja, ympäristöministeriö)

Anne Niemi, tietopalvelupäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Anneli Kupari, yksikön johtaja, Maaseutuvirasto

Juha Lindgren, ylijohtaja, Verohallinto

(Heli Lähteenmäki, ylijohtaja, Verohallinto)

Jouni Nieminen, kehittämisspäällikkö, ESAVI

Leena Hokkanen, ylitarkastaja, Poliisihallitus

(Minna Gråsten, lupahallintopäällikkö, Poliisihallitus)

Hanna Koskinen, asiakaspalvelujohtaja, Maahanmuuttovirasto

(Heikki Taskinen, yksikön johtaja, Maahanmuuttovirasto)

Päivi Lehtonen, johtaja Etelä-Savon ELY-keskus  
 (Matti Höyssä, asiakaspalvelukeskuksen johtaja, Pirkanmaan ELY-keskus)  
 Tanja Rantanen, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto  
 Antti Hakala, osastopäällikkö, Kansaneläkelaitos  
 (Pirkko Kilpeläinen, kehittämisspäällikkö, Kansaneläkelaitos)  
 Jaakko Mikkola, johtaja, Uudenmaan liitto  
 (Inka Kanerva, kehittämisjohtaja, Uudenmaan liitto)  
 Seppo Karjala, kaupunginsihteeri, Ähtärin kaupunki  
 Jukka Weisell, talousjohtaja, Oulun kaupunki  
 (Pirjo Mäkinen, johtaja, Oulun kaupunki)  
 Jyrki Laakso, palvelujohtaja, Itella Viestinvälitys Oyj  
 (Anna Lehtonen, verkostojohtaja, Itella Viestinvälitys Oyj)  
 Antero Rytkölä, JUKO ry  
 (Sisko Riikonen, JUKO ry)  
 Päivi Niemi-Laine, tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö, JHL ry  
 Sari Jokikallas, puheenjohtaja, Pardia ry

#### *Sihteerit*

lainsäädäntöneuvos Sami Kouki ja ylitarkastaja Jaana Haatainen valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolta.

#### *Pysyvät asiantuntijat*

Leni Haavisto, asiantuntija, valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto  
 Christina Huotari, alueellisen maahanmuuttotyön koordinaattori, Yhteispalvelun edistäjät ry.

Työryhmä voi perustaa alatyöryhmiä, kuulla asiantuntijoita sekä teettää selvityksiä ja käyttää ulkopuolista asiantuntemusta.

Työryhmä käyttää työssään osallistavia ja vuorovaikutteisia menetelmiä kuten kansalaisraateja ja asiakaskyselyjä varmistaakseen sen, että asiakaspalveluja kehitetään asiakkaiden tarpeita ja odotuksia vastaavasti. Työryhmä käyttää työssään myös hyväksi asiakaspalveluja koskevia tutkimuksia ja selvityksiä sekä palvelutuotannon uudelleen organisoinnista saatuja kokemuksia ja sitä koskevia ehdotuksia.

Hankkeessa sovitaan poikkihallinnollisen yhteistoiminnan toteuttamistavasta.

Työryhmä raportoi työstään hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle.

### **Kustannukset ja rahoitus**

Työryhmän työ tehdään virkatyönä. Kukin organisaatio maksaa osallistujansa matkakulut. Muut kulut maksetaan momentilta 28.01.01.1.

Erillisten asiantuntijakuulemisten ja erillisselvityksien kulut maksetaan momentilta 28.01.01.2.

Hallinto- ja kuntaministeri

  
Henna Virkkunen

Ylijohtaja,  
osastopäällikkö

  
Päivi Laajala

Jakelu

Työryhmän puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, jäsenet ja varajäsenet

Tiedoksi

Valtiosihteeri Raimo Sailas  
Alivaltiosihteeri Martti Hetemäki  
Valtiovarainministeriö  
Sisäasiainministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Oikeusministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Maaseutuvirasto  
Verohallinto  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto  
Poliisihallitus  
Maahanmuuttovirasto  
Etelä-Savon ELY -keskus  
Pirkanmaan ELY -keskus  
Suomen Kuntaliitto  
Kansaneläkelaitos  
Uudenmaan liitto  
Ähtärin kaupunki  
Oulun kaupunki  
Itella Oyj  
Juko ry.  
JHL ry  
Pardia ry  
Yhteispalvelun edistäjät ry.