

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen (Asiakaspalvelu 2014 – hanke) työryhmä on valmistellut hankkeen jatkovalmistelun päälinjaukset käsiteltäväksi hallinnon ja alueiden ministerityöryhmässä (HALKE).

En voi yhtyä hankkeen ehdotukseen yhteisen asiakaspalvelun järjestämismallista seuraavin perustein:

Osin säädösperusteinen ja osin sopimusperusteinen järjestämismalli on jäykkä, raskas ja sekava.

Ehdotus asettaa valtionviranomaiset keskenään erilaiseen asemaan. Yhteiseen asiakaspalveluun lainsäädännöllä osallistumaan veloitettut valtionviranomaiset (poliisi, työ- ja elinkeinotoimistot, verohallinto, maistraatit, elinkeino-, liikenne – ja ympäristökeskukset, työvoiman palvelukeskukset) joutuisivat palvelu- ja toimintaprosesseja ja substanssietojärjestelmiä kehittäessään ottamaan huomioon vaatimukset ja myös kustannukset, joita osaprosessin (asiakaspalvelu) ulkoistaminen toisi tullessaan. Valtionhallinnossa on ollut suuria vaikeuksia luoda tehokkaita toiminnanohjausjärjestelmiä. Asiakaspalveluhankkeessa ei ole lainkaan tarkasteltu riskejä, joita asiakasrajapinnassa tapahtuvan toiminnan irrottaminen palvelu- ja toimintaprosessille merkitsee. Vastuu lopputuotteen sisällöstä ja laadusta säilyy kuitenkin viranomaisella, jonka lakisäätteisestä tai muusta tehtävästä on kyse.

Kaikilla valtionviranomaisilla on palvelutuotannon ja -kanavien kehittämisen painopiste sähköisessä asiointissa ja puhelinpalveluissa. Kokonaisuuden näkökulmasta on tehotonta sitoa lailla osa valtionviranomaisista palvelukanavaan, jonka merkitys on sekä asiakkaille että viranomaisille vähenevä. Säädösperustainen järjestämismalli johtaa helposti valtionviranomaisten näkökulmasta epätarkoituksenmukaisen palveluverkoston rakentumiseen, jonka ylläpito on kallista ja uudistaminen palvelutarpeiden ja kysynnän muuttuessa hidasta ja raskasta.

Kansaneläkelaitoksen (Kela) valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman ja kuntia itsehallinnon vuoksi tarvitaan rinnakkainen sopimusperusteinen malli. Koska järjestämisvastuuta ei ole tarkoitus säätää kaikille kunnille ja kuntien yleiseen toimialaan kuuluvien palvelujen tarjoaminen yhteisestä asiakaspalvelusta voi perusta ainoastaan vapaaehtoisuuteen, jouduttaisiin sopimuksia laatimaan myös kuntien välillä. Nykyisen lainsäädännön perusteella toteutetusta yhteispalvelusta valmistui Kelan tutkimusosaston ja valtiovarainministeriö yhteistyönä tutkimus vuonna 2010. Otantatutkimukseen kahden viikon seurantajaksolla vastanneista asiakkaista pääosa hoiti käynnillä henkilökohtaista asiaansa, joka liittyi asumiseen, terveyteen, työelämään ja matkustamiseen. Pääosa lähipalvelujen tarpeesta ja kysynnästä siis kohdistuu kuntien ja Kelan palveluihin, joiden saaminen yhteistä asiakaspalvelusta perustuisi edelleen osin vapaaehtoisuuteen ja sopimiseen.

Säädösperusteisessa mallissa julkisen hallinnon käyntiasiakaspalvelua voitaisiin siirtymäkauden jälkeen tarjota viranomaisten omissa toimipaikoissa vain poikkeustapauksissa.

Viranomaisten omaa palveluverkostoa tai -pisteitä tarkasteltaessa on muistettava, että hankkeessa määritelty asiakaspalvelu muodostaa vain pienen osan viranomaisen asiakaspalvelusta. Myös asiakaspalveluhenkilöstön työajasta pääosa kohdistuu muuhun hallinnolliseen tai substanssityöhön kuin suoraan asiakaspalveluun. Siis työhän joka jatkossakin tehdään toimivaltaisen viranomaisen omana työnä. Johtopäätökset uuden asiakaspalvelun vaikutuksista viranomaisten omiin palvelupisteisiin tai resursseihin ovat liian suoraviivaisia. Jokaisen viranomaisen on voitava jatkossakin määritellä oman palveluverkostonsa laajuus ja -pisteiden lukumäärä tehtäviensä luonteen ja asiakaskuntansa tarpeiden perusteella tai muiden toiminnallisten ja taloudellisten reunaehtojen puitteissa.

Järjestämisvastuussa oleville kunnille maksettavat korvaukset ja osuus perustamiskustannuksista ja investoinneista irrotettaisiin yhteiseen asiakaspalvelun lailla veloitettujen viranomaisten toimintamomenteilta. Rahoitusosuutta ei voi määrittellä tällä hetkellä asiakaspalvelusta käytettävissä olevien parhaimmillaankin vain suuntaa-antavien tietojen varassa.

Jatkotyössä on erityisesti varmistettava, että muutoksen yhteydessä ei hankkeessa määritellyn asiakaspalvelun osuutta viranomaisen työmäärästä yliarvioida ja heikennetä saamalla substanssitehtävien resursseja.

Valittavalla järjestämismallilla on ratkaiseva merkitys henkilöstövaikutusten laajuuteen. Alustavien selvitysten perusteella hankkeen kohteena on noin 4 300 henkilötyövuotta valtiolla ja Kelassa, yli 4000 henkilötyövuotta kunnissa ja noin 400 henkilötyövuotta nykyisissä yhteispalvelupisteissä.

Yhteinen asiakaspalvelu tulee edelleenkin järjestää sopimusperusteisesti myös kaikkein valtionviranomaisten osalta. Valtionhallinnossa tulos- ja resurssiohjausjärjestelmä sisältää tarvittavat keinot sopimusperusteisen mallin kehittämiseksi. Sopimusperusteisuudella varmistetaan myös oikeudenmukaisempi ja läpinäkyvämpi rahoitusmalli, jonka on perustuttava asukasluvun lisäksi todellisiin asiakas- ja suoritemääriin.

Sari Jokikallas
Varapuheenjohtaja
Palkansaajajärjestö Pardia ry:n edustaja työryhmässä

Valtiovarainministeriö
tarja.hyvonen@vm.fi
jaana.haatainen@vm.fi

Eriävä mielipide liikkeenluovutuksen periaatteesta

Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishanke (Asiakaspalvelu 2014) on laatinut hankkeen jatkovalmistelun päälinjaukset käsiteltäväksi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä.

Me allekirjoittaneet, kuntien ja Kuntaliiton edustajat työryhmässä, kannatamme näitä päälinjauksia ja näemme ainoana vaihtoehtona asiakaspalvelujen tasa-arvoisen saatavuuden turvaamiselle, että yhteinen asiakaspalvelun järjestäminen säädetään kuntien tehtäväksi. Emme kuitenkaan voi yhtyä henkilöstön asemaa koskevaan linjaukseen kahdeksan. Sen mukaan valtion viranomaisten palveluja koskevan asiakaspalvelun siirtäminen lailla kuntien tehtäväksi olisi liikkeenluovutus.

Etenkin kuntaliitosten aiheuttamien irtisanomiskieltojen vuoksi monissa kunnissa on tarvetta oman henkilöstön uudelleensijoittamiseen. Avoinna on edelleen näiden kieltojen jatkuminen ja tuleeko toteutus vaikutus kertaantumisen uusien liitosten myötä. On selvää, että työryhmän linjaukseen toteutuminen merkitsisi kunnissa uusien osaamistarpeiden syntyä, joiden tyydyttämisessä samoissa tehtävissä valtiolla työskennelleillä tulisi olemaan merkittävä rooli. Kokonaistalouden kannalta tyydyttävän lopputuloksen saavuttaminen edellyttää, että henkilöstön sijoittumiseen liittyvät ratkaisut pystytään tekemään paikallisesti joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Henkilöstön mahdollisissa siirtotilanteissa pitää rahoitusmallin huomioida myös henkilöstömenojen kasvu.

On todennäköistä, että päälinjauksen kahdeksan mukainen henkilöstön siirto valtiolta kunnilla aiheuttaisi palkkojen harmonisoinnin myötä kuntien henkilöstömenojen kasvua. Tämäkään ei palvele hankkeen keskeisen tavoitteen saavuttamista, minkä mukaan sillä pyritään julkisessa hallinnossa nykyistä taloudellisempaan, vaikuttavampaan ja tuottavampaan asiakaspalvelumalliin.

Tanja Rantanen
erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto

Jukka Weisell
talousjohtaja, Oulun kaupunki

Outi Lehmijoki
hallintojohtaja, Porvoon kaupunki

Seppo Karjala
kaupunginsihteeri, Ähtärin kaupunki

Tiedoksi Asiakaspalvelu 2014 hankkeen työryhmän jäsenet



19.6.2012

Valtiovarainministeriö
Asiakaspalveluhanke**KIRJALLINEN LAUSUMA ASIAKASPALVELUHANKKEEN LINJAUKSISTA**

Asiakaspalveluhanke 2014 -kokouksessa 13.6. oli tavoitteena hyväksyä hankkeen päälinjaukset. Poliisihallituksen edustaja ilmoitti kokouksessa, että Poliisihallitus ei voi hyväksyä lakisääteisyttä, palveluverkostoa eikä rahoitusta koskevia linjauksia tuossa kokouksessa. Lisäksi Poliisihallituksen edustaja varasi kokouksessa tilaisuuden jättää yllä mainituista asioista erillisen kirjallisen lausuman.

Hankkeen jatkovalmistelussa tulisi lausumassa mainitut seikat huomioida ennen toimijoiden sitoutumista toimenpiteiden toteuttamiseen.

Yleistä asiakaspalvelusta

Valtionhallinto kehittää asiakaspalvelua useissa hankkeissa. Poliisihallituksen tiedossa ovat ainakin Kouvolaan suunnitteilla oleva yleisneuvontapuhelin, etäpalvelua kehittävä hanke sekä sähköistä asiointia koskevat hankkeet asiakaspalveluhankkeen lisäksi. Poliisihallitukselle on jäänyt epäselväksi, miten näiden hankkeiden koordinointi ja tavoitteiden yhteensovittaminen on varmistettu. Hankkeiden koordinointi ja tavoitteiden yhteensovittaminen tulee varmistaa jatkovalmistelussa ettei synny päällekkäisiä toimintoja.

Asiakaspalveluhankkeessa asiakaspalvelu nähdään toimintana, jossa asiakas saapuu henkilökohtaisesti asioimaan viranomaiseen asiassa, jonka sisältönä on asiakirjojen jättäminen ja suoritemaksun maksaminen. Asiakaspalvelu siis nähdään rutiiniluonteisena toimenpiteenä, joka tapahtuu irrallaan hallintoasian käsittelystä. Asiakaspalvelun ei siis katsota vaativan asiantuntemusta eikä ammattitaitoa, vaan siihen kykenee kuka tahansa minkä tahansa viranomaisen missä tahansa asiassa.

Tämä näkemys ei perustu nykyaikaiseen hallintoasian käsittelyyn. Virastoilla ei ole nykyisin puhdasta asiakaspalvelua, vaan asian vireillepano on asiantuntijatehtävä, joka on osa asian käsittelyä. Viranomaiset pyrkivät tehostamaan asiankäsittelyä siten, että asia tulisi ratkaistua kerralla yhden kosketuksen periaatteella. Ratkaisuvaltaa esteettömissä asioissa on siirretty esteettömissä asioissa organisaatiohierarkiassa alaspäin prosessin sujuvoittamiseksi, hallinnon tehostamiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi. Tämä on ollut mahdollista henkilöstön osaamista lisäämällä siten, että asiakaspalvelussa toimivat virkamiehet ovat samalla toimenkuvaansa kuvuvan asian asiantuntijoita. Hankkeen tavoitteiden toteuduttua hallintoasian





käsittelyyn tulee ainakin yksi käsittelyvaihe lisää, joka johtaa asianosaisen kannalta käsittelyajan pidentymiseen. Viranomaisen kannalta prosessi monimutkaistuu ja prosessin tehokkuus alenee.

Yleisesti ottaen hallintolain mukaan hallintoasian käsittely on kirjallista menettelyä, jossa henkilökohtaista asiointia viranomaisessa ei ole säädetty subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan henkilökohtainen asiointi on poikkeus pääsäännöstä. Asiakaspalveluhankkeen lopputuloksen ei tulisi laajentaa hallintolaissa säädettyyn asiakaspalveluun liittyvä viranomaisten velvollisuuksia. Hankkeen linjauksissa todetaan, että mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin tulisi tarjota aina asiakkaan niin halutessa. Asiakaspalvelun järjestämistä koskevalla lailla ei tulisi säätää hallintolaista poikkeavasti hallintomenettelystä.

Valtion viranomaiset kehittävät voimakkaasti sähköistä asiointia: asiakaspalvelua ei nykyisin nähdä käyntiasiointina, vaan ajasta ja paikasta riippumatta saatavilla olevana palveluna. Henkilökohtainen asiointi on tarpeen ainoastaan silloin, kun se hallintoasian lopputuloksena olevan päätöksen ratkaisemiseksi on välttämätöntä. Tällöin asiointia ei voida toteuttaa yhteispalvelupisteessä, vaan asiointi pitää tapahtua nimenomaan päätöksen tekvän virkamiehen luona. Yhteispalvelu ei voi tuoda tähän asiointitarpeeseen ratkaisua.

Muistiolounnoksessa on arvioitu eri viranomaisten asiakaskäyntien määrää. Poliisin osalta määrään on laskettu kaikki poliisin lupahallinnon asiakaskäynnit huomioimatta lainkaan, onko niitä jatkossakaan mahdollista hoitaa yhteispalvelupisteestä. Poliisin lupahallinnon strategisena tavoitteena on vähentää vuoteen 2016 mennessä asiakaskäyntejä merkittävästi sähköistä asiointia lisäämällä ja ulkoistamalla. Hankkeen muistiossa tulisi asiakaskäyntien määrän arvioinnissa olla lähtökohtana nykytilan sijasta virastojen omien meneillään olevien kehittämistoimien jälkeinen asiakaskäyntien määrä niiden asioiden osalta, joita on mahdollista tulevaisuudessa hoitaa yhteispalvelussa. Nyt muistiossa olevat volyymit antavat harhaanjohtavan kuvan asiakaspalveluhankkeen merkityksestä hallinnon tehostamisen kannalta.

Lakisääteisydestä

Asiakaspalveluhankkeessa lähtökohtana on tiettyjen valtion viranomaisten kohdalla yhteispalveluun osallistumisen lakisääteisyys, kun taas Kansaneläkelaitos ja muut valtion viranomaiset voisivat osallistua yhteispalveluun sopimusperusteisesti. Linjaus on yhdistettynä palveluverkoston ja rahoituksen muodostamaan kokonaisuuteen on ongelmallinen. Esimerkiksi poliisin olisi pakko osallistua yhteispalveluun, vaikka samalla paikkakunnalla olisi poliisin oma palvelupiste. Poliisi siis saattaisi joutua lakisääteisesti tarjoamaan samaa palvelua useassa pisteessä samalla paikkakunnalla, vaikka mm. kehyspäätöksessä poliisilta on edellytetty toiminnan tehostamista.

Lakisääteisyys ei koskisi kaikkia valtion viranomaisia eikä kansaneläkelaitosta. Lakisääteisyyden määrääminen vain tietyille valtion toimijoille on vaila perusteita. Lisäksi hallinnon järjestämisen tarkka säätäminen lailla jähmettää hallinnon reagoimisen ja sopeutumisen yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Yhteispalvelun perustuminen nykyiseen tapaan sopimukseen turvaisi paikkakuntaakohtaisten olosuhteiden joustavan huomioimisen, vi-



ranomaisten resurssien tehokkaan käytön ja asiakaspalvelun tosiasiallisten tarpeiden huomioimisen.

Toimipaikkaverkostosta

Hankkeen päälinjauksissa todetaan, että muiden viranomaisten asiakaspalvelupisteiden määrää ei rajoitettaisi, mutta yhteispalvelupisteen kanssa samalla paikkakunnalla saisi samaa palvelua tarjota vain poikkeustapauksessa. Toimipaikkaverkosto määräytyisi yhteisen asiakaspalvelupisteen vaikutusalueen mukaan. Vaikutusaluetta ei ole mitenkään määritetty.

Poliisin kohdalla tämä tarkoittaisi yhdessä lakisääteisyysyden kanssa käytännössä sitä, että jos Jyväskylässä olisi yhteispalvelupiste, poliisi ei saisi ottaa ajokorttihakemuksia vastaan poliisiasemalla Jyväskylässä, mutta ampuma-aselupahakemuksia poliisi saisi ottaa siellä vastaan, koska ampumase-asiat on rajattu yhteispalvelussa tarjottavien asioiden ulkopuolelle. Tämä ratkaisu ei suinkaan kevennä ja selkeytä hallintoa eikä vähennä hallinnon asiakkaan hallinnollista taakkaa, vaan päinvastoin tekee viranomaiskentän entistä sirpaloituneemmaksi ja hallinnon asiakkaalle entistä vaikeammin hallittavaksi. Kuvatussa tilanteessa poliisilla olisi Jyväskylässä päällekkäinen palveluverkosto.

Poliisin palveluverkosto määritellään PORA III-hankkeen yhteydessä sisäasiainministeriön johdolla ja kehyspäätöksessä edellytetyllä tavalla. Ennen PORA palvelupistelinjauksia poliisi ei voi ottaa kantaa yhteispalvelupisteiden palveluverkoston. Asiakaspalveluhankkeen voimaantulo tulisi synkronoida PORAhankkeen toimeenpanon aikataulun kanssa.

Poliisin palveluverkoston tiheyden ja palvelupisteiden sijaintipaikkakuntiin vaikuttaa poliisin tehtävät kokonaisuutena. Vaikuttavia tekijöitä ovat ennen kaikkea rikostorjunnan sekä valvonnan- ja hälytystoiminnan tarpeet eikä suinkaan yksinomaan lupapalvelu. Näistä syistä yhteisten asiakaspalvelupisteiden pitäisi olla poliisin omaa palvelupisteverkkoa täydentävä ratkaisu. Esitetyssä muodossa poliisin palvelupisteverkosto täydentäisi yhteistä asiakaspalveluverkostoa.

Rahoituksesta

Hankkeen linjausten mukaan yhteinen asiakaspalveluverkosto rahoitettaisiin lakisääteisesti osallistuvien virastojen kehyksistä asukasluvun mukaan määriteltävällä tavalla. Hankkeessa ei ole arvioitu rahoituksen suuruutta eikä eri viranomaisten maksuosuuksien määräytymistä. Kokonaistaloudellista edullisuutta ei ole myöskään mitenkään selvitetty.

Valtion viranomaisten suoritetuotannon pitää valtion maksuperustelain mukaan olla kustannusvastaavaa. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen suorituksen suoritmaksun pitää konsernitasolla vastata sen tuottamisesta aiheutuneita kuluja. Tätä taustaa vasten asukasluvun perusteella laskettavat kustannukset eivät vastaa valtion maksuperustelain mukaista hinnoittelua.

Ehdotettu rahoitusmalli tarkoittaa myös sitä, että riippumatta siitä käytätkö yhteistä asiakaspalvelua kukaan, valtion viranomaiset rahoittavat kunnan palvelutuotantoa omista toimintamäärärahoistaan. Malli yhdistettynä sää-



döspäristeisuuteen ja palvelupästeverkostoon saattaa johtaa arvaamattomiin taloudellisiin vaikutuksiin.

Poliisin käsityksen mukaan nykyinen suoriteperusteinen rahoitusmalli on valtion maksuperustelain mukainen ja oikeudenmukainen malli, josta ei tulisi luopua.

Ennen hankkeeseen sitoutumista kustannukset ja jakoperusteet tulee selvittää.

Henkilöstön asemasta

Hankkeen linjausten mukaan valtion asiakaspalvelutehtävissä olevia virkamiehiä siirtyisi hankkeen täytäntöönpanon yhteydessä kuntien palvelukseen valtiolta kunnille siirtyviä tehtäviä vastaava määrä.

Poliisin lupahallinnon kehittämishankkeessa ja LUPA 2016 -hankkeen perusteluissa on todettu, että poliisin lupa-asioiden volyymin noustessa ja lainsäädännön samalla monimutkaistuessa ne kehittämistoimet, joita poliisi tekee ulkoistaessaan ja sähköistäessään toimintojaan, turvaavat sen, että poliisin nykyinen resurssi riittää tehtävistä suoriutumiseen. Poliisin lupahallinnossa ei myöskään ole pelkkiä asiakaspalvelutehtäviä suorittavaa henkilöstöä, vaan tehtävään sisältyy aina asian valmistelu- ja päätöksentekotehtäviä.

Poliisin lupahallinnossa ei ole vapaata resurssia kuntien palvelukseen siirtyväksi.

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Lupahallintojohtaja

Anne Aaltonen