

9.9.2013

Valtiovarainministeriölle
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportista

Euroopan yhteisöjen komission julkaisemassa valkoisessa kirjassa (Bryssel 25.7.2001 KOM2001 428 lopullinen) on mainittu eurooppalaisen hyvän hallintotavan viisi periaatetta: *avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus*. Ne muodostavat demokratian ja oikeusvaltion perustan sekä koskevat kaikkia keskus-, alue- ja paikallishallinnossa.

Avoimuus

Loppuraportissa todetaan, että uuden yhteisen asiakaspalvelujärjestelmän taloudellisuus ja tuottavuus edellyttävät valtion toimijoiden oman olemassa olevan toimipisteverkon asiakaspalvelurakenteiden purkamista. Toisin sanoen nyt kyseessä olevat valtion virastot, jotka tekevät kansalaisia ja heidän oikeudellista asemaansa koskevia päätöksiä, suljettaisiin asiakkailta. Näin tapahtuisi varsinkin valittaessa 164 toimipisteen verkosto. Kansalaiset eivät voisi asioida kasvotusten sen viranomaisen luona jota heidän asiansa koskee. Asiointi tapahtuisi parhaimmassa tapauksessa videon välityksellä, vaikka viranomainen itse sattuisi sijaitsemaan samassa rakennuksessa yhteispalvelupisteen kanssa. Maistraatti ei pidä suunniteltua menettelyä avoimuuden periaatteen mukaisena. Osa maistraattien palveluista on lisäksi sellaisia, jotka edellyttävät henkilökohtaista käyntiä. Maistraatti katsoo, ettei valtion viranomaisten omaa asiakaspalvelua voi sulkea.

Osallistuminen

Raportin mukaan yhteisissä pisteissä lain nojalla tarjoisivat palveluitaan ylläpitäjäkunnan lisäksi poliisin lupahallinto, verohallinto, maistraatit, TE-toimistot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Lisäksi pisteissä tarjoisivat sopimuksen perusteella palveluitaan Kansaneläkelaitos ja Maanmittauslaitos sekä muut valtion viranomaiset. Luettelo ei ole valtion hallinnon osalta täydellinen. Luettelosta puuttuu keskeisiä viranomaistahoja kuten oikeusministeriön alaiset viranomaiset sekä Patenti- ja rekisterihallitus. Lisäksi joillekin viranomaisille on sallittu liittyä palveluun sopimusperusteisesti. Maistraatti katsoo, että mikäli laki julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta säädetään, tulee kaikkien valtion viranomaisten osallistua yhteispalveluun. Kaikkien osallistuminen on tärkeätä, jotta palvelut ovat tasapuolisesti saatavilla.

Vastuun selkeys

Asiakas tulisi saamaan yhteisissä palvelupisteissä edellä mainittujen viranomaisten kattavat asiakaspalvelut. Asiakaspalvelua tarjoavat kunnan palveluksessa olevat palveluneuvojat. Toimintamallin jatkokehitystyössä esitetään lisäksi kehitettäväksi järjestelmä, joka mahdollistaa valtuutuksen antamisen palveluneuvojalle sähköisen palvelun käyttämiseen asiakkaan puolesta, mikäli asiakkaalla ei ole palvelun edellyttämää tunnistetta. Kenelle kuuluu vastuu palvelupisteestä väärin annetusta tiedosta ja ohjauksesta?

Asiakkaalta kysyttäessä vastuu on ilman muuta henkilöllä, joka tiedon on antanut. Kunnan palveluksessa oleva palveluneuvoja toimii valtion viranomaisen asiassa tämän viranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti. Tässä tapauksessa vastuun jakautuminen on ongelmallista. Varsinkin jos ohjeissa on tulkinnanvaraa. Eri toimijoiden rooli jää esityksessä epäselväksi.

Tehokkuus

Alussa mainitun valkoisen kirjan mukaan hallinnon on oltava tehokasta ja oikea-aikaista. Sen on vastattava tarpeisiin selkeiden tavoitteiden, vaikutusten ennakoarvioinnin ja aiempien kokemusten perusteella. Tehokkuus merkitsee myös sitä, että muutokset toteutetaan tavalla, joka on oikeassa suhteessa tavoitteisiin.

Esityksen mukaan palvelupisteiden valtion palveluiden saatavuus turvattaisiin ns. etäyhteyden avulla. Sähköinen yhteydenotto sisältäisi valtion asiantuntijan henkilökohtaisen kohtaamisen lisäksi mahdollisuuden asiakirjojen yhtäaikaiseen tarkasteluun sekä sähköisten asiakirjojen täyttämisen opastamiseen ja eteenpäin lähettämiseen palvelutapahtuman aikana. Maistraatti kannattaa sähköisten palveluiden lisäämistä sekä etäyhteydellä toimivien palveluiden perustamista. Asiakkaan on voitava olla sähköisesti yhteydessä suoraan jokaiseen viranomaiseen. Mikäli katsotaan, että on tarpeellista tukea niitä henkilöitä, joilla ei ole tarvittavia sähköisiä laitteita, voisi yleisessä käytössä olevat laitteet sijoittaa jo olemassa oleviin valtion ja kunnan toimipisteisiin. Maistraatti katsoo, että uusien yhteispalvelupisteiden perustaminen henkilökohtaisen asioinnin tukemiseksi ei ole tarpeellista eikä taloudellista.

Loppuraportissa todetaan, että palvelupisteiden saavutettavuuden näkökulmasta uusi yhteinen asiakaspalvelujärjestelmä muuttuisi laajemmassa 164 kunnan palveluverkossa siirtymäajan loppuvuosina kattavammaksi kuin toimijoiden oma nykyinen verkosto. Valtion toimijoiden verkostoa on jo jouduttu supistamaan riittävän asiakasmäärän puuttuessa. Maistraatti katsoo, että uutta palvelupisteverkostoa ei tulisi luoda niille alueille, joilla väestön määrä on vähäinen ja tilastollisesti tulee edelleen vähenemään. Verkosto, jossa on 129 yhteispalvelupistettä, tai jopa 164 yhteispalvelupistettä, on niin laaja, että on epäiltävissä, tuleeko kaikkiin palvelupisteisiin riittävästi asiakkaita.

Johdonmukaisuus

Loppuraportissa todetaan, että yhteispalvelua on kehitetty viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana useilla erilaisilla toimenpiteillä. Yhteispalvelun ja yhteispalvelupisteiden kehittämistä huolimatta puutteita on ollut palvelupisteiden lukumäärän lisäämisessä, sijoittumisessa palvelutarpeisiin ja asetettuihin tavoitteisiin nähden sekä niiden palveluvalikoiman laajentamisessa. Yhteispalvelun osuus asiointikanavana sekä kunnissa että valtionhallinnossa on tällä hetkellä hyvin pieni. Todetusta huolimatta hanke ehdottaa nykytilan korjaamista perustamalla jopa 164 uutta yhteispalvelupistettä.

Ehdotusta ei voi pitää johdonmukaisena seurauksena sopimusperusteisen yhteispalvelun epäonnistumisesta. Mikäli yhteispalvelu olisi koettu tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi olisi yhteispalvelupisteitä syntynyt myös sopimusteitse. Johdonmukainen seuraus nykyisestä tilasta olisi kaikkien voimavarojen käyttäminen sähköisen asioinnin lisäämiseen ja etäpalveluyhteyksien luomiseen eikä yhteispalvelupisteiden perustamiseen.

Rauno Partanen
maistraatin päällikkö

LAUSUNTOKYSYMYKSET: JULKISEN HALLINNON ASIAKASPALVELUN KEHITTÄMISHANKKEEN LOPPURAPORTTI

Yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja siinä tarjottavat palvelut

Kysymys 1

Hanke ehdottaa, että julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu perustuu lakisääteiseen malliin, jossa yhteiseen asiakaspalveluun aina osallistuvat viranomaiset sekä yhteisessä asiakaspalvelussa aina tarjottavat viranomaisten palvelut määritellään laissa. Lakisääteistä yhteistä asiakaspalvelua täydentää sopimukseen perustuva yhteinen asiakaspalvelu. Mallia on kuvattu muun muassa loppuraportin luvussa 5.1 sekä hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen luvuissa 3.2.1 ja 3.3.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta lakisääteisyyteen perustuvasta yhteisen asiakaspalvelun järjestämismallista:

Yhteispalvelua on kokeiltu sopimusperusteisesti. Loppuraportissa on todettu, että kokeilu on epäonnistunut monestakin syystä. Ei ole oletettavaa, että lailla pakottamalla päästäisiin parempaan tulokseen. Yhteispalvelulle ei ole tarvetta. Sähköiselle asiointille kyllä.

Kysymys 2

Hanke ehdottaa, että yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja ylläpitäminen säädetään kuntien tehtäväksi (*järjestämisvelvoite*). Kunnat, joiden tehtävänä on järjestää yhteinen asiakaspalvelu, säädetään laissa. Kuntien järjestämisvelvoitetta on kuvattu muun muassa hankkeen loppuraportin luvussa 5.1 sekä lakiehdotuksen yleisperustelujen luvuissa 3.2.2 ja 3.3 sekä lakiehdotuksen 4 ja 5 pykälissä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta kunnalle säädetävästä järjestämisvelvoitteesta:

Kuntien talous on tällä hetkellä kovalla koetuksella. Lisätehtävien antaminen ei ole taloudellisesti sopivaa. Sähköinen asiointi ja etäpalvelu voidaan toteuttaa muutoinkin kuin perustamalla kuntien vetämiä yhteispalvelupisteitä.

Kysymys 3

Hanke ehdottaa, että yhteisessä asiakaspalvelussa tarjotaan aina lakisääteisesti seuraavien valtion viranomaisten asiakaspalveluita: poliisin lupahallinto, Verohallinto, maistraatit, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot, mukaan lukien työvoiman palvelukeskukset. Näiden viranomaisten yhteisessä asiakaspalvelussa annettavia palveluita on kuvattu hankkeen loppuraportin luvussa 5.2 sekä lakiehdotuksen 9-13 pykälissä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta yhteiseen asiakaspalveluun aina osallistuvista viranomaisista sekä yhteisessä asiakaspalvelussa tarjottavista palveluista:

Jos yhteistä palvelua järjestetään, tulisi kaikkien viranomaisten osallistua palveluun samojen perusteiden mukaisesti. Se, että osa osallistuu palveluun lain mukaan, osa sopimusperusteisesti ja osa ei osallistu lainkaan ei ole johdonmukaista ja sekoittaa asiakkaan ajatukset kulloisenkin palvelun antajasta.

Kysymys 4

Hanke ehdottaa, että järjestämisvelvollisen kunnan on hoidettava myös kunnan omien lakisääteisten tehtävien asiakaspalveluja yhteisessä asiakaspalvelupisteessä. Ehdotusta on kuvattu hankkeen loppuraportissa luvussa 5.2.6 sekä lakiehdotuksen yleisperusteluissa luvussa 3.2.2 ja 14 pykälässä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta kunnan asiakaspalveluiden hoitamisesta yhteisessä asiakaspalvelussa:

Olisi erikoista, jos kunnan vetämästä asiakaspalvelupisteestä ei saisi kunnan palveluita.

Toimintaympäristö, toimintamalli ja laadun arviointimalli

Kysymys 5

Hankkeen loppuraportin luvussa 5.4, toimintamallityöryhmän loppuraportin luvussa 3 ja lakiehdotuksen 15 ja 27 pykälissä on kuvattu yhteisen asiakaspalvelupisteen toimintaympäristöä: toimitilaa ja palvelun tarjoamiseen tarvittavaa laitteistoa ja järjestelmiä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta yhteisen asiakaspalvelun toimintaympäristöstä:

Kuvattu toimintaympäristön perustaminen vaatii resursseja. Ei ole oletettavaa, että kunta luovuttaisi lisää resursseja asianmukaisen palvelupisteen luomiseksi. Tuntien nykyiset yhteispalvelupisteet, kuvatun laisiin ympäristöihin ei päästä läheskään kaikissa kunnissa.

Kysymys 6

Hankkeen loppuraportin luvussa 5.4, toimintamallityöryhmän loppuraportin luvussa 4.4 ja lakiehdotuksen 7 ja 8 pykälissä on kuvattu yhteisen asiakaspalvelupisteen toimintaprosessit: palvelutapahtuman yleiskuvausprosessi ja eri palvelutapahtumien prosessikuvaukset.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetuista prosessikuvauksista:

Prosessi lisää asian käsittelyyn yhden vaiheen (yhteispalvelupiste). Asian vireille saattaminen aina yhteispalvelupisteen kautta pitkittää nykyistä prosessia.

Kysymys 7

Hankkeen loppuraportin luvussa 5.8 ja toimintamallityöryhmän loppuraportin luvussa 4.7 on kuvattu yhteisen asiakaspalvelupisteen laadun arviointimallia: arvioinnin tavoitteita ja mittareita sekä arviointikriteereitä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta arviointimallista:

Laadun tarkkailu on tarpeellista.

Kysymys 8

Hankkeen loppuraportin luvussa 5.4 ja toimintamallityöryhmän loppuraportin luvussa 6 on kuvattu yhteisen asiakaspalvelupisteen käynnistämistä ja kehittämistä: toimintamallin testaamista, käynnistämistä, kehittämistä ja seuranta.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta yhteisen asiakaspalvelun käynnistamis- ja kehittämismallista:

Käynnistämiseen ja kehittämiseen tulisi varata esitettyä enemmän aikaa.

Ohjaus ja valvonta

Kysymys 9

Hanke ehdottaa, että yhteisen asiakaspalvelun yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, jonka tukena toimii julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun neuvottelukunta. Palvelujen ohjaus, seuranta ja valvonta kuuluisivat lakiehdotuksen 19 pykälässä tarkoitetuille toimivaltaisille valtion viranomaisille. Ohjaus ja seuranta toteutettaisiin yhdessä kuntien kanssa. Aluehallintoviraston tehtävänä olisi valvoa kunnan järjestämisvelvoitteen noudattamista. Ohjaus- ja valvontamallia on kuvattu loppuraportin luvussa 5.5 sekä lakiehdotuksen 18–21 pykälissä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta yhteisen asiakaspalvelun ohjaus- ja valvontamallista:

Vastuukysymykset väärin neuvojen antamisesta ovat jääneet loppuraportissa liian pienelle huomiolle. Ei ole tarkoituksenmukaista, että asiakas ei pysty arvioimaan mikä viranomaisen on väärin neuvojen antamisesta vastuussa.

Rahoitusmalli

Yhteisen asiakaspalvelun rahoitusmallia koskevia ehdotuksia on kuvattu hankkeen loppuraportin luvussa 5.6. sekä lakiehdotuksen 31 pykälässä.

Kysymys 10

Hankkeen ehdottamalla yhteisen asiakaspalvelun rahoitusjärjestelmällä korvattaisiin kunnille valtion palvelujen jakamisesta aiheutuvat kustannukset. Järjestelmään kuuluisi perusosa, jolla katettaisiin kiinteitä kustannuksia ja suoritteisiin perustuva osa, jolla katettaisiin pääasiassa muuttuvia kustannuksia (palkkakustannukset).

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne rahoitusjärjestelmän ehdotetusta perusrakenteesta:

Ei kannanottoa.

Kysymys 11

Hankkeen ehdottamassa rahoitusjärjestelmässä on tarkoituksena korvata kiinteät kustannukset laskennallisin perustein, jotka määräytyvät arvioidun asiointimäärän mukaan. Suoritekorvaukset on tarkoitus määritellä keskimääräisten tai tyypillisten suoritteiden vaatimien työaikojen ja asiakasneuvojen palkkojen perusteella. Laskentaan sisältyy oletus käyntiasioinnin määrän vähenemisestä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta korvausten laskentamallista:

Mikäli yhteispalvelupisteessä ei käy asiakkaita, jää kunnan saama korvaus pieneksi.

Kysymys 12

Hankkeen rahoitusmalliehdotuksen mukaan voi syntyä tilanteita, joissa korvaukset eivät kata pisteen aiheuttamia kustannuksia vähäisen kysynnän vuoksi. Tilanteisiin on ehdotettu varauduttavan lyhentämällä pisteiden aukioloaikoja, joissain tapauksissa korottamalla korvausta tai viime kädessä sulkemalla piste.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetusta toimintatavasta vähäisen kysynnän asiakaspalvelupisteissä:

Tämä kysymys tulee varmuudella esiin. Yhteispalvelupisteen lakkauttaminen tulisi olla kaavailtua helpompaa.

Palvelupisteverkko

Yhteisen asiakaspalvelun palvelupisteverkkoa koskevia ehdotuksia on kuvattu hankkeen loppuraportin luvussa 5.3.

Kysymys 13

Hankkeessa tärkeimmäksi palvelupisteverkon kriteeriksi on valittu pisteiden saavutettavuus. Kriteerinä on, että vaikutusalueen asukkaista 90 prosentilla on pisteeseen lyhyempi matka kuin 40 kilometriä maanteitse tai rautateitse.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne saavutettavuuskriteeristä:

Määritelty saavutettavuuskriteeri on liian yksioikoinen. Palvelut saattavat olla hyvin saatavilla vaikka henkilön asuinpaikka olisi yli 40 kilometrin päässä palvelupisteestä. Näin esimerkiksi, jos kunnan väestö käy työssä ja ostaa palvelunsa paikkakunnalta, jossa on palvelupiste ja joka on yli 40 kilometrin päässä asuinpaikasta.

Kysymys 14

Palvelupisteverkolle on asetettu kriteeriksi myös, että se mahdollistaa käyntiasioinnin tuottavan ja taloudellisen järjestämisen. Ehdotetussa palvelupisteverkossa on saavutettavuuden perusteella jonkin verran myös vähäisen asiakasmäärän pisteiksi arvioituja pisteitä. Näissä pisteissä toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden edellytyksenä on, että niiden henkilöstö voi tehdä osan työajasta kunnan muita tehtäviä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetun palvelupisteverkon tuottavuudesta ja taloudellisuudesta:

Vähäisen palvelun pisteitä tulee esitetyn mallin mukaan olemaan todennäköisesti arvioitua enemmän. Mikäli asiakkaita käy vähän, vähentää se merkittävästi laaja-alaista tietoa tarvitsevan palveluneuvoja työtaitoa. Laki olisi säädettävä sellaiseksi, että palvelupisteet voidaan helposti sulkea, jos kävijämäärä on vähäinen.

Kysymys 15

Hankkeen loppuraportissa on esitetty kaksi vaihtoehtoa julkisen hallinnon yhteiseksi asiakaspalvelupisteverkoksi. Vaihtoehtoissa palvelupiste /-pisteitä perustettaisiin vaihtoehtoisesti 164 tai 129 kuntaan.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetuista palvelupisteverkkovaihtoehtoista: Kahdesta vaihtoehdosta 129 palvelupistettä on parempi.

Kysymys 16

Julkisen hallinnon yhteinen palvelupisteverkko ja siihen osallistuvien toimijoiden omat palvelupisteverkot sisältävät päällekkäisyyksiä, jotka heikentävät mahdollisuuksia rakentaa yhteinen asiakaspalvelupisteverkko.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne yhteisen asiakaspalvelun palvelupisteverkon ja toimijoiden omien palvelupisteverkkojen päällekkäisyyksien mahdollisesta purkamisesta: Viranomaisten omat palvelupisteet tulee jättää auki. Jos osoittautuu, että niiden asiakkaat asioivat vain yhteispalvelupisteessä, on viranomaisten omia palvelupisteitä supistettava.

Henkilöstön asema ja palveluneuvojan tehtävät**Kysymys 17**

Hankkeen loppuraportin luvussa 5.7.3 ja lakiehdotuksen 34 pykälässä ehdotetaan, että yhteisiä asiakaspalvelupisteitä ylläpitävä kunta vastaa pisteissä työskentelevien palveluneuvojien rekrytoinnista. Niissä tapauksissa, joissa henkilöitä siirtyy valtion palveluntuottajien palveluksesta kuntien palvelukseen, siirtyminen tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta ilmoittautumismenettelyllä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne rekrytointi- ja ilmoittautumismenettelystä: Ei kannanottoa.

Kysymys 18

Loppuraportin luvussa 5.1 ja lakiehdotuksen 7 pykälässä on lueteltu palveluneuvojan hoitamat asiakaspalvelutehtävät. Hankkeen loppuraportin luvussa 5.7.3 ja lakiehdotuksen 2 pykälässä on lisäksi ehdotettu, että yhteisen asiakaspalvelun palveluneuvojan tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, jollei lailla toisin säädetä.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne palveluneuvojan tehtävistä: Osa tehtävistä tuntuu edelleen julkisen vallan käytöltä. Raja ei ole minkään toiminnan kohdalla yksiselitteinen. Palveluneuvojan tehtäviin ei saisi kuulua julkisen vallan käyttöä.

Kysymys 19

Lakiehdotuksen 25 pykälässä ja henkilöstötyöryhmän loppuraportin luvussa 6 on ehdotettu, että yhteisessä asiakaspalvelussa palvelujaan tarjoavat palveluntuottajat vastaavat toimialoillaan palveluneuvojien perehdyttämisestä, koulutuksesta, muusta ammattitaidon kehittämisestä ja ylläpidosta sekä asiantuntijatuen tarjoamisesta.

Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne palveluneuvojille annettavasta toiminnallisesta tuesta ja koulutuksesta:

Koulutuksen määrä, laatu ja kesto riippuvat koulutettavien asioiden määrästä ja koulutettavien taustatiedoista. Palveluneuvojiksi ei ole aina hakeutunut kokenutta henkilökuntaa.

Kaikien oppiminen voi viedä aikaa. Jos palveluneuvojat vaihtuvat usein tai jos viraston substanssiasiat muuttuvat usein, on palveluneuvojien ohjaus virastolle koko ajan jatkuva tehtävä.

