



09.09.2013

Valtiovarainministeriö  
Kunta- ja aluehallinto-osasto  
PL 28  
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntö VM144:07/2011, 17.6.2013

### **Lausuntopyyntö Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportista**

Valtionvarainministeriö asetti 12.1.2012 julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen (Asiakaspalvelu 2014 –hanke) toimikaudeksi 15.1.2012 – 31.5.2013. Hankkeen loppuraportti, johon sisältyy myös ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta, on valmistunut.

Hankkeen loppuraportissa ehdotetaan, että julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta säädetään lailla, jonka mukaan kunnat vastaavat yhteisten asiakaspalvelupisteiden perustamisesta ja ylläpitämisestä. Yhteisissä asiakaspalvelupisteissä tarjoavat lainojalla aina palveluitaan ylläpitäjäkunnan lisäksi poliisin lupahallinto, verohallinto, maistraatit, työ- ja elinkeinotoimistot mukaan lukien työvoiman palvelukeskukset sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Tarkoituksena on, että julkisen hallinnon asiakas saa yhteisissä palvelupisteissä edellä mainittujen viranomaisten kattavat asiakaspalvelut. Henkilökohtaista käyntiasiakaspalvelua tarjoavat kunnan palveluksessa olevat palveluneuvojat. Silloin, kun palvelu edellyttää viranomaisen toimialan asiantuntemusta, palvelua antaa viranomaisen palveluksessa oleva asiantuntija joko etäyhteydellä tai asiakaspalvelupisteessä paikan päällä toimien. Asiakas ohjataan ensisijaisesti käyttämään sähköisiä palveluja, jos hänen tarvitsemansa palvelu on saatavilla sähköisenä. Valtion varoista maksetaan kunnille korvaus valtion viranomaisten asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta. Ehdotus mahdollistaa myös sopimusperusteisen yhteisen asiakaspalvelun järjestämisen.

#### **Yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja siinä tarjottavat palvelut**

- 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.

Suositus yhteispalvelun järjestämisestä ei ole toiminut toivotulla tavalla. Yhden luukun periaate ei toteudu useiden eri virastojen samansuuntaisilla, mutta erillisillä kehittämishankkeilla. Erityisesti asiakaspalvelun ICT -kokonaisarkkitehtuurin näkökulmasta lakisääteisyys on oikea kehittämissuunta. Asiakaspalvelulainsäädäntö

tukee yhteisen kehitysekosysteemin rakentamista asiakaspalveluun, mutta lakisääteisyys voi myös hankaloittaa palveluiden ketterää kehittämistä. Asiakaspalvelu kokoaa palvelut, tiedon ja toiminnan asiakkaan saataville on ns. portti virastojen sisälle. Asiakaspalvelupiste on kunnan kokonaisarkkitehtuurinäkökulmasta keskeinen tiedon sisäänmenoväylä sekä toiminnan seurantapiste. Asiakaspalvelun kehittäminen tulisikin nähdä nykyistä tiiviimmin osana Kuntatieto-ohjelmaa, yhteistä palvelupuhetta ja mahdollisuutta katsoa julkisen hallinnon palvelutarjoomaa kansallisesti sekä päästä eroon kuntakohtaisista palvelunimikkeistä. Epäselvyyttä tulee aiheuttamaan käsitteet (asiakaspalvelukeskus, asiakaspalvelupiste, yhteis palvelupiste), näitä koskevat palvelulupaukset sekä kaksi eritasoista lakia.

- 2) Hanke ehdottaa, että yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja ylläpitäminen säädetään kuntien tehtäväksi (järjestämisvelvoite). Kunnat, joiden tehtävänä on järjestää yhteinen asiakaspalvelu, säädetään laissa.

Hallitus on korostanut haluaan vähentää kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Toisaalta samanaikaisesti kunnille säädetään uusia lakisääteisiä tehtäviä, joista yhtenä esimerkkinä asiakaspalvelun järjestämisvelvollisuus. Kuntarakennemuutoksen aikana kuntien kirjaamisesta lakiin voi aiheutua ongelmia. Asiakkaan näkökulmasta yhden luukun periaate on perusteltu, mikäli muutoksella päästään aidosti yhden luukun periaatteeseen. Esitetyssä mallissa on vaarana, että asiakas joutuu palvelupistettä vaihtaessaan sopeutumaan aina uudenlaiseen palvelutarjoomaan (sen mukaan onko kyseessä Yhteis- vai asiakaspalvelupiste ja mitä yhteistyösopimuksia on olemassa).

- 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.

Hankkeessa on keskitytty liiaksi palvelulistausten tekoon. Selvityksestä jää epäselväksi, kuinka usein asiointi kohdistuu samanaikaisesti useamman viraston palveluihin. Tuottavuuden näkökulmasta painopisteen tulisi olla enemmän julkisen hallinnon asiakaspalvelun ydinprosesseissa (asiakastieto, toimeentulotuki, maahanmuuttoasiat, kuljetuspalveluasiat) sekä järjestelmien ja tiedonsiirron yhteensovittamisessa.

- 4) Hanke ehdottaa, että järjestämisvelvollisen kunnan on hoidettava myös kunnan omien lakisääteisten tehtävien asiakaspalveluja yhteisessä asiakaspalvelupisteessä.

Toimintatapojen muutos talouden kestävyysongelman ratkaisemiseksi koskee sekä kuntia, että valtiota ja muutos on loogista tehdä yhdessä. Kunnan omia palveluja on jo keskitetty yhteis palvelupisteisiin sekä asiakaspalvelukeskukseen, eikä lain-säädäntö tässä mielessä aiheuttaisi ongelmia. Onnistuessaan yhdessä toimiminen mahdollistaa myös kokonaisarkkitehtuurinäkökulmien yhdistämisen ja sitä kautta paremmat asiointimahdollisuudet (yhden luukun periaate, yhteinen asiointiväylä ja asiakkuudenhallinta).

## **Toimintaympäristö, toimintamalli ja laadun arviointimalli**

- 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.

Toimintaympäristön kuvaukset ovat hyvin yleisluontoisia eivätkä juuri poikkea Yhteispalvelun vastaavista. Haastetta toiminnalle tuo palvelukirjon laajuus ja tätä kautta palvelupisteen merkittävästi kasvava koko ja kustannukset. Asiakas- ja etäpalvelu-ICT -ratkaisut tulee nähdä suuremmassa kehikossa, osana asiakkaalta arkistoon ajattelua. Asiakaspalvelujärjestelmällä on keskeinen rooli asiakkuudenhallinnassa. Tuottavuuden näkökulmasta asiakas- ja palvelutuntemusta olisi kyettävä lisäämään radikaalisti.

- 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.

Palvelutuotannon tuottavuuden näkökulmasta tarkastelu tulisi kohdistaa automatisoinnin mahdollistamiseen kunnissa sekä viranhaltijoiden yhteisten palveluprosessien virtaviivaistamiseen (yhteiseen tietoon). Nämä ydintietoprosessit on jääneet selvityksessä kuvaamatta. Varsinaiseen palvelusihteerin työskentelyyn ei näyttäisi tulevan radikaalia muutosta. Keskeistä onnistumisessa on valtion toimijoiden sitoutuminen yhteistyöhön (mm. palvelusihteerien toiminnan ohjaus).

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

Arvioinnin kolme osa-aluetta vaikuttavat luontevilta. Keskeiseen osaan nousevat mittaustyökalut, muun muassa asiakaspalvelujärjestelmän toiminta. Vertailu yhteisen asiakaspalvelutoiminnan ja nykyisen sektorikohtaisen asiakaspalvelutoiminnan välillä voi osoittautua haastavaksi. Suoritteilla ei voida mitata laatua. Selkeää mittausmallia ei ilmene esityksestä.

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

Käynnistämisen ja kehittämisen suunnittelu on jäänyt varsin pinnalliselle tasolle. Toiminnan pilotit tulisi nähdä mm. tiiviinä osana Kuntatieto-ohjelmaa ja asiakkuusstrategian toimeenpanoa. Palvelukortit tulisi rakentaa ”kansallistettavan” palveluluokituksen pohjalta. Toimintaa tukevat ICT- järjestelmät ovat onnistumisen edellytys. Asiakaspalvelupiste ei linkity kokonaisarkkitehtuurin näkökulmasta ainoastaan kunnan järjestelmiin. Kansallinen asiointi luo paineita esimerkiksi kansalliselle asiointiväylälle. Näiden kehittämisessä tulisi päästä mahdollisimman pian eteenpäin.

- 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 vi-

ranomaisille. Ohjaus ja seuranta toteutettaisiin yhdessä kuntien kanssa. Aluehallinto-viraston tehtävänä olisi valvoa kunnan järjestämisveloitteen noudattamista. Ohjaus- ja valvonta-mallia on kuvattu loppuraportin luvussa 5.5 sekä lakiehdotuksen 18–21 pykälissä.

Neuvottelukunnan perustamisessa tulee huomioida myös asiakaspalveluverkostoon nimettyjen kuntien ulkopuolelle jäävien kuntien edustus sekä alueelliset asiakaspalvelun haasteet. Palvelutason ylläpitäminen on kaikkien asiakaspalvelua tarjoavien tahojen yhteinen haaste. Tämän vuoksi on keskeistä määrittellä rajat asiointiprosesseihin liittyville vastuille. Mistä prosessin vaiheista vastaa kunta ja missä vaiheessa prosessia vastuu siirtyy valtion viranomaiselle.

## Rahoitusmalli

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

Perustamiskulut eivät voi jakautua 50% kunta ja 50 % valtio, koska valtion toimijoita on palvelu-pisteessä suhteessa selvästi enemmistö (Poliisi, TE, Vero, Maistraatti, Ely) eikä kaupunkien ei tarvitsisi tehdä näitä investointeja, ainakaan tässä laajuudessa, ellei lainsäädäntö velvoittaisi rakentamaan uusia asiakaspalvelupisteitä. Tässä valossa katsomme, että valtion tulisi maksaa perustamiskulut ja koulutuskulut täysimääräisenä. Nykytiedon varassa kuntien varautuminen raportissa mainittuun riittävään rahoitukseen ei ole mahdollista.

- 11) Hankkeen ehdottamassa rahoitusjärjestelmässä on tarkoituksena korvata kiinteät kustannukset laskennallisilla perusteilla, jotka määräytyvät arvioidun asiointimäärän mukaan. Suoritekorvaukset on tarkoitus määrittellä keskimääräisten tai tyyppillisten suoritteiden vaatimien työaikojen ja asiakas-neuvojien palkkojen perusteella. Laskentaan sisältyy oletus käyntiasioinnin määrän vähenemisestä.

Esitetyssä mallissa kunnan on varauduttava asiakaspalvelun kiinteiden kustannusten merkittävään nousuun ja laskennalliset perusteet tuskin kattavat todellisia kuluja. Onko nykytiedon varassa mahdollisuutta oikeasuuntaisiin palvelusuoritteiden hinnoitteluihin? Onko otettu huomioon, että muutoksen myötä käyntiasiakkuus voi hetkellisesti lisääntyä? Käyntiasioinnin vähenemisen oletama ei todennäköisesti lähivuosina toteudu. Asiakkaat kaipaavat tukea lisääntyvään sähköisen asioinnin paineeseen ja näin ollen käyntiasiointimäärät todennäköisesti hetkellisesti lisääntyvät. Lisäksi kuntiin tulee kohdistumaan myös asiakaspalaute uudistusta kohtaan. Valtion tulisi kustantaa 24/7 asiakastuki ja muutosviestinnässä tulee huomioida keskitetty palautejärjestelmä. Jos halutaan painottaa sähköistä asiointia, tulisi sitä kehittää ja ylläpitää yhteistuumin. Yksittäisten kuntien ei ole järkevää ylläpitää asiakastukea 24/7. Tässäkin korostuu asiakaspalvelujärjestelmän kriittisyys.

- 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.

Kriittistä kehittämisessä on palvelupisteen sijoittaminen (esim. kirjaston yhteyteen) sekä yhteisen palvelumarkkinoinnin onnistuminen.

### **Palvelupisteverkko**

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.

Mikkelin kaupungin osalta asiakaspalvelun nykyinen palvelupisteverkko on kattava. Kahden kaukaisimman pisteen välillä Mikkelissä 600 metriä. Ehdotetun palvelupisteverkon perustaminen voidaan nähdä kansallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi perusteltuna. Onko kuitenkin täysin kattava?

Palvelupisteverkolle on asetettu kriteeriksi myös, että se mahdollistaa käyntiasiain 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.

14) Kirjoittakaa alle mahdollinen kannanottonne ehdotetun palvelupisteverkon tuottavuudesta ja taloudellisuudesta:

Mikkelissä on yhdistetty kirjaston ja yhteispalvelupisteen toiminta ongelmitta. Lisäksi toimistotehtäviä on integroitu asiakaspalvelukeskuksen henkilöstön työtehtäviin. Hiljaisten pisteiden palvelu-neuvojat voisivat muun muassa olla ”asiakaspalvelun etäpäivystäjiä” tai tehdä muita kansallisen asiakaspalvelun ylläpitotehtäviä (työkalut, raportoinnit jne.). Palveluiden tuottava ja taloudellinen järjestäminen edellyttäisi myös kansallisesti toteutettua asioinnin tukea. Tässä voisi hyödyntää vapaana olevaa asiakaspalvelun henkilöstöä.

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

Katsomme, että palvelupisteverkkovaihtoehtoista 129:n kunnan malli on Mikkelin kannalta tarkoituksenmukaisempi. Tämä sen vuoksi, että kaikki valtion viranomaiset ovat lähietäisyydellä Mikkelin asiakaspalvelukeskuksesta.

16) Julkisen hallinnon yhteinen palvelupisteverkko ja siihen osallistuvien toimijoiden omat palvelupisteverkot sisältävät päällekkäisyyksiä, jotka heikentävät mahdollisuuksia rakentaa yhteinen asiakas-palvelupisteverkko.

Mikkelissä on kaupungin oma asiakaspalvelukeskus ja valtion viranomaiset ovat tiiviinä ryppäänä keskustassa. Kaikilla mainituilla on omat asiakaspalvelutilansa sekä oma henkilöstö. Lisäksi Mikkelin kaupungilla on vanhoissa kuntakeskuksissa viisi Yhteispalvelupistettä. Keskustan osalta muun muassa yhteisillä tilaratkaisuilla

la voisi löytyä säästöpotentiaalia. Yhteispalvelun yhteistyösopimusten tekemisessä ongelmia on aiheuttanut valtion eri viranomaisten erilaiset aluejaot.

### **Henkilöstön asema ja palveluneuvojan tehtävät**

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.

Henkilöiden tulee olla motivoituneita jolloin ilmoittautumismenettely on hyvä. Kunnissa tarvitaan ehdottomasti valtionhallinnosta substanssiosaamista. Onko vapaaehtoisuuteen perustuvassa mallissa kuitenkin vaarana, että palveluneuvojat eivät halua kunnan palvelukseen ja palvelutaso näin ollen heikkenee? Siirtyvät työntekijät tekevät kuntakohtaisia vertailuja tarjolla olevista työpaikoista asettaen kunnat kilpailuasemaan. Ennakoitavissa on lisäksi palkkaharmonisointien kasvava tarve.

Kyseessä on toimintatavan muutos ja eri yksiköiden henkilöstön muodostaessa uutta yhteistä toimintatapaa muutosjohtaminen nousee keskeiseen asemaan.

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.

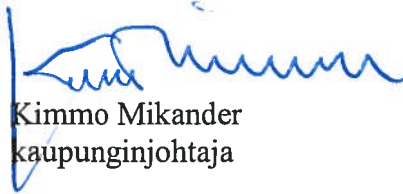
Tehtäviä on jo nyt valtava määrä ja asiakaspalvelujärjestelmän, palvelukorttien ja toimintakäsikirjojen rooli on merkittävä. Työkalujen osalta kehittämisen tulisi olla jo täydessä käynnissä. Palveluneuvojat eivät tarvitse työssään päätösvaltaa. Muutoksessa on huomioitava laaja-alainen tehtäväkenttä ja kasvavat koulutustarpeet.

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.

Etäyhteyksien rakentaminen arkityön tueksi on ensiarvoisen tärkeää. Palveluneuvojan tueksi täytyy aina olla tavoitettavissa valtion viranomaisen substanssiosaaja. Substanssin perehdyttämisen vastuu tulee olla kullakin viranomaisella itsellään, mutta koulutusten kokonaiskoordinaatio tulisi olla Valtionvarainministeriöllä.

Hankkeen loppuraportissa on esitetty kaksi vaihtoehtoa julkisen hallinnon yhteiseksi asiakaspalvelupisteverkoksi. Vaihtoehdoissa palvelupiste/-pisteitä perustettaisiin vaihtoehtoisesti 164 tai 129 kuntaan. Mikkelissä kaikki edellä mainitut valtion viranomaiset ovat lähietäisyydellä Mikkelin asiakaspalvelukeskuksesta ja tämän vuoksi 129 kunnan palvelupisteverkko katsotaan Mikkelin kanalta tarkoituksenmukaisemmaksi. Mikkelin kaupunginhallitus on kokouksessaan 9.9.2013 päättänyt esittää julkisen hallinnon yhteiseksi asiakaspalvelupisteverkostoksi 129 kunnan vaihtoehtoa.

MIKKELIN KAUPUNKI



Kimmo Mikander  
kaupunginjohtaja



Ari Liikanen  
hallintojohtaja

Liitteet: