

Lausunto Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportista

99/00.04.00.03/2013

Maakuntahallitus § 128

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on 17.6.2013 päivätyllä kirjeellään VM144:07/2011 pyytänyt lausuntoa Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportista ja siihen liittyvästä luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 13.9.2013 sähköpostitse valtiovarainministeriölle pdf- ja word-muodoissa osoitteella: valtiovarainministerio@vm.fi.

Linkit julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraporttiin, hallituksen esitysluonnokseen (loppuraportin liitteenä) ja hankkeen alatyöryhmien raportteihin löytyvät osoitteesta: <http://www.vm.fi/asiakaspalvelu2014>.

Ministeriö toivoo lausunnon antamista jäseneltynä niin, että siinä vastataan tarpeen mukaan lausuntopyynnön liitteenä olleisiin kysymyksiin. Loppuraportin sisältöä koskevat asiat on pyydetty erittelemään selkeästi niistä asioista, jotka koskevat pelkästään hallituksen esitysluonnoksen sisältöä.

Yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja siinä tarjottavat palvelutKysymys 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.

Kannanotto ehdotettuun lakisääteisyyteen perustuvaan yhteisen asiakaspalvelun järjestämismalliin:

Yhteis palvelupisteiden sopimusperusteinen toteuttaminen on ollut hyvin vaihtelevaa eri kunnissa. Lähinnä valtionhallinnon toimijoiden nihkeä suhtautuminen muissa kuin keskuskaupungeissa sijaitseviin asiakaspalvelupisteisiin on johtanut tilanteeseen, jossa lakisääteisyys vaikuttaa ainoalta keinolta saada tietty standardipalveluvalikoima myös haja-asutusalueiden asukkaiden ulottuville kohtuullisen matkan päähän. Sopimusperusteinen asiakaspalvelu täydentävänä palvelumallina on syytä säilyttää etenkin KELAn palvelujen vuoksi,

mutta vaarana on, että lakisääteiseen yhteispalveluun "pakotetut" tahot luopuvat kokonaan sopimusperusteisista palvelupisteistä. Sopimusperusteisen yhteisen asiakaspalvelun turvaamiseksi valtion hallinnon palveluja tarjoavat tulisi velvoittaa tekemään yhteistyötä myös sopimukseen perustuvissa palvelupisteissä.

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.

Kannanotto ehdotettuun kunnalle säädettävään järjestämisveloitteeseen:

Asetelma, jossa järjestämisvelvoite säädetään joillekin kunnille, vaikka kyse on nimenomaan valtionhallinnon palvelujen tuomisesta kansalaisille, on vähintäänkin kummallinen. Väistämättä tulee mieleen, että kuntia tarvitaan tässä kattamaan valtionhallinnon palvelujen järjestämisen tila-, tietoliikenne- ja osin henkilöstökustannuksia. Voidaanko vain osalle kunnista ylipäättänsä määrätä lailla järjestämisvelvoite ilman, että loukataan perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa?

Kunnilla on jo nyt pitkälti yli viisisataa lakisääteistä tehtävää. Myös tämän ehdotuksen myötä valtio tosiasiallisesti yhdellä lauseella siirtää järjestämisvastuutaan kuntien kannettavaksi.

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.

Kannanotto ehdotetukseen yhteiseen asiakaspalveluun aina osallistuvista viranomaisista sekä yhteisessä asiakaspalvelussa tarjottavista palveluista:

Kaikkein tarpeellisimpia palveluja haja-asutusalueilla ovat verohallinnon, TE-toimiston, poliisin ja KELAn palvelut. Loppuraporttiin liitetyt eriävät mielipiteet joidenkin palvelutarjoajien osallistumisesta perustettaviin yhteispalvelupisteisiin ovat osin perusteltuja, vaikkakin eriävien mielipiteiden näkökulma on pääosin hyvin viranomais- eikä kansalaislähtöinen.

Yhteisen asiakaspalvelun yhteistyö yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa on ehdotuksessa arvioitu mahdolliseksi toimitilayhteistyönä. Posti-, pankki- ja kauppa- sekä kolmannen sektorin palvelujen tuominen yhteisen asiakaspalvelun toimipisteisiin voisi edistää palvelujen saatavuutta syrjäisemmillä seuduilla, ja pisteestä voisi muodostua todellinen seutua vireyttävä toimintakeskus.

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.

Kannanotto ehdotettuun kunnan asiakaspalveluiden hoitamiseen yhteisessä asiakaspalvelussa:

Ehdotus puuttuu erittäin vahvasti kunnan palvelujen järjestämisen päätäntävaltaan eikä sitä voi hyväksyä. Jopa suurimman osan liitteessä 6 esitetyistä yhteisessä asiakaspalvelussa annettavaksi soveltuvista kunnan palveluista on arvioitu olevan sellaisia, että niiden tarjoaminen yhteisestä asiakaspalvelupisteestä "voi edellyttää joissain kunnissa muutoksia nykyisiin palvelujen tuotantojärjestelyihin." Tällä puututaan kuntien oikeuteen järjestää palvelutuotantonsa haluamallaan ja järkeväksi havaitsemallaan tavalla. Pitääkö korjata sellaista, mikä ei edes ole rikki?

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.

Kannanotto ehdotettuun yhteisen asiakaspalvelun toimintaympäristöön:

Ehdotuksessa on menty jo hyvin yksityiskohtaisiin suunnitelmiin tilojen, laitteistojen ja järjestelmien suhteen. Toisaalta näin pitää ollakin, mutta perustamiskustannukset saattavat nousta hyvinkin korkeiksi. Tietoliikenneyhteyksien saatavuus ja toimivuus on varmistettava, jotta esimerkiksi videoneuvotteluyhteydet ovat tosiasiallisesti käytettävissä. Kaikkien ratkaisujen on palveltava myös kunnan omaa asiakaspalvelua.

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.

Kannanotto ehdotettuihin prosessikuvauksiin:

Yhden luukun periaate on hieno, mutta viime kädessä asiakkaan palvelukokemus ratkaisee, kokiko hän saaneensa asiansa hoidetuksi ilman pallottelua. Ehdotuksen periaatteena oleva asiakkaan ottaminen mukaan toiminnan kehittämiseen pitää toteuttaa prosessissa aidosti.

Sähköinen palvelutarjonta tulee jatkossa yhä lisääntymään eikä käyttö ole ongelma tietokoneita ja järjestelmiä käyttämään tottuneille ihmisille, joilla on siihen edellytykset. Osa ihmisistä kuitenkin tarvitsee eri syistä jatkossakin henkilökohtaista palvelua, mutta on myös ihmisiä, jotka voisivat käyttää sähköisiä palveluja, jos heillä olisi siihen mahdollisuus. Esimerkiksi monissa viranomais- ja muissa palveluissa käytetään verkkopankkitunnuksiin perustuvaa sähköistä tunnistautumista. Siihen oikeuttavia tunnuksia ei kuitenkaan saa, mikäli asiointissa pankin kanssa on ongelmia esimerkiksi luottohäiriöiden takia. Jokaisella ihmisellä tulee olla mahdollisuus sähköiseen tunnistautumiseen riippumatta siitä, onko hänellä pankkitunnuksia tai ei.

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.

Kannanotto ehdotettuun arviointimalliin:

Asiakas ei ole pelkkä passiivinen palvelujen kohde. Ehdotuksen periaatteena oleva asiakkaan ottaminen mukaan toiminnan kehittämiseen edellyttää sitä, että asiakkaalta kysytään paitsi kokemuksia siitä, miten palvelu vastaa hänen tarpeitaan, myös asiakkaan kehitysideoita ja sitä, että toteuttamiskelpoiset ideat huomioidaan, jalostetaan ja monistetaan myös muiden palvelupisteiden käyttöön.

Taloudellisuutta ja tuottavuutta arvioitaessa on voitava arvioida sekä uutta asiakaspalvelutoimintaa verrattuna nykyiseen, mutta myös eri asiakaspalvelupisteitä tulee voida verrata toisiinsa. Kriteeristö ja mittarit tulisi helpon vertailtavuuden vuoksi säilyttää yksinkertaisina ja selkeinä.

Kysymys 8

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

Kannanotto ehdotettuun yhteisen asiakaspalvelun käynnistämisen- ja kehittämismalliin:

Virheiden välttämiseksi ja toiminnan testaamiseksi asiakaspalvelupistetoiminnan pilotointi ennen toiminnan käynnistämistä on erittäin tärkeää.

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.

Kannanotto ehdotettuun yhteisen asiakaspalvelun ohjaus- ja valvontamalliin:

Ohjaavia ja valvovia tahoja on ehdottomasti taas liikaa. Hallinnollisen ja toimialakohtaisen ohjauksen yhteensovittaminen on jo sellaisenaan haasteellista ja lisäelementtinä tulee mukaan kunnan ohjaus. Kuka sanoo ”viimeisen sanan”? Palveluprosessien laadun yhdenmukaisuuden varmistaminen on yksi järjestelmän keskeisistä haasteista, kun mukana on lukuisia eri toimijoita ja toimintaa ohjaavia tahoja.

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).

Kannanotto ehdotettuun rahoitusjärjestelmän perusrakenteeseen:

Rahoitusmallivaihtoehdoista ehdotettu versio sai eniten kannatusta kyselyissä. Rahoituskysymykset nousevatkin hyvin keskeisiksi koko yhteisen asiakaspalvelun toteuttamisessa, sillä uusien käyntiasiointipaikkojen perustaminen tai rahoituksen ohjaaminen niiden ylläpitoon

ei tunnu houkuttelevan valtion viranomaisia, kun säästöjä joistakin muista kulueristä ei ole nopeasti odotettavissa. Ehdotettu rahoitusmalli on kuitenkin toistaiseksi siedettävien malli.

Kysymys 11

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

Kannanotto ehdotettuun korvausten laskentamalliin:

Oletuksiin perustuvat laskentamallit ovat vain suuntaa-antavia kustannustasolle. Onko kiinteiden kustannusten korvaaminen arvioidun asiointimäärän mukaan edes kestävä korvausperuste?

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.

Kannanotto ehdotettuun toimintatapaan vähäisen kysynnän asiakaspalvelupisteissä:

On varsin erikoista, että työryhmä varautuu jo ehdotuksessaan sulkemaan asiointipisteitä vähäisen kysynnän vuoksi, kun asiointipaikkoja ei ole vielä edes perustettu! Valtion palveluiden saavutettavuutta voisi tarkastella myös niin, että tuettaisiin kansalaisten asiointimatkoja viranomaisen pääasiointipaikkaan, jonne voisi tehdä ajanvarauksen ja matkustaa esim. kutsutaksilla julkisen liikenteen taksan hinnalla.

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.

Kannanotto saavutettavuuskriteeriin:

Palvelupisteverkon suunnittelussa lähtökohdaksi otettu kilometri-

määrä on varsin kategorinen kriteeri. Monesti ongelmana ovat heikot julkisen liikenteen yhteydet tai matkustamisen kalleus.

Etelä-Karjalan alueelle jää edelleen molemmissa palveluverkkovaihtoehdossa ja erityisesti 129 kunnan palveluverkkovaihtoehdossa etelään, lounaaseen ja luoteeseen katvealueita, joilta on yhteiseen asiakaspalvelupisteeseen pitempi matka kuin 40 kilometriä. Näiltä alueilta myös julkiset kulkuyhteydet ovat heikot. Esityksessä tulisi paremmin tuoda esiin mahdollisuuksia julkisen liikenteen tai yhteiskyytien, esim. kutsutaksien tukemiseen.

Erityisesti 129 palvelupisteen vaihtoehdossa myös Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson välille jää todella iso katvealue, jolta matkat palvelupisteisiin ovat pitkät.

Kysymys 14

Palvelupisteverkolle on asetettu kriteeriksi myös, että se mahdollistaa käyntiasioinnin tuottavan ja taloudellisen järjestämisen. Ehdotuksessa 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 työstä kunnan muita tehtäviä.

Kannanotto ehdotetun palvelupisteverkon tuottavuuteen ja taloudellisuuteen:

Todennäköisesti edellä mainittujen asiointimatkojen järjestäminen tulee vähäistä asiakasmäärää palvelevan pisteen perustamista edullisemmaksi ja se myös palvelee paremmin kaukana haja-asutusalueilla asuvaa, usein ikääntynyttä väestöä.

Jos kunta palkkaa palveluneuvojat, on ehdottomasti oltava mahdollisuus osoittaa heille kunnan muitakin tehtäviä. Työajan käytön tulisi olla joustavaa. Käytännöllinen ongelma voi muodostua siitä, tuleeko työssä priorisoida valtion palvelutehtäviä vai kunnan omia tehtäviä, joita palvelupisteeseen on esityksen mukaan myös tuotava.

Kysymys 15

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

Kannanotto ehdotettuihin palvelupisteverkkovaihtoehtoihin:

Kuten edellä mainittiin, Etelä-Karjalaan jää molemmissa vaihtoehdossa katvealueita, joista 129 kunnan vaihtoehdossa laajemmin. Lain mukainen palvelupiste saattaisi olla Luumäellä tarkoituksenmukaisempi kuin Lappeenrannassa, jossa moni ehdotuksessa määritellyistä palveluntarjoajista on keskellä kaupunkia, muutenkin melko lä-

hellä toisiaan valtion virastotalossa kaupungintalon välittömässä läheisyydessä. Kuntaliitosten myötä (Joutseno, Ylämaa) viranomaispalveluja on jo keskitetty harvempaan asutuilta alueilta ja entisten kuntien keskuksista kaupunkiin.

Kysymys 16

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

Kannanotto yhteisen asiakaspalvelun palvelupisteverkon ja toimijoiden omien palvelupisteverkkojen päällekkäisyyksien mahdolliseen purkamiseen:

Päällekkäisyyksien purkaminen on erinomainen, mutta valitettavasti epätodennäköinen kehityskulku niin kauan kuin esimerkiksi loppuraporttiin liitettyjä eriäviä mielipiteitä esittäneiden osallistajien näkökulma on viranomaistoimintaa ja omaa toimintaansa korostava eikä kansalaislähtöinen, asiakaslähtöisyydestä puhumattakaan. Uudistuksessa tulee tavoitella palveluyhteistyötä, joka lähtee asiakkaan tarpeista ja tarjoaa ratkaisujen helppoutta niiden käyttäjille, ei ensisijaisesti palveluntuottajille.

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.

Kannanotto rekrytointi- ja ilmoittautumismenettelyyn:

Kunnalla tulee olla harkintavaltaa tehtäviä täytettäessä.

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.

Kannanotto palveluneuvojan tehtäviin:

Palveluneuvojien antaman neuvonnan rajat ja vastuukysymykset on oltava selvillä palveluittain, mikä asettaa korkeat vaatimukset palveluneuvojien koulutukselle.

Kysymys 19

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

Kannanotto palveluneuvojille annettavan toiminnalliseen tukeen ja koulutukseen:

Etelä-Karjalan liitolla ei ole huomautettavaa.

Lisätiedot kehittämisjohtaja Susanna Kaskinen 05 6163 121 ja 040 507 8897 sekä erikoissuunnittelija Anni Laihanen 05 6163 113, 040 483 5216.

Ehdotus:


Maakuntahallitus hyväksyy esitetyt kannanotot Etelä-Karjalan liiton lausunnoksi.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Lappeenrannassa 4.9.2013


Pirkko Kostamo
pöytäkirjanpitäjä



