



27.9.2013

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Viite: KAO:n lausuntopyyntö 17.6.2013

Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt mm. budjettiosaston lausuntoa Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportista, johon sisältyy myös ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta. Hankkeen taustana on pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa yhteispalvelulle asetetut tavoitteet, jossa todetaan mm. että selvitetään kuntien mahdollisuuden toimia yhteispalvelupisteiden vastuuviranomaisina ja ainoina keskeisinä asiakasrajapintana julkisiin palveluihin.

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että laki tulisi voimaan vuonna 2014. Ensimmäiset uudet yhteiset asiakaspalvelupisteet pääsisivät tällöin aloittamaan toimintansa vuoden 2015 alusta.

Budjettiosasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Budjettiosaston edustajat olivat mukana hankkeen alaryhmissä eli rahoitus- ja lainsäädäntöryhmissä. Lainsäädäntöryhmä teki luonnoksen hallituksen esityksen muotoon. Budjettiosasto jätti ko. ehdotukseen eriävän lausuman (ohessa). Sen sijaan budjettiosasto ei ollut mukana hankkeen työryhmässä. Budjettiosasto kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän ehdotus ei ollut yksimielinen vaan siihen jätettiin useita eriäviä mielipiteitä, lausuma (liikenne- ja viestintäministeriö) ja työ- ja elinkeinoministeriön varauma, johon yhtyivät myös maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö.

Budjettiosasto pitää tärkeänä julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämistä siten, että valtion ja kuntien voimavaroja palvelujen järjestämisessä voidaan käyttää kokonaisuutena mahdollisimman tehokkaasti ja että sähköisten palvelujen käyttöä voidaan lisätä ja tehostaa. Loppuraporttiin sisältyvät ehdotukset sisältävät kuitenkin eräitä merkittäviä kohtia, joiden johdosta budjettiosasto edellyttää nopeaa ja tarkempaa jatkovalmistelua erityisesti ehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi.

Ehdotusten pääasiallinen sisältö ja taloudelliset vaikutukset

Loppuraportin luvussa 6.2 taloudellisten vaikutusten kohdalla arvioidaan, että hankkeen edellyttämien investointien enimmäismäärä olisi merkittävä, 73,8 – 57,1 milj. euroa,



minkä lisäksi Kelan osallistumisen aiheuttama lisäys investointikustannuksiin olisi yhteensä 14,2 – 8,8 milj. euroa. Investointikustannukset jakautuisivat valtion ja kuntien kesken samanlaisessa suhteessa kuin käyttökustannuksetkin. Lähtökohtana on, että investointikustannukset vaatisivat lisärahoituksen. Toisaalta on arvioitu, että mikäli valtion toimijoiden omien toimipisteverkkojen kehittämissuunnitelmat toteutuvat aiotulla tavalla, valtion toimijoiden osuus käyntiasiointiverkoston vuotuisten ylläpitokustannuksien arvioidaan vähenevän hieman yli 70 milj. euroa vuodessa. Tämän perusteella on edelleen arvioitu, että valtion osalta kokonaiskustannusten alenema olisi 27 – 39 milj. euron välillä tilanteessa, jossa käyntiasiointi olisi 30 – 50 prosenttia alhaisempi kuin vuonna 2011.

Budjettiosaston edustaja on jo valmisteluvaiheessa hankkeen lainsäädäntötyöryhmän ehdotusten yhteydessä jättänyt tältä osin eriävän lausuman, jonka mukaan ehdotusten toteuttamisesta tulisi päättää kehyspäätöksen ja valtion talousarvioiden yhteydessä, jolloin on arvioitavissa myös ehdotusten taloudelliset toteuttamismahdollisuudet.

Lausuntopyyntövaiheessa tarkentuneiden tietojen mukaan edellä mainittu investointien enimmäismäärää koskeva arvio perustuu sellaisiin käyttökustannuksia koskeviin laskelmiin, jotka sisältävät myös pääomavuokrien osuutta eli investointimenojen osuutta. Näin ollen todellisten investointikustannusten enimmäismäärä jää todennäköisesti hieman arvioitua pienemmäksi eli ylimmillään myös Kelan osuus huomioon ottaen noin 80 milj. euron tasolle. Lisäksi voidaan arvioida, ettei nykytietojen perusteella arvioitu kysyntä siirry täysimääräisesti asiakaspalveluun, mikä myös pienentäisi todellisuudessa investointitarvetta. Lausuntokierroksen aikana on lisäksi tuotu esiin malli, jonka mukaan hankkeen vaatimien tilainvestointien kustannukset voitaisiin kerätä pääomavuokrana, jolloin hankkeen välittömät alkuinvestointitarpeet sisältäisivät lähinnä henkilöstökoulutusta ja olisivat merkittävästi varsinaisessa työryhmäehdotuksessa arvioitua pienemmät. Jos alkuinvestointien osuus lisäksi jaksotetaan esimerkiksi 5 vuodelle, olisivat investointitarpeet vuositasolla arviolta noin 6,2 – 4,4 milj. euroa.

Budjettiosasto katsoo, että edellä mainitut tarkentuneet arviot kustannuksista sekä malli, jonka mukaan tilainvestointikustannuksia perittäisiin pääomavuokrana, pienentäisivät merkittävästi hankkeen edellyttämiä välittömiä investointitarpeita. Tämä parantaisi osaltaan ehdotusten toteuttamismahdollisuutta verrattuna työryhmän alkuperäiseen esitykseen. Valtion vuoden 2014 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä julkisen talouden kehittymistä koskevia ennusteita on kuitenkin heikennetty edelleen verrattuna valtiotalouden kehyspäätökseen 2014 – 2017. Esitykseen ja sen taloudellisiin vaikutuksiin sisältyy lisäksi useita merkittäviä osakysymyksiä ja riskitekijöitä, joiden osalta tulisi välittömästi jatkaa yksityiskohtaista valmistelua. Tällaisia kysymyksiä ja riskitekijöitä ovat esimerkiksi:

1. Miten investointitarpeet ja toisaalta mahdolliset säästöt ajoittuvat toisiinsa verrattuna ja miten vaikutukset jakautuvat valtion ja kuntien kesken? Tässä vaiheessa voidaan arvioida, että suurimpia säästöjä voitaisiin todennäköisesti alkuvaiheessa saavuttaa keskisuurissa kunnissa, joiden palveluyksiköt eivät ole täydessä käytössä. Sen sijaan valtion kustannussäästöt voivat ajoittua pidemmälle aikavälille ja hankkeen ehdotusten toimeenpanovaiheessa investointikustannukset voivat olla säästöjä suuremmat.
2. Miten valtion toimitilojen osalta voidaan hallitusti purkaa pitkäaikaisia vuokrasopimuksia ja muuntaa vapautuvia tiloja muuhun käyttöön?
3. Miten tilainvestointikustannusten kattaminen pääomavuokrassa vaikuttaa erilaisten kohteiden vuokratasoon ja suunniteltuun käyttöön?
4. Miten henkilöstösiirrot voidaan käytännössä toteuttaa valtion ja kuntien välillä?

Lausuntopyyntöissä on liitteenä eräitä tarkemmin eriteltyjä lausuntokysymyksiä, joihin on erityisesti toivottu vastauksia. Budjettiosasto esittää erityisesti yhteisen asiakaspalvelun järjestämistä ja rahoitusta, palvelupisteverkkoa sekä jatkovalmistelua koskevien ehdotusten osalta seuraavaa:

Yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja siinä tarjottavat palvelut

Jos yhteisen asiakaspalvelun järjestäminen ja ylläpitäminen säädetään loppuraportissa ehdotetulla tavalla kuntien tehtäväksi, on palvelun järjestämisestä ja laajuudesta syytä säätää tarkemmin lailla. Koska yhteisen asiakaspalvelun järjestämisen edellytyksiin kuitenkin liittyy todennäköisesti merkittäviä alueellisia eroja ja koska ehdotusten toteuttamiseen on rajalliset taloudelliset voimavarat, tulisi asiakaspalvelun järjestämistä koskevat säädökset budjettiosaston käsityksen mukaan pitää mahdollisimman joustavina. Tästä syystä budjettiosasto suhtautuu varauksellisesti kysymyksissä 3 ja 4 esille otettuihin näkökohtiin, jotka koskevat yhteisessä asiakaspalvelussa aina lakisääteisesti tarjottavien valtion viranomaisten asiakaspalveluiden alaa sekä kuntien velvollisuutta hoitaa myös kunnan omia lakisääteisten tehtävien asiakaspalveluja yhteisessä asiakaspalvelupisteessä.

Rahoitusmalli

Budjettiosasto katsoo edellä todetulla tavalla, että hankkeen kustannusten rahoituksesta tulisi päättää osana valtiontalouden kehyspääöstä sekä valtion talousarvioiden valmistelua. Hankkeen käyttökustannusten rahoituksen lähtökohtana tulisi olla suoriteperusteinen malli, koska se olisi yksinkertaisin ja vaikuttavuudeltaan paras vaihtoehto. Tämä edellyttää toisaalta riittävän tehokasta ohjausta ja laadun valvontaa siten, ettei eri asiakaspalvelupisteiden tuottamien palvelujen laadussa ole merkittäviä eroja.

Palvelupisteverkko

Edellä mainitut asiakaspalvelun joustavuutta ja rahoitusmahdollisuuksia koskevat näkökohdat huomioon ottaen budjettiosasto pitää tärkeänä, ettei palvelupisteverkon kriteeriksi valittu pisteiden saavutettavuus ole säädetty tarpeettoman jäykästi. Saavutettavuuteen vaikuttavat kilometreissä määritellyn välimatkan lisäksi muutkin tekijät, esimerkiksi joukkoliikenneyhteyksien laatu ja aikataulujen kattavuus eri viikonpäivinä ja vuorokaudenaikoina.

Asiakaspalvelupisteverkon laajuuden vaihtoehtojen osalta budjettiosasto pitää tärkeänä riittävää joustavuutta ja esimerkiksi mahdollisuutta laajentaa asiakaspalvelupisteverkon palveluja ja kattavuutta asteittain järjestelmästä saatavien käytännön kokemusten perusteella. Näin ollen olisi tarpeellista arvioida muunkin tyyppisiä toteuttamisvaihtoehtoja kuin kysymyksessä 15 vaihtoehtoina esitetyt 164 tai 129 kunnan kattavat palvelupisteverkot.

Budjettiosasto pitää erittäin tärkeänä julkisen hallinnon yhteisen palvelupisteverkon ja siihen osallistuvien toimijoiden omien palvelupisteverkkojen mahdollisten päällekkäisyyksien purkamista kysymyksessä 16 esitetyllä tavalla. Tätä tavoitetta edellyttävät sekä yleiset hallinnon tarkoituksenmukaista järjestämistä koskevat periaatteet että edellä mainitut periaatelinjaukset julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamiseksi.

Toimitilojen käytön ja muutosten osalta edellytetään jatkovalmistelua, jota tulee tehdä yhteistyössä erityisesti Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Jatkovalmistelussa toimitilojen kus-

tannusvaikutuksen arvioimiseksi tulisi pystyä arvioimaan realistisesti kunnille aiheutuvat uudet toimitilarat ja vaikutukset valtion tilantarpeeseen. Valtiolla tulisi arvioida vapautuvan tilan määrä (olemassa olevat asiakaspalvelutilat, mahdollinen asiakaspalveluhenkilöstön määrän väheneminen), syntyvät tiloista sellaisia kokonaisuuksia, että niistä pystytään luopumaan sekä luopumisen aikataulu ja mahdollisuudet (vuokrasopimusten kesto, paikallinen toimitilamarkkina – löytyykö jatkokäyttöä, ostajapotentiaalia jne.).

Jatkovalmistelu ja toimeenpano osana rakennepoliittista ohjelmaa

Budjettiosasto tuo esiin ja huomiotavaksi sen, että hallitus on hyväksynyt 29.8.2013 Rakennepoliittisen ohjelman talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Ko. ohjelmassa hallitus on linjannut mm. seuraavaa:

- **ICT:n hyödyntäminen;** mm. kuntien palvelujen digitaalisuusaste on parhaissakin kunnissa vain muutaman prosentin luokkaa. ... Suomeen on rakennettava kattava ja yhtenäinen sähköisten palvelujen palveluväylä, ...
- 2.14 Valmistellaan toimenpiteitä, joilla tehostetaan yritysten tiedonsaantia ja lupasioiden samanaikaista hoitamista toimivaltaisten ELY- ja aluehallintoviranomaisten kautta. Edistetään ...
- 3.2. ... marraskuun loppuun mennessä siten, että miljardin euron kokonaisvähennys kuntien toimintamenoihin saavutetaan. ...
- 3.9. ... Kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyisistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. ...

Edellä oleva huomioon ottaen budjettiosasto katsoo, että julkisen hallinnon asiakaspalvelua tulee kehittää rakennepoliittisen ohjelman osana ja sen lähtökohdista. Ennen kuin edetään työryhmän ehdottaman suuntaan, tulee odottaa hallituksen linjaukset rakennepoliittisten toimien toteuttamisessa ja arviot niiden kustannuksista. Budjettiosasto katsoo, että painopisteen ja taloudellisten panostusten tulee olla sähköisissä palveluissa. Lisärahoitusta hankkeen ehdotuksille ei voida puoltaa.

Budjettineuvos


Juha Majanen

Budjettineuvos


Jouko Narikka

Liitteenä BO:n eriävä lausuma 24.5.2013

Tiedoksi Budjettiosasto (Kivinen, Pekonen, Vallinheimo)

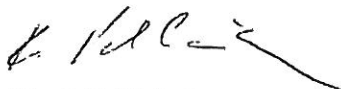
Eriävä lausuma Asiakaspalvelu2014-hankkeen lainsäädäntötyöryhmän ehdotukseen

Työryhmän jäsenenä en voi yhtyä työryhmän ehdotukseen siltä osin kuin ehdotuksen toteuttaminen vaatisi lisärahoitusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että järjestelmän käynnistäminen vaatisi investointeja, joiden määrän arvioidaan vaihtelevan 81 milj. eurosta 57,1 milj. euroon riippuen käyntiasioinnin määrän vähenemisestä ja Kansaneläkelaitoksen osallistumisesta yhteiseen asiakaspalveluun. Investointikustannukset jakautuisivat valtion ja kuntien kesken samanlaisessa suhteessa kuin käyttökustannuksetkin. Työryhmä on lähtenyt siitä, että nämä investointikustannukset vaativat lisärahoituksen.

Ehdotuksen toteuttamisesta tulee päättää kehyspäätöksen ja valtion talousarvioiden yhteydessä, jolloin on arvioitavissa myös ehdotuksen taloudelliset toteuttamismahdollisuudet.

Helsingissä 24. päivänä toukokuuta 2013



Kirsti Vallinheimo
budjettineuvos
valtiovarainministeriö, budjettiosasto

