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.

Karkkilan kaupunki kannattaa lakisääteistä mallia edellyttäen, että toteuttamistavan reunaehdot määritellään vain väljästi.

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.

Lähtökohta on, että valtiolla on vastuu omien toimintojensa asiakaspalvelun järjestämisestä. Kunta voi paikallishallinnon palveluntuottajana ottaa asiakaspalvelun järjestämisvelvoitteen, mutta tällöin tulee noudattaa täyden korvauksen periaatetta. Jos kunta kantaa niin sanotun liiketoimintavastuun, sillä pitää olla myös mahdollisuus päättää toiminnan järjestämisestä. Kunnan tulee itse saada vaikuttaa toiminnan käynnistämispäätökseen ja mahdolliseen toiminnan lopettamiseen sekä päättää siitä, mitä kuntapalveluita se omaan palvelupisteeseensä kokoaa.

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.

Karkkilan kaupungin näkemyksen mukaan paikkakunnalla tulee olla kattavat palvelut kansalaisille. Tämä on olennaisempaa kuin se, että palveluja tarjotaan yhteisessä asiakaspalvelupisteessä, jossa palvelu on väistämättä rajoittuneempaa kuin varsinaisen palveluntuottajan omassa toimipisteessä.

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.

Kunnan palveluista palvelupisteessä ei tule säätää lain tasolla, vaan palvelujen valinnan tulee tapahtua kuntalaisten kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Vapaaehtoinen ja kannustava malli on parempi, tällöin kunta itse selvittää ja päättää mitä kunnan palveluita se keskittää palvelupisteeseen. Säätämisen sijaan kuntien tulisi laajemmin alueellisesti pohtia sitä, mitä kuntien palveluita palvelupisteessä tarjotaan ja miten.

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.

Hankkeessa rakennettu yhteinen toimintamalli on edellytys toiminnan järkevälle organisoinnille. Valtakunnallista yhtenäistä toimintaa helpottavat yhteiset tietojärjestelmät. Ennen toiminnan aloittamista tulee tietojärjestelmien kuitenkin olla testattuja ja toimivia. Asiakaspalvelupisteen tietojärjestelmien tulee tukeutua eri toimijoiden järjestelmiin siten, että päällekkäisyyttä ei synny. Vastaavasti on järkevää hyödyntää jo olemassa olevia tiloja varsinkin tässä taloustilanteessa.

Aikataulu hankkeen osalta on melko optimistinen. Ennen lain säätämistä tulee hankkia riittävästi kokemusta itse toiminnasta.

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.

Toimintamallityöryhmän työn tulos on laadukas ja hyvä kuvaus. Karkkilan kaupungin näkemyksen mukaan tarvitaan kuitenkin riittävän pitkä aika mallin testaamiseen, arviointiin ja muokkaamiseen.

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.

Laadun arvioinnin malli on hyvä. Arviointia tulee tehdä sekä asiakkaan että toiminnan näkökulmasta.

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.

Käynnistämis- ja kehittämismalli on kuvattu melko selkeästi.

Kuvattu aikataulu on haasteellinen. Mallissa ei ole aikaa pilotoinnille, pilotointi koskee vain hankkeen käynnistämistä. Tässä on riski lisäkustannuksille, joita syntyy, jos mallia joudutaan korjaamaan laajan käyttöönoton jälkeen.

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.

Kuvattu ohjaus- ja valvontamalli on selkeä ja hyvä.

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).

Kunnille valtiolta siirtyvistä asiakaspalvelutehtävistä on korvattava kustannukset täysimääräisesti.

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 asiakasneuvojien palkkojen perusteella. Laskentaan sisältyy oletus käyntiasioinnin määrän vähenemisestä.

Korvausten laskentamallin on oltava tasapuolinen ja kustannukset on korvattava järjestämisvastuussa olevalle kunnalle täysimääräisesti. Kustannusten laskentamallin tulee olla läpinäkyvä.

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.

Jos laskennalliset korvaukset eivät kata palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, alijäämän kattaminen tulee tapahtua toteutuneiden suoritteiden perusteella. Vastuu kustannuksista palvelupisteen aukipitämisessä kysynnän vähentyessä ei voi olla vain kunnalla.

Mahdollisen vähäisen kysynnän kohdalla on pyrittävä löytämään tapa turvata palvelut. Palvelupisteen mahdollinen sulkeminen tulee olla mahdollista myös kunnan aloitteesta, jos sille on perusteet.

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.

Saavutettavuuskriteerit ovat hyvät karkealla tasolla, mutta niitä on vielä tarkistettava paikallisesta/alueellisesta näkökulmasta. Palveluverkkoon vaikuttavat oleellisesti mahdolliset kuntaliitokset, jolloin myös kunnalliset asiakaspalvelut saattavat keskittyä merkittävästi. Myös tässä tilanteessa asiakaspalvelun saavutettavuus on varmistettava.

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.

Palvelupisteverkon tuottavuus ja taloudellisuus ovat tärkeitä, mutta niiden rinnalla tulee aina tarkastella myös palvelujen saavutettavuutta. Kun kysyntä on suurempaa, on helpompi tuottaa palveluita tuottavammin ja taloudellisemmin. Vähäisemmän kysynnän palvelupisteissä on kyettävä tekemään joustavia ratkaisuja sekä toiminnassa että rahoituksessa.

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

Palvelupisteverkon tulee olla kattava ja tasa-arvoinen koko maassa.

Palvelupisteverkon on joustettava sekä paikallisten tarpeiden että muutostilanteiden kohdalla, myös tulevat mahdolliset kuntaliitokset huomioiden.

Palveluverkko tarvitsee rinnalleen muita kehitettäviä toimintamalleja, jotta palvelut saadaan levitettyä vielä lähemmäs asiakkaita. Näitä malleja ovat etäpalvelujen kotikäyttö sekä pienet itsepalvelupisteet. Myös liikkuvat palvelut ovat realistinen palveluverkkoa täydentävä toimintatapa, kun sähköiset palvelut kehittyvät ja asiointitarve palvelupisteissä sitä kautta vähenee.

Kysymys 16
Julkisen hallinnon yhteinen palvelupisteverkko ja siihen osallistuvien toimijoiden omat palvelupisteverkot sisältävät päällekkäisyyksiä, jotka heikentävät mahdollisuuksia rakentaa yhteinen asiakaspalvelupisteverkko.

Päällekkäisyyksiä on järkevä purkaa, mutta kunnan tulee voida itse päättää oman asiakaspalvelunsa toteuttamistavasta. Kun päällekkäisyyksiä puretaan, se tulee ajoittaa siten, että palvelut eivät poistu ennen kuin tilalla on yhteinen toimiva asiakaspalvelupiste, josta korvaavat palvelut ovat saatavilla.

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.

Esitetyssä mallissa kunta on järjestämisvelvollinen taho ja palveluneuvojien työnantaja. Kunnalla on päätösvalta työntekijöidensä rekrytoinnissa.

Työsopimuslain mukainen työsuhde perustuu työnantajan ja työntekijän välillä tehtyyn suulliseen tai kirjalliseen työsopimukseen myös silloin, kun työnantaja on kunta tai muu julkisyhteisö. Työsopimuksen sopijapuolet voivat vapaasti päättää mm. sopimuksen tekemisestä ja sen tärkeimmistä ehdoista eli työsopimussuhde on oikeusjärjestelmässämme suojatun sopimusvapauden periaatteen piirissä. Siten laissa ei voida velvoittaa ketään tekemään esimerkiksi työsopimusta.

Ilmoittautumismenettely helpottaa kuntaa soveltuvien työntekijöiden löytämisessä ja rekrytoinnissa, mutta lopullinen rekrytointipäätös on kunnan itsensä päätösvallassa.

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.

Palveluneuvojan tehtävät on kuvattu sekä raportissa että lakipykälässä hyvin.

Palvelujen kysynnän niin salliessa on tärkeää, että palveluneuvojat suorittavat myös muita tehtäviä siten, kuin kunta työnantajan ominaisuudessa parhaaksi katsoo.

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.

Esitetty toiminnallinen tuki ja koulutus ovat edellytys laadukkaalle palveluntuottamiselle. Palveluntuottajien on sitouduttava tuottamaan riittävästi tukea ja koulutusta.