



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt)



Tuloksellisuustarkastuskertomus
**Kanteluiden käsittelyn
kustannustehokkuus (AVIt)**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-354-8 (NID.)
ISBN 978-952-499-355-5 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-355-5
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-355-5](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-355-5)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 325/54/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen aluehallintovirastojen kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään aluehallintovirastoille ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista aluehallintovirastoilla ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2019.

Helsingissä 11. marraskuuta 2016

Marko Männikkö
ylijohtaja

Olli-Pekka Luoto
ylitarkastaja

Tarkastuksen kohteina olivat aluehallintovirastoihin tehtyjen kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ja niiden käyttö johtamisessa sekä kanteluiden käsittelyn tehostamiseksi viime aikoina tehdyt toimenpiteet.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat melko luotettavia ja vertailukelpoisia, mutta näitä tunnuslukuja ei juurikaan käytetä johtamisen välineinä. Vuosina 2014 ja 2015 toteutettujen lainsäädäntömuutosten johdosta edellytykset toiminnan merkittäväälle tehostumiselle ovat olemassa. Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei kuitenkaan ole edennyt suunnitellulla tavalla.

Tarkastuksessa havaittuja ongelmakohtia oli huomioitu myös aluehallintovirastoissa, ja tarkastusviraston suosituksiin liittyvien kehittämistoimien toteuttaminen oli osittain jo meneillään.

Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin

Tarkastuksen perusteella tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin. Aluehallintovirastojen tulossopimuksissa kanteluiden tuottavuuden ja taloudellisuuden mittarit ovat käytössä, ja näin ne ovat strategisen johtamisen väline. Tunnuslukuja ei kuitenkaan juuri hyödynnetä sen paremmin strategisessa kuin operatiivisessa johtamisessa.

Tuottavuudesta ja taloudellisuudesta tuotetut tiedot voisivat olla käyttökelpoisia viraston ylimmälle johdolle. Operatiivisen johtamisen näkökulmasta tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut eivät ole riittävän tarkkoja. Operatiivinen johtaminen vaatii myös nopeampaa raportointia.

Taloudellisuuden tunnusluvut eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia

Tuottavuutta ja taloudellisuutta koskevien tunnuslukujen vertailukelpoisuus aluehallintovirastojen kesken riippuu pitkälti siitä, kirjaavatko kanteluita käsittelevät substanssiasiantuntijat ja tukipalveluhenkilöt kanteluihin liittyvät tukipalvelut työajanseurannassa kantelukoodille vai tukipalvelujen koodille.

Taloudellisuuden tunnusluvun laskentatavan vuoksi sillä ei ole merkitystä, kuka kanteluihin liittyvät toimisto- ja tukipalvelutehtävät tekee. Koska tunnusluku lasketaan vastuualueen kokonaiskustannuksista, vain kanteluihin kohdennettu työaika ratkaisee.

Vuotta 2014 edeltävistä virastokohtaisista laskelmista on osin jätetty pois valtakunnalliset tukitoiminnot. Kukin virasto on valmistellut omat laskelmansa, eikä niihin ole sisällytetty virastotason valtakunnallisten tukipalveluiden vyörytyksiä. Aluehallintovirastojen talousyksikön arvion mukaan valtakunnallisten tukipalveluiden kustannukset olisivat noin neljä euroa työtuntia kohti.

Kustannuslaskennan tuottamat tiedot eivät kuvaa kantelujen käsittelyn todellisia kustannuksia

Kantelujen taloudellisuuden tunnuslukua laskettaessa käytetään lisäys- ja toimintolaskennan yhdistelmää. Kustannuserot muodostuvat käytännössä suoritetta kohti käytetystä työajasta. Tällainen laskentatapa on ongelmallinen siinä mielessä, että vastuualueen kaikissa suoritteissa taloudellisuuden tunnusluvun laskennassa käytetään samaa tuntihintaa. Tällöin taloudellisuuden tunnuslukuihin ei välity suoritteiden tuottamiseen osallistuvien työntekijöiden todellinen palkkataso. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksiköstä saadun tiedon mukaan tavoitteena on siirtyä jakopalkkamalliin, jossa kustannuslaskenta lähtee siitä, että työaika ja palkat yhdistetään jo henkilötasolla.

Viime aikojen säädösmuutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä

1.9.2014 voimaan tullut hallintolain muutos ja 1.1.2015 voimaan tulleet potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain muutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä palvelukyvyyn ja laadun mittarilla eli kantelun käsittelyajalla mitattuna. Käsittelyajat ovat lyhentyneet, mutta tarkastuksen perusteella ei voida sanoa, ovatko muutokset vaikuttaneet suoranaisesti kustannustehokkuuteen.

Prosessien kehittämisen vaikutus kantelujen käsittelyn tehostumiseen on vaikeasti todennettavissa

Koska prosessien kehittäminen ajoittuu samalle ajalle säädösmuutosten kanssa, näiden vaikutus toiminnan tehostumiseen on hankalasti eroteltavissa. Lisäksi aluehallintovirastojen mahdollisuus vaikuttaa kantelujen käsittelyaikaan oman sisäisen prosessinsa tehostamisen keinoin on varsin rajallinen. Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen mukaan kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa vuonna 2015 olleet 8,3 kuukautta. Tarkastuksessa tehtyjen laskelmien perusteella kanteluihin käytettiin aluehallintovirastoissa keskimäärin 3,7 henkilötyöpäivää kantelua kohti. Ratkaisun tekemiseksi joudutaan usein hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista.

Tarkastushavaintojen perusteella kanteluprosessi on järjestetty jokseenkin yhdenmukaisesti eri aluehallintovirastoissa. Viime aikojen säädösmuutokset ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että eri prosesseja kehitetään yhtä aikaa. Näin ollen kokonaiskuvan luominen prosessien kehittämisen vaikutuksesta kantelujen käsittelyn tehostumiseen on varsin hankalaa.

Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla

Tarkastuksessa saatujen selvitysten mukaan kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittämisprojekti olisi prosessikuvausten ja vaatimusmäärittelyjen osalta valmis, mutta kanteluiden käsittelyn sähköisen työtilan kehittämishanke on ollut pysähdyksissä. Korotetun tietoturvatason ratkaisu pelkäästään aluehallintovirastojen kanteluiden käyttöön olisi ollut kustannustehotonta. Tehty työ tulisi kuitenkin ottaa huomioon aluehallintovirastojen asiakaslähtöisen toiminnan kehittämisessä (ATOMI-hanke), johon sisältyy muun muassa toiminnan digitalisointi.

Aluehallintovirastojen prosessien omistajuusmallin mukaan ydinprosessien omistajana on ylijohantajakokous, jolla on myös vastuu strategisista linjauksista ja päätöksistä. Ylijohantajakokouksen tulisi saada aikaan päätös, jolla kehittämishanke saadaan eteenpäin.

Tarkastusviraston suositukset

1. Kanteluiden sähköisen käsittelyn mahdollistavat ratkaisut tulee saada valmiiksi osana palvelujen ja toiminnan digitalisointia, mikä ensivaiheessa edellyttää sähköisen työtilan käyttöönottoa. Aluehallintovirastojen ydinprosessien omistajan (ylijohtajakokous) tulee varmistaa kehittämishankkeen eteneminen ja vaaditun tietoturvatason toteuttaminen.
2. Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen tulosanalyysiin on sisällytettävä sekä tuottavuuden että taloudellisuuden tunnuslukujen tarkasteluja ja analyysin hyödynnettävyyttä tulee lisätä aluehallintovirastojen tulosohjauksessa.
3. Valtiovarainministeriön ja aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualueen tulee parantaa tuottavuudesta ja taloudellisuudesta tuotettujen tietojen käytettävyyttä operatiivisessa johtamisessa.
4. Aluehallintovirastojen tulee luoda toimialoittain kantelu- ja valvonta-asioiden vireilletulon kirjaamiskäytännöistä yhtenäinen valtakunnallinen ohjeistus.
5. Aluehallintovirastojen tulee varmistaa perehdytyksellä ja koulutuksella, että lähiesimiehillä on samanlainen käsitys työajan kohdennuksen perusteista.
6. Aluehallintovirastojen tulee tiedottaa aktiivisemmin, miten substanssitoimintoihin liittyvät tukipalvelut kohdennetaan työajanseurannassa.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Käytetäänkö tuottavuus- ja taloudellisuustietoja johtamisen välineinä?	13
2.1 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja alettiin tuottaa parhaiden käytäntöjen levittämiseksi	13
2.2 Tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin	13
2.3 Tunnuslukuja saadaan liian harvoin ja ne ovat liian epätarkkoja operatiivisen johtamisen tarpeisiin	17
3 Ovatko tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut vertailukelpoisia ja luotettavia?	23
3.1 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia	23
3.2 Työajan kirjauskäytännöt vaikuttavat melko vähän taloudellisuuden tunnuslukujen vertailukelpoisuuteen	26
3.3 Kustannuslaskennan tuottamat tiedot eivät kuvaa kantelujen käsittelyn todellisia kustannuksia	35
4 Onko aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyä kehitetty siten, että kustannustehokkuus on parantunut?	39
4.1 Kanteluprosessin kehittämishankkeen tavoitteet	39
4.2 Viime aikojen säädösmuutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä	40
4.3 Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla	42
Liite: Miten tarkastettiin	48
Viitteet	52



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuutta kuvaavien tunnuslukujen käyttöä ulkoisessa ja sisäisessä johtamisessa, tunnuslukujen luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta sekä kanteluprosessin viimeaikaisia kehittämistoimia aluehallintovirastoissa (Etelä-Suomen ESAVI, Lounais-Suomen LSAVI, Länsi- ja Sisä Suomen LSSAVI, Itä-Suomen ISAVI, Pohjois-Suomen PSAVI, Lapin LAAVI).

Vuodesta 2012 vuoteen 2015 aluehallintovirastoissa ratkaistujen kantelujen määrät ovat kasvaneet alle 1 900:sta yli 3 000:een. Samanaikaisesti menot ovat kasvaneet noin 3,5 miljoonasta eurosta 5,4 miljoonaan euroon.

Vaikka kantelut ovat vain osa aluehallintovirastojen hoitamaa laillisuusvalvontaa ja vaikka kantelujen käsittelyyn käytetään melko pieni osa aluehallintovirastojen resurssista, vuodessa noin 45 henkilötyövuotta, kantelut ovat olleet varsin keskeisessä osassa tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareissa.

Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja on laskettu kantelujen lisäksi myös alkoholiluvulle, yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien luvulle sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisille asioille. Kokonaisuudessaan vuonna 2015 tuottavuuden ja taloudellisuuden mittarit kattoivat 219 henkilötyövuotta eli noin 17,5 prosenttia kaikista aluehallintovirastojen henkilötyövuosista.

Yksikköhintojen kehityksen seuranta ja vertailu antavat päätöksentekijöille suoraa tietoa toiminnon kustannustehokkuudesta ja kehittämistarpeista. Ylikapasiteetin purkaminen ja resurssien kohdentaminen uudelleen voi olla perusteltua, jos suoritteiden yksikköhinnat lähtevät nousemaan yleistä tasoa nopeammin.

Jotta kustannustehokkuuden mittarit olisivat käyttökelpoisia johtamisen ja suunnittelun välineitä, tulee mittareiden olla luotettavia ja vertailukelpoisia.

Aluehallintovirastojen toiminnallista tehokkuutta on seurattu vuodesta 2012 lähtien tuottavuuden (ratkaisut/htv) ja taloudellisuuden (kustannukset euroa/ratkaisu) mittareilla. Vuonna 2014 tuottavuudelle ja taloudellisuudelle asetettiin ensimmäistä kertaa myös tavoitteita aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten päivityksissä. Valtion talousarviossa tavoitteita on asetettu vain kantelujen keskimääräiselle käsittelyajalle.

Aluehallintovirastoissa on panostettu varsin paljon kanteluprosessin kehittämiseen aluehallintovirastojen toiminnan käynnistämisestä lähtien. Keskeisimpinä tavoitteina ovat olleet sekä käsittelyaikojen lyhentäminen ja kanteluprosessien tehostaminen että tuottavuuden parantaminen.

Syynä kanteluprosessin kehittämiseen on ollut ensisijaisesti se, että viereille tulleiden kantelujen määrät ovat 2000-luvulla kasvaneet nopeasti ja ruuhkautumisen vuoksi käsittelyajat ovat pidentyneet. Sikäli kuin kantelutilannetta saadaan paremmaksi, resurssien painopistettä voidaan kohdentaa myös muihin valvonta-asioihin.

Tarkastuksessa arvioitiin tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareiden luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta, mittareiden kykyä kuvata todellisessa toiminnassa olevia eroja, tunnuslukujen käyttöä strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa sekä onnistumista kanteluprosessiin liittyvissä kehittämishankkeissa.



2 Käytetäänkö tuottavuus- ja taloudellisuustietoja johtamisen välineinä?

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka kantelujen käsittelyn tuottavuudelle ja taloudellisuudelle on asetettu aluehallintovirastojen tulossopimuksissa tavoitteita vuodesta 2014 lähtien, tunnuslukuja ei juurikaan käytetä johtamisen välineinä. Tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoista raportointia varten. Operatiivisen johtamisen näkökulmasta tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja saadaan liian harvoin eivätkä ne ole riittävän tarkkoja.

2.1 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja alettiin tuottaa parhaiden käytäntöjen levittämiseksi

Aluehallintovirastojen resurssimittariston ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden kehittämistyöryhmän loppuraportissa (2012)¹ tuottavuuden mittareiksi valittiin kanteluiden sekä muutamien suurten luparyhmien ratkaisumäärät henkilötyövuotta kohti ja taloudellisuuden mittariksi kustannukset ratkaisua kohti. Työryhmän raportin jatkotoimenpide-ehdotuksia koskevassa luvussa todettiin, että aluehallintovirastoissa tuottavuutta ja taloudellisuutta ei ollut maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskentaa lukuun ottamatta juurikaan seurattu. Työryhmän esityksen mukaan seurannan perusteella ja virastojen välistä vertailua tekemällä olisi mahdollista arvioida aluehallintovirastojen toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta ja näin löytää parhaita käytäntöjä levitettäväksi. Kehittämistyöryhmän raportissa ei kuitenkaan kerrottu, miten parhaat käytännöt välittyvät tunnuslukujen avulla. Tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareita ei myöskään alun perin suunniteltu varsinaisiksi johtamisen välineiksi.

2.2 Tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin

Tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareille asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen

Vuodesta 2012 lähtien aluehallintovirastojen toiminnallista tehokkuutta on seurattu tuottavuuden (ratkaisut/htv) ja taloudellisuuden (kustannukset euroa/ratkaisu) mittareilla.² Aluehallintovirastojen vuoden 2012 tilinpäätöksessä³ todettiin, että ”tuottavuuden tunnuslukujen raportointimalli on käyttöön otettu vuoden 2012 raportoinnissa” ja tilinpäätöksessä oli taulukoituna kanteluiden määrät ja tuottavuus kantelulajeittain. Taulukosta puuttuivat pelastustointia ja ympäristöterveydenhuoltoa koskevat kantelut. Aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporttien ja kustannuslaskentalomakkeiden perusteella pelastustointia koskevia kanteluita oli kuitenkin

Kantelujen käsittelyn tuottavuudelle ja taloudellisuudelle alettiin asettaa tavoitteita aluehallintovirastojen vuoden 2014 tulossopimuksissa

vuonna 2012 ratkaistu 9 ja ympäristötointa koskevia 51. Vuoden 2013 tilinpäätöksessä⁴ pelastustointia ja ympäristöterveydenhuoltoa koskevia kanteluita ei myöskään ollut raportoitu, vaikka tuloksellisuusraporttien ja kustannuslaskentalomakkeiden perusteella pelastustointia koskevia kanteluita oli ratkaistu 28 ja ympäristötointa koskevia 43.

Vuodelle 2014 tuottavuudelle ja taloudellisuudelle asetettiin ensimmäistä kertaa myös tavoitteita aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten päivityksissä⁵. Valtion talousarvioissa on asetettu tavoitteita vain kantelujen keskimääräiselle käsittelyajalle.

Valtiokonttorin toimintakertomusohjeessa⁶ todetaan muun muassa, että toimintakertomuksessa esitetään tulostavoitteiden saavuttamisen tulosanalyysi. Toimintakertomusohjeen mukaan analyysillä tarkoitetaan ensisijaisesti tietoa tavoitteen toteutumisesta.

Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten 2012–2015 päivityksissä vuosille 2014–2015^{7,8} on asetettu tavoitearvot kantelujen käsittelyn tuottavuudelle ja taloudellisuudelle vuosille 2014 ja 2015 (taulukko 1).

Taulukko 1: Kantelujen tuottavuuden ja taloudellisuuden tavoitteet vuosille 2014 ja 2015. Lähde: Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten 2012–2015 päivitykset vuosille 2014–2015 sekä päivitykset vuodelle 2015

	2015	2014
Tuottavuus, ratkaisut /htv	70	67
Taloudellisuus, kustannukset (€) /ratkaisu	1 310	1 370

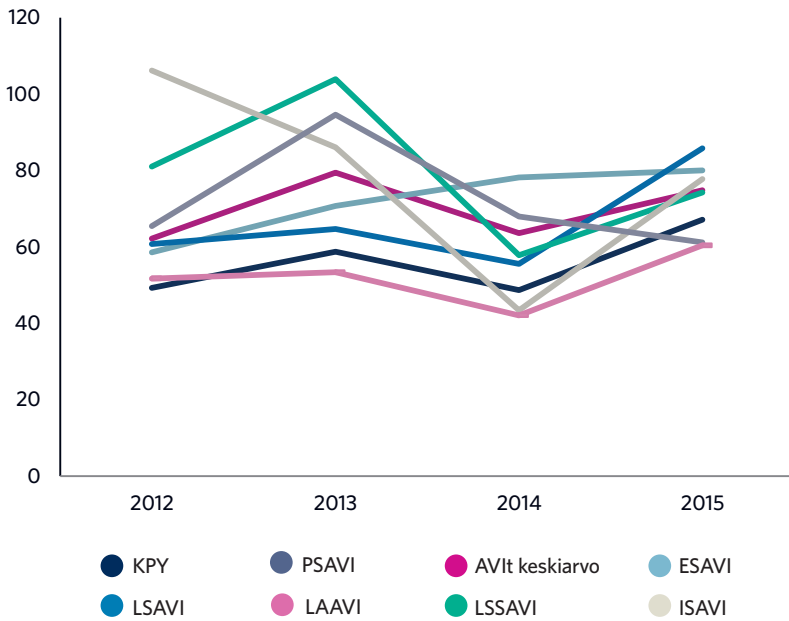
Kaikkien aluehallintovirastojen tulossopimuksissa oli asetettu samat tavoitteet. Samalla todettiin, että aluehallintovirastojen suoriutumista kyseisissä tavoitteissa arvioidaan absoluuttisen toteuman ohella myös aikaisempiin vuosiin verraten kehityksen suunnan perusteella.

Kirjanpitoyksikön vuoden 2014 tilinpäätöksessä⁹ ei kantelujen tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvuista ollut tehty tulosanalyysia.

Tuottavuus

Kuvioon 1 on koottu aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeista kantelujen käsittelyn tuottavuuden tunnusluvut koko siltä ajalta, kun niitä on laskettu. Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksissä vertailu on tehty kahteen edelliseen vuoteen. Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksissä henkilötyövuosille oli vyörytetty palkalliset poissaolot, joten aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporttien luvut eivät tältä osin olleet vertailukelpoisia kirjanpitoyksikön lukujen kanssa. Tämän johdosta tarkastuksessa laskettiin vertailukelpoinen luku (AVIt keskiarvo).

Tuottavuudesta ja taloudellisuudesta oli tehty tulosanalyysi vasta kirjanpitoyksikön vuoden 2015 tilinpäätöksessä

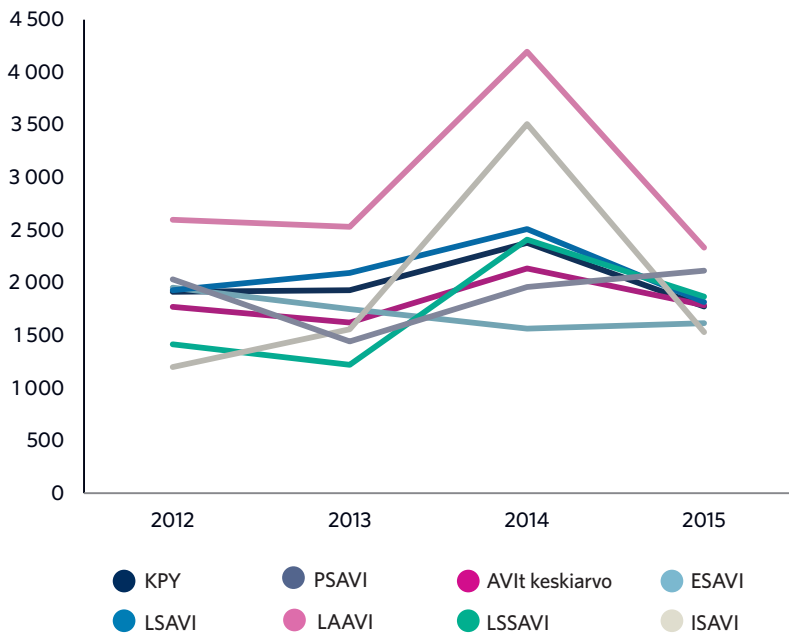


Kuvio 1: Tuottavuus aluehallintovirastoittain 2012–2015, kantelut yhteensä kpl/htv.
Lähde: Aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeet 2012–2015

Vuoden 2015 tilinpäätöksessä¹⁰ arvioitiin, että kantelujen käsittelyn tuottavuuden paranemista selittää suurelta osin Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanteluruuhkan purkuun suunnatun lisäresurssin loppuminen edellisenä vuonna. Vuonna 2015 kanteluihin käytettiin 12 prosenttia vähemmän työaika kuin edellisenä vuonna mutta ratkaistujen kantelujen määrä kasvoi 5 prosenttia edellisestä vuodesta. Tuottavuudesta esitettiin myös aluehallintovirastokohtaisia arvioita ja lopuksi todettiin, että puolet aluehallintovirastoista saavutti kantelujen käsittelyssä tuottavuustavoitteen.

Taloudellisuus

Kuvioon 2 on koottu aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeista kantelujen käsittelyn taloudellisuuden tunnusluvut koko siltä ajalta, kun niitä on laskettu.



Kuvio 2: Kantelujen käsittelyn taloudellisuus aluehallintovirastoittain 2012-2015, kantelut yhteensä euroa/ratkaisu. Lähde: Aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeet 2012-2015

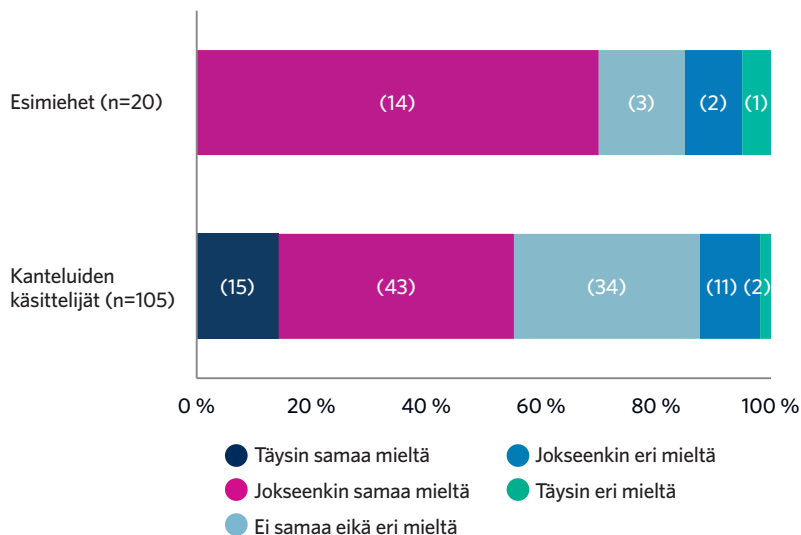
Kantelujen käsittelyn taloudellisuudesta vuoden 2015 tilinpäätöksessä todettiin vain, että se parani hieman edelliseen vuoteen verrattuna mutta tulostavoite (ks. edellä taulukko 1) jäi toteutumatta kaikissa aluehallintovirastoissa. Saavuttamatta jäämisen syitä ei ole analysoitu.

Vuoden 2015 tilinpäätöksen¹¹ mukaan kanteluiden käsittelyyn käytettiin aluehallintovirastoissa 5 353 492 euroa ja kanteluja ratkaistiin 3 020. Tällöin yksittäisen ratkaisun keskihinta on 1 772,68 euroa. Mikäli kaikki kantelut olisi ratkaistu yhtä taloudellisesti kuin Itä-Suomen aluehallintovirastossa (1 530 euroa), kanteluiden käsittelyn kokonaismenot aluehallintovirastoissa olisivat olleet 4 620 600 euroa.

Kantelujen käsittelijöille tehdyssä kyselyssä valitut seurantakohteet herättivät melko voimakasta kritiikkiä. Muiden valvontatehtävien katsottiin jäävän sivuosaan, vaikka niihin kohdentuu suuri osa samasta työpanoksesta. Valvontatehtäviä pitäisi kantelujen käsittelijöiden mukaan katsoa rinnakkain ja laajemmasta näkökulmasta, koska kantelujen käsittely on vain yksi osa aluehallintovirastojen tehtäviä kansalaisten oikeusturvan varmistamiseksi. Vastauksissa arveltiin myös, että muulla valvonnalla – joko ennakoon tai jälkepäin – sekä asiakasneuvonnalla voitaisiin vaikuttaa kantelujen määrään.

Aluehallintovirastojen henkilöstön käsitykset siitä, mihin mittareita käytetään

Tarkastuksessa tehtyjen kyselyjen perusteella suurin osa kantelujen käsittelijöistä ja heidän esimiehistään oli sitä mieltä, että tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin. Kantelujen käsittelijöistä suurempi osa oli tässä asiassa epävarmempia kuin esimiehensä.



Kuvio 3: Kanteluja käsittelevien ja heidän esimiestensä vastaukset väitelauseeseen "Käsitykseni mukaan tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin" (absoluuttinen määrä suluisissa)

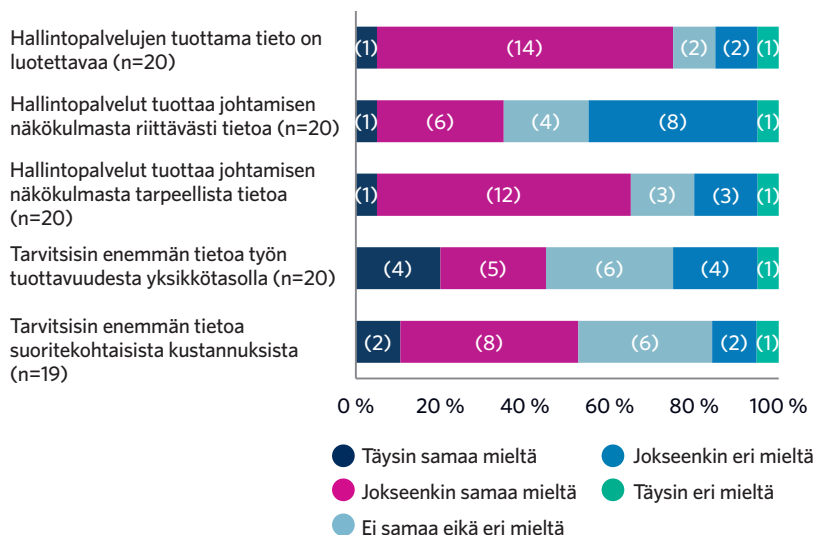
Tuottavuuden ja taloudellisuuden mittarit eivät toimisi hyvin resurssien jaon perusteena

Tarkastuksessa selvitettiin, käytetäänkö tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareita resurssien jaon perusteena. Valtiovarainministeriön vastauksen mukaan tätä on toki pohdittu. Resurssien jakaminen tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen perusteella voisi ainakin teoriassa toimia hyvänä ohjausvälineenä. Tätä pidettiin kuitenkin ongelmallisena, koska aluehallintovirastot eivät itse voi juurikaan vaikuttaa vireille tulevien asioiden määrään.

2.3 Tunnuslukuja saadaan liian harvoin ja ne ovat liian epätarkkoja operatiivisen johtamisen tarpeisiin

Valtiokonttorin kustannuslaskennan kehittämisprojektissa¹² kustannuslaskennan kehittämistarpeista todetaan, että tulosohjauksen kehittämiseksi ja riskien hallitsemiseksi on kirjanpitoyksiköissä lisättävä kustannustietoisuutta kaikilla organisaatiotasolla. Kehittämisprojektin loppuraportissa todettiin, että toiminnasta on saatava luotettavaa, laajaa ja monipuolista kustannustietoa, jotta kirjanpitoyksiköiden kaikki johtotasot, kuten johto, esimiehet ja muut vastuutahot voivat hyödyntää sitä toiminnassaan ja päätöksenteossään. Kustannustietoisuutta pitäisi saada jopa suoritetasolle asti, jotta tietoa voisi käyttää toiminnan suunnittelussa, esimerkiksi tuotteiden ja palvelujen hinnoittelussa ja tuotannon laajuuden määrittelyssä.

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä kartoitettiin muun muassa sitä, min-käläisiä käsityksiä kantelujen käsittelijöiden esimiehillä on hallintopalvelujen tuottaman tiedon käyttökelpoisuudesta.



Kuvio 4: Kanteluja käsittelevien henkilöiden esimiesten käsityksiä hallintopalvelujen tuottaman tiedon käyttökelpoisuudesta (absoluuttinen määrä suluissa)

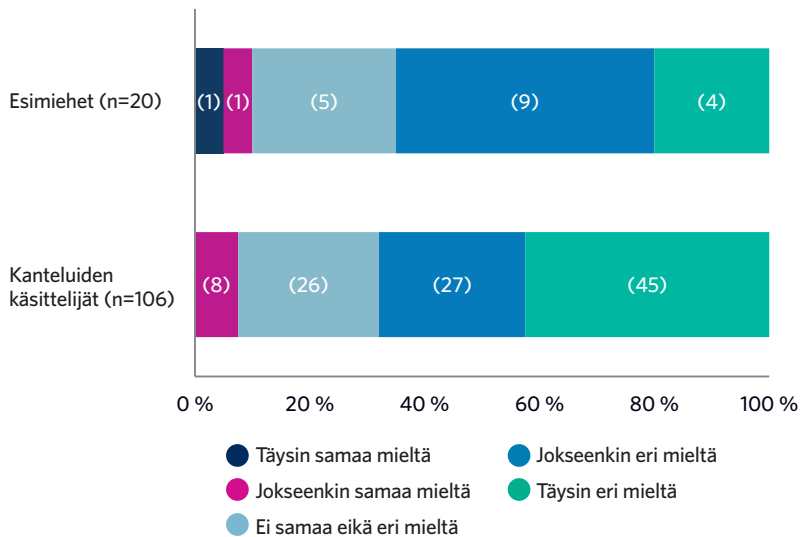
Suurin osa vastaajista piti hallintopalvelujen tuottamaa tietoa luotettavana ja tarpeellisenä mutta ei riittävänä. Noin puolet vastaajista tunsivat tarvitsevansa enemmän tietoa suoritekohtaisista kustannuksista ja työn yksikkökohtaisesta tuottavuudesta.

Hallintopalvelujen tuottaman tiedon hyödyntäminen operatiivisessa johtamisessa

Suoritekustannustietojen hyödyntäminen kehityskeskusteluissa

Kustannuslaskennan kehittämisprojektissa¹³ pidettiin kustannustietoisuuden lisäämistä organisaation kaikilla tasoilla tärkeänä. Vuosittaisissa kehityskeskusteluissa suoritekohtaiset kustannukset voisivat olla yhtenä keskustelun kohteena.

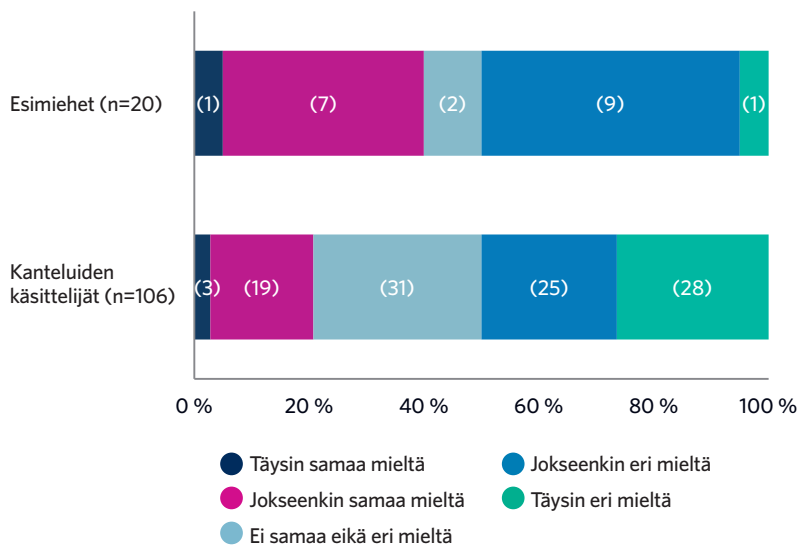
Tarkastuksessa kerätyn tiedon perusteella tietoja suoritteiden kustannuksista ei juurikaan hyödynnetä kehityskeskusteluissa (ks. kuvio 5).



Kuvio 5: Kanteluita käsittelevien ja heidän esimiestensä vastaukset väitelauseeseen ”Tietoja suoritteiden kustannuksista hyödynnetään kehityskeskusteluissa” (absoluuttinen määrä suluissa)

Työajanseurantatietojen hyödyntäminen kehityskeskusteluissa

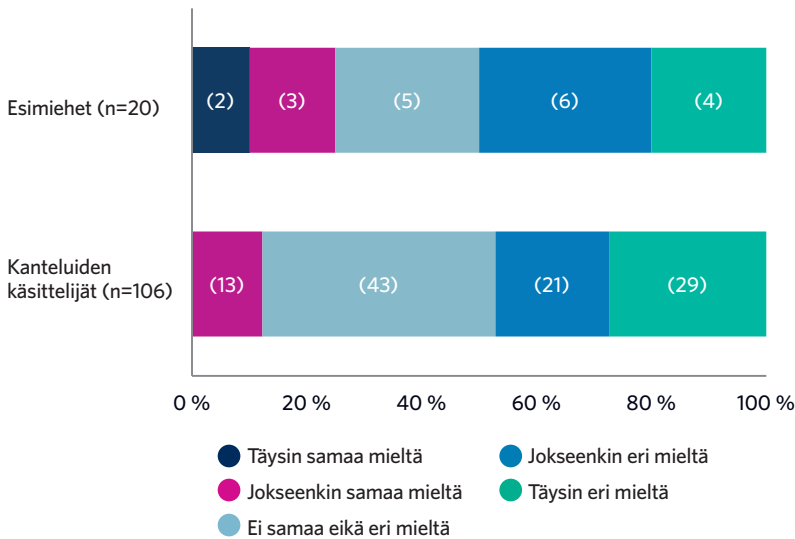
Kustannuslaskennan kehittämisprojektissa¹⁴ todettiin muun muassa, että johdon on hyödynnettävä kehityskeskusteluissa työntekijöiden työaika-raportteja.



Kuvio 6: Kanteluita käsittelevien ja heidän esimiestensä vastaukset väitelauseeseen ”Työaika-raportteja hyödynnetään kehityskeskusteluissa” (absoluuttinen määrä suluissa)

Tarkastushavaintojen perusteella työajanseurantatietoja hyödynnetään kehityskeskusteluissa jossain määrin enemmän kuin tietoja suoritteiden kustannuksista.

Kustannuslaskennan kehittämisprojektissa¹⁵ havaittiin, että kustannuslaskelmien käyttö ja hyödyntäminen kirjanpitoyksiköissä vaihtelee suuresti. Kustannuslaskelmien laatiminen koetaan työlääksi, minkä vuoksi laskelmia laaditaan monissa tapauksissa harvemmin kuin olisi tarvetta, ja laskelmien hyödyntäminen jää tästä syystä melko vähäiseksi. Toisaalta taloushallintohenkilöstö tunnisti tarpeen ja laati laskelmia, mutta päätöksentekijät eivät hyödyntäneet niitä.



Kuvio 7: Kanteluja käsittelevien ja heidän esimiestensä vastaukset väitelauseeseen "Tietoja suoritteiden kustannuksista hyödynnetään muussa päivittäisjohtamisessa" (absoluuttinen määrä suluissa)

Tietoja suoritteiden kustannuksista ei juurikaan hyödynnetty myöskään muussa päivittäisjohtamisessa.

Tiedon tarpeet ja niiden saatavuus voivat olla erilaisia organisaation eri tasoilla. Kyselyn avovastauksissa asiaa avattiin enemmän. Vastauksissa katsottiin, että viraston johdolle tunnusluvut voivat olla käyttökelpoisia. Pienemmässä yksikössä taas katsottiin, että ne eivät tuota juurikaan hyödyllistä tietoa tai sen saamiseksi on tehtävä huomattava määrä työtä (kerättävä tietoa eri paikoista ja sovellettava sitä omista lähtökohdista). Kanteluja käsittelevien esimiehet katsoivat, että yksiköissä tulisi voida helpommin seurata asioita tehtäväkohtaisesti.

Lisäksi jonkinlaisen seurantatiedon saamista vuoden mittaan (vastuualueen) johdon työn tueksi pidettiin tarpeellisena, sillä välitulosraportoinnin valmistuessa syyskuussa seurantatietojen hyödyntäminen on melko myöhäistä.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen kertomusluonnoksesta antaman lausunnon¹⁶ mukaan aluehallintovirastoissa on käynnistetty vuonna 2015 aluehallintovirastojen asiakaslähtöisen toiminnan kehittäminen -hanke (ATOMI), jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on kehittää tiedolla johtamista. Tavoitteena on tuottaa ja yhdistää tietoa (asiakastieto ja käsittelyn kustannukset), jota virastot voivat hyödyntää päivittäisessä johtamisessa ja päätöksenteossa sekä toiminnan strategisessa suunnittelussa.

Hallintopalvelujen tuottamia tietoja pidetään luotettavina, mutta ne ovat liian yleisiä, jotta niistä olisi hyötyä päivittäisjohtamisessa



3 Ovatko tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut vertailukelpoisia ja luotettavia?

Tarkastuksessa havaittiin, että vaikka laskelmat on tehty yhdenmukaisesti kaikissa aluehallintovirastoissa, lukujen vertailukelpoisuus on epävarmaa.

Tarkastuksessa todettiin, että jaottelu kanteluihin ja valvonta-asioihin ei ole selkeää. Virastojen välillä saattaa olla hyvin erilaisia käytäntöjä siinä, mitkä asiat kirjataan kanteluiksi ja mitkä valvonta-asioiksi.

Vuotta 2014 edeltävistä virastokohtaisista laskelmista taas on osin jätetty pois valtakunnalliset tukitoiminnot johtuen tuloksellisuusraporttien aikatauluista.

Sekä henkilöstön toimenkuvien että työajan kirjauskäytäntöjen erojen vaikutukset kustannuslaskentaan ovat verrattain vähäisiä kokonaisuuteen nähden.

Taloudellisuuden tunnusluvun laskentatavan vuoksi sillä ei ole merkitystä, kuka kanteluihin liittyvät toimisto- ja tukipalvelutehtävät tekee. Koska tunnusluku lasketaan vastuualueen kokonaiskustannuksista, vain kanteluihin kohdennettu työaika ratkaisee.

Tarkastuksessa todettiin myös, että taloudellisuuden tunnusluku ei laskentatavan vuoksi suoranaisesti kuvaa suoritteiden todellisia kustannuksia.

Tunnuslukujen vertailukelpoisuuteen vaikuttaa se, kirjataanko kanteluihin liittyvät tukipalvelut kantelukodeille vai tukipalvelujen kodeille

3.1 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia

Asetuksessa valtion talousarviosta (1243/1992)¹⁷ säädetään, että ”tuloksellisuuden laskentatoimen ja muun seurantajärjestelmän järjestämisessä otetaan huomioon toiminnan jatkuvuus siten, että tärkeimpiä, tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa raportoitavia taloutta ja tuloksellisuutta koskevia tietoja voidaan verrata kuluvan vuoden lisäksi kahden aikaisemman vuoden tietoihin”.

Aluehallintovirastoilla on ollut käytössä yhtenäinen kustannuslaskentalomakkeisto, jossa kustannukset vyörytetään työajanseurantatietojen mukaan virastojen vastuualueille. Laskelmat on tehty yhdenmukaisesti kaikissa aluehallintovirastoissa koko sen ajanjakson, johon tarkastus kohdistui. Toiminnallisen tehokkuuden välilehdellä on vuodesta 2012 lähtien laskettu sijaissuureiden lisäksi arvoja myös tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareille.

Tuottavuuden vertailu

Tuottavuuden laskemiseksi tarvitaan tieto suoritemääristä sekä suoritteeseen käytetystä työajasta. Käytettyä työaikaa käsitellään tarkemmin työajanseurantaa koskevassa luvussa (3.2).

Suoritemäärät

Taulukkoon 2 on koottu aluehallintovirastoissa vuosina 2012–2015 ratkaistujen kantelujen määrät. Vuonna 2012 yksityisiä ja julkisia sosiaalihuollon palveluja koskevat kantelut raportoitiin erikseen. Vuonna 2015 sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut raportoitiin yhtenä lukuna. Taulukossa edellä mainituista kanteluista on vertailtavuuden vuoksi esitetty yhteenlasketut luvut niiltä osin kuin mahdollista.

Taulukko 2: Vuosina 2012–2015 aluehallintovirastoissa ratkaistut kantelut kantelulajeittain. Lähde: Aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeet 2012–2015

	2015	2014	2013	2012
Kunnalliskantelut	153	84	65	106
Yksityisiä sosiaalipalveluja koskevat kantelut				77
Julkista sosiaalihuoltoa koskevat kantelut				478
Sosiaalihuollon kantelut yhteensä		833	739	555
Terveyspalveluiden kantelut		1338	917	987
Sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut	2534	2171	1656	1542
Ympäristöterveydenhuollon kantelut	66	54	43	51
Sivistystoimen kantelut	258	186	160	169
Pelastustoimen kantelut	9	6	28	9
Kantelut yhteensä	3020	2501	1952	1877

Kanteluiksi ja valvonta-asioiksi kirjaaminen

Tarkastuksessa todettiin, että jaottelu kanteluihin ja valvonta-asioihin ei ole selkeää. Tarkastusviraston kyselyyn tulleissa vastauksissa todettiin muun muassa, että virastojen välillä ja jopa oman viraston sisällä saattaa olla hyvin erilaisia näkemyksiä ja käytäntöjä siinä, mitkä asiat kirjataan kanteluiksi ja mitkä valvonta-asioiksi.

Lisäksi tarkastusviraston kyselyyn tulleissa vastauksissa todettiin, että eroavaisuuksia on myös siinä, kirjataanko esimerkiksi kaikki saman henkilön kantelukirjoitukset samalle diaarinumerolle vai avataanko jokaiselle kirjoitukselle oma diaarinumero. Vastauksissa arveltiin, että yksiselitteistä sääntöä ei olisi edes mahdollista antaa, koska kirjaamistapa on näissä tapauksissa yleensä arvioitava sen mukaan, liittyvätkö kirjoitukset toisiinsa ajallisesti ja sisällöllisesti ja onko ne tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä.

Jatkotoimenpiteiden kirjaaminen

Aluehallintovirastojen sisäisen tarkastuksen toimintayksikön tekemän selvityksen¹⁸ perusteella vielä vuonna 2013 asianhallintajärjestelmä Usplan käyttöön otosta huolimatta suoritemääriä seurattiin monilta osin erikseen Excel-taulukon avulla. Itä-Suomen aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen seurantamenetelmänä mainitaan valtakunnallinen Valviran määrittelemä tilastoseuranta ja -pohja. Lisätietona mainitaan, että

Jaottelu kanteluihin ja valvonta-asioihin ei ole selkeää, ja virastojen välillä saattaa olla hyvin erilaisia käytäntöjä siinä, mitkä asiat kirjataan kanteluiksi ja mitkä valvonta-asioiksi

”virasto huomauttaa kuitenkin, että eri virastoilla on erilaiset kirjaamiskäytännöt sen suhteen, onko alkuperäinen asia avoinna vai kirjataanko asiasta jatkotoimenpiteet uudella diaarinumerolla, minkä vuoksi suoritämäärätilastot saattavat vääristyä”.

Tarkastusviraston kyselyssä kantelujen käsittelijöiltä tiedusteltiin, hoitaako vastaaja itse kanteluihin liittyvät kirjaustehtävät, jos hän toimii kante-luasioissa esittelijänä. Kyselyn 107 vastaajasta 29 ei vastannut kysymykseen lainkaan ja 53 ilmoitti, ettei hoida kirjaustehtäviä. Vastanneista 3 ilmoitti hoitavansa itse kaikki kirjaustehtävät ja 17 osittain.

Tarkastusviraston kyselyssä kantelujen käsittelijöiltä tiedusteltiin, kirjataanko asiasta jatkotoimenpiteet uudella diaarinumerolla.

Kantelujen käsittelijöillä ei vastausten perusteella ollut asiasta yhdenmukaista käsitystä edes aluehallintovirastojen sisällä. Vastausten perusteella ei voi myöskään päätellä, että aluehallintovirastojen välillä olisi systemaattisia eroja käytännöissä.

Opetustoimen kantelujen ja kunnalliskantelujen osalta vastaavaa valvonta-asiaksi siirtämistä kuin sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa ei ole olemassa. Näistäkin voi seurata jatkotoimia, jos kuntaa esimerkiksi pyydetään antamaan selvitys siitä, miten menettelytapoja on muutettu kantelu-päätöksen johdosta. Tällöin uutta diaarinumeroa ei oteta.

Taulukko 3: Kantelujen käsittelijöiden käsitys siitä, kirjataanko asiasta jatkotoimenpiteet uudella diaarinumerolla

	Kyllä	En tiedä	Ei	Ei vastannut	Yhteensä
ESAVI	10	10	16	2	38
LSAVI	7	5	3		15
LSSAVI	7	5	7	2	21
ISAVI	1	3	9	1	14
PSAVI	4	3	1	1	9
LAAVI	4	3	3		10
Yhteensä	33	29	39	6	107

Siihen nähden, että esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta -menettelyohjeessa¹⁹ (15.10.2014) kante-lu- ja valvonta-asioiden kirjaamiskäytännöt on ohjeistettu varsin yksityiskoh-taisesti asioiden vireille tulosta lähtien, epätietoisuus on yllättävän suurta.

Tarkastushavaintojen perusteella tuntuu tarpeelliselta luoda kirjaamis-käytännöistä yhtenäinen valtakunnallinen ohjeistus, jossa Lounais-Suomen aluehallintoviraston ohje voisi toimia esimerkkinä.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen lausunnossa²⁰ todettiin, että aluehallintovirastojen tiedonohjaussuunnitel-man (TOS) päivitys tehdään vuoden 2016 aikana. TOS-projektin tavoitteena on luoda, päivittää ja valtakunnallisesti yhtenäistää aluehallintovirastojen kirjaamiskäytännöt asianhallintajärjestelmä USPAan. Lausunnon mukaan LSAVIN menettelyohje on otettu huomioon TOS-projektin yhteydessä. Lau-sunnon mukaan vuonna 2015 on laadittu kaikkia aluehallintovirastoja kos-keva valtakunnallinen asianhallinnan toimintaohje, jota on päivitetty vuo-den 2016 alusta lähtien.

Aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporteissa on esitetty epäilyjä, etteivät eri vuosien tiedot ole keskenään vertailukelpoisia, koska laskentaperiaatteet ovat muuttuneet. Muun muassa Lapin aluehallintoviraston vuoden 2013 tuloksellisuusraportissa²¹ taulukon yhteydessä oli maininta, että ”työaika ja kustannukset sisältävät kokonaisuudessaan aluehallintovirastojen tietohallintoyksikön kustannukset, joten tiedot eivät ole vertailukelpoisia toisten aluehallintovirastojen vastaaviin”.

Aluehallintovirastojen selvityksen²² (vastauksena valtiovarainministeriön selvityspyyntöön) mukaan vuonna 2014 tilinpäätöksen valmistelun yhteydessä ei pystytty ottamaan huomioon Kiekun htv-muuntojen epäluotettavuutta vaan toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukujen laskentaa varten työaikatiedot raportoitiin suoraan Kiekun htv-raporteilla. Tämä johti väärityneisiin työajan käyttötietoihin edellisiin vuosiin verrattuna. Nämä luvut korjattiin keväällä 2015 käyttäen Kiekun toteutuneet tunnit -raporttia, jonka tuloksista tehtiin manuaaliset htv-muunnokset. Vuoden 2014 vertailuluvut on korjattu vuoden 2015 tilinpäätöksen tietoihin. Tarkastuksessa edellä kuvatut tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja koskevat kuvaajat yhteismitallistettiin vuoden 2014 osalta yhteistyössä aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksikön kanssa.

1.3.2015 tapahtuneen aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen perustamisen seurauksena kaikkia tukitoimintoja käsitellään yhteisinä tukitoimintoina ja ne vyörytetään aluehallintovirastoille työaikajakaumien mukaisesti.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksiköstä saadun selvityksen (tieto saatu selvityksenä lisätietopyyntöön) mukaan vuotta 2014 edeltävistä virastokohtaisista laskelmista on osin jätetty pois valtakunnalliset tukitoiminnot. Kukin virasto on valmistellut omat laskelmansa, eikä niihin ole sisällytetty virastotason valtakunnallisten tukipalveluiden vyörytyksiä. Tämän arvioitiin johtuvan pääasiassa siitä, että virastokohtaisilla tuloksellisuusraporteilla on ollut kiireellinen aikataulu eivätkä laskelmat ole ehtineet valmistua ajoissa. Talousyksikön arvion mukaan valtakunnallisten tukipalveluiden kustannukset olisivat noin neljä euroa työtuntia kohden.

Vuotta 2014 edeltävissä virastokohtaisissa tuloksellisuusraporteissa valtakunnalliset tukitoiminnot ovat jääneet osin pois laskelmista

3.2 Työajan kirjauskäytännöt vaikuttavat melko vähän taloudellisuuden tunnuslukujen vertailukelpoisuuteen

Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja laskettaessa suoritemäärien lisäksi toinen merkittävä tekijä on suoritteelle kohdennettu työaika.

Tarkastusaineistoissa esitettiin toistuvasti epäilyjä siitä, että sekä tuottavuuden että taloudellisuuden mittareiden arvojen vertailukelpoisuus aluehallintovirastojen välillä on heikko johtuen eroista työajanseurannassa.

Jo aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportissa (2011)²³ esitettiin kanteluihin käytettyjen resurssien arvioinnin yhteydessä, että uuteen (otettu käyttöön 1.10.2010) työajanseurantaan liittyy epäluotettavuustekijöitä (esim. kirjataanko työaika samalla tavalla, kirja-

taanko samat työvaiheet esim. jollain postitus-vastuualueella kanteluasiaksi ja toisaalla hallintopalveluna virastopalvelutehtäviin).

Kustannuslaskennan kehittämisprojektissa²⁴ työajanseurannan kehittämistarpeina nähtiin muun muassa, että johdon on asetettava tavoiteluku työajan kohdistamisen kattavuudelle (90–100 prosenttia). Jo aluehallintovirastojen tuloksellisuusraporteissa vuodelta 2012 raportoitiin, että 96 % prosenttia henkilöstöstä oli työajanseurannan piirissä (vuonna 2011 osuus oli 98 prosenttia).

Etelä-Suomen aluehallintovirastossa päätettiin 1.5.2014 perustaa aluehallintovirastojen työajanseurannan ja maksullisen toiminnan koordinoitiryhmä (ESAVI/4189.00.00.01.02/2014).²⁵ Asettamispäätöksessä todettiin, että maksullinen toiminta on aluehallintovirastojen toiminnan tärkeä rahoituslähde ja että maksullisen toiminnan kannattavuutta on jatkossa entistä tärkeämpää seurata. Aluehallintovirastojen maksullisen julkisoikeudellisen toiminnan kannattavuutta pyritään lisäämään muun muassa raportoinnin ja seurannan laatua parantamalla sekä kytkemällä kannattavuuden seuranta työajankohdennuksen sisältöön.

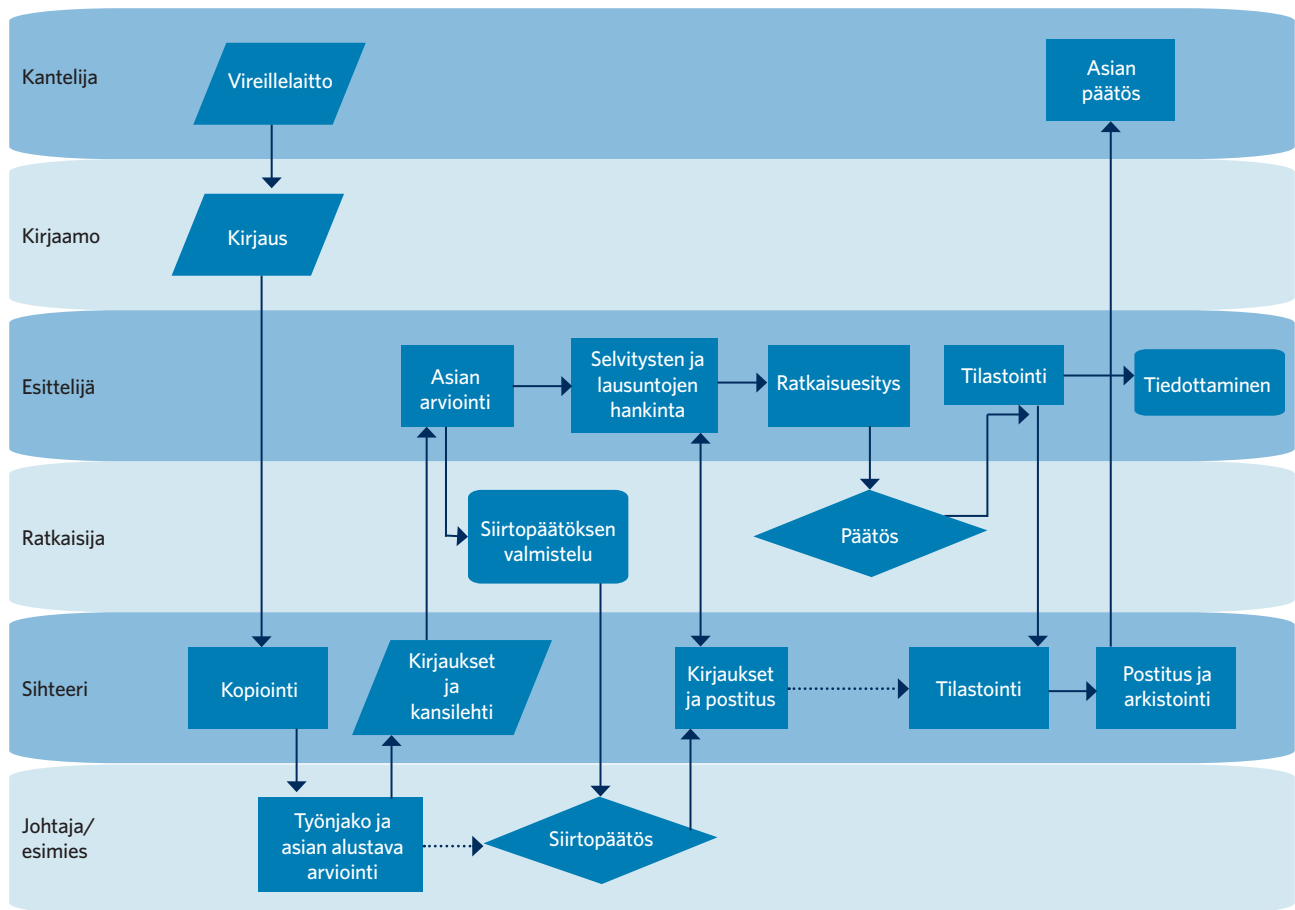
Koordinointiryhmän tavoitteena on asettamispäätöksen mukaan yhdenmukaistaa työajankohdennuksen käytännöt ja varmistaa aluehallintovirastojen työajanseurantatiedon korkea laatu, käytettävyys sekä yhteensopivuus muiden toiminnan seurantatietojen kanssa.

Asettamispäätöksen mukaan koordinoitiryhmään osallistuvat vastuualueiden edustajat ohjaavat edustamansa vastuualueen työajankohdennuksen käytäntöjen valtakunnallista yhtenäistämistä sekä vastaavat työajankohdennuksen ohjeistuksesta.

Koordinointiryhmän kokouksessa 3.11.2015²⁶ oli todettu muun muassa, että tukitoimintojen toimintokoodit ovat jatkossa pääasiassa vain tukitoimintojen ammattilaisten käytössä. Muut virkamiehet kohdentavat työaikansa substanssitoiminnoille ja tarvittaessa yleishallintoon ja johtamiseen. Aluehallintovirastojen koulutustilaisuuden 16.12.2015 koulutusmateriaalissa²⁷ tähdennettiin sitä, että niin sanotut perusvirkamiehet ja esimiehet käyttävät tuntikirjauksissaan ydintoimintojen substanssikodeja sekä tukitoimintokodeja yleishallinto ja johtaminen sekä luottamusmiestoiminta ja työsuojelu. Perusvirkamies ja esimies (muut kuin tukitoimintojen ammattilaiset) kohdentavat työaikansa ensisijaisesti substanssitoiminnoille.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen lausunnon²⁸ mukaan aluehallintovirastojen muiden vastuualueiden tukipalveluja tuottavien henkilöiden työaika kohdennetaan pääsääntöisesti kyseiseen substanssitehtävään eli he ovat kyseisen substanssin tukipalveluiden tuottajia, mutta eivät tukitoimintojen ammattilaisia työajanseurannan järjestelmässä.

Tarkastuksessa vastuualueiden edustajilta tiedusteltiin, mitä vastuualueilla oli tehty työajankohdennuksen käytäntöjen valtakunnalliseksi yhtenäistämiseksi. Koordinointiryhmän peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen edustajan mukaan valtakunnallinen ohjeistus työajan kohdentamiseksi löytyy asiakirjasta ”Työajan kohdennuksen toimintayksiköt ja toiminnot 1.1.2016 alkaen”, jossa on toimintokoodit ja niiden selitykset siltä osin kuin vastuualueilla on niitä katsottu tarpeelliseksi tarkentaa. Esimerkiksi terveydenhuollon kanteluista on tarkentava teksti toimintokoodin yhteydessä. Tarkentava teksti terveydenhuollon kantelut -koodille on edellä mainitussa asiakirjassa seuraava: ”Selvityspyyntöjen ja asiantuntijalausuntojen kirjoittaminen, kantelupäätösten kirjoittaminen ja esittely.”



Kuvio 8: Kanteluprosessikuvaus. Lähde: Pohjois-Suomen aluehallintovirasto/Lepistö

Työajankirjaukseen liittyvä ohjeistus olisi siis tältä osin tulkittavissa siten, että kuviossa 8 kanteluprosessin eri vaiheisiin osallistuvista vain esittelijöiden tulisi kirjata kanteluihin käyttämänsä työaika kantelukoodille.

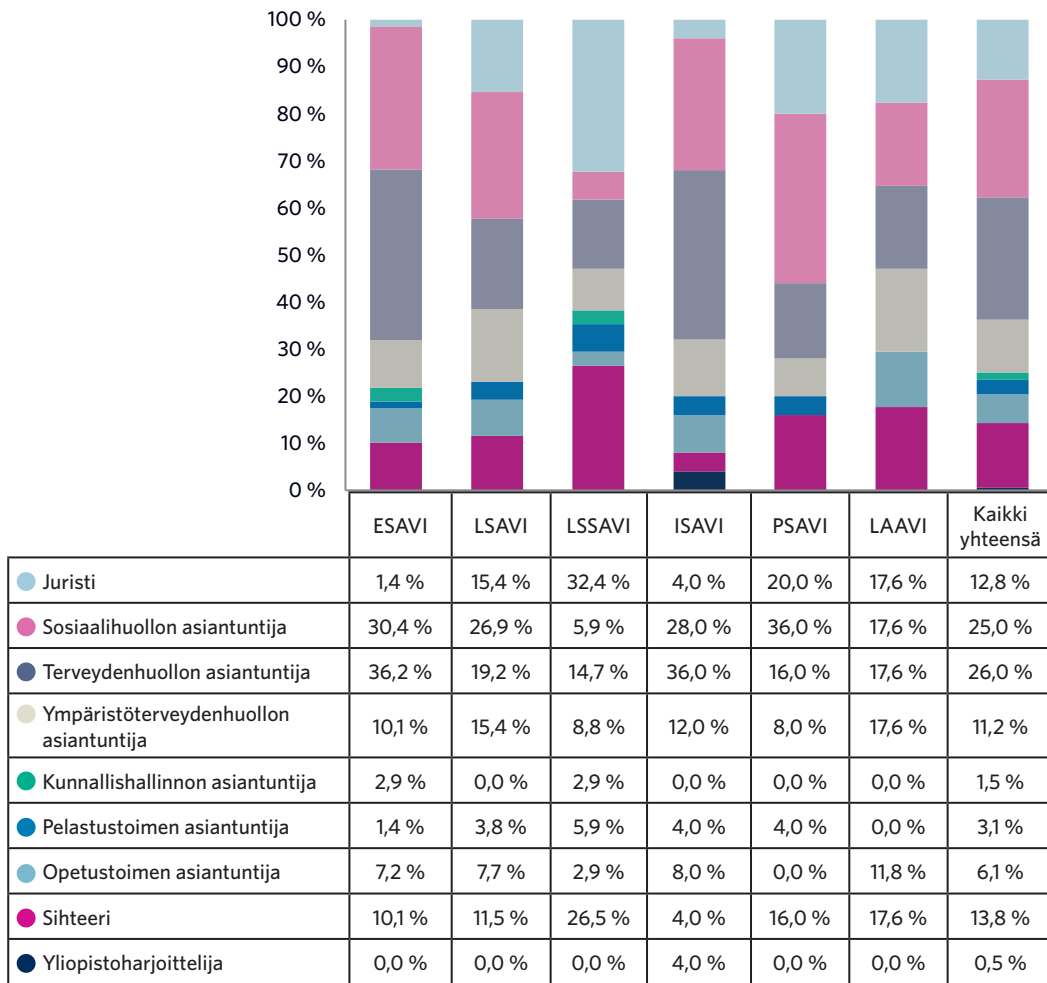
Tarkastusviraston kyselyyn tulleista vastauksista ilmeni, että kaikille vastaajillekaan asia ei ollut selvä.

Kanteluihin kohdennettu työaika 2015

Tarkastusviraston aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut-vastuualueelta saaman aineiston perusteella vuonna 2015 työaikaansa kantelukoodille kirjanneista kaikki olivat peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (POL)-, opetus- ja kulttuuritoimi (OKT)- tai pelastustoimi ja varautuminen (PEL)-vastuualueilta, joten tukipalveluita tuottavista yksiköistä kanteluille ei kohdentunut työaika lainkaan. Kaiken kaikkiaan työaikaansa kantelukoodille oli kirjannut 200 työntekijää.

Kanteluihin työaikaansa kohdentaneet työntekijät

Tarkasteltaessa sitä, miten vuonna 2015 työaikaansa kanteluihin käyttäneet sijoittuivat eri ammattiryhmiin, aluehallintovirastojen välillä on havaittavissa selkeitä eroja. Ammattiryhmiin jakaminen perustui siihen, mihin kantelulajiin henkilö oli pääasiassa kohdentanut työaikaansa.



Kuvio 9: Kanteluihin vuonna 2015 työaikaansa kohdentaneet työntekijät aluehallintovirastoittain ja ammattiryhmittäin

Suurin virhemahdollisuus tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen vertailukelpoisuudelle aluehallintovirastojen kesken on siinä, kirjataanko kanteluihin liittyvät tukipalvelut kantelukoodille. Tällöin tarkastelussa huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa sihteerien osuus on suhteellisen suuri ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa suhteellisen pieni kanteluille työaikaansa kirjanneista henkilöistä. Kaiken kaikkiaan aluehallintovirastoissa sihteeri-virkanimikkeellä heistä oli vajaa 10 prosenttia (22).

Ammattiryhmien kanteluihin kohdentama työaika

Kun henkilöitä tarkastellaan heidän kanteluihin kohdentamansa työajan suhteen, sihteerien osuus aluehallintovirastoissa vuonna 2015 kanteluihin käytetystä työajasta on vain 6,8 prosenttia.

Taulukko 4: Eri ammattiryhmien kanteluihin kohdistama työaika aluehallintovirastoittain, % kanteluihin käytetystä työajasta

	ESAVI	LSAVI	LSSAVI	ISAVI	PSAVI	LAAVI	Yhteensä
Juristi	3,1	23,7	45,9	1,6	21	18,4	17,9
Sosiaalihuollon asiantuntija	28,1	29,9	11,7	34	43,6	24,7	28
Terveydenhuollon asiantuntija	49,5	27,4	27,9	55,3	24,2	45,7	38,9
Ympäristöterveydenhuollon asiantuntija	1,2	1,2	1,6	1,2	1,9	1,4	1,4
Yleishallinnon asiantuntija	2,7	0	1	0	0	0	1,1
Opetustoimen asiantuntija	6	9,2	5	6,5	0	4,5	5,1
Pelastustoimen asiantuntija	0,2	1	1,7	0,9	0,1	0	0,7
Sihteeri	9,1	7,6	5	0,1	9,2	5,4	6,8
Yliopistoharjoittelija	0	0	0	0,5	0	0	0,1

Aluehallintovirastoittain vertailtuna Etelä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa sihteerien osuus kanteluihin käytetystä työajasta on jonkin verran keskimääräistä suurempi, kun taas Itä-Suomen aluehallintovirastossa sihteerit eivät käytä kantelukodeja juuri lainkaan.

Kanteluiden käsittelyyn osallistuvien työntekijöiden hoitamat kanteluiden käsittelyyn liittyvät tehtävät

Kantelujen käsittelijöille tehdyssä kyselyssä vastaajilta tiedusteltiin, mitä tehtäviä he kanteluasioissa hoitavat. Vastausvaihtoehdot olivat:

- Ratkaisijan
- Esittelijän
- Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana
- Toimisto (tilastointi, muut toimistotyöt)
- Muuta. Mitä?

Vastatessa oli mahdollisuus valita useita eri vaihtoehtoja. Vastauksissa muodostuikin 15 erilaista tehtävähdistelmää.

Taulukko 5: Tarkastusviraston kyselyyn vastanneiden hoitamat tehtävät aluehallintovirastoittain, %

Tehtävähdistelmät	ESA VI	LSA VI	LSSA VI	ISA VI	PSA VI	LA AVI	Yhteensä
Esittelijän	43,9	13,3	40,9	50	11,1	70	39,8
Esittelijän, Muuta. Mitä?	7,3	0	0	0	11,1	0	3,5
Esittelijän, Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana	7,3	6,7	0	0	11,1	0	4,4
Esittelijän, Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana, Muuta. Mitä?	0	0	0	0	11,1	0	0,9
Esittelijän, Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana, Toimisto (tilastointi muut toimistotyöt)	2,4	0	4,5	6,3	11,1	0	3,5
Esittelijän, Toimisto (tilastointi muut toimistotyöt)	2,4	0	4,5	0	0	0	1,8
Muuta. Mitä?	4,9	0	0	0	11,1	0	2,7
Ratkaisijan	9,8	0	4,5	0	22,2	10	7,1
Ratkaisijan, Esittelijän	0	6,7	4,5	12,5	0	0	3,5
Ratkaisijan, Esittelijän, Muuta. Mitä?	0	6,7	0	0	0	0	0,9
Ratkaisijan, Esittelijän, Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana	9,8	33,3	4,5	6,3	0	0	9,7
Ratkaisijan, Esittelijän, Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana, Toimisto (tilastointi muut toimistotyöt)	0	0	0	6,3	0	0	0,9
Ratkaisijan, Osallistuminen valmisteluun asiantuntijana	0	20	4,5	0	11,1	0	4,4
Toimisto (tilastointi muut toimistotyöt)	12,2	6,7	27,3	18,8	0	10	14,2
Toimisto (tilastointi muut toimistotyöt), Muuta. Mitä?	0	6,7	4,5	0	0	10	2,7

Vain seitsemän ratkaisijan tai esittelijän tehtäviä tekevistä ilmoitti hoitavansa myös kanteluihin liittyvät toimistotyöt. Selkein työnjako näyttäisi olevan Lapin ja Lounais-Suomen aluehallintovirastoissa. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työkombinaation ”ratkaisija, esittelijä, osallistuminen valmisteluun asiantuntijana” suuri suhteellinen osuus heijastanee viraston sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan työparimallia. Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa ei ollut lainkaan vain kanteluihin liittyviä toimistotehtäviä hoitaneita mutta melko suuri osa ilmoitti hoitavansa esittelijän tehtävien lisäksi myös toimistotyöt.

Kysely sisälsi myös kysymyksen ”Mitä tehtäviä kirjaat työajanseurannassa kanteluihin liittyville seurantakoodeille?”. Kaikki vastaajat, jotka ilmoittivat tekevänsä ratkaisijan tai esittelijän tehtävien lisäksi myös kanteluihin liittyvät toimistotyöt, kertoivat myös kirjaavansa ne työajanseurannassa kanteluihin liittyville seurantakoodeille.

Työajanseurannan ulkopuolelle jäävä kanteluiden käsittelyyn käytettävä työaika

Aluehallintovirastojen työajanseurannan ja maksullisen toiminnan koordinaattiryhmän jäsenille tehtyjen tietopyyntöjen vastauksista kävi ilmi, että vastuualuejohtajat on kaikissa aluehallintovirastoissa vapautettu työajanseurannasta. Osa vastuualueen johtajista kuitenkin joko valmistelee ja esittelee tai toimii ratkaisijoina vastuualuettaan koskevilla kanteluasioissa.

Tarkastuksessa kantelujen käsittelijöiden esimiehille, joihin käytännössä kuuluivat kaikki vastuualueiden johtajat, tehdyssä kyselyssä oli kysymys niille vastuualueiden johtajille, jotka osallistuvat kantelujen käsittelyyn: Mitä tehtäviä kanteluasioissa hoidat? Kahdestakymmenestä vastanneesta yhdeksän ilmoitti hoitavansa joko esittelijän tai ratkaisijan tehtäviä tai osallistuvansa valmisteluun asiantuntijana. Vastaajia pyydettiin esittämään myös arvionsa vuonna 2015 kyseisiin tehtäviin käyttämistään työpäivistä. Suurin esitetty arvio oli 50 henkilötyöpäivää ratkaisijan tehtäviin ja pari muuta arvioi käyttävänsä 20 ja 30 henkilötyöpäivää esittelijän tehtäviin, mutta muutoin arviot olivat 1–6 henkilötyöpäivää.

Kyselyssä tiedusteltiin myös sitä, missä määrin yksikössä tai vastuualueella oli käytetty kustannuslaskennan ulkopuolelle (harjoittelijat, TE-toimiston rahoituksella työskentelevät) jääviä resursseja kantelujen käsittelyyn, ja pyydettiin esittämään jonkinlainen arvio vuoden 2015 osalta henkilötyövuosina. Pääasiassa vastauksissa kerrottiin, että tällaista resursssia ei käytetä. Siellä missä käytettiin, käyttö oli melko pientä.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualueen lausunnossa²⁹ todettiin, että aluehallintovirastojen kustannuslaskelmassa ovat mukana kaikki aluehallintoviraston käyttämät momentit mukaan lukien TE-toimiston rahoituksella työskentelevien palkkaukseen käytettävä momentti. LSAVIN mukaan työllisyysvaroin palkatut henkilöt ovat kirjanneet työaikansa KIEKUn työajanhallintaan, jolloin heidän työpanoksensa on mukana kanteluihin ja muuhun työhön käytetyssä työajassa.

Taulukko 6: Työllistämisvaroin ja korkeakouluharjoittelijoiden käyttö kantelujen käsittelyssä 2015

LSAVI, POL	TE-toimiston rahoituksella esittelijöitä 3 kpl, arviolta n. 1 htv-panos sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluihin.
LSAVI, OKT	Vuosittain kaksi kuukauden jaksoa, jolloin oikeustieteellisen tiedekunnan harjoittelija mukana kanteluprosessissa. Ei siis juurikaan vaikutusta HTV:iin.
ISAVI, POL	Arviolta 2 kk
PSAVI, OKT	Vuonna 2015 opetustoimen kantelujen valmistelijana toimi TE-toimiston rahoituksella palkattu lakimies (tämä oli ensimmäinen kerta lääninhallituksessa/aluehallintovirastossa toimimiseni aikana vuodesta 2003 lukien). Lakimies työskenteli oikeusturva-asioissa seitsemän kuukautta ja sinä aikana hän kantelujen valmistelun lisäksi valmisteli myös valitusasioita ja hoiti muita oikeusturvaan liittyviä tehtäviä. Htv-panos kantelujen käsittelyssä oli noin 0,45 htv.
LAAVI, POL	Vuonna 2015 ollut työllisyysvaroilla osastosihteeri, joka on kantelujen avustaviin tehtäviin osallistunut, arviolta 0,3 htv.

Vaikka työajanseurannan ulkopuolelle jäävän resurssin osuus vaikuttaa pieneltä, se tulisi pyrkiä huomioimaan tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja laskettaessa. Tunnuslukuja kuitenkin lasketaan melko pienelle määrälle suoritteita.

Työajanseurantajärjestelmän käyttö ja käytettävyys

Kanteluihin työaikaansa käyttävillä on pääasiassa hyvin laaja-alainen toimenkuva. Vain noin seitsemän prosentin kaikista kanteluihin työaikaansa käyttävistä voi sanoa vuonna 2015 käsitelleen kanteluja päätoimisesti (vuosityöajasta 75 prosenttia tai yli kohdennettu kantelukoodille). Parhaiten toimenkuvien laajuus ilmenee vaikkapa peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat -vastuualueiden työjärjestyksistä.

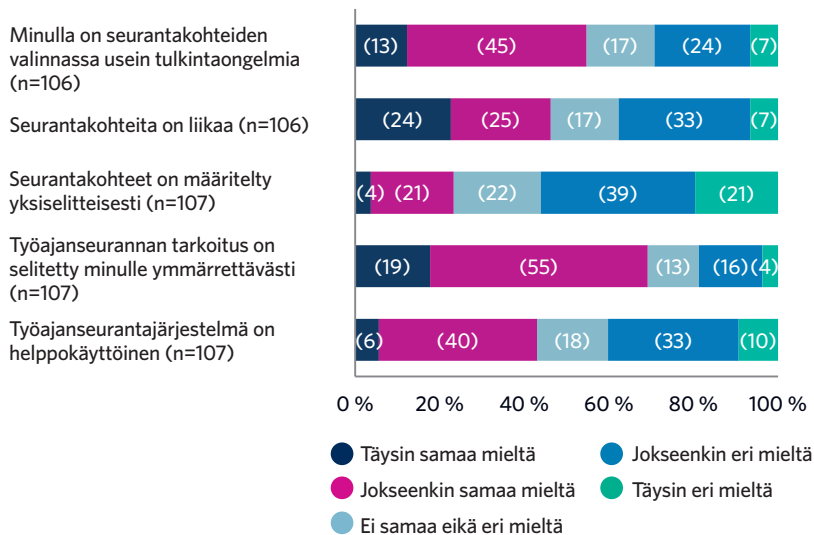
Laaja-alaisen toimenkuvan johdosta työajanseuranta voidaan kokea hankalaksi ja turhauttavaksi, jos työaika on ohjeistettu kirjattavan tarkasti eri koodille mutta työntekijöillä ei ole selvää käsitystä siitä, mitä merkitystä kirjauksilla on ja mihin tietoja käytännössä käytetään.

Valtiokonttorin Kieku-koulutusmateriaalissa vuodelta 2013³⁰ suositetaan, että työaikakirjaukset tehdään viikoittain ja esimies hyväksyy työajat kuukausittain. Tarkastuksessa kantelujen käsittelijöiltä tiedusteltiin, kuinka usein he tekevät työajan kohdennuksen seurantajärjestelmään.

Taulukko 7: Kuinka usein teet työajan kohdennuksen seurantajärjestelmään?

Aina kun seurantakohde muuttuu	3
Päivittäin	17
Kerran viikossa	54
Kerran kahdessa viikossa	16
Kerran kuukaudessa	10
Muutoin. Miten?	7
Yhteensä	107

Valtaosa vastanneista toimii suosituksen mukaisesti. Toisaalta olisi voinut myös olettaa, että kun toimenkuvat ovat laaja-alaisia, myös vastausvaihtoehdot ”päivittäin” tai ”aina kun seurantakohde muuttuu” katsottaisiin yleisemmin tarpeelliseksi. Tämä kuitenkin selittynee osin seuraavasta kuviosta.



Kuvio 10: Työajanseurantajärjestelmään liittyvät väittämät (absoluuttinen määrä suluisa)

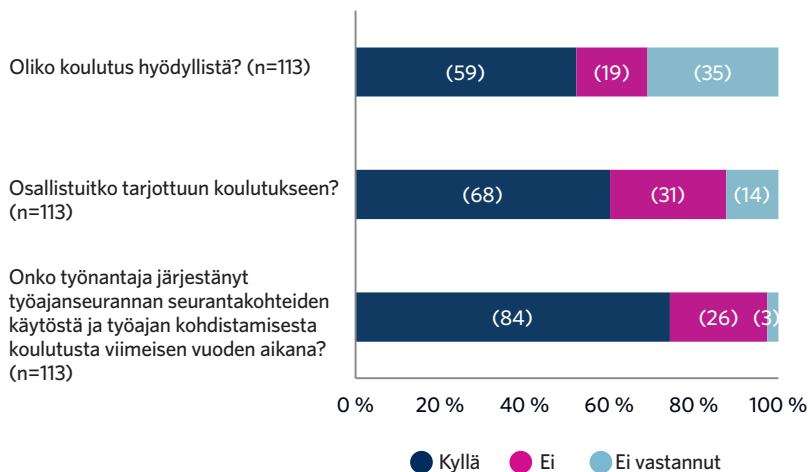
Vastaajien käsitykset työajanseurantajärjestelmän helppokäyttöisyydestä jakautuivat kutakuinkin puoliksi, eli lähes puolet ei pidä sitä helppokäyttöisenä. Seurantakohteita ei mitä ilmeisimmin ole määritelty yksiselitteisesti, koska selvästi yli puolet oli päinvastaista mieltä. Lähes puolet katsoi myös, että seurantakohteita on liikaa. Yli puolella oli myös seurantakohteiden valinnassa tulkintaongelmia.

Työajanseurantaan liittyvä koulutus

Kustannuslaskennan kehittämisprojektissa työajanseurannan kehittämistarpeina nähtiin muun muassa, että johdon on työaikojen kohdistamisen kattavuuden ja luotettavuuden lisäämiseksi tiedotettava henkilökunnalle toimintojen sisällöistä ja yhdenmukaisista kirjauskäytännöistä sekä järjestettävä koulutusta henkilöstölle seurantakohteiden käytöstä ja työajan kohdistamisesta.

Tarkastusajankohtana aluehallintovirastoissa oli järjestetty edellisen kerran infotilaisuus työajanseurannasta 16.12.2015. Tiedotteessa³¹ työajankohdennuksen infotilaisuudesta todettiin, että ”Työajankohdennuksen tuottamaa tietoa tarvitaan sisäisen johtamisen, ulkoisen ohjauksen sekä laskentatoimen tarpeisiin. Tietoisuus resurssien kohdentumisesta, toiminnan tehokkuudesta ja kustannuksista riippuu työajankohdennuksen tuottamasta tiedosta ja sen laadusta. Yhtenäisin kirjauskäytännöin oikeille seurantakohteille kohdennettu työaika on yksi toiminnasta kertovan tietotuotannon perusta.”

Tarkastusviraston kyselyyn vastanneiden kantelujen käsittelijöiden tietämys työajanseurannasta järjestetystä koulutuksesta, osallistumisaste ja käsitykset koulutuksen hyödyllisyydestä jakaantuivat seuraavasti:



Kuvio 11: Kantelujen käsittelijöiden tietämys työajanseurannasta järjestetystä koulutuksesta, osallistumisaste ja käsitykset koulutuksen hyödyllisyydestä (absoluuttinen määrä suluissa)

Kyselyn perusteella lähes kolmannes ei edes tiennyt järjestetystä koulutuksesta.

Aluehallintovirastojen työajanseurantaan koskevan koulutustilaisuuden 16.12.2015 koulutusmateriaalissa³² todettiin työajan kohdennuskäytäntöjen yhtenäistämistä, että työ alkaa tammikuussa 2016 ja että tavoitteena on entistä vertailukelpoisempi aineisto aluehallintovirastojen välillä.

3.3 Kustannuslaskennan tuottamat tiedot eivät kuvaa kantelujen käsittelyn todellisia kustannuksia

Valtionhallinnossa suoritteiden kustannuslaskentaa koskeva perussäännös on valtion maksuperustelain (150/1992) kuudes pykälä, jonka mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuneiden kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Maksuperustelaki ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten suoritteeseen käytetty työaika ja palkkakustannukset yhdistetään.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelta saadun selvityksen mukaan laskentalomakkeen välilehdellä ”toiminnallinen tehokkuus” lasketaan tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja. Taulukkoon syötetään tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareiden kappale- ja työaikatiedot. Kustannukset kullekin tunnusluvulle kohdentuvat vastuualuekohtaisilta välilehdiltä vastuualueen kokonaiskustannusosuutena suoritteelle käytetyn työajan suhteellisenä osuutena vastuualueen kokonaistyöajasta.

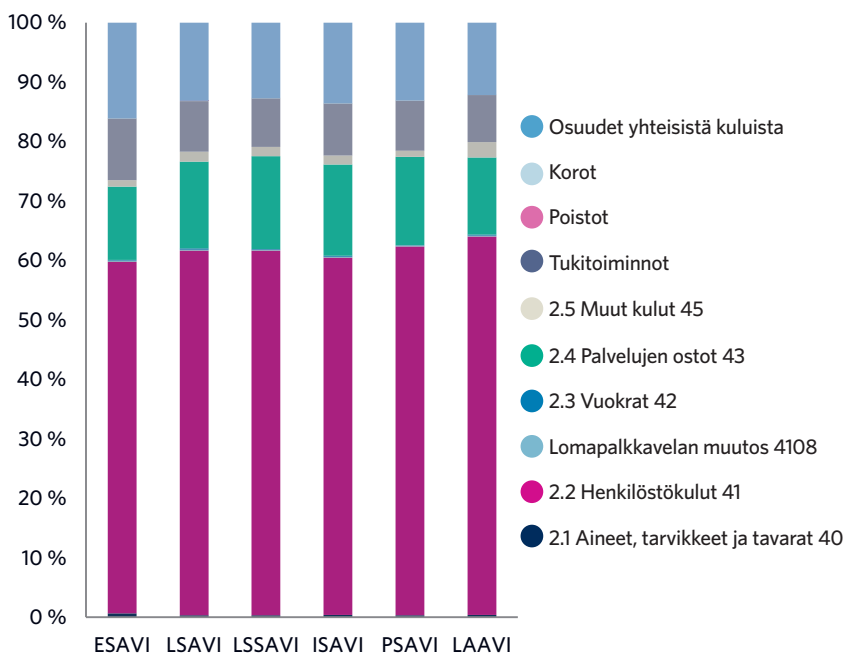
Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksikön mukaan menetelmää voisi kutsua perinteiseksi kustannuslaskennaksi tai jonkinlaiseksi yhdistelmäksi lisäys- ja toimintolaskentaa. Kustannuserot muodostuvat käytännössä käytetystä työajasta suoritetta kohti. Tällainen laskentatapa on ongelmallinen siinä mielessä, että vastuualueen

Laskentatavasta johtuen taloudellisuuden tunnusluku ei tarkkaan ottaen kuvaa suoritteiden todellisia kustannuksia

kaikissa suoritteissa taloudellisuuden tunnusluvun laskennassa käytetään samaa tuntihintaa. Edellä tuli ilmi, että joissakin aluehallintovirastoissa kanteluihin liittyvät toimistotehtävät hoitavat sihteerit ja toisissa osin esittelijät. Tällaisten erojen vaikutus kustannustehokkuuteen ei ole arvioitavissa. Taloudellisuuden tunnusluku ei siis tarkkaan ottaen kuvaa suoritteen todellisia keskimääräiskustannuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuosittaisessa muistiossa ELY-keskusten ja TE-toimistojen kustannuslaskennan laskentaperiaatteista kustannuslaskenta kuvataan varsin yksityiskohtaisesti. Vastaavanlaisen muistion tekeminen aluehallintovirastoista voisi paitsi lisätä kustannuslaskennan läpinäkyvyyttä myös parantaa henkilöstön tietoisuutta siitä, miten ja miksi kustannuslaskentaa tehdään.

Aluehallintovirastojen tai vastuualueiden välisessä vertailussa ei käytössä olevalla laskentatavalla todellisuudessa vertailla suoritteiden taloudellisuutta vaan vastuualueiden keskimääräisiä kustannuksia. Tällöin vastuualueiden kustannusrakennekin vaikuttaa taloudellisuuden tunnuslukuihin.



Kuvio 12: Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden kustannusrakenne 2015.

Lähde: Aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeet vuodelta 2015

Jakopalkkamallin käyttöönotto

Toteutuneet palkkamenot jaetaan sisäisen laskennan tarpeisiin sisäisen laskennan seuranta-kohteille työaikakohdennusten suhteessa kuukausittain jälkikäteen. Näitä tapahtumia nimitetään jakopalkkoiksi. Jakopalkkojen laskentaperusteena käytetään työntekijän toiminnolle tai muulle seuranta-kohteelle, kuten projektille, kohdentamaa välitöntä työaika ja hänen todellista palkkaansa (ks. tarkemmin Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen, 28.1.2014)³³.

Aluehallintovirastojen tilinpäätöksessä vuodelta 2014 todetaan, että ”kirjanpitoyksikön seuranta ja raportointia on pyritty Kiekun käyttöönoton myötä kehittämään prosessien ja toimintojen tarpeiden mukaiseksi. Jako-

palkkaraportointia ei saatu toimimaan vuoden 2014 aikana järjestelmäteknisten ongelmien vuoksi.”³⁴

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksiköstä saadun tiedon mukaan aluehallintovirastoissa ollaan ottamassa käyttöön kustannuslaskentajärjestelmää (Opiferus), joka mahdollistaa suurten aineistojen käsittelyn. Toukokuussa 2016 uudesta kustannuslaskentajärjestelmästä oltiin juuri järjestämässä koulutusta, jossa oli tarkoitus ”testata jakopalkka-aineiston vientiä järjestelmään”. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksikön mukaan tavoitteena on siis siirtyä jakopalkkamalliin.

Kun jakopalkkamalli on otettu käyttöön, tulisi taloudellisuuden tunnuslukuja raportoitaessa kertoa myös se, minkälaisia eroja lukuihin sisältyy aikaisempiin vuosiin verrattuna.



LÄNSHALLITUS

LÄNESTYRELSE

4 Onko aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyä kehitetty siten, että kustannustehokkuus on parantunut?

Tarkastushavaintojen perusteella viime aikojen säädösmuutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä, mutta vaikutuksista tehtyjen arvioiden perusteella ei suoranaisesti voida sanoa, ovatko muutokset vaikuttaneet kustannustehokkuuteen. Vaikutusarviot on tehty palvelukyvyyn ja laadun mittarilla eli kantelun käsittelyajan perusteella.

Kanteluprosessi on järjestetty melko yhdenmukaisesti aluehallintovirastoissa. Viime aikojen säädösmuutokset ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että prosesseja myös kehitetään yhtä aikaa. Näin ollen kokonaiskuvan luominen kustannustehokkuuden paranemisesta on varsin hankalaa.

Kanteluiden käsittelyn sähköisen työtilan kehittämishanke on ollut pyhädyksissä. Korotetun tietoturvatason ratkaisun toteuttaminen pelkääntään aluehallintovirastojen kanteluiden käsittelyä varten olisi ollut kustannustehotonta. Tehty työ tulisi kuitenkin huomioida aluehallintovirastojen asiakaslähtöisen toiminnan kehittämisessä (ATOMI-hanke), johon sisältyy muun muassa palvelujen ja toiminnan digitalisointi.

4.1 Kanteluprosessin kehittämishankkeen tavoitteet

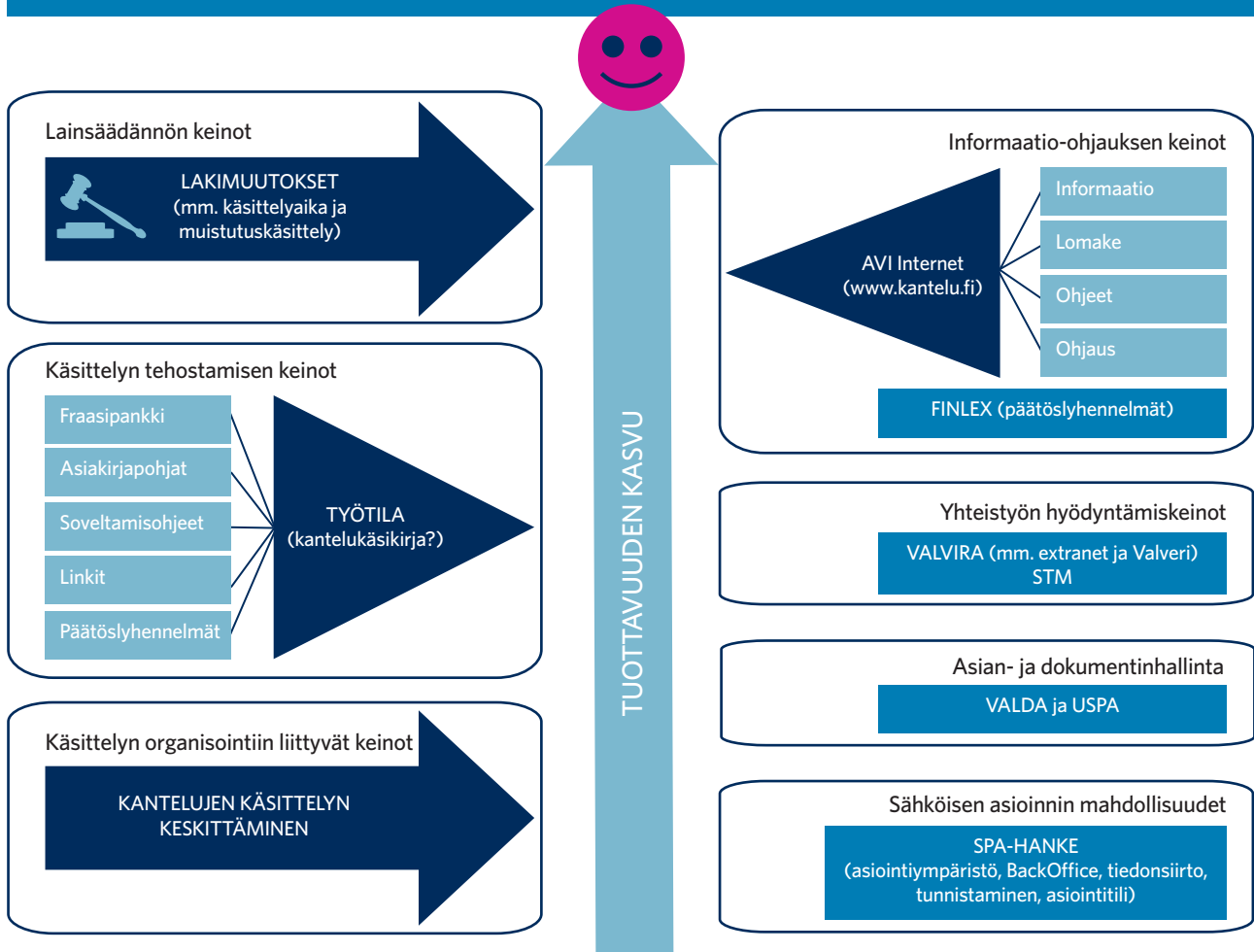
Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportissa (28.4.2011, s. 18–20)³⁵ kussakin osaprojektissa oli toimenpide-ehdotuksittain arvioitu vaikutuksia sekä mainittu mittareita, joilla asiaa seurataan. Loppuraportin mukaan ehdoton edellytys toimenpide-ehdotusten vaikutusten toteutumiseksi on, että kantelujen käsittely virastoissa tosiasiallisesti muuttuu. Tämän varmistamiseksi ehdotuksiin oli pyritty valitsemaan konkreettisia ja helposti seurattavia mittareita, jotka osoittavat, onko toiminnassa tapahtumassa haettua muutosta. Raportissa ei kuitenkaan ollut vastuutettu ketään siitä, miten ja milloin arviointi tehdään.

Tarkastuksessa pyydettiin selvitykset toimenpide-ehdotusten toteutumisesta kussakin osaprojektissa. Osaprojektista 1, säädösmuutoksiin liittyvät toimenpide-ehdotukset, ja osaprojektista 3, kantelujen keskittämiseen liittyvät ehdotukset, selvitykset saatiin valtiovarainministeriöstä. Osaprojektista 2, kantelujen käsittelyprosessin yhdenmukaistamista ja tehostamista koskevat ehdotukset, selvitykset saatiin aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelta.

Osaprojektista 3 saadun selvityksen mukaan kantelujen keskittämiseen liittyvät ehdotukset eivät olisi olleet tarkoituksenmukaisia vaan osaoptimoimia. Toimenpide-ehdotukset olisivat johtaneet muun muassa laillisuusvalvonnan toimivallan jakaantumiseen irrationaalisesti eri viranomaisten välillä.

Osaprojektien 1 ja 2 tavoitteiden toteutumista käsitellään luvuissa 4.2 ja 4.3.

KANTELUPROSESSIN TEHOSTAMISEN KEINOT



Kuvio 13: Kanteluprosessin tehostamisen keinot. Lähde: Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportti 28.4.2011, kanteluprosessin tehostamisen keinot (kuva päivitetty mm. järjestelmien osalta aluehallintovirastojen valtakunnallisen kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittämissuorituksen yhteydessä 2013)

4.2 Viime aikojen säädösmuutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä

Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishankkeen osaprojektissa 1³⁶ tehtiin ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi. Esimerkiksi hallintolakiin (434/2003) sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992) ehdotettiin uusia säännöksiä, jotka koskevat kantelujen käsittelyä ja kahden vuoden vanhentumisaikaa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) ehdotettiin säännöksiä, jotka mahdollistavat valvontaviranomaiselle tehdyn kantelun siirtämisen palveluntuottajalle muistutuksena käsiteltäväksi.

Ehdotusten tarkoituksena oli muun muassa nopeuttaa ja tehostaa kantelujen käsittelyä sekä yhdenmukaistaa sääntelyä.

Säädösmuutosten toteutuminen

Valtiovarainministeriöstä saadun selvityksen mukaan kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportissa tehdyt keskeisimmät ehdotukset toteutuivat. Näitä olivat kantelujen käsittelyä ja vanhentumista koskeva yleissäännös sekä kantelun siirron mahdollistava säännös terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa.

Toimenpide-ehdotukset hallintopakkeinojen sekä hallinnollista ohjausta ja sen valituskelpoisuutta koskevien säännöksiin sisällyttämisestä kuntalakiin ja opetustoimeen eivät ole toteutuneet. Ehdotukset perustuivat siihen, että toimivalta puuttua hallintopakon keinoin lainvastaiseen menettelyyn vaihtelee ja on osassa kanteluryhmiä puutteellinen.

Kanteluprosessin
kehittämishankkeen keskeisimmät
säädösmuutosehdotukset
toteutuivat

Säädösmuutosten vaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriön oikeuskanslerille vuonna 2015 tekemän selvityksen³⁷ mukaan sekä 1.9.2014 voimaan tullut hallintolain muutos että 1.1.2015 voimaan tulleet potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain muutokset ovat selvästi alkaneet vaikuttaa aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnassa toivottuun ja säädösvalmistelussa tavoiteltuun suuntaan. Esimerkiksi kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt ja lyhenee edelleen.

Muutoksen seuraamiseksi oli aluehallintovirastojen kanteluprosessin tehostamishankkeen loppuraportissa valittu seuraavat mittarit: Onko vanhojen kanteluiden suhteellinen osuus vähentynyt? Kuinka moni asia käy käsittelyvaiheen pääkohdat 3–6 läpi ja moneenko kertaan? Paljonko asioita siirretään muistutuksena käsiteltäväksi?

Kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportissa tehtyjen kehittämissuositusten toteutumista ei ollut kuitenkaan seurattu hankkeen nimissä. Valtiovarainministeriön oikeuskanslerille tekemän selvityksen yhteydessä oli aluehallintovirastoja kuitenkin pyydetty arvioimaan, missä määrin (prosenttia vireille tulleista kanteluista) lastensuojelua koskevissa kanteluissa on käytetty mahdollisuutta siirtää kantelu muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi. Aluehallintovirastojen arviot vaihtelivat 10 prosentin ja 45 prosentin välillä. Vanhojen kantelujen suhteellista osuutta ei tässä yhteydessä arvioitu.

Tarkastushavaintojen perusteella muistutusmenettely ei ole yksiselitteisesti kantelujen käsittelyä keventävä asia. Tarkastusviraston kyselyyn tulleista vastauksista ilmeni, että valvojan viranomaisen mahdollisuus siirtää asia käsiteltäväksi muistutuksena on tuonut myös lisätehtäviä aluehallintovirastolle. Vastauksissa kerrottiin, että kaikille valvonnan kohteille muistutukseen vastaaminen ei ole tuttu menettely, joten asiassa on jouduttu antamaan ohjeistusta. Muistutusmenettelystä on annettu ohjausta suoraan yksittäisille valvonnan kohteille ja lisäksi asiasta on laadittu yleinen tiedote tai ohjauskirje.

Viime aikojen säädösmuutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä, mutta vaikutuksista tehtyjen arvioiden perusteella ei suoranaisesti voida sanoa, ovatko muutokset vaikuttaneet kustannustehokkuuteen. Arviot on tehty palvelukyvyn ja laadun mittarilla eli kantelun käsittelyajan perusteella.

4.3 Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla

Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishankkeessa osaprojekti 2:n³⁸ tehtävänä oli tehdä ohjausryhmälle kantelujen käsittelyprosessin yhdenmukaistamista ja tehostamista koskevat ehdotukset.

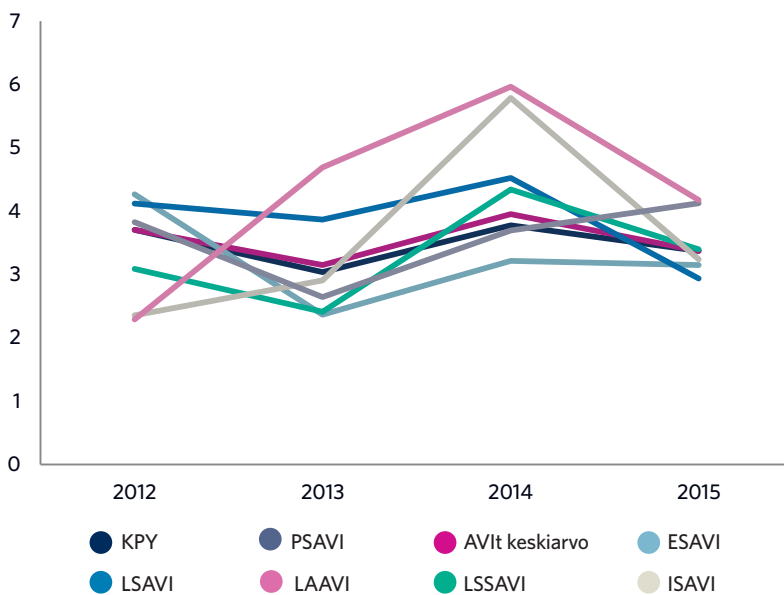
Projektiryhmä ehdotti kantelujen käsittelyprosessin yhdenmukaistamiseksi ja tehostamiseksi, että

- kehitetään kantelun vireillepanoon liittyvää ohjeistusta
- työvaiheita tarkastellaan kriittisesti
- valvonta- ja kanteluprosessin rajanveto selkiinnytetään
- luodaan kanteluasioiden työtila (kantelukäsikirja).

Aluehallintovirastojen mahdollisuus vaikuttaa kantelujen käsittelyaikaan omaa sisäistä prosessiaan tehostamalla on varsin rajallinen.

Yhteistyössä aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut vastualueen talousyksikön kanssa tarkastuksessa luotiin vertailuluvut sille, paljonko henkilötyöpäiviä kantelua kohti aluehallintovirastoissa oli käytetty. Alkuperäisissä laskentataulukoissa vuoden 2014 tiedot oli tuotu laskelmiin henkilötyövuosina eikä työtunteina kuten muiden vuosien laskentataulukoissa. Käytetyn työajan yhteismitallistaminen edellytti henkilötyövuosien muuntamisen takaisin työtunneiksi lisäksi myös muita toimenpiteitä, kuten työtuntien palauttamisen aktiiviseksi työajaksi.

Kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen mukaan kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat olivat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa vuonna 2015 olleet 8,3 kuukautta³⁹, kun taas tarkastuksessa tehtyjen laskelmien perusteella kanteluihin käytettiin aluehallintovirastoissa keskimäärin 3,7 henkilötyöpäivää kantelua kohti.



Kuvio 14: Kantelut yhteensä <http://ratkaisu>

Vaikka työajan määrä kantelua kohti on vain keskiarvo, voidaan kehityksen olettaa kuvaavan sitä, mitä aluehallintovirastojen prosessien kehittämisellä on saatu aikaan.

Kuvion 14 perusteella voi päätellä, että erityisesti Lapin ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen sisäisessä kantelujen käsittelyprosessissa on tapahtunut merkittävää positiivista kehitystä.

Kustannustehokkuuden arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös se, että kanteluasioiden laatu ja laajuus (ja näin ollen myös niiden selvittämiseen ja valmisteluun käytettävä aika) vaihtelevat. Sisäisissä prosesseissa on vielä kehittämisen varaa. Tarkastuksen kyselyyn tulleissa vastauksissa kerrottiin muun muassa, että ratkaisijoiden ja esittelijöiden määrän välillä on epäsuhta, joka johtaa siihen, että kanteluratkaisuluonnos saattaa olla esittelijän kaapissa jopa 2–3 kuukautta. Tämä taas johtaa siihen, että esittelijän on ikään kuin uudelleen aloitettava asian käsittely alusta.

Muu prosessien kehittämisen vaikutus kantelujen käsittelyn kustannustehokkuuteen on vaikeasti todennettavissa

Hallintolain muutos mahdollisti sen, ettei kaikkia kanteluja tarvitse eikä välttämättä pidä selvittää samalla tavalla. Se lisäsi valvovan viranomaisen harkintavaltaa valita erilaisia käsittelytapoja ja joissakin tapauksissa keventää selvitysmenettelyä. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa arvioitiin kanteluruuhkan purkuprojektin⁴⁰ yhteydessä, että hallintolain 1.9.2014 voimaan tulleen muutoksen ansioista noin kolmasosa vireille tulevista kanteluista ei enää johtanut täysimääräiseen tutkintaan vaan siihen, että asiakkaalle annetaan lyhyt kirjevastaus.

Valtiovarainministeriön oikeuskanslerille vuonna 2015 tekemän selvityksen⁴¹ mukaan ”yleisen aluehallintovirastojen laillisuusvalvontaa koskevan kyselyn vastauksista voidaan havaita, että aluehallintovirastot ovat muuttaneet kanteluprosessiaan hallintolain muutoksella tavoitelluin tavoin siten, että kantelukäsittely on aiempaa etupainotteisempaa. Prosessin voidaan arvioida tavoitellusti keventyneen ja toimintamallien sekä selvitys- että vastausvaiheessa keventyneen ja monipuolistuneen. Kanteluiden käsittelyajat ovat vastauksissa kerrotun perusteella lyhentyneet.”

Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanteluruuhkan purkuprojektissa⁴² katsottiin tarpeelliseksi painottaa kirjoittamisen ja prosessin etenemisen tehokkuuteen (asiakirjojen kulku ja prosessin osallistuvien ihmisten lukumäärä) vaikuttavia asioita. Kanteluiden käsittelyajat lyhenivät projektin aikana. Syyskuun (2014) lopussa ratkaistujen terveydenhuollon kanteluiden käsittelyaika oli lyhentynyt vuodenvaihteen 20,6 kuukaudesta 14,5 kuukauteen. Sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyaika oli vastaavasti lyhentynyt 13,5 kuukaudesta 9,2 kuukauteen.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kanteluruuhkan purkuprojektin loppuraportissa⁴³ todettiin, että projektissa käytiin läpi kanteluprosessin vaiheita ja arvioitiin, mitkä ovat prosessin ongelmakohtia. Asiaa arvioitiin siten, ettei kantelujen käsittelyaikaan ollut merkittävää vaikutusta sillä, miten kanteluasia eteni, koska suurin osa ajasta kului päätöksen valmisteluun ja kirjoittamiseen. Pullonkaula prosessissa syntyy, kun selvitysten saapumisen jälkeen esittelyyn valmiina olevat kantelut odottavat käsittelyvuoroaan. Loppuraportin mukaan kanteluruuhkaa saatiin purettua tavoitteen mukaisesti. Terveydenhuollon kantelujen keskimääräinen käsittelyaika lyheni projek-

Aluehallintovirastot ovat muuttaneet kanteluprosessiaan hallintolain muutoksella tavoitellulla tavalla

tin aikana: kun terveydenhuollon kantelujen keskimääräinen käsittelyaika projektin alussa oli 10,7 kuukautta, oli käsittelyaika projektin päättyessä 6,7 kuukautta. Sosiaalihuollon kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli projektin alussa 14,9 kuukautta ja projektin päättyessä 15,6 kuukautta.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kanteluruuhkan purkuprojektin loppuraportissa oli kerrottu useita konkreettisia keinoja, joilla kantelujen käsittelyä oli pyritty tehostamaan.

Koska prosessien kehittäminen ajoittuu samalle ajalle säädösmuutosten kanssa, näiden vaikutus toiminnan tehostumiseen on hankalasti eroteltavissa. Tältä osin ei siten voida sanoa, ovatko prosessien kehittämiseen liittyvät muutokset vaikuttaneet kustannustehokkuuteen. Seuranta on tehty palvelukyvyyn ja laadun mittarilla eli kantelun käsittelyajan perusteella.

Kanteluprosessi on järjestetty varsin yhdenmukaisesti kaikissa aluehallintovirastoissa

Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanteluruuhkan purkuprojektissa⁴⁴ oli projektin alkuvaiheessa kartoitettu aluehallintovirastojen käytäntöjä sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen käsittelyssä ja todettu käsittelyprosessin olevan monelta osin samankaltainen kaikissa virastoissa.

Vaikka aluehallintovirastojen valtakunnallisen kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittämisprojektin (AVIKaKe) yhteydessä oli kuvattu kantelujen käsittelyn tavoitetila⁴⁵ sekä pitkälle mallinnettu prosessin eri vaiheet, tämä ei tarkastusviraston kyselyyn tulleiden vastausten perusteella ollut juurikaan tiedossa. Lisäksi kantelujen käsittelyn tavoitetilan toteutuminen edellyttäisi monelta osin, että sähköinen työympäristö toteutuisi.

Kyselyssä pyrittiin neljällä avoimella kysymyksellä kartoittamaan kanteluprosesseja aluehallintovirastoissa ja vastuualueilla. Aineisto jäi varsin vajaaksi erityisesti pelastustoimen vastuualueiden osalta, joista vastaus tuli vain kahdesta aluehallintovirastosta. Tässä yhteydessä vastuualueilta pyydettiin myös kanteluja koskeva prosessiohje, mikäli sellainen on olemassa.

Sikäli kuin prosesseja on ohjeistettu, ohjeet on tehty vastuualueilla ja ne koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioita.

Kantelun vireilletulo ja alkuarviointi

Kantelun vireilletulossa ja alkuarvioinnissa ei aineiston perusteella ole merkittäviä eroja. Alkuarvioinnin voi suorittaa juristi (ratkaisija) tarvittaessa yhteistyössä substanssiasiantuntijan (esittelijä) kanssa tai päinvastoin.

Arviointikriteerit sille, miten asiassa edetään

Tarkastuksessa havaittiin, että siltä osin kuin prosesseja oli ohjeistettu tavoitteena on selkeästi ollut se, että muistutusmenettely on ensisijainen. Asiat siirretään muistutusmenettelyyn silloin, kun asian selvittäminen niin on suinkin mahdollista. Kanteluna käsitellään siten vain valvonnallisesti merkittävät tai kantelijalle erityisen merkittävät epäillyt lainvastaisuudet.

Päätöksen sisältö

Tarkastushavaintojen perusteella kaikissa aluehallintovirastoissa on ainakin tavoitteena ollut keventää päätöksen sisältöä. Tarkastusaineiston perusteella ilmeni, että aikaisemmin kantelupäätökset ovat saattaneet olla hyvinkin laajoja mutta nykyisin niihin kirjataan vain oleelliset osat kantelukirjoituksesta ja saaduista selvityksistä sekä ratkaisu.

Laillisuuskannanoton vaikutusten seuranta

Tarkastushavaintojen perusteella kantelujen laillisuuskannanottojen vaikutusten seuranta ei ole järjestetty erityisen systemaattisesti. Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan voidaan etenkin valvonta-asioissa todeta ratkaisun lopussa, että annettuun määräpäivään mennessä tulee antaa selvitys siitä, miten asia on korjattu. Yksittäisen kanteluvastauksen seuranta ei ole kovinkaan helposti toteutettavissa ilman merkittävää työmäärän lisäystä.

Kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla

Kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittämisprojektin osalta valmistui 30.6.2015 mennessä:⁴⁶

- AVI.fi-ympäristöön on toteutettu asiakasohjausta tukeva kokonaisuus ja uusi kantelulomake
- toteutusehdotus vaativuusmäärittelyä varten (eli asiantuntijoiden tarpeet sähköiselle työympäristölle)
- ehdotus järjestelmän valtakunnallisesta ylläpito- ja hallintamallista
- kanteluasioiden käsittelyn sähköisen työympäristön vaativuusmäärittely, joka sisältää muun muassa tavoitetilan ja tavoitetilan prosessikuvaukset, käyttötapaukset, toiminnalliset vaatimukset, arkkitehtuurivaatimukset, käytettävyyden- ja laatuvaatimukset sekä tietoturva vaatimukset
- valtakunnallisesti yhteinen toimintamalli
- työympäristön korotetun tietoturvatason vaatimusmäärittely
- ohjeistus kohdealuehenkilöstölle, tietoturva vaatimukset hankittavassa kohteessa.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tietoyksikkö vastaa aluehallintovirastojen prosessien kehittämisestä ja prosessityön ohjauksesta sekä tuottaa yhtenäiset mallintamismenetelmät ja välineet. Tietoyksiköstä saadun selvityksen mukaan kanteluprosessin tavoitetilasta on tehty prosessikuvaus. Tiedusteluun siitä, onko jonkin instanssin tehtävänä ollut seurata tavoitteen toteutumista eri aluehallintovirastoissa ja vastuualueilla, vastaus oli, että ”kysymys osuu aluehallintovirastojen prosessien hallintamallin haasteellisimpaan kysymykseen eli prosessien omistajuuteen”.

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittämisprojektin (AVIKaKe) loppuraportin (18.6.2015) mukaan sähköisen työtilan toteutus jäi tekemättä, koska projektisuunnitelmasta poiketen jouduttiin tekemään korotetun tietoturvatason vaatimusmäärittely. Tarkastuksessa saadun selvityksen mukaan kanteluiden käsittelyn sähköisen työtilan kehittämishanke oli ollut edelleen pysähdyksissä.

Kanteluiden käsittelyn sähköisen työtilan kehittäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla

Valtiovarainministeriön⁴⁷ ja aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen⁴⁸ lausuntojen mukaan valtionhallinnon palveluntuottajalla ei ole ollut tarjota korotetun tietoturvatason ratkaisua. Valtiovarainministeriö totesi lisäksi, että korotetun tietoturvatason työtilaratkaisun toteuttaminen pelkästään aluehallintovirastojen kanteluiden käsittelyä varten ei ole kustannustehokasta.

Syksyllä 2015 aluehallintovirastoissa käynnistyi aluehallintovirastojen asiakaslähtöisen toiminnan kehittäminen (ATOMI) -hanke, johon sisältyy muun muassa palvelujen ja toiminnan digitalisointi. ATOMI-hankkeen tiekartassa⁴⁹ todetaan vuonna 2016 toteutettavat ensimmäisen vaiheen projektit ja hankkeet. Kantelujen käsittelyn sähköinen työympäristö ei ole kyseisten hankkeiden joukossa.

Tarkastusviraston kantelujen käsittelijöille tekemän kyselyn ”terveisissä tarkastusvirastolle” sähköiseen työympäristöön latautuu suuria odotuksia:

- Käsittely tehostuisi, jos esimerkiksi edellytettäisiin, että kaikki kantelijat käyttäisivät valmista lomakepohjaa. Valmis lomakepohja selvittää myös kantelijan ajatuksia.
- Kustannustehokkuuteen vaikuttaisi suuresti, mikäli aluehallintoviraston kantelujen esittelijällä sekä ratkaisijalla olisi pääsy suoraan Kanta-arkistoon tai terveystietojärjestelmään. Näin välttyttäisiin potilasasiakirjojen paperiversioiden tilailuilta ja täydennystilailuilta terveydenhuollon palvelujen tuottajilta, mikä vie aikaa sekä palvelun tuottajalta että kanteluvastausta aluehallintovirastossa kirjoittavalta esittelijältä.

Aluehallintovirastojen prosessien omistajuusmallin⁵⁰ mukaan ydinprosessien omistajana on ylijohtajakokous, jolla on myös vastuu strategisista linjauksista ja päätöksistä. Osaprosessien omistajina ovat osaprosessien ohjausryhmät, joilla on vastuu prosessien valtakunnallisesta ja hallinnon-alarajat ylittävästä yhdenmukaistamisesta. Ylijohtajakokouksen tulisi saada aikaan päätös, jolla kehittämishanke saadaan eteenpäin.

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida kanteluiden käsittelyn kustannus-tehokkuutta kuvaavien tunnuslukujen käyttöä ulkoisessa ja sisäisessä joh-tamisessa, tunnuslukujen luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta sekä viime-aikaisia kanteluprosessin kehittämistoimenpiteitä aluehallintovirastoissa.

Tarkastuksen tavoitteena oli myös edesauttaa hyvien käytänteiden vä-littämistä aluehallintovirastojen kesken kantelujen käsittelyn prosessin jär-jestämisessä. Lisäksi tarkastuksen tavoitteena oli edistää hyvien käytänte-i-den välittämistä toimintaa ohjaavien ministeriöiden kesken siltä osin kuin tarkastuksessa hyödynnetään ELY-keskusten yritystukipäätösten käsitte-lyä koskevan rinnakkaistarkastuksen tuloksia.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyn kustan-nustehokkuuteen ja sitä kuvaaviin tunnuslukuihin sekä kanteluprosessin kehittämiseksi tehtyihin toimenpiteisiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarain-ministeriöltä ja aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vas-tualueelta, jotka molemmat antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lau-sunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kri-teereistä pyydettiin palautetta valtiovarainministeriöltä. Saadun palautteen perusteella tarkastusajanjaksoon sisällytettiin myös vuosi 2015.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Käytetäänkö tuottavuus- ja taloudellisuustietoja johtamisen välineinä?
 - Käytetäänkö laskentatoimen tuottamaa tietoa hyödyksi operatiivisessa ja/tai päivittäisjohtamisessa?
 - Tuottaako laskentatoimi johtamisen näkökulmasta relevanttia tietoa?

2. Ovatko tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut vertailukelpoisia ja luotettavia?
 - Millainen on työajanseurantatietojen luotettavuus?
 - Kuvaako taloudellisuus-mittari kantelun käsittelyn todellisia kustannuksia?
 - Ovatko tiedot vertailukelpoisia eri vuosien kesken ja aluehallintovirastojen välillä?

3. Onko aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyä kehitetty siten, että kustannustehokkuus on parantunut?
 - Miten kantelujen käsittelyyn liittyvät säädosmuutokset ovat vaikuttaneet kustannustehokkuuteen?
 - Miten kantelujen käsittelyyn liittyvä muu prosessin kehittäminen on vaikuttanut kustannustehokkuuteen?
 - Onko prosessi järjestetty yhdenmukaisesti kaikissa aluehallintovirastoissa?
 - Onko kantelujen käsittely siirretty digitaaliseen ympäristöön, ja miten tämä on vaikuttanut kustannustehokkuuteen?
 - Onko kantelujen käsittelyssä tapahtunut organisatorisia muutoksia, ja miten ne ovat vaikuttaneet kustannustehokkuuteen?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Valtiokonttorin kustannuslaskennan kehittämishankkeen loppuraportissa tehdyt kehittämissuositukset.

Aineistot: Valtiovarainministeriön selvitys, kanteluja käsitteleville työntekijöille tehty kysely, kanteluja käsittelevien lähiesimiehille tehty kysely.

Analyysimenetelmät: Arviointi suhteessa suosituksiin, suorat jakaumat, ristiintaulukoinnit.

Kriteerit: Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 7. luku 55. pykälä, Valtiokonttorin kustannuslaskennan kehittämishankkeen loppuraportissa tehdyt kehittämissuositukset, aluehallintovirastojen työajanseurannan ja maksullisen toiminnan koordinoitiryhmän antamat ohjeet.

Aineistot: Kantelujen käsittelijöille kohdennettu kysely työajankirjauksikäytännöistä, selvityspyynnöt aluehallintovirastojen työajanseurannan ja maksullisen toiminnan koordinoitiryhmän jäsenille, tuloksellisuusraportit ja tilinpäätökset, aluehallintovirastojen kustannuslaskentalomakkeistot.

Analyysimenetelmät: Tehtävänkuvien ja työajankirjauksikäytäntöjen vertailu ristiintaulukoinnein, laskentamallin vertailu suositukseen ja jakopalkkamalliin, tunnuslukujen vertailu AVI:n ja vuosien välillä.

Kriteerit: Kantelujen kehittämishankkeen tavoitteet, säädosmuutoksilla tavoiteltu tila, AVIKaKe-tavoitella, kanteluprosessin vaiheet.

Aineistot: VM:n selvitykset VTV:lle, VM:n selvitys oikeuskanslerille, aluehallintovirastojen ruuhkanpurkuprojektien raportit, AVIKaKe-loppuraportti, menettelytapakuvaukset, tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvut.

Analyysimenetelmät: Tavoitteiden ja nykytilan vertailu.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 28.1.2016 ja päättyi 26.8.2016.

Tarkastusaineistot kerättiin pääosin helmi- ja maaliskuussa 2016. Tarkastuksessa tehtiin kaksi kyselyä: toinen kanteluja käsitteleville ja toinen heidän esimiehilleen. Kyselyt toteutettiin Webropol Oy:n internetpohjaisella kyselytyökalulla.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Olli-Pekka Luoto ja johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen. Tarkastusta ohjasi 17.8.2016 asti tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi ja siitä eteenpäin tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Tarkastuksessa tehtyjen kyselyjen kyselylomakkeiden suunnitteluun osallistuivat valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen johtaja Etelä-Suomen aluehallintovirastosta sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikön päällikkö ja elinkeinovalvontayksikön päällikkö Lounais-Suomen aluehallintovirastosta. Heiltä saatiin arvokkaita kommentteja myös muista tarkastukseen liittyvistä kysymyksistä.

Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen laskentaperiaatteista sekä kantelulajikohtaisten vertailukelpoisten jälkilaskelmien tekemisessä saatiin aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen talousyksiköstä erittäin paljon tietoa ja apua.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus rajattiin koskemaan kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuutta. Kanteluiden käsittely on osa suurempaa aluehallintovirastojen hoitamaa laillisuusvalvontakokonaisuutta. Tarkastuksessa ei käsitelty kanteluiden laatua tai vaikuttavuutta.

Tarkastuksen tavoitteena oli muun ohella löytää mahdollisia kustannustehokkuuteen vaikuttavia syitä myös vastuualueiden väliltä. Tältä osin johtopäätösten tekemisestä luovuttiin yhtäältä pelastustoimen kantelujen vähäisen määrän vuoksi ja toisaalta johtuen opetus- ja kulttuuritoimen organisoitumisesta tapahtuneista muutoksista ja kantelujen käsittelyn eroista aluehallintovirastojen välillä.

- 1 Valtiovarainministeriö: Aluehallintovirastojen resurssimittariston ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden kehittämistyöryhmän loppuraportti, Lokakuu 2012.
- 2 Aluehallintovirastojen tuloksellisuusraportit 2012, 2013 ja 2014.
- 3 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2012.
- 4 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2013.
- 5 Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten 2012–2015 päivitykset vuosille 2014–2015.
- 6 Valtiokonttori, Ohje: Toimintakertomuksen laatiminen (30.11.2010, Dnro VK 510/03/2010).
- 7 Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten 2012–2015 päivitykset vuosille 2014–2015.
- 8 Aluehallintovirastojen strategisten tulossopimusten 2012–2015 päivitykset vuodelle 2015.
- 9 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2014.
- 10 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2015, s. 27.
- 11 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2015, s. 28.
- 12 Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen. Loppuraportti 28.1.2014, s. 28.
- 13 Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen. Loppuraportti 28.1.2014, s. 28.
- 14 Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen. Loppuraportti 28.1.2014, s. 30.
- 15 Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen. Loppuraportti 28.1.2014, s. 30.
- 16 Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue: Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt) (13.10.2016, ESA-VI/8962/00.02.00/2016).
- 17 Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 55 §.
- 18 Aluehallintovirastojen sisäisen tarkastuksen toimintayksikön tekemä kooste seuranta-kohteiden tietolähteistä, Excel -taulukko.
- 19 Lounais-Suomen aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta -menettelyohjeessa (15.10.2014).
- 20 Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue: Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt) (13.10.2016, ESA-VI/8962/00.02.00/2016).
- 21 Lapin aluehallintovirasto, Tuloksellisuusraportti vuodelta 2013. Lapin aluehallintoviraston julkaisuja 1/2014, s. 14.
- 22 Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut, Talousyksikkö: Selvitys Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen toiminnallista tehokkuutta koskevan raportoinnin perusteista aluehallintovirastojen toimintaa koskevin osin (17.4.2015, ESA-VI/3382/02.00.00/2015)
- 23 Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke, Loppu-raportti (28.4.2011).
- 24 Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen. Loppuraportti 28.1.2014, s. 29.
- 25 Aluehallintovirastojen työajanseurannan ja maksullisen toiminnan koordinoitiryhmän asettamispäätös (1.5.2014, ESAVI/4189.00.00.01.02/2014).
- 26 Muistio aluehallintovirastojen työajanseurannan ja maksullisen toiminnan koordinoitiryhmän kokouksesta 3.11.2015 klo 9.00–10.00
- 27 Työajan kohdentaminen aluehallintovirastossa, Työajankohdentamisen info-tilaisuus 16.12.2015, Power Point -esitys
- 28 Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue: Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt) (13.10.2016, ESA-VI/8962/00.02.00/2016).
- 29 Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue: Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt) (13.10.2016, ESA-VI/8962/00.02.00/2016).
- 30 Valtiokonttori: Työajan ilmoittaminen ja palkkakustannusten kohdistaminen, 28.2.2013, Sampo Remes, dia 13.
- 31 Tiedote työajankohdentamisen info-tilaisuudesta
- 32 Työajan kohdentaminen aluehallintovirastossa, Työajankohdentamisen info-tilaisuus 16.12.2015.
- 33 Valtiokonttori: Kustannuslaskennan kehittäminen. Loppuraportti 28.1.2014, s. 36.
- 34 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2014, s. 27.
- 35 Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke, Loppuraportti (28.4.2011), s. 18–20.
- 36 Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke, Loppuraportti (28.4.2011), liite 6. Osaprojekti 1:n selvitys 31.1.2011, Käsiteltävien kantelujen määrään vaikuttavat toimenpiteet, s. 45.
- 37 Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston selvitys aluehallintovirastojen resursseista lastensuojelussa, 28.12.2015, VM/2163/03.03.00/2015.
- 38 Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke, Loppuraportti (28.4.2011), liite 7. Osaprojekti 2:n esitys 8.4.2011, Kantelujen käsittelyprosessin kehittäminen, s. 145.
- 39 Etelä-Suomen aluehallintovirasto -kirjanpitoyksikkö, Tilinpäätös 2015, s. 35.

- 40 Kanteluruuhkan purkaminen Etelä-Suomen aluehallintovirastossa -loppuraportti 30.11.2014.
- 41 Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston selvitys aluehallintovirastojen resursseista lastensuojelussa, 28.12.2015, VM/2163/03.03.00/2015, s. 3.
- 42 Kanteluruuhkan purkaminen Etelä-Suomen aluehallintovirastossa -loppuraportti 30.11.2014, s. 3.
- 43 Kanteluruuhkan purkaminen Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa -projektin loppuraportti 17.2.2016, s. 5.
- 44 Kanteluruuhkan purkaminen Etelä-Suomen aluehallintovirastossa -loppuraportti 30.11.2014, s. 3.
- 45 Kantelukäsittelyn tavoitetilan kuvaus (16.10.2014), Aluehallintovirasto, AVI:n toiminnan kehittämissyksikkö.
- 46 Aluehallintovirastojen valtakunnallinen kantelun käsittelyn sähköisen työympäristön kehittämisprojekti (AVIKa-Ke), loppuraportti 18.6.2015, s. 2.
- 47 Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto: Lausunto luonnoksesta tarkastuskertomukseksi (27.9.2016, VM/1590/00.05.00/2016).
- 48 Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualue: Lausunto valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt) (13.10.2016, ESA-VI/8962/00.02.00/2016).
- 49 ATOMI-hankkeen tiekartta, 13.9.2016, s. 7.
- 50 Aluehallintovirastojen prosessien omistajuusmalli, 10.12.2012, s. 3.

Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivulla 10

AVI viestintä, valokuvaaja: Päivi Välimäki

Maaherran talo, Hämeenlinna. Lääninhallituksen rakennus valmistui vuonna 1873 C.L. Engelin tekemien piirustusten mukaan Hämeen läänin maaherran residenssiksi ja virastoksi. Rakennus sijoitettiin ensimmäisen, 1780-luvulla rakennetun ja vuonna 1831 palossa tuhoutuneen residenssin paikalle. Sijoituksessa oli huomioitu Hämeen linna ja sieltä kaupunkiin johtava puistoakseli, jonka kanssa samalle linjalle sijoitettiin lääninhallituksen rakennus. Rakennus on Mikkelin lääninhallituksen ohella ainoa empirekauden lääninresidenssitalo. Nykyään rakennuksessa työskentelee Etelä-Suomen aluehallintoviraston henkilöstöä.

sivulla 12

AVI viestintä

Valtion virastotalo, Turku. Rakennus valmistui vuonna 1967, ja sen ovat suunnitelleet arkkitehdit Risto-Veikko Luukkonen ja Helmer Stenros. Se sijaitsee Aurajoen rannassa Turun kaupunginteatterin ja Wäinö Aaltosen museon välissä. Rakennus peruskorjattiin laajasti vuosina 2009–2012. Lounais-Suomen aluehallintoviraston ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi rakennuksessa toimivat muun muassa Varsinais-Suomen maanmittaustoimisto sekä Senaatti-kiinteistöjen, Fimean ja Valtiontalouden tarkastusviraston toimipisteet. Rakennuksessa työskentelee noin 700 henkeä.

sivulla 22

Vaasan lääninhallitus, copyright Kalevi A. Mäkinen

Valtion virastotalo Vaasan Palosaarella. Palosaari on entinen saari, joka maan kohoamisen takia on nykyisin yhdistynyt mantereeseen. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lisäksi rakennuksessa toimivat muun muassa Pohjanmaan ELY-keskus, Maanmittauslaitoksen Vaasan toimipaikka, Länsi-Suomen maistraatin Vaasan yksikkö, Vaasan meripelastuslohkokeskus, Senaatti-kiinteistöjen Vaasan toimipaikka sekä Työvoiman yhteispalvelupiste Triangeli.

sivulla 38

AVI viestintä

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston kiinteistö koostuu kolmesta toimistorakennuksesta. Näyttävä päärakennus on peräisin 1930-luvulta, ja se on peruskorjattu vuonna 1998.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-355-5 (PDF)