



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt) (20/2016) 325/54/2015

Valtiovarainministeriö, 27.9.2016, VM/1590/00.05.00/2016.

Aluehallintovirasto, Hallinto- ja kehittämisspalvelut, 13.10.2016, ESAVI/8962/00.02.00/2016.



27.9.2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 15.9.2016 dnro 325/54/2015

Lausunto luonnoksesta tarkastuskertomukseksi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuutta aluehallintovirastoissa arvioineen tuloksellisuustarkastuksen tarkastuskertomusluonnoksesta. Lausuntopyynnön mukaan pyydetyn lausunnon tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla lausunnonantajan näkemys tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto toteaa lausuntoon seuraavaa:

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tarkastuskertomusluonnokseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla voisi olla vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin. Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt alustavat kannanotot ovat perusteltuja ja ne pohjautuvat asianmukaiseen ja riittävään selvitykseen. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolla ei ole huomautettavaa tarkastuskertomusluonnoksen sisällöstä.

Lisätietona tarkastuskertomusluonnokseen valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto toteaa, että sähköinen kanteluiden käsittelyn järjestelmä on osa aluehallintovirastojen sähköistä työympäristöä, joka toteutetaan työtilaratkaisuna. Hankeen toteutumisen tarkempaa aikataulua ei voida tällä hetkellä esittää, koska palveluntarjoajalla (Valtori) ei ainakaan toistaiseksi ole tarjota korotetun tietoturvatason ympäristöä kantelujen käyttöön. Vastaavaa tarvetta on myös muilla aluehallinnon toimijoilla, joten kun korotetun tietoturvatason työtilaratkaisu on saatavilla, voidaan käynnistää kantelun käsittelyn työtilaprojekti. Korotetun tietoturvatason työtilaratkaisun toteuttaminen pelkästään AVlen kanteluiden käyttöön ei ole kustannustehokasta.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että eri toimialojen kanteluprosessien (kirjaamisen tai muun) yhtenäinen ohjeistaminen ja vertailu taloudellisuuden ja tuottavuuden kannalta on tietyiltä osin haasteellista, koska eri toimialoilla kanteluilla on erilainen funktio. Tämä perustuu aluehallintoviraston toiminnan perustana olevassa lainsäädännössä oleviin eroihin. Osa kanteluprosesseista on osa valvontaprosessia (kuten terveydenhuollon kantelut), osa itsenäisiä kanteluprosesseja (kuten kunnalliskantelut). Tällöin kirjaamisen ja käsittelymenettelyn käytettävissä olevat vaihtoehdot voivat osin poiketa.

Valtiovarainministeriön tietoon on lisäksi saatettu, että aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköt ovat tarkastuksen käynnissä ollessa so-

pineet käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi yhteisen ohjeistuksen työajan kohdentamiseen. Yhteinen ohjeistus kattaa myös kanteluasioiden seurantakohteet.

Teknisinä muutosehdotuksina valtiovarainministeriö esittää seuraavat yksittäiset huomiot:

- Esitettyjen prosentiosuuksia kuvaavien kuvioden yhteydessä tulisi esittää myös tieto absoluuttisesta kokonaisvastaajamäärästä (kpl).
- Sivun 14 ensimmäisen kappaleen tekstiä ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti (yliviitattuna poistettavaksi ehdotettava tekstiosuus ja sen jälkeen ehdotus korvaavaksi tekstiksi) Tämä nähtiin kuitenkin ongelmalliseksi sen johdosta, että monet keskeisistä suoritteista tulevat aluehallintovirastojen tehtäväksi täysin aluehallintovirastojen toiminnasta riippumatta. Toisin sanoen aluehallintovirastot eivät itse voi juurikaan vaikuttaa vireille tulevien asioiden määrään. Tämä nähtiin kuitenkin ongelmalliseksi tilanteessa, jossa resurssit joka tapauksessa jatkuvasti vähenevät ja koska aluehallintovirastot eivät itse voi juurikaan vaikuttaa vireille tulevien asioiden määrään.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Päivi Laajala

Lainsäädäntöneuvos

Sami Kouki



Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 15.9.2016 dnro 325/54/2015

LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUS- LUONNOKSESTA 'KANTELUIDEN KÄSITTELYN KUSTANNUSTEHOKKUUS (AVIT)'

Lausunnon julkisuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on merkinnyt tarkastuskertomusluonnoksensa salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä JulkL) 6 ja 9 §:ien nojalla, suojaustasolla IV. Koska tässä lausunnossa kommentoidaan ko. luonnosasiakirjaa, aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE) katsoo JulkL 6 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella, että myös tämä lausunto tulee julkiseksi vasta, kun itse tarkastuskertomus tulee julkiseksi.

Lausunto

HAKE on lähettänyt tarkastuskertomusluonnosta (jäljempänä luonnos) koskevan lausuntopyynnön kaikkien aluehallintovirastojen johdon tuen yksiköille. HAKE on koonnut aluehallintovirastojen yhteisen lausunnon aluehallintovirastoilta saatujen sekä omien näkemystensä pohjalta.

Tarkastuksen kohteina ovat olleet aluehallintovirastoihin tehtyjen kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ja niiden käyttö johtamisessa sekä kanteluiden käsittelyn tehostamiseksi viime aikoina tehdyt toimenpiteet. Tarkastuksen tavoitteena on ollut arvioida kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuutta kuvaavien tunnuslukujen käyttöä ulkoisessa ja sisäisessä johtamisessa, tunnuslukujen luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta sekä viime aikojen kanteluprosessin kehittämistoimenpiteitä aluehallintovirastoissa.

Aluehallintovirastot pitävät tarkastusviraston johtopäätöksiä ja kannanottoja yleisesti ottaen oikeansuuntaisina, mutta toteavat, että luotettavien johtopäätösten vetäminen kyselyn tuloksista ei kaikilta osin ole mahdollista.

Aluehallintovirastot yhtyvät myös tarkastusviraston suosituksiin, mutta toteavat samalla, että niiden toteuttaminen on jo osittain päässyt käyntiin ja kehittämistyöt ovat jo meneillään.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Kannanotto 1: Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukuja tuotetaan lähinnä ulkoisen raportoinnin tarpeisiin

Aluehallintovirastot ovat lähtökohtaisesti ja kokonaisuutena katsoen lupa-, oikeusturva- ja valvontavirastoja. Ne ovat samalla monialaisia virastoja, jotka toimivat kahdeksan ministeriön ohjauksessa.

Luonnoksessa (s. 8) todetaan, että kantelut ovat vain osa aluehallintovirastojen hoitamaa laillisuusvalvontaa. Luonnoksen sivulla 13 todetaan, että ”Kantelujen käsittelijöille tehdyssä kyselyssä valitut seurantakohteet herättivät melko voimakasta kritiikkiä. Muiden valvontatehtävien katsottiin jäävän sivuosaan, vaikka niihin kohdentuu suuri osa samasta työpanoksesta.” Kantelujen hoitamiseen myös käytetään suhteellisen pieni osa aluehallintovirastojen resursseista, vuositasolla noin 45 henkilötyövuotta. Kantelut ovat kuitenkin olleet varsin keskeisessä osassa aluehallintovirastojen tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareita asetettaessa. Kanteluinstituutiolla on jälkikäteisenä oikeusturvakeinona kansalaisten keskuudessa vahva status, jonka hyödyntäminen on lisääntynyt jatkuvasti kansalaisten oikeusturvatietoisuuden kasvaessa ja yhteiskunnan ja sen organisaatioiden muutostilanteissa. Ennakoivan ohjauksen, omavalvonnan ja riskiperusteisen valvonnan lisääminen sekä syventäminen on asetettu aluehallintoviraston strategiseksi tavoitteeksi. Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen määrittäminen ennakkoliselle valvonnalle on kuitenkin ollut huomattavasti haastavampaa kuin jälkikäteisvalvonnalle.

Aluehallintovirastojen toiminnallista tehokkuutta on seurattu vuodesta 2012 lähtien tuottavuuden (ratkaisut/htv) ja taloudellisuuden (kustannukset €/ratkaisu) mittareilla. Ko. tunnusluvut ovat olleet johtamisen välineitä strategisten tulossopimuksien kautta vuodesta 2014 lähtien.

Suositukseen, että valtiovarainministeriö ja aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue parantavat tuottavuudesta ja taloudellisuudesta tuotettujen tietojen käytettävyyttä operatiivisessa johtamisessa, voidaan todeta, että aluehallintovirastoissa on käynnistetty vuonna 2015 aluehallintovirastojen asiakaslähtöisen toiminnan kehittäminen –hanke (ATOMI), sen 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.

Aluehallintovirastoissa ollaan ottamassa käyttöön TILDA-järjestelmää. TILDA korvaa excel-taulukot. TILDA on sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- ja kanteluasioiden USPA metatietolaajennus. TILDA-järjestelmän kautta POL -vastuualueen operatiivinen taso saa tietoonsa kanteluiden suoritelmäärät. Järjestelmää pitää kehittää vielä siihen suuntaan, että suoritettietoon pystytään yhdistämään työajan käyttö.

Kannanotto 2: Taloudellisuuden tunnusluvut eivät ole kaikilta osin vertailukelpoisia eri vuosien kesken ja aluehallintovirastojen välillä

Valtakunnallisen HAKEn tehtävänä on tuottaa hallinto- ja kehittämispalvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 5a §:n (954/2014) 1 momentin nojalla. Muun

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

muassa aluehallintovirastojen asiakirjahallintotehtävät, työsuojelun vastuualuetta ja ympäristölupavastuualuetta lukuun ottamatta, on keskitetty hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen hoidettaviksi asetuksen 5 §:n (954/2014) 1 momentin 7 kohdan nojalla.

Luonnoksessa esitettyyn havaintoon, jonka mukaan jaottelu kanteluiden ja valvonta-asioiden välillä ei ole selkeä ja kirjaamiskäytännöt näin ollen vaihtelevat eri aluehallintovirastoissa ja jopa saman viraston sisällä on aluehallintovirastoissa kiinnitetty huomiota ja ryhdytty toimenpiteisiin asian tilan korjaamiseksi. Aluehallintovirastojen tiedonohjaussuunnitelman (TOS) päivitys tehdään vuoden 2016 aikana. TOS-projektin tavoitteena on luoda, päivittää ja valtakunnallisesti yhtenäistää aluehallintovirastojen kirjaamiskäytännöt asianhallintajärjestelmä USPAan. Tämä liittyy osaltaan parhaiden käytäntöjen laajentamiseen valtakunnan tasolle. Vuoden 2016 aikana on järjestetty TOS-projektin yhteydessä eri vastuualueiden kanssa valtakunnalliset työpajat. Rekisteröintimallit käyvät TOS-valmistelun aikana vastuualueilla kommenteilla. Henkilöstöä on koulutettu USPA:n käyttöön. USPA:n teknistä ja kirjaamiskäytäntöjen yhtenäistämiseen liittyvää koulutusta järjestetään jatkossa TOS-päivitykseen liittyen.

Luonnoksen suositusosiossa (kohta 4.) ja sivulla 21 todetaan, että olisi tarpeellista luoda yhtenäinen valtakunnallinen kirjaamista koskeva ohjeistus, jossa Lounais-Suomen aluehallintoviraston (LSAVI) sosiaali- ja terveydenhuollon valvontamenettelyohje (15.10.2014) voisi toimia esimerkkinä. LSAVIN menettelyohje, johon luonnoksessa viitataan, on otettu huomioon TOS-projektin yhteydessä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI) on omalta osaltaan tuonut esiin, että LSSAVI:ssa on selkeät ohjeet siitä, mitkä asiat ovat kanteluasioita ja mitkä valvonta-asioita. Kanteluprosessikuvauksen perusteella ”Esittelijä selvittää, kohdistuuko kantelu organisaation tai sen palveluksessa olevan työntekijän / viranhaltijan menettelyyn, johon kanteluviranomaista pyydetään puuttumaan, vai onko kyse pelkästään muutoksenhakuasiasta, jonka käsittely kuuluu valitusviranomaiselle, tai rikos- tai riita-asiasta, jonka käsittely kuuluu käräjäoikeudelle. Jos kantelu koskee sosiaali- tai terveydenhuoltoa, esittelijä arvioi, koskeeko kantelu yksittäisen henkilön asiaa vai yleisesti organisaation toimintaa, jolloin asia käsitellään pääsääntöisesti vain valvonta-asiana sosiaali- ja terveydenhuollon yksikössä.”

LSSAVI:n oikeusturvayksikön kanteluprosessissa, jota voidaan käyttää kaikkiin hallintokanteluihin, ohjataan kantelu- ja valvonta-asioita seuraavasti: ”Kun sosiaali- tai terveydenhuollon kantelu kohdistuu yleisesti organisaation toimintaan, esittelijä ottaa yhteyttä kyseisen kohteen valvonnasta vastaavaan virkamieheen tai sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön päällikköön asian käsittelystä sopimiseksi. Tarvittaessa yksikön päälliköt sopivat, miten asiassa menetellään. Pääsääntöisesti asia käsitellään pelkästään valvonta-asiana, ja asiassa annetaan yksi päätös. Esittelijä huolehtii asian siirtämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon yksikölle ja diaarinumeron vaihtamisesta. Tarvittaessa hän myös ilmoittaa siirrosta kantelijalle. Asia käsitellään erikseen kanteluasiana, jos se on oikeusturvayksikön tarpeen. Tällöin asiassa annetaan sekä valvonta- että kantelupäätös. Esittelijä huolehtii tässä tapauksessa siitä, että hän saa ajantasaisen tiedon valvonta-asian etenemisestä ja että hän myös antaa ajantasaisen tiedon kanteluasian etenemisestä.”

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

LSSAVI:ssa on myös jatkotoimenpiteistä annettu selkeät ohjeet, joita myös noudatetaan oikeusturvayksikössä käsiteltävissä kanteluissa (sote, kunnalliskantelut, opetustoimen kantelut ja osa ympäristöterveydenhuollon kanteluista). Ohjeistuksen mukaan ”Esittelijä huolehtii, että kantelun kohteelta saadaan selvitys siitä, mihin toimenpiteisiin kantelupäätöksessä annettu hallinnollinen ohjaus on antanut aihetta, jos asiasta on pyydetty selvitystä kantelupäätöksen yhteydessä. Kantelun kohteelle vastataan selvityksen saamisen jälkeen kirjeellä, jos asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, tai asia siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasiassa valvonta-asiana käsiteltäväksi. Asialle otetaan uusi diaarinumero vasta, jos asian käsittely jatkuu valvonta-asiana.”

VTV:n kyselyssä on tiedusteltu, kirjataanko asiasta jatkotoimenpiteet uudelle diaarinumerolle. LSSAVI tuo esiin käsityksensä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen osalta vastaajille lienee ollut selvää, että tässä kysytään nimenomaan tilannetta, jossa kantelusta seuraa valvonta-asia. LSSAVI:n mukaan tällöin otetaan uusi diaarinumero. Esimerkiksi opetustoimen kantelujen ja kunnalliskantelujen osalta tällaista valvonta-asiaksi siirtämistä ei ole olemassa. Näidenkin johdosta voi seurata jatkotoimenpiteitä, jos kuntaa esimerkiksi pyydetään antamaan selvitys siitä, miten menettelytapoja on muutettu kantelupäätöksen johdosta. Tällöin uutta diaarinumeroa ei oteta. Edellä todetun perusteella luonnoksessa on syytä täsmentää, mitä jatkotoimenpiteillä tarkoitetaan ja mihin asiaryhmään ne liittyvät.

Vuonna 2015 on laadittu kaikkia aluehallintovirastoja koskeva valtakunnallinen asianhallinnan toimintaohje, jota on päivitetty vuoden 2016 alusta lähtien. Toimintaohjeen käyttöönotosta on tiedotettu ja se löytyy aluehallintovirastojen intrassa. HAKE palvelee sisäisiä asiakkaita valtakunnallisesti myös erillisen asiointipostilaatikon asianhallinnantuki@avi.fi välityksellä. Asiointipostilaatikkoon voi lähettää asiakirjojen hallintaan, kirjaamiseen ja arkistointiin liittyviä kysymyksiä.

USPAn kirjaamiskäytännöillä on yhteys työajan seurantaan, mutta USPAn ja KIEKUn tehtäväluokitukset eivät vastaa toisiaan. Aluehallintovirastokentältä on tuotu esiin, että KIEKU-kirjausten ja työajan seurannan antamien tietojen luotettavuuteen vaikuttaa osaltaan myös se, miten järjestelmällisesti, totuudenmukaisesti ja tarkasti KIEKU-kirjaukset tehdään: onko oletustoimintona esim. kantelut, jolloin kaikki työaika, jota ei muille toiminnoille kirjata, menee automaattisesti kantelujen piikkiin. Tällaista muuta työaika kaikilla kuitenkin on. LSSAVI on tuonut esiin näkemyksensä, että koulutuksissa ja infoissa painotus on ollut maksullisten suoritteiden oikein kirjaamisessa.

HAKE on mm. koulutuksessaan joulukuussa 2015 ohjeistanut, että vuoden 2016 alusta lähtien tukipalvelut koodia saavat käyttää vain tukitoimintojen ammattilaiset. Aluehallintovirastojen muiden vastualueiden tukipalveluja tuottavien henkilöiden työaika kohdennetaan pääsääntöisesti ko. substanssitehtävään eli he ovat ko. substanssin tukipalveluiden tuottajia, mutta eivät tukitoimintojen ammattilaisia työajan seurannan järjestelmässä. HAKE arvioi luonnoksen havaintojen perusteella, että ”tukitoimintojen ammattilaiset”-termin sisältö ei ole vastuualueilla selkeästi ja kattavasti tiedossa ja tukipalvelujen työajan kirjaamisessa on epätarkkuutta, näin ollen asiaan tullaan kiinnittämään huomiota tulevissa koulutuksissa. HAKE tuo esiin näkemyksensä, että tarkastuskertomuksen kuvion 8. (s. 24) alla olevan ensimmäisen kirjoituskappaleen tekstiä on aiheellista tältä osin täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi. Samalla olisi aiheellista kirjoittaa auki, mitä valtakunnallisilla tukitoiminnoilla tarkoitetaan (luku 3, 3. kpl, s. 19).

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Luonnoksen mukaan suurin osa kanteluja käsittelevistä henkilöistä ja heidän esimiehistään piti hallintopalvelujen tuottamaa tietoa luotettavana ja tarpeellisena, mutta tietoa ei saada riittävästi. Toisaalta kustannustietoisuutta pitäisi viedä suoritteen tuottamistasolle asti ja suoritekohtaisia kustannuksia ja työaika-raportteja voitaisiin hyödyntää myös kehityskeskusteluissa. Luonnoksen antaman tiedon mukaan kanteluja käsittelevien esimiehet kaipaisivat seurantatiedon saamista myöskin vuoden mittaan yksikkö- ja vastuualue-tasolla johdon työn tueksi. Käytännön raportoinnille asettaa haasteita myös se, että aluehallintovirastoja ohjaa kahdeksan eri ministeriötä, joiden vaatteet raportoinnin suhteen eivät ole yhteneviä.

Kaikki edellä mainittu asettaa taloushallinnon ohella myös aluehallintovirastojen nykyiselle asiankäsittelyjärjestelmälle USPAlle teknisiä ja käytettävyyteen ja raportointiin liittyviä haasteita, joihin pyritään vastaamaan mahdollisimman hyvin, USPAn osalta yhteistyössä ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) kanssa.

Luonnoksessa todetaan (s.19) johtopäätöksenä, että taloudellisuuden tunnusluvun laskentavasta johtuen sillä ei ole merkitystä, kuka tekee kanteluihin liittyvät toimisto- ja tukipalvelutehtävät. Vain kanteluihin kohdennettu työaika ratkaisee, koska tunnusluku lasketaan vastuualueen kokonaiskustannuksista. HAKE katsoo, että asia ei ole välttämättä näin suoraviivainen. Kun tukipalveluja antava henkilöstö vähenee, heidän tehtävänsä siirtyvät asiantuntijoiden tehtäviksi. Tämän seurauksena asiantuntijoilla on entistä vähemmän työaika- varsinaisiin substanssiasioihin, kanteluasioiden valmisteluun ja päätöksen kirjoittamiseen.

Tarkastuskertomuksessa todetaan sivulla 25, että aluehallintovirastojen välillä on havaittavissa selkeitä eroja, kun tarkastellaan miten vuonna 2015 työaikaansa kanteluihin käyttäneet henkilöt sijoittuivat eri ammattiryhmiin. Kertomuksen mukaan huomio kiinnittyy erityisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sihteerien suhteellisen suureen osuuteen. Edelleen sivulla 26 on todettu johtopäätöksenä, että Itä-Suomen aluehallintovirastossa sihteerit eivät käytä kantelukoodeja juuri lainkaan. Itä-Suomen aluehallintoviraston (ISAVI) antaman tiedon mukaan esimerkiksi sosiaalihuollon tehtävissä ei ole tutkimusjakson aikana ollut käytännössä sihteeripalveluja lainkaan, joten työaika- ei ole myöskään voitu näille tukipalveluille kirjata. Prosessi on ISAVIn sosiaalihuollon osalta ollut ja on erittäin yksinkertainen.

LSSAVI on kommentoinut LSSAVIn sihteerien suhteellisen suurta osuutta (26,5 %) kanteluihin työaikaansa kohdentaneista henkilöistä (taulukko 9, s. 25). Tämä johtuu kanteluasioiden organisoinnista LSSAVI:ssa. Kantelut käsitellään pääosin peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen (POL) oikeusturvayksikössä (sote, opetustoimi, kunnalliskantelut ja osa ympäristöterveydenhuollon kanteluista). Yksikön oma sihteeriresurssi on vain 4 t/päivä neljä päivää viikossa. Yksikön oman sihteerin työpanosta käytetään vain poikkeuksellisesti kanteluasioihin. Muitten yksiköitten sihteerit osallistuvat kanteluasioiden kirjaamiseen, postitukseen, arkistointiin tai kopioimiseen. LSSAVIn POL:ssa ei ole sihteeria, jonka tehtäväkuva koostuisi pelkästään kantelujen tukitoimista, vaan lukumääräisesti useat sihteerit osallistuvat kantelujen käsittelyyn. Luonnoksesta käy ilmi, että sihteerit ovat käyttäneet työajastaan vain 5 % kantelujen käsittelyyn (s. 25, taulukko 4).

ISAVIn POL-vastuualue on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastuskertomuksen kanteluihin käytettyä työaika- koskevat johtopäätökset on tehty ilmeisesti virkanimikkeen eikä koulutuksen perusteella. Vaikka ISAVIn sosiaalihuollon kanteluita vuonna 2015 ratkaisseen ylitarkastajan (juristi) työajasta on kohdentunut suurin osa

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
 fax 03 570 8002
 kirjaamo.etela@avi.fi
 www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
 Birger Jaarlin katu 15,
 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
 Ratapihantie 9,
 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
 Kauppamiehenkatu 4,
 Kouvola

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

kanteluihin, ei tämä ISAVIn näkemyksen mukaan näy taulukossa ISAVIn juristien työpanoksessa. ISAVIn POL-vastuualueen lakimiesresurssi on ollut jo vuosien ajan hyvin niukka. Tämä on omiaan vääristämään niitä tietoja, joita kertomuksessa on annettu eri ammattiryhmien kanteluihin käyttämästä työajasta. Tilanne on osittain muuttunut 1.7.2016 lähtien, jolloin ISAVIn POL-vastuualueen kahden vakituisessa virassa olevan päätoimisen juristin virkanimike on muutettu ylitarkastajasta lakimieheksi.

ISAVIn pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueen mukaan vastuualueella on varsin niukat henkilöstövoimavarat kokonaisuudessaan. Kantelupäätökset valmistelee yksi vastuualueen virkamies ja esittelee ne vastuualueen johtajalle. Tästä johtuen työpanosta ei ole kohdennettu vastuualueen muille henkilöille.

Aluehallintovirastojen keskuudesta on nostettu esiin ja kyseenalaistettu sivulla 20 olevassa taulukossa 2 olevien pelastustoimen kanteluiden lukumäärä (28 kpl) vuonna 2013. Lukumäärä on mainittu myös sivulla 11. Virhe-epäily on syntynyt sitä kautta, että pienillä aluehallintovirastoilla on tuskin ollut muiden vuosien tasoon nähden merkittäviä poikkeamia kantelumäärissä. Näin ollen olisi aiheellista tarkistaa asia suurimpien aluehallintovirastojen osalta.

Luonnoksen laatimiseen liittyvässä kyselyssä on tiedusteltu, missä määrin yksiköissä ja vastuualueilla on käytetty kustannuslaskelman ulkopuolelle jääviä resursseja kantelujen käsittelyyn ja pyydetty myös arviota henkilötyövuosista vuodelta 2015. Tähän liittyen HAKE toteaa, että aluehallintovirastojen kustannuslaskelmassa ovat mukana kaikki aluehallintoviraston käyttämät momentit mukaan lukien TE-toimiston rahoituksella työskentelevien palkkaukseen käytettävä momentti. LSAVIn mukaan työllisyysvaroin palkatut henkilöt ovat ainakin heidän virastossaan kirjanneet työaikansa KIEKUn työajanhallintaan, jolloin heidän työpanoksensa on mukana kanteluihin ja muuhun työhön käytetyssä työajassa.

Kannanotto 3. Kustannuslaskennan tiedot eivät kuvaa kantelujen käsittelyn todellisia kustannuksia

HAKE on kiinnittänyt huomiota jakopalkkaraportointiin, jota ei ole luonnoksen (s. 30 - 31) mukaan saatu toimimaan vuoden 2014 aikana järjestelmätekniisten ongelmien vuoksi. Jakopalkkamallissa kustannuslaskenta lähtee siitä, että työaika ja palkat yhdistetään jo henkilötasolla.

Luonnoksen (s.30 - 31) mukaan kantelujen taloudellisuuden tunnuslukua laskettaessa käytetään yhdistelmää lisäys- ja toimintolaskennasta:

”Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisvastuualueen talousyksikön mukaan menetelmää voisi kutsua perinteiseksi kustannuslaskennaksi tai jonkinlaiseksi yhdistelmäksi lisäys- ja toimintolaskentaa. Kustannuserot muodostuvat käytännössä käytetystä työajasta per suorite. Tällainen laskentatapa on ongelmallinen siinä mielessä, että vastuualueen kaikissa suoritteissa taloudellisuuden tunnusluvun laskennassa käytetään samaa tuntihintaa. Esimerkiksi edellä ilmi tulleen seikan, että aluehallintovirastojen välillä on eroja siinä, että toisissa sihteerit hoitavat kanteluihin liittyvät toimistotehtävät ja toisissa osin esittelijät, vaikutusta kustannustehokkuuteen ei ole arvioitavissa. Taloudellisuuden tunnusluku ei siis tarkkaan ottaen kuvaa suoritteen todellisia keskimääräiskustannuksia.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

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

Käytössä olevalla laskentatavalla ei vertailla suoritteiden taloudellisuutta, vaan vastuualueiden keskimääräisiä kustannuksia, kuten luonnoksessa todetaan. Vastuualueiden kustannukset suhteutetaan tuotettujen suoritteiden kappalemääriin ja sekä kpl-määrät että niihin käytetty työaika (kustannukset) vaihtelevat vastuualueittain ja kanteluittain. Vaikka laskelmassa ei käytetä henkilötason palkkakustannuksia manuaalisesta laskentatavasta johtuen, ei silti voitane sanoa, että laskennassa vertaillaan ainoastaan vastuualueiden keskimääräisiä kustannuksia. Palkkamenojen kohdentaminen kokonaisuutena ei luonnollisesti anna yhtä tarkkaa kuvaa kuin henkilö- tai henkilöryhmätason kohdentaminen, mutta tarkkuus lienee silti riittävä ja laskennalla saadaan kuva suoritteille kohdistuvista kustannuksista.

Valtiokonsernissa on päivitetty KIEKUn käyttöönottoprojektin aikana useaan otteeseen jakopalkkalaskennan mallia. Aluehallintovirastot ottivat KIEKUn käyttöön ensimmäisten virastojen joukossa. Vuoden 2016 alusta käyttöönotettu jakopalkkalaskennan toimintamalli vaikuttaa toimivan. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että KIEKUn käyttöönotto on valtiokonsernissa erinomainen asia, mutta ensimmäiset virastot ovat joutuneet etenemään tietynlaisella pioneerihengellä.

Opiferus-kustannuslaskentajärjestelmän käyttöönoton myötä laskentaan saadaan aivan uudenlaisen työkalun myötä tehokkuutta ja uutta toiminnallisuutta. Opiferukseen syötetään ja se laskee henkilöstöalaryhmittäin (mm. koodit 01, 04, 05 ja 13) jakopalkkapohjaista tietoa, jossa on siis huomioitu ammattiryhmittäinen luokittelu. Aiemmin käytetyin menetelmin ei ollut mahdollista laskea ja kohdentaa esimerkiksi VTV:n oman kyselyn tuloksena esiin nousutta 15 erilaisen tehtävähdistelmän työaika. Käytetyn keskimääräishinnan myötä päästään aikajänne huomioiden riittävään, jos ei jopa hyvään tulokseen.

Kyselytulosten analyysissä olisi hyvä pitäytyä kokonaistuloksissa. Yksittäisten avointen vastausten esilletuonti, etenkin, jos ne ovat ristiriidassa kokonaistuloksen kanssa, antaa harhaanjohtavan kuvan. Sivulla 28 on nostettu esiin yksittäisen virkamiehen avoin vastaus työajankohdennuksen turhauttavuudesta, koska kirjausten merkitystä ei ole selvennetty eikä ole kerrottu mihin tietoja käytetään. Kuitenkin kyselyn vastausten yhteenvedosta (kuviot 10) on tulkittavissa, että alle 20 % vastaajista on jokseenkin tai täysin eri mieltä väittämästä ”työajanseurannan tarkoitus on selitetty minulle ymmärrettävästi”. Tulokset kokonaisuudessaan ovat siis erisuuntaiset, kuin esimerkiksi nostettu yksittäisvastaus.

Työajankohdennuksen ohjeistuksessa on mainittu, että substanssivastuualueiden virkamiehet (ns. perusvirkamiehet ja esimiehet) kohdentavat työaikansa pääasiallisesti substanssitoimintakoodeille. Kun yksittäiset tukitehtävät ovat vähäisiä tai suoraan tietyistä ydintoiminnasta aiheutuvia, ne kirjataan ydintoimintoihin. Tarvittaessa yhteisiin tukitoimintoihin kulunut työaika, kuten esimerkiksi talous- tai henkilöstöhallinto tai esimiestyö, kirjataan tukitoiminnolle 9999600000 Yleishallinto ja johtaminen. Muut tukitoimintojen koodit on tarkoitettu hallinnon käyttöön.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

Työajankohdentamisen käytäntöihin on vuoden 2016 alusta tullut muutos. Muuttuneesta menettelytavasta on viimeksi informoitu henkilöstöä 3.10.2016 ilmestyneessä HAKEn uutiskirjeessä. Ohjeistuksen noudattamista näyttäisi tukevan havainto sivulla 27, jonka mukaan vastaajat, jotka tekevät ratkaisijan tai esittelijän tehtävien lisäksi myös kanteluihin liittyvät toimistotyöt, kohdentavat työaikansa kantelu-seurantakoodeille.

LSSAVIn mukaan laaja-alaisen toimenkuvan vaikutus työajan seurantaan on huomattavissa LSSAVI:ssa ainakin oikeusturvayksikön lakimiesten osalta. Työajan seurantakoodeja saattaa olla 15 - 20 yhden viikon aikana. Työajan seuranta pidetään myös turhauttavana sen vuoksi, että henkilöstöllä ei ole selkeästi tiedossa, mihin kaikkeen KIEKUn tietoja käytetään. Tiedetään, että tietoja käytetään sisäisen johtamisen, ulkoisen ohjauksen ja laskentatoimen tarpeisiin, mutta henkilöstö toivoisi konkreettisia esimerkkejä, mihin tietoja käytetään, ja miten kirjaukset vaikuttavat mm. resurssien saatavuuteen tai nyt aluehallintouudistuksessa resurssien siirtoon ja jakoon.

VTV suosittaa, että kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen tulosanalyysia tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen osalta tulee kehittää. Tähän voidaan todeta, että työajan kohdentamisen suhteen tilanne on kehittynyt ja kehittymässä parempaan suuntaan.

Kannanotto 4. Viime aikojen säädösmuutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan 1.9.2014 voimaan tullut hallintolain muutos ja 1.1.2015 voimaan tulleet potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain muutokset ovat tehostaneet kantelujen käsittelyä kantelun käsittelyajan mittarilla mitattuna, koska käsittelyajat ovat lyhentyneet. Tarkastuksen perusteella ei voida kuitenkaan sanoa, ovatko muutokset vaikuttaneet suoranaisesti kustannustehokkuuteen.

Eri laillisuusvalvontaviranomaisten (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, VALVIRA, aluehallintovirastot) koordinaatiota kanteluasioissa tulisi kehittää. Viimeisten vuosien aikana on ollut havaittavissa, että esimerkiksi VALVIRA siirtää aluehallintovirastoille käsiteltäväksi kanteluita, jotka kuuluisivat selkeästi muistutusmenettelyyn.

Esimerkiksi ISAVI:ssa on vuonna 2016 siirretty asioita merkittävän paljon muistutusmenettelyyn, mutta tämä kehitys ei ole vielä vuonna 2015 näkynyt yhtä selvästi. ISAVIn PEOL-vastuualueen taholta on myös tuotu esiin, että sivulla 36 olevat havainnot muistutusmenettelyyn siirrettyjen asioiden työllistävästä vaikutuksesta pitänevät paikkansa. ISAVIn näkemyksen mukaan säädösmuutosten vaikutus kustannustehokkuuteen on muutenkin jäänyt ainakin toistaiseksi kyseenalaiseksi. Vanhojen kanteluiden ruuhkautuminen ennen säädösmuutosten voimaan tuloa merkitsee sitä, että vaikka yhä suurempi osa vireille tulleista asioista siirretään muistutusmenettelyyn, tälläkin hetkellä puretaan vanhojen asioiden ruuhkia.

Myös LSSAVI kertoo ottaneensa heti käyttöön lain sallimat mahdollisuudet, menettelytavat on kirjattu prosessikuvaukseen ja esimerkiksi muistutussiirtoja seurataan omalla tilastolla. LSSAVI:ssa on nähtävissä selkeää positiivista kehitystä kantelujen käsittelyssä säädösmuutosten ja prosessin tehostamisen myötä. Samalla aikaa terveydenhuollon kanteluja on tullut vireille aiempaa enemmän.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15,
Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9,
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4,
Kouvola

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Kannanotto 5. Prosessien kehittämisen vaikutus kantelujen käsittelyn kustannustehokkuuteen on vaikeasti todennettavissa

Tarkastuskertomuksen mukaan aluehallintovirastojen mahdollisuus vaikuttaa kantelujen käsittelyaikaan oman sisäisen prosessinsa tehostamisen keinoin, on varsin rajallinen (s. 37). Luonnoksen sivulta 34 käy ilmi johtopäätös, jonka mukaan kanteluprosessi on järjestetty suhteellisen yhdenmukaisesti aluehallintovirastoissa. Tähän liittyen ISAVI on kuitenkin nostanut esiin, että sivulla 24 kuvattu taulukko kanteluprosessista ei pidä paikkaansa ISAVIn osalta.

Luonnoksessa on huomioitu, että Lapin aluehallintoviraston (LAAVI) ja ISAVIn sisäisessä kantelun käsittelyprosessissa on tapahtunut merkittävää positiivista kehitystä (s. 38).

Toisaalta luonnoksessa todetaan, että taloudellisuuden osalta tulostavoite jäi vuonna 2015 toteutumatta kaikissa aluehallintovirastoissa, vaikka se paranikin hieman edelliseen vuoteen verrattuna. Luonnoksessa nousee myös esiin (s.13) Itä-Suomen aluehallintoviraston kanteluiden käsittelyn kokonaismenojen taloudellisuus suhteessa muihin aluehallintovirastoihin.

ISAVI on kommentoinut edellä mainittuihin tietoihin liittyen, että ISAVI:ssa on saavutettu tehokkuutta ja sujuvoitettua prosessia toimintatapoja kehittämällä ilman erillistä hanketta, vaikka henkilöresursseja ei ole lisätty yhtään. Samalla virastosta kuitenkin todetaan, että tämä on mahdollista vain tiettyyn rajaan asti. Itä-Suomessakin puretaan vielä vanhaa kanteluruuhkaa eivätkä käsittelyajat ole tavoitetasossa.

Kuten luonnoksessakin on todettu, säädösmuutosten ja prosessien kehittämisen ajoittuminen samalla ajalle vaikeuttaa niiden vaikutusten erottelua toiminnan tehostumiseen.

Kannanotto 6. Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla

VTV suosittaa, että kanteluiden sähköisen käsittelyn mahdollistavat ratkaisut tulee saada valmiiksi, mikä ensivaiheessa edellyttää sähköisen työtilan käyttöönottoa.

Luonnoksessa todetaan, että aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut – vastuualueelta saadun selvityksen mukaan hanke on ollut pysähdyksissä, koska korotetun tietoturvatason ratkaisu ei sisällynyt kehittämishankkeen budjettiin. Kysymys ei ole määrärahoista, vaan siitä, että valtiohallinnon palvelun tuottajalla ei ole ollut tarjota korotetun tietoturvatason ratkaisua. Tavoitteena on jatkaa hankkeen toteuttamista vuonna 2017. Kuitenkaan kantelun käsittelyn työtila ei suoranaisesti ole ratkaisu sähköistämiseen. Työtila toimisi ratkaisupankkina ja keräisi tarvittavan ohjeistuksen yhteen. Kanteluprosessien sähköistämisen edellytyksenä on, että asiakkaat lähettävät kantelunsa sähköisesti (sähköinen lomake) vireille. Tähän liittyy merkittävällä tavalla myös se, että asiakkaan tulee voida lähettää selvitykset asiointitilin kautta sähköisesti. Tavoitteena on edetä sähköistämisessä myös

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
 fax 03 570 8002
 kirjaamo.etela@avi.fi
 www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
 Birger Jaarlin katu 15,
 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
 Ratapihantie 9,
 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
 Kauppiamiehenkatu 4,
 Kouvola

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

kantelujen käsittelyn osalta, kun tarjolla on siihen sopivat korotetun tietoturvatason ratkaisut

Hallintojohtaja

Anu Nousiainen

Yleishallintoyksikön päällikkö

Teijo Mustonen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000

fax 03 570 8002

kirjaamo.etela@avi.fi

www.avi.fi/etela

Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

Hämeenlinnan päätoimipaikka

Birger Jaarlin katu 15,

Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka

Ratapihantie 9,

Helsinki

Kouvolan toimipaikka

Kauppamiehenkatu 4,

Kouvola