

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 5/2016 Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalvelut

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Hätäkeskuslaitos 24.2.2016
- Valtiovarainministeriö 25.2.2016
- Poliisihallitus 26.2.2016 (uusi julkaistava versio lähetetty 14.3.2016)
- Sisäministeriö 29.2.2016
- Valtiokonttori 1.3.2016

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Valtiokonttori on launnessaan yhtynyt valtiovarainministeriön kannanottoihin. Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

### 1 Valtiovarainministeriön lausunto

#### Suoritemäärälaskelmat ja resurssien mitoitus

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan Kansalaisneuvonnan suoritelaskelmien taustalla oli toteutunutta laajempi tehtäväkenttä ja henkilöstöresursseilla lähes kolme kertaa suurempi palvelu kuin on toteutunut. Tämä johtuu siitä, että Kansalaisneuvonnan tehtäviin oli suunniteltu kuuluvaksi kansalaisen ilmoituspalvelu, joka rajattiin pois Kansalaisneuvonnan tehtävistä poliittista linjausta tehtäessä. Myös Kansalaisneuvonnan henkilöstömäärä rajattiin alkuperäistä pienemmäksi.

Tarkastusvirasto

Tehtäviä ja tavoitteita on suoritelaskelmien pohjaksi HALKEN linjausten mukaan muutettu alkuperäisestä useaan otteeseen. Tarkastus on tehty alkuperäisiin laskelmiin nähden. Viimeisimmät tavoitteet 50 000 vuosittaisesta asiakasyhteydenotosta on asetettu vasta 2015. Tuloksellisuuden arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, mikä on ollut hankkeen alkuperäinen tavoite, jonka perusteella hanke on käynnistynyt. Mikäli tavoitteita supistetaan, se tarkoittaa sitä, että niihin tuloksiin, joihin alun perin useassa selvityksessä viitataan, ei ole päästy. Tavoitteista on silloin tingitty kehitystyön aikana. Tuloksellisuutta ei voida arvioida sillä perusteella, että toiminnan käynnistämisen jälkeen tulostavoitteita pudotetaan niin paljon, että uusi tavoite näyttää jo asettamisvaiheessa saavutetulta. Ministeriön asettama uusi tavoite asiakasyhteydenotoista ei ole oikeassa suhteessa niihin laskelmiin, joita aiemmin

kehittämävaiheessa on esitetty resurssien ja palveluvolyymien osalta. Tästä syystä palaute ei anna aiheutta muuttoa kertomuksen tekstiä tältä osin.

### **Kansalaisneuvonnan perustehtävä**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan on selkeästi erotettava, mikä on Kansalaisneuvonnan perustehtävä ja mitkä ovat sen tavoitteet. Ministeriön mukaan Kansalaisneuvonta on toiminut perustehtävän mukaisesti, mutta ei ole oleellisesti vähentänyt tavoitteena ollutta Häätäkeskukseen tulevien kiireettömien puheluiden määrää. Ministeriön mukaan vaikutus on ollut rajallinen johtuen Kansalaisneuvonnan pienistä resursseista.

Tarkastusvirasto

Tarkastusvirasto on tarkastellut toteutunutta kehitystä suhteessa alkuperäisiin perustehtäviin ja tavoitteisiin. Tuloksellisuuden näkökulmasta katsottuna Kansalaisneuvonnan (yleisneuvontapalvelu) alkuperäisenä tarkoituksena oli vähentää häätäkeskuksiin tulevien kiireettömien puheluiden määrää. Valtiovarainministeriö on supistanut ja muuttanut näitä tavoitteita kehitystyön aikana. Koska Kansalaisneuvonnan käynnistäminen johti Häätäkeskuslaitoksen määrärahaa tehtävään supistamiseen ja vastaavan määrärahan lisääminen Kansalaisneuvonnan kulujen kattamiseksi, voidaan todeta, että määrärahakohdennuksen tarkoituksena on ollut Häätäkeskuslaitoksen kiireettömien puheluiden määrän vähentäminen ja tästä syystä määrärahaakin on siirretty Kansalaisneuvonnalle. Palaute ei anna aiheutta muuttoa kertomuksen tekstiä.

Tarkastusviraston mukaan Kansalaisneuvonnan resurssien pienuudella ei ole olennaista yhteyttä Häätäkeskukseen tulevien kiireettömien puheluiden määrään. Kysymys on kahdesta eri asiasta. Sen sijaan määrärahaa on supistettu Häätäkeskuslaitokselta sillä perusteella, että Kansalaisneuvonta hoitaa Häätäkeskuslaitokseen aiemmin tulleita puheluita.

### **Asiakaskeskeisyys ja tietoteknologia**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö on eri mieltä siitä, että palvelua ei olisi kehitetty asiakaslähtöisesti, palvelussa ei olisi hyödynnetty tehokkaasti tietoteknologiaa tai että puhelu Kansalaisneuvontaan olisi lähtökohtaisesti väärään paikkaan soitettu puhelu. Ministeriön mukaan huomioitava on myös Häätäkeskuslaitoksen linjaus, että Kansalaisneuvontaan tulleita kiireellisiä puheluita ei saa yhdistää suoraan häätänumeroon. Asiakkaalle on annettava häätänumero ja pyydettyä soittamaan siihen.

Tarkastusvirasto

Tarkastuksessa on todettu, että palvelun kehittäminen ei ole ollut asiakaskeskeistä. Asiakaskeskeisyydellä tarkoitetaan asiakkaan tarpeisiin perustuvaa palveluiden ja ratkaisujen kehitystyötä, jossa tavoitteena on huomioida lähtökohtaisesti kansalaisen näkökulma ja tarpeet. Tarkastuskertomuksessa ei ole käsitelty asiaa asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Tarkastusviraston havainto tarkoittaa sitä, että asiakaskeskeisessä mallissa palvelut on järjestetty siten, ettei asiakas tarvitse Kansalaisneuvonnan kaltaista puhelujen edelleen ohjausta tai että asiakkaan pitää ottaa yhteyttä toiseen viranomaiseen ennen kuin pääsee hoitamaan varsinaisen asiansa viranomaisessa. Valtiovarainministeriö on kehittänyt Kansalaisneuvontaa keskittettynä ratkaisuna. Kuitenkin puhelinpalvelut voidaan toteuttaa maantieteellisesti sijainnista riippumatta hajautetulla mallilla. Niin ikään puhelujen välittäminen oikealle viranomaiselle tapahtuu asiakaskeskeisesti optimaalisella ratkaisulla tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä siten, että puhelu välitetään oikealle viranomaiselle eikä siten kuin Kansalaisneuvonta tekee antamalla puhelinnumerosta tiedon, johon asiakas voi soittaa.

Ministeriön palaute ei anna aihetta muuttaa kertomuksen tekstiä.

### Sijoittamispäätös ja sijoittuminen Valtiokonttoriin

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan se jätti sijoittamisselvityksen laatimatta alueellistamisen koordinaatioryhmän hyväksytyä ministeriön esityksen, ettei sijoittamisselvitystä laadita, koska se voidaan jättää erityisistä syistä laatimatta. Lisäksi koordinaatioryhmä puolsi Kansalaisneuvonnan yleisneuvontapalvelun asiakaspalvelun sijoittamista Kouvolaan. Taustalla oli hätäkeskusuudistus Itä- ja Kaakkois-Suomen alueella. Ministeriön mukaan oli perusteltua jättää sijoittamisselvitys laatimatta, kun saatavilla oli aikaisemmista tehtävistään vapautunutta henkilöstöä, joka oli tottunut antamaan puhelinpalvelua.

Tarkastusvirasto

Tarkastuskertomuksessa ei todeta, että sijoittamisselvitys olisi pitänyt tehdä. Siinä todetaan, että sijoittamisselvitys yleensä tehdään sijoitettaessa valtion yksiköjä ja toimintoja alueille. Valtiovarainministeriön palaute ei anna aihetta muuttaa kertomuksen tekstiä tältä osin.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan selvityksen tuloksena todettiin yleisneuvontapalvelun tehtävien soveltuvan parhaiten Valtiokonttorille, ja samassa yksikössä toimii myös Suomi.fi -ryhmä ja siten Kansalaisneuvonnan ja Suomi.fin yhteistyö tukee molempien palveluiden toimintaa. Näin on saatavissa parhaimmat synergiaedut. Ministeriön mukaan Valtiokonttorissa toimivan Kansalaispalvelut -toimiala on yksi Valtiokonttorin ydintehtävistä, jonka tehtävänä on juuri kansalaispalvelujen antaminen.

Tarkastusvirasto

Valtiokonttorin Kansalaispalvelut -toimialalla tuotettavat palvelut ovat eri lakeihin perustuvia tehtäviä muun muassa vakuutus- ja vahingonkorvausasioihin liittyen. Kansalaisneuvontaa ei ole säädetty Valtiokonttorin tehtäväksi, vaan se perustuu ainoastaan valtiovarainministeriön asiasta antamaan määräykseen. Tässä suhteessa Kansalaisneuvonta poikkeaa muista Kansalaispalvelut -toimialaan sisällyteistä palveluista ja on siten irrallinen Valtionkonttorin tehtäväkentästä.

### Lisäselvitykset palvelusta

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan Kansalaisneuvonnalla on hyvin kehittynyt raportointijärjestelmä. Vuonna 2015 on tehty myös Kansalaisneuvonnan kuormituskykyä selvittävä työ.

Tarkastusvirasto

Ministeriön palaute ei anna aihetta muutoksille tarkastuskertomuksessa, vaan se on lisätieto toiminnan kehittämisessä tapahtuneesta kehityksestä.

### Toimitilakysymys

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan Kouvolan luolatilat eivät olisi olleet käytettävissä Kansalaisneuvonnan toimitiloina, koska ne olivat Hätäkeskuslaitoksella vuokralla ja 12 henkilön tarpeisiin aivan liian laajat ja tarvittavat muutostyöt liian kalliita. Toimitilakysymyksestä Hallinnon ministerivaliokunta HALKE teki uuden linjauksen kesäkuussa 2012, jonka mukaan VM ja Valtiokonttori ovat toimineet.

Tarkastusvirasto

Tarkastusvirasto ei esittänyt kertomusluonnoksessa, että Kouvolan luolatilat olisi tullut ottaa Kansalaisneuvonnan käyttöön. Palaute ei anna aihetta kertomustekstin muutoksiin.

### **Budjetin alittaminen**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan toiminta rahoituksen osalta oli valtiontalouden näkökulmasta hyvin perusteltua ja 350 000 euron alitus budjetissa ei osoita tietopohjan olleen riittämätön.

Tarkastusvirasto

Tarkastusvirasto on korvannut kertomuksessa riittämätön -sanana sanaksi puutteellinen.

### **Kustannus-hyötyanalyysi**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan määrärahan siirto Häätäkeskuslaitokselta Kansalaisneuvonnalle näkyy laskelmissa Häätäkeskuslaitoksen hyötynä eli säästönä, mutta sama summa löytyy laskelmista Kansalaisneuvonnan osalta kustannuksena. Tätä kirjausta ei ole kertomusluonnoksessa huomioitu ollenkaan. Kannattavuuden osalta kysymyksessä on ministeriön mukaan plus-miinus-nolla -tilanne.

Kertomusluonnoksessa on ministeriön mukaan virheellisesti liitetty Kouvolan häätäkeskustiloista luopuminen Kansalaisneuvontaan.

Tarkastusvirasto

Kertomustekstistä ei voida tällaista tulkintaa tehdä. Kommentti ei anna aihetta muuttaa kertomustekstiä tältä osin.

Lisäksi ministeriö on tarkentanut, että yleisneuvontapalvelun rahoitus tuli SADe-ohjelmasta 31.12.2015 asti. Asia on korjattu kertomustekstiin.

### **Käyttöaste ja palvelun käytön odotukset**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan palvelun käyttäjämääräodotukset liittyivät suunniteltuun yleisneuvontapalveluun, jonka tehtäväkenttä oli laajempi ja resurssit lähes kolminkertaiset. Vertailu silloisiin odotuksiin nähden ei ole ministeriön mukaan oikeudenmukaista.

Tarkastusvirasto

Tarkastus on tehty Kansalaisneuvonnan alkuperäisiin perustehtäviin ja tavoitteisiin peilaten. Asiaa on käsitelty kohdassa 1 tarkemmin.

### **Vertailut muihin viranomaisiin**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan puhelumäärien vertailu/neuvoja ei anna oikeaa kuvaa, koska palvelut ovat hyvin erilaisia ja lisäksi palveluiden kehitysasteet ovat aivan eri tasoilla.

Tarkastusvirasto

Tarkastuskertomuksessa esitetty vertailu eri viranomaisten yksikkösuoritteiden välillä on vaikeaa palveluiden erilaisuudesta johtuen, mutta joka tapauksessa se antaa suuntaa sille päättelylle, että Kansalaisneuvonnan suoritteiden hinta on muiden viranomaisten suoritehintoihin nähden selvästi korkeampi. Palaute ei anna aihetta muuttaa kertomustekstiä.

### **Kansalaisneuvonnan ja Häätäkeskuslaitoksen yhteistyö**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan yhteistyö Häätäkeskuslaitoksen kanssa on ollut tiivistä.

Tarkastusvirasto

Tarkastuksessa saatiin asiasta toisenlainen kuva. Häätäkeskuslaitoksen edustajia on ollut nimellisesti mukana erilaisissa työ- ja valmisteluryhmissä, mutta osallistumisaktiivisuus on ollut monista eri syistä johtuen hyvin vähäistä.

### **Poliisin ajanvarausjärjestelmä**

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa on unohdettu Kansalaisneuvonnan toinen perustehtävä, johon yleisneuvonnan lisäksi kuuluu sähköisten palveluiden tuki, kuten on myös poliisin ajanvarausjärjestelmä. Järjestelmän tuki on Kansalaisneuvonnan konseptin mukainen tehtävä ja kuuluu jatkossa Kansalaisneuvonnan palveluvalikoimaan.

Tarkastusvirasto

Poliisin ajanvaraustoimintoa koskeva tehtävä ei kuulunut Kansalaisneuvonnan perustamisen yhteydessä esiin tulleisiin alkuperäisiin tavoitteisiin.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta on siirretty 1.1.2015 TORI-lain mukaiset palvelut Valtoriin. Osana tätä siirtoa siirtyi myös muuttoilmoituspuhelinpalvelu. Tavoitteena on lakkauttaa palvelu vuoden 2016 aikana Väestörekisterikeskuksen esityksen mukaisesti. Siten poliisilta on vapautumassa resursseja sen ydintehtävien hoitamiseksi. Myös Poliisihallituksen lausunnosta ilmenee, että poliisi kehittää omaa puhelinpalveluaan aktiivisesti, jolloin lausunnon mukaan Kansalaisneuvonnan tarve voi vähentyä entisestään.

Tarkastusvirasto

Asia on kirjattu lisäyksenä tarkastusmuistioon.

## **2 Häätäkeskuslaitoksen lausunto**

Häätäkeskuslaitos

Häätäkeskuslaitos on todennut lausunnossaan, että Häätäkeskuslaitoksen kohdalla on huomioitava, että yksikköhinta on laskettu viraston kokonaismäärärahoista ja laskennassa ei ole huomioitu noin 1,7 miljoonan tehtävän välitystä. Yhden hätäilmoituksen hinta on, kun lasketaan vain häätäkeskuksen kustannukset, vaihtelee häätäkeskuksittain 8,2 -10,1 euron välillä ja on vertailukelpoisempi luku varsinaisiin palveluorganisaatioihin nähden.

Tarkastusvirasto

Asia on huomioitu kertomuksen taulukossa 1.

Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen mukaan kertomusmuistion luvussa 2, todetaan tavoitteena olevan, että hätäilmoitusten määrän kasvu hätäkeskuspäivystäjää kohti olisi vuonna 2018 noin 9800 puhelua yhtä päivystäjää kohti. Tarkennuksena Hätäkeskuslaitos toteaa, että kysymyksessä ei ole Hätäkeskuslaitoksen tavoite, vaan on seurausta siitä, että sopeuttamistoimien vuoksi henkilöstön määrä vähenee.

Tarkastusvirasto

Muistioon on tehty ko. asiaa koskeva korjaus.

### 3 Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö

Sisäministeriö toteaa viitaten myös Poliisihallituksen lausuntoon, että poliisin oma neuvontapalvelukonseptin pilotointi aloitetaan huhtikuussa 2016 pääkaupunkiseudulla. Poliisin puhelinneuvontapalvelu tulee Poliisihallituksen arvion mukaan parantamaan poliisin tavoitettavuutta merkittävästi ei-kiireellisissä asioissa.

Sisäministeriön pelastusosasto toteaa, että Hätäkeskuslaitos maksoi Senaatti-kiinteistöille kertakorvauksen Kouvolan tiloista ja että tätä ei ole tuotu raportissa esiin.

Tarkastusvirasto

Asia on tuotu kertomuksessa esiin ja myös kertomuksen kannanotoissa. Sisäministeriön pelastusosaston kommentti ei siten anna aihetta muutoksille, koska tieto on ollut jo kertomuksessa asiasisällöltään oikein.

Sisäministeriö ehdottaa, että Hätäkeskuslaitoksen sopeuttamistoimia koskevaa tekstiä muistiossa tarkennetaan.

Tarkastusvirasto

Kohtaa on tarkennettu muistiossa Hätäkeskuslaitoksen esittämällä tavalla.

### 4 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus

Lausunnossa todetaan, että poliisin ajanvaraustoiminto on toimimatonta. Arviota ei ole sen enempää perusteltu. Poliisihallituksen mukaan ajanvaraustoiminto toimii sujuvasti ja tehokkaasti.

Poliisihallitus on lausunnon mukaan sopinut Kansalaisneuvonnan, valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin kanssa, että Kansalaisneuvonta antaa sekä teknistä tukea poliisin ajanvarauksen tekijöille ja lisäksi tekee asiakkaan puolesta ajanvarauksen, jos asiakkaalla ei ole itsellään teknisiä välineitä käytössään. Kyse on siis sovitusta toimintamallista. Yhteisesti on myös sovittu tapa, jolla poliisi ohjaa asiakkaita ottamaan yhteyttä Kansalaisneuvontaan.

Lausunnon mukaan Poliisihallitus antoi kesäkuussa 2014 poliisilaitoksille ohjeen ajanvarauskäytäntöjen yhdenmukaistamisesta. Ohjeen mukaan ajanvarauksen tuki asiakkaalle tulee järjestää poliisilaitoksella pääsääntöisesti keskitetysti puhelinpalveluna.

Toisin kuin tarkastuskertomusluonnoksessa väitetään, kukin poliisilaitos ilmoittaa poliisin julkisilla verkkosivuilla omat asiakaspalvelun puhelinnumeronsa.

Tarkastusvirasto

Kertomuksen kannanottoihin on tehty seuraava täsmennys: *Poliisin julkisilla sähköisen asioinnin ajanvarauksia koskevilla verkkosivuilla ei ole poliisin asiakaspalvelun puhelinnumeroita.*

Muut Poliisihallituksen esittämät yleiset kommentit eivät anna aihetta kertomustekstin muutoksiin.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Esko Ollakka, puh. 09 432 5870