

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 5/2016 Julkishallinnon asiakasneuvonta- ja puhelinpalvelut

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa kiinnitettiin huomiota seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden kesken selvitetty asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden työnjaon mahdollista uudistamista?
2. Onko asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden kehittämisessä käytettyjä kustannushyötylaskelmia koskevia menettelyitä muutettu tai tarkennettu ja jos on, millaisia oleellisia muutoksia menettelyihin on tehty?
3. Onko valtiovarainministeriö selvittänyt yhteisen asiakaspalvelukeskuksen tarpeellisuutta ja miten vuoden 2018 alusta tapahtuvaa Kansalaisneuvonnan siirtoa Valtiokonttorista Väestörekisterikeskukseen on ministeriössä valmisteltu?
4. Millaisia muutoksia Kansalaisneuvonnan toiminnassa on tapahtunut vuosina 2016–2017 ja millaista viranomaisyhteistyötä Kansalaisneuvonnalla on ollut muiden viranomaisten, etenkin Häätäkeskuslaitoksen kanssa vuosien 2016–2017 aikana?
5. Miten Häätäkeskuslaitokseen tulevien kiireettömien puheluiden määrä on kehittynyt vuosina 2016 ja 2017 ja miten Häätäkeskuslaitokseen tulleiden hätätilanteisiin liittyvän neuvonnan määrä on kehittynyt vuosina 2016 ja 2017?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyynnöt valtiovarainministeriöön, Valtiokonttoriin ja Häätäkeskuslaitokseen.

Kohteilta saatujen selvitysten lisäksi jälkiseurannassa perehdyttiin kohteena olleiden palveluiden kehittämiseen liittyvään asiakirja-aineistoon sekä jälkiseurantaa varten kohteilta pyydettyyn tilastoaineistoon.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Kansalaisneuvonnan rooli on täsmentynyt asiakasneuvonnassa

Tarkastuskertomuksen suosituksissa todettiin, että hallinnonaloistaan vastaavien ministeriöiden tulisi kattavasti selvittää asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden välistä työnjakoa ja luoda strateginen tahtotila sille, että puhelinpalvelut voidaan hoitaa kustannustehokkaasti. Tarkastuksen mukaan keskeiset valtionhallinnon neuvontaa ja puhelinpalveluita antavat viranomaiset olivat kehittäneet asiakaspalveluitaan itsenäisesti, ilman yhteistä strategiaa.

Valtiovarainministeriö on jälkiseurantaa varten antamansa selvityksen mukaan selvittänyt asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden työnjakoa ja käyttöä julkisessa hallinnossa maakuntaudistuksen yhteydessä. Maakuntadigi-valmisteluryhmä asetti 13.6.2016 alaryhmäkseen maakuntaudistuksen palvelut ja prosessit -ryhmän. Sen tehtävänä on muun muassa varmistaa, että maakuntaudistuksen alkaessa alueilla toimiville asukkaille tarjotaan riittävät ja laadukkaat palvelut. Ryhmän edustus koostui ministeriöiden, ELYjen, AVI:n, Suomen kuntaliiton ja maakuntien sekä järjestöjen edustajista. Palvelut ja prosessit -ryhmä valmisteli esityksen yhteisistä palvelukokonaisuuksista ja julkisten palveluiden palvelukanavista. Esityksen mukaan julkiset palvelut tarjotaan asiakkaille monikanavaisesti sähköisenä palveluna, asiakasneuvontana ja kasvokkain palveluna.

Asiakasneuvonnan osalta esitys perustuu valtiovarainministeriön mukaan siihen, että Kansalaisneuvonta toimii asiakkaisiin päin koko julkista hallintoa koskevana yleisneuvontana ja uuden Suomi.fi-verkkopalvelun ja siihen liittyvien palveluiden käytön tukitoimintona. Kansalaisneuvonnan toimintaa täydentävät erityisesti valtakunnalliset sektorikohtaiset asiantuntija- ja neuvontapalvelut. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan maakuntaudistuksen projektiryhmä kokouksessaan 21.3.2017 vahvisti ja selkiinnytti osaltaan julkisen hallinnon palvelukanava-ajattelua ja täsmensi Kansalaisneuvonnan roolia asiakasneuvonnassa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden organisointia on selvitetty. Kansalaisneuvonnan roolia työnjaossa ollaan vahvistamassa osana Väestörekisterikeskuksen toimintaa.

Kansalaisneuvonnasta kaavillaan julkisten sähköisten palvelujen valtakunnallista yleisneuvontapistettä

Tarkastuskertomuksen suosituksissa todettiin, että valtiovarainministeriön on selvitettävä, onko tarvetta yhteiselle asiakaspalvelukeskukselle ja miten tällainen toiminta tulisi organisoida. Lisäksi kertomuksen suosituksissa todettiin, että työnjakoa selvitettäessä on erityistä huomiota kiinnitettävä kustannus-hyötylaskelmien realistisuuteen.

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan AUTA-hankkeen (Asiakaspalvelun uusi toimintamalli – autetaan asiakasta digitaalisten palveluiden käytössä) loppuraportin mukaan Väestörekisterikeskuksella tulisi olla keskeinen rooli digituen kansallisessa koordinoinnissa. Loppuraportissa esitetään muun muassa, että Väestörekisterikeskukselle annetaan valtakunnallisen digituen mallin kehittäjän ja digituen palveluntuottajien tukiohjelmoinnin rooli ja että Kansalaisneuvonnan roolia julkisten sähköisten palvelujen valtakunnallisena yleisneuvontapisteenä vahvistetaan. Hanke oli asetettu ajalle 1.7.2016–29.12.2017. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan kansalaisille tarjottavan uuden digituen mallin kehittäminen liitetään Kansalaisneuvonnan toiminnan laajempaan julkisen hallinnon asiakasneuvonnan kehittämisen kontekstiin. AUTA-hankkeessa tehdyn esiselvityksen mukaan Kansalaisneuvonnalla on tilaisuus toimia ja kehittyä julkisten palveluiden tuottajien ja tuen antajatahojen solmukohtana. AUTA-hankkeen loppuraportti on lausuntokierroksella 5.3.2018 saakka. Tämän jälkeen on tarkoitus linjata raportin ja lausuntojen pohjalta Kansalaisneuvonnan tulevaa roolia digituen antajana.

Eri neuvontapalvelujen välistä työnjakoa on pohdittu myös uuden, tuotantokäyttöön 9.1.2018 avatun Suomi.fi-verkkopalvelun yritysten palvelunäkymän rakentamisessa. Siinä kaikissa verkkopalvelun käyttöön liittyvissä asioissa käyttäjää ohjaa Kansalaisneuvonta. Kansalaisneuvonnan ja Yritys-Suomi-puhelinpalvelun roolien erot tulevat näkyviksi Suomi.fi-verkkopalvelun yhteydessä. Vuoden 2018 aikana saatavien kokemusten jälkeen pohditaan, onko palvelujen roolijaossa Yritys-Suomi-puhelinpalvelun ja Kansalaisneuvonnan välillä kehittämistarpeita.

Valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman hankesuunnittelussa ja hyötyjen arvioinnissa sovellettiin SADE-ohjelmassa (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma) kehitettyä kustannus-hyötylaskelmamallia. Mallia sovellettiin myös jonkin verran yksinkertaistetussa muodossa Kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman rahoittamisessa liitännäishankkeissa. Asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden kehittämisessä malliin sinänsä ei ole tehty muutoksia.

Kansalaisneuvonnan asema otettiin uudelleen tarkasteluun valtiovarainministeriön 16.9.2016 asettamassa Digitalisaatiotehtävien ohjaus ja organisointi VM:n hallinnonalalla -valmisteluryhmässä. Työ saatiin valmiiksi 31.1.2017, jonka jälkeen pyydettiin vielä lausunnot raportin ehdotusten kohteena olleilta toimijoilta. Valtiovarainministeriö on lähtenyt toteuttamaan valmisteluryhmän loppuraportin ehdotuksia lausuntojen saamisen jälkeen. Loppuraportin mukaan sähköisen asioinnin tukeen liittyvien palvelutapahtumien osuus on kasvanut koko ajan Kansalaisneuvonnassa ja osuus tulee kasvamaan merkittävästi, kun palvelusta tuli Suomi.fi-verkkopalvelun tukipalvelu. Palvelunäkymän kehittyminen, sen käyttäjämäärät sekä tekniset ratkaisut koskevat keskeisesti myös Kansalaisneuvontaa. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan chat-palvelukanavan käyttöönotto on monipuolistanut asiakkaiden yhteydenottomahdollisuuksia ja tehostanut osaltaan Kansalaisneuvonnan kykyä vastata palvelupyyntöihin. Kansalaisneuvonnan jatkokehittämisessä voitaisiin ministeriön mukaan hyödyntää esim. tekoälyn mahdollisuuksia. Samainen loppuraportti päättyi esittämään Kansalaisneuvonnan siirtoa Väestörekisterikeskukseen, joka toteutui 1.1.2018 alkaen.

Kansalaisneuvonnan tehtävien ja toimintojen siirrot Väestörekisterikeskukseen on valmisteltu ohjausryhmässä ja VRK:n vetämässä siirtoprojektissa, joka käynnistyi 15.5.2017. Siirtoprojektin lähtökohta on ollut se, että Kansalaisneuvonta siirretään Valtiokonttorista Väestörekisterikeskukseen sellaisenaan nykyisine tehtävineen ja järjestelmineen.

Kansalaisneuvontaan tulleiden palvelupyyntöjen määrä on Valtiokonttorin ja myös valtiovarainministeriön jälkiseurantaa varten antaman selvityksen mukaan ollut kasvussa. Vuonna 2016 palvelupyyntöjä tuli kaikkiaan 46 328 kpl ja vuonna 2017 lokakuun loppuun mennessä 65 777 kpl eli vajaa 7 000 kpl/kuukausi. Ennuste vuodelle 2017 on noin 80 000 palvelupyyntöä. Tarkastuksen aikaan vuonna 2015 palvelupyyntöjä oli yhteensä 40 534 kpl. Kansalaisneuvonta on Valtiokonttorin selvityksen mukaan jatkanut viranomaisyhteistyötä aktiivisesti vuosien 2016–2017 aikana tapaamalla eri viranomaisia läpi vuoden eri tilaisuuksissa.

Valtiokonttorista siirrettiin 13 virkaa Väestörekisterikeskukseen vuoden 2018 alusta. Valtioneuvoston asetus (760/2017, 13.12.2017) 1 §:n mukaan Väestörekisterikeskus tuottaa ja kehittää Kansalaisneuvonta-palvelua. Asetukseen liittyy valtiovarainministeriön 13.12.2017 tekemä päätös tehtäväsiirroista Valtiokonttorista Väestörekisterikeskukseen.

Kansalaisneuvonnassa otettiin käyttöön chat-palvelukanava 23.11.2015 ja Twitter-tili 11.9.2017. Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluneuvonta on kasvussa, joka kasvattaa myös Kansalaisneuvonnan kysymysten määrää. Poliisin ajanvarauksen neuvontatarve on puolestaan vähentynyt merkittävästi.

Jälkiseurannan perusteella Kansalaisneuvonnan rooli asiakasneuvonnassa on täsmentynyt tarkastuksen jälkeen. Se on siirretty osaksi Väestörekisterikeskusta 1.1.2018 alkaen. Kansalaisneuvonta toimii uudessa roolissaan asiakkaisiin päin koko julkista hallintoa koskevana yleisneuvontana sekä uuden

Suomi.fi-verkkopalvelun ja siihen liittyvien palveluiden käytön tukitoimintona. Asiakasneuvonta- ja puhelinpalveluiden kehittämisessä kustannus-hyötylaskelmamalleihin ei ole tehty muutoksia, vaan hyötyjen arvioinnissa on käytetty SADE-ohjelmassa kehitettyä mallia soveltuvin osin.

Kansalaisneuvonnan perustaminen ei tuonut ratkaisua Hätäkeskuslaitoksen ongelmaan

Tarkastuskertomuksen kannanottojen mukaan Kansalaisneuvonnan perustaminen ei saavuttanut alkuperäistä tavoitettaan vähentää Hätäkeskuslaitokseen tulevien kiireettömien puheluiden määrää.

Hätäkeskuslaitos on jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä kiinnittänyt vielä huomiota jo tarkastuksen aikana esillä olleeseen Kansalaisneuvonnan perustamisen yhteydessä Hätäkeskuslaitokselta tehtyyn pysyvään 1,1 miljoonan euron määrärahasiirtoon Kansalaisneuvonnalle. Määrärahan siirrolla oli suoria vaikutuksia viraston toimintaedellytyksien säilyttämiseen. Viime vuosina Hätäkeskuslaitoksen ja Kansalaisneuvonnan yhteistyö on ollut melko vähäistä, vain kaksi kertaa vuodessa kokoontuvan seurantaryhmän toimintaan liittyen.

Hätäkeskuslaitoksen selvityksen mukaan Kansalaisneuvonta ei edelleenkään ole onnistunut vähentämään Hätäkeskuslaitokselle tulevien kiireettömien puheluiden määrää. Vuoden 2017 aikana hätäkeskuksiin kuulumattomien puheluiden määrä on tasaantunut ja ennusteen mukaan koko vuonna hätäkeskuslaitokseen kuulumattomia puheluita olisi edelleen noin 590 000. Näistä virheeksi tai tahattomiksi soitoiksi arvioidaan 498 000 ja asiattomiksi tai ilkivaltaisiksi soitoiksi 92 000. Näiden yhteydenottojen määrän vähenemiseen aiemmilta vuosilta ovat Hätäkeskuslaitoksen selvityksen mukaan vaikuttaneet kansalaisille suunnatut valistuskampanjat ja hätänumeron oikeasta käyttämisestä sekä matkapuhelinteknologian kehittyminen.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tilanne alkuperäisen tavoitteen osalta on edelleen sama kuin tarkastuksen aikaan. Voidaankin jo varmuudella sanoa, että Kansalaisneuvonnan perustaminen ei tuonut ratkaisua Hätäkeskukseen tuleviin, mutta sinne kuulumattomien puheluiden määrään.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen keskeisiä havaintoja olivat, että keskeiset valtionhallinnon neuvontaa ja puhelinpalveluita antavat viranomaiset olivat kehittäneet asiakaspalveluitaan itsenäisesti, ilman yhteistä strategiaa. Lisäksi todettiin, että Kansalaisneuvonta ei ollut saavuttanut alkuperäistä tavoitettaan vastaanottaa hätäkeskuslaitokselle tulevia kiireettömiä puheluita, sen perustamisen valmistelu, ml. kustannushyötylaskelmat olivat puutteellisia eikä poliisin neuvontapalveluista huolehtiminen kuulunut Kansalaisneuvonnan perustehtäviin.

Kansalaisneuvonnan roolia on tarkastuksen jälkeen kehitetty ja vahvistettu sähköisten palvelujen valtakunnallisena yleisneuvontapisteinä. Sähköisen asioinnin tukeen liittyvien palvelutapahtumien osuus on kasvanut Kansalaisneuvonnassa vuosina 2016–2017 ja osuus tulee valtionvarainministeriön arvion mukaan kasvamaan merkittävästi, kun palvelusta tulee Suomi.fi-verkkopalvelun tukipalvelu. Palvelunäkymän kehittyminen, sen käyttäjämäärät sekä tekniset ratkaisut koskettavat kaikki keskeisesti myös Kansalaisneuvontaa. Chat-palvelukanavan käyttöönotto on monipuolistanut asiakkaiden yhteydenottomahdollisuuksia ja tehostanut osaltaan Kansalaisneuvonnan kykyä vastata palvelupyyntöihin. Kansalaisneuvonnan siirto Väestörekisterikeskukseen toteutui 1.1.2018 alkaen.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella voidaan todeta, että tarkastuksen kannanottojen ja suositusten suuntaista kehitystä on monilta osin tapahtunut ja Kansalaisneuvonnan rooli on nyt keskeinen sen toimissa sähköisten palvelujen valtakunnallisena yleisneuvontapisteinä. Kuitenkaan Kansalaisneuvonnan alkuperäinen tavoite hätäkeskuksiin kuulumattomien kiireettömien puheluiden määrän laskemiseksi ei koskaan toteutunut, Hätäkeskuslaitokselta Kansalaisneuvonnalle siirretystä pysyvästä 1,1 miljoonan määrärahasiirrosta huolimatta. Hätäkeskuslaitos on itse joutunut kehittämään tähän uusia ratkaisuja.

Tarkastusvirasto jatkaa asian seurantaa osana säännöllistä perusseurantaa ja tarkastussuunnittelua. Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Esko Ollakka
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Hätäkeskuslaitos
Valtiokonttori
Väestörekisterikeskus
valtiovarainministeriö