

Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 20/2016 Kanteluiden käsittelyn kustannustehokkuus (AVIt)

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena olivat aluehallintovirastoihin tehtyjen kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ja niiden käyttö johtamisessa sekä toimenpiteet, joita kanteluiden käsittelyn tehostamiseksi oli tehty tarkastusta edeltävänä aikana. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta, että kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut olivat melko luotettavia ja vertailukelpoisia, mutta näitä tunnuslukuja ei juurikaan käytetty johtamisen välineinä. Vuosina 2014 ja 2015 toteutettujen lainsäädäntömuutosten ansiosta edellytykset toiminnan merkittävälle tehostumiselle olivat olemassa. Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei kuitenkaan ollut edennyt suunnitellulla tavalla. Tarkastuksen jälkiseurannassa selvitettiin seuraavia asioita:

- Onko kanteluiden sähköisen käsittelyn mahdollistavat ratkaisut saatu valmiiksi?
- Onko tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen tulosanalyysia syvennetty ja hyödynnetäänkö analyysia enemmän aluehallintovirastojen tulosohjauksessa?
- Onko tuottavuudesta ja taloudellisuudesta tuotettujen tietojen käytettävyyttä operatiivisessa johtamisessa parannettu?
- Onko kantelu- ja valvonta-asioiden vireille tulon kirjaamiskäytännöistä tehty yhtenäinen valtakunnallinen ohjeistus toimialoittain?
- Onko lähiesimiehille tarjottu enemmän perehdytystä ja koulutusta työajan kohdennuksen perusteista?
- Onko substanssitoimintoihin liittyvien tukipalvelujen kohdentamisesta työajanseurannassa tiedotettu aktiivisemmin?

Jälkiseurantaa varten valtiovarainministeriölle lähetettiin selvityspyyntö 6.2.2019. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Kanteluiden sähköisen käsittelyn mahdollistavien ratkaisujen kehitys

Valtiovarainministeriön 5.3.2020 antaman selvityksen mukaan kanteluiden käsittely aluehallintovirastoissa ei vielä tällä hetkellä toteudu kaikilta osin sähköisesti niin, että se kattaisi kaikki kantelut ja koko kanteluprosessin kaikki työvaiheet. Yhä useammat kantelut tulevat vireille sähköisesti, käsittelyasiakirjat ovat käsittelijöiden saatavissa sähköisinä skannattuina tiedostoina ja ratkaisut allekirjoitetaan

sähköisesti. Varsinaisen kantelujen käsittelyyn tarkoitettun kokonaisvaltaisen ja yhtenäisen sähköisen työympäristön valmistelu on kuitenkin kesken ja siten viivästynyt vuonna 2016 kaavaillusta aikataulusta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kattavan sähköisen käsittelyn kehittäminen on viivästynyt ainakin osaltaan sen vuoksi, että kehittämistoiminnan kokonaisuus on ollut hajanainen eikä resursointi ole ollut riittävää. Lisäksi aluehallintovirastojen vuosien 2016–2019 toimintaa arvioitaessa on hyvä huomioida, että pääosa aluehallintovirastojen kehittämistoiminnasta suuntautui kyseisinä vuosina hallitusohjelman mukaiseen, maakunta- ja sote-puitteissa tehtyyn valmisteluun, joka tähtäsi aluehallintovirastojen koko toiminnan ja tehtävienjaon kattavaan uudelleenorganisointiin: aluehallintovirastot olisi lakkautettu ja niiden tehtävät olisi yhdistetty osaksi uutta valtakunnallisen toimivallan Valtion lupa- ja valvontavirastoa (Luova). Kyseinen valmistelu ja siihen ohjatut resurssit olivat mainitulla aikavälillä pois virastojen muusta kehittämistoiminnasta.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että kehittämistoiminnan fokuoimiseksi ja sen tulosten parantamiseksi on aluehallintovirastojen tulossopimukseen vuosille 2020–2023 määritelty ensisijaisiksi kärkihankkeiksi viisi keskeistä ns. tulossopimushanketta. Hankkeiden toteutumisesta raportoidaan aluehallintovirastojen toimintakertomuksessa, ja niiden onnistumista arvioidaan ministeriön tilinpäätöskannanotossa. Kyseisille hankkeille on myös määritelty suoraan ministeriön ja virastojen välisessä tulossopimuksessa aikaisempaa tarkemmin omistajuudet, kohdistettu hankemäärärahat sekä määritelty vuosittaiset tavoitteet ja tuotokset sekä strategiakauden lopun eli vuoden 2023 tavoitetila.

2.2 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen käyttö aluehallintovirastojen tulosohjauksessa ja johtamisessa

2.1.2 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen käyttö aluehallintovirastojen tulosohjauksessa

Valtiovarainministeriö tuo selvityksessään esiin seuraavaa.

Toimintakertomuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden raportoinnissa on siirrytty valtakunnalliseen malliin, jossa kukin vastuualue analysoi toimintaansa valtakunnallisella tasolla ja vain suurimmista poikkeamista raportoidaan virastokohtaisesti. Tällä on pyritty raportoinnin tiivistämiseen ja selkeyttämiseen.

Aluehallintovirastojen toimintakertomuksissa 2017–2019 on raportoitu kanteluiden käsittelyajoista toimialoittain sekä kantelukokonaisuuden tuottavuudesta. Kokonaisuutena tuottavuus on hieman parantunut vuosina 2017–2019. Toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden kehitystä käsittelevissä toimintakertomuksen luvuissa on eritelty ja analysoitu tarkemmin tulosten taustalla olevia syitä ja tekijöitä.

Valtiovarainministeriön ja muiden aluehallintovirastoja ohjaavien ministeriöiden tulosohjaajilla on lisäksi pääsy aluehallintovirastojen johdon raportoinnin järjestelmään (Tableau). Järjestelmästä on tällä hetkellä mahdollista saada reaaliaikaista tietoa kantelujen suoritämääristä ja käsittelyn määräajoista sekä jatkossa kehitystyön valmistuttua myös tuottavuudesta ja taloudellisuudesta.

2.2.2 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen käyttö aluehallintovirastojen operationaalisessa johtamisessa

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään seuraavaa.

Aluehallintovirastojen tiedolla johtamisen tueksi ja työvälineeksi on otettu loppuvuodesta 2017 käyttöön sähköinen raportointi- ja seurantajärjestelmä Tableau. Tietojen saatavuutta raportointiin on saatu tehostettua luomalla Tableauhun toiminto, jolla sekä toimintatiedot (asianhallintajärjestelmä USPasta) että Kiekun talous- ja htv-tiedot siirtyvät johdon raportointiin joka yö klo 4.

Raportoinnissa on toimintatietojen osalta voitu seurata tulleiden, ratkaistujen ja vireillä olevien asioiden määrää lähes reaaliajassa. Tämän ansioista virastojen jokapäiväisessä johtamisessa on voitu tehostaa esimerkiksi käsittelyaikaisten tuloksellisuusseuranta ja tiedolla johtamista.

Taloudellisuustietojen osalta aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelujen talousyksiköllä on meneillään kustannuslaskentajärjestelmä Opiferukseen liittyvä kehitystyö. Sen myötä kustannuslaskentaan liittyvään tunnuslukulaskentaan tarvittavat tiedot myös tulevat siirtymään automaattisesti Opiferuksessa hyödynnettäväksi.

Uuden tulossopimuksen valmistumisen myötä aluehallintovirastot ovat yhdessä valtionvarainministeriön kanssa alkaneet valmistella sitä, että tulossopimuksen seurannassa tarvittavat indikaattorit siirtyisivät automaattisesti johdon raportointiin.

2.3 Tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslukujen vertailukelpoisuuden parantaminen

2.1.3 Vireilletulon kirjaamiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen

Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut (HAKE) on järjestänyt syksyllä 2018 ja keväällä 2019 AVlen vastuualueille tehtäväryhmäkokonaisuuksittain työpajoja kirjaamistapojen yhtenäistämiseen liittyen.

Lisäksi kirjaamisen yhtenäistämistä jatketaan edelleen esimerkiksi osana kantelujen käsittelyn digitalisoinnin projektia. Valtiovarainministeriön mukaan kantelujen käsittelyprosessin kehittämisen tavoitteina hyötyinä ovat valtakunnallisesti yhteneväiset käsittelyprosessit ja kanteluratkaisut sekä kanteluasiointin sujuvoittaminen digitalisoinnin avulla. Aluehallintovirastoissa tavoitteena on myös tehostaa kantelujen käsittelijöiden työtä, lyhentää käsittelyaikoja ja parantaa viranomaisten välistä tiedonkulkua.

2.2.3 Työajan kohdennuksen yhdenmukaistaminen

Valtiovarainministeriö toteaa antamassaan selvityksessä seuraavaa.

Työajan kohdennuksen toimintokooditusta on uudistettu laajasti ja koodeille on laadittu selitteet. Muutoksista on tiedotettu kaikille aluehallintovirastoille yhteisessä intranetissä, minkä lisäksi on järjestetty info- ja koulutustilaisuuksia ja kerrottu asiasta henkilöstöinfoissa. Esimiesten, yksiköiden päälliköiden ja asiantuntijoiden kanssa on työstetty toimialakohtaiset ohjeistukset työajan kohdennuksen seuranta-koodeista.

Aluehallintovirastossa on käynnissä työajan seurantatiedon laadunparantamisprojekti. Projektissa on käyty säännöllisesti läpi virasto- ja vastuualuekohtaisia työaika- ja raportteja vastuualueiden johdon kanssa. Analyysissä on keskitytty erityisesti vertailemaan aluehallintovirastojen toimintokohtaisia työaika- ja raportteja. Tarkemmin on tarkasteltu myös hyväksytyjen ja hyväksymättömien tuntien osuuksia. Tällä on pyritty lisäämään tietoisuutta kohdennusten hyväksynnän tilanteesta ja asian tärkeydestä.

Toimintokoodien selitteissä on avattu substanssitoimintoihin sisältyvän työajan kohdentamista. Asiaa on käsitelty työajan kohdennuksen infotilaisuuksissa. Myös valtion yhteisestä tukitoimintojen kohdennusmallista on tiedotettu. Aluehallintovirastojen intranetissä on sivusto, joka sisältää tietopakettien työajan kohdennukseen liittyvistä asioista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatiedoille annetaan Tilda-järjestelmässä tarkempia luokittelutietoja. POL-vastuualuejohtajat sopivat kesäkuussa 2019, että virastot ottavat käyttöön menettelyn, jossa myös vireille tuleville asioille annetaan minimiluokittelutietona toimialatieto. Toimialatiedon avulla

vireillä olevia sosiaali- ja terveydenhuollon asioita ja siten myös kanteluita voidaan jatkossa seurata toimialoittain.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteina olivat aluehallintovirastoihin tehtyjen kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ja niiden käyttö johtamisessa sekä kanteluiden käsittelyn tehostamiseksi tarkastusta edeltävänä aikana tehdyt toimenpiteet. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta, että kanteluiden käsittelyn tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut olivat melko luotettavia ja vertailukelpoisia, mutta näitä tunnuslukuja ei juurikaan käytetty johtamisen välineinä. Vuosina 2014 ja 2015 toteutettujen lainsäädäntömuutosten ansiosta edellytykset toiminnan merkittävälle tehostumiselle olivat olemassa. Kantelujen käsittelyn sähköistäminen ei kuitenkaan ollut edennyt suunnitellulla tavalla.

Jälkiseurannassa havaittiin, että kanteluiden käsittely aluehallintovirastoissa ei vielä tällä hetkellä toteudu kaikilta osin sähköisesti. Aluehallintovirastojen vuosien 2016–2019 toimintaa arvioitaessa on kuitenkin hyvä huomioida, että pääosa aluehallintovirastojen kehittämistoiminnasta suuntautui kyseisinä vuosina valmisteluun, joka tähtäsi koko toiminnan ja tehtävienjaon kattavaan uudelleenorganisointiin: kehittämisessä valmistauduttiin tilanteeseen, jossa aluehallintovirastot olisi lakkautettu ja niiden tehtävät olisi yhdistetty osaksi uutta Valtion lupa- ja valvontavirastoa. Nytemmin aluehallintovirastojen tulossopimukseen vuosille 2020–2023 on määritelty ensisijaiset kärkihankkeet, joista yksi on Kanteluiden käsittelyprosessin kehittäminen ja digitalisointi. Hankkeeseen on varattu aluehallintovirastojen toimintamenokehyksissä 2,4 miljoonaa euroa vuosiksi 2020–2023.

Jälkiseurannassa havaittiin, että toimintakertomuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden raportoinnissa on siirrytty valtakunnalliseen malliin, jossa kukin vastuualue analysoi toimintaansa valtakunnallisella tasolla ja vain suurimmista poikkeamista raportoidaan virastokohtaisesti. Aluehallintovirastojen tiedolla johtamisen tueksi ja työvälineeksi on otettu loppuvuodesta 2017 käyttöön sähköinen raportointi- ja seurantajärjestelmä Tableau. Tietojen saatavuutta raportointiin on saatu tehostettua luomalla Tableaun toiminto, jolla sekä toimintatiedot että Kiekun talous- ja htv-tiedot siirtyvät johdon raportointiin joka yö.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut (HAKE) on järjestänyt syksyllä 2018 ja keväällä 2019 AVIen vastuualueille tehtäväryhmäkokonaisuuksittain työpajoja, jotka liittyvät kirjaamistapojen yhtenäistämiseen. Huomiota on kiinnitetty paitsi kantelujen vireilletulon kirjaamiskäytäntöjen yhdenmukaisuuteen, myös työajanseurannan kirjaamiskäytäntöjen yhdenmukaisuuteen. Selvityksen mukaan kantelujen käsittelyprosessin kehittämisen ja digitalisointihankkeen tavoiteltuina hyötyinä ovat valtakunnallisesti yhteneväiset käsittelyprosessit ja kanteluratkaisut sekä kanteluasioinnin sujuvoittaminen digitalisoinnin avulla.

Jälkiseurannan perusteella kaikkiin tarkastuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimiin on ryhdytty ja myönteistä kehitystä on tapahtunut. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Olli-Pekka Luoto
ylitarkastaja