



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tuottavuus- ja digitalisaatio- potentiaalianalyysit 2018-2019

Yhteenveto



Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:67



Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:67

Tuottavuus- ja digitalisaatio- potentiaalianalyysit 2018-2019

Yhteenveto

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-049-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	18.11.2019
Tekijät	Eeva Kaunismaa	
Julkaisun nimi	Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit 2018-2019. Yhteenveto	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:67	
Diaari/hankenumero		Teema Hallintopoliittikka
ISBN PDF	978-952-367-049-5	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-049-5	
Sivumäärä	23	Kieli Suomi
Asiasanat	tuottavuus, analyysi, kehittäminen	
Tiivistelmä	<p>Raportti on yhteenveto valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittymisen tueksi ja varmistamiseksi toteutetuista kaikki hallinnonalat, niiden tehtävät ja organisaatiot kattaneista tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyseistä. Analyysien taustalla oli pääministeri Sipilän hallituksen päätös julkisen talouden suunnitelmasta 2019–2022, jossa valtion toiminnan digitalisaatiolle ja tuottavuudelle asetettiin sitova tuottavuustavoite. Analyysien tavoitteena on saavuttaa vähintään 10 %:n vuosittainen säästö organisaatiolle ja 20–40 % kokonaishyödyn kasvu yhteiskunnalle vuoteen 2029 mennessä. Päähavainnot analyysien pohjalta: Vuosien 2018–2019 aikana toteutetuista tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit osoittautuivat monin tavoin hyödyllisiksi. Erityisesti kaikille ministeriöille ja hallinnonaloille yhteisesti toteutettu keskitetty analyysien toteutuksentuki tuottavuuden kehittämiseen mahdollisti hallinnonalarajat ylittävien prosessien tarkastelun, esimerkiksi lupa- ja valvontamenettelyissä. Tämä rajat ylittävä tarkastelukulma näyttäisi vahvistavan myös hallinnon kehittämisen asiakaslähtöisyyttä, kun kehittämisen lähtökohtana ei ole yksi virasto vaan useamman toimijan yhteisesti tuottama palvelu. Menetelmällisesti toteutetut analyysit olivat onnistuneita, mutta tuotosten tulisi jatkossa olla toteutunutta konkreettisempia (esimerkiksi tarkemmat ja luotettavimmat kustannus-hyötylaskelmat). Toimintatapana tuottavuusanalyysit oli uudenlainen ja siksi oppia tuli myös toimintatavan parantamiseen. Hallinnonalarajat ylittävän kehittämistyön ideointiin ja toteutukseen tarvitaan lisää aikaa, jotta saadaan aikaan vaikuttavaa poikkihallinnollista kehittämistä. Myös kehittämistoiminnan pitkäjänteisyyttä ja erilaisten rahoitusmuotojen kokonaiskoordinaatiota on syytä vahvistaa. Erilaisten rahoitusmuotojen tarkoitukset olisi määriteltävä ja eri kehitysvaiheiden (ideointi, analyysit, kehittämiseen toimeenpano) tukimuodot kuvata selkeämmin. Jatkossa olisi ratkaistava, miten ja kenelle vastuutetaan hallinnonalarajat ylittävät analyysihankkeet ja erityisesti analyysien pohjalta tehtyjen ehdotusten toimeenpano. Yhteiskehittämistä toimintatapana on syytä vahvistaa menetelmänä.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	18.11.2019
Författare	Eeva Kaunismaa	
Publikationens titel	Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysit 2018-2019. Yhteenveto (Analys av produktivitets- och digitaliseringspotentialen hos statliga tjänster. Sammandrag.)	
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:67	
Diarie-/ projektnummer		Tema Förvaltningspolitiken
ISBN PDF	978-952-367-049-5	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-049-5	
Sidantal	23	Språk Finska
Nyckelord	produktivitet, analys, utveckling	
Referat	<p>Rapporten är en sammanfattning av de produktivitets- och digitaliseringspotentialanalyser som genomförts för att stödja och säkerställa utvecklingen av digitaliseringen och produktiviteten i statens verksamhet. Analysen omfattade samtliga förvaltningsområden, deras uppgifter och organisationer. Bakgrunden till analyserna var statsminister Sipiläs regerings beslut om planen för de offentliga finanserna 2019–2022. I planen uppställdes ett bindande produktivitetsmål för digitaliseringen och produktiviteten i statens verksamhet. Syftet med analyserna är att uppnå en årlig besparing på minst 10 % för organisationen och en ökning av den totala nyttan för samhället med 20–40 % fram till 2029. De viktigaste iakttagelserna utifrån analyserna: De analyser av produktiviteten och digitaliseringen som genomfördes 2018–2019 visade sig vara nyttiga på många sätt. Särskilt det centraliserade stödet för analyser som var gemensamma för alla ministerier och förvaltningsområden i syfte att utveckla produktiviteten gjorde det möjligt att granska processer som överskrider förvaltningsområdesgränserna, t.ex. vid tillstånds- och tillsynsförfaranden. Detta gränsöverskridande perspektiv verkar också stärka kundorienteringen i utvecklingen av förvaltningen, eftersom utgångspunkten för utvecklingen inte är ett ämbetsverk, utan en tjänst som produceras gemensamt av flera aktörer. De metodiskt genomförda analyserna var lyckade, men resultaten bör i fortsättningen vara mer konkreta (t.ex. noggrannare och mer tillförlitliga kostnads–nyttokalkyler). Som tillvägagångssätt var produktivitetsanalyserna nya och därför gav de också insikter i nya sätt att arbeta. För en effektiv sektorsövergripande utveckling behövs det mer tid för att ta fram idéer och utveckla arbetet över förvaltningsgränserna. Dessutom behöver långsiktigheten i utvecklingsarbetet och den övergripande samordningen av olika finansieringsformer stärkas. Syftet med de olika finansieringsformerna behöver definieras tydligare och stödformerna för olika utvecklingskedan (idéer, analyser, genomförande av utveckling) beskrivas utförligare. I fortsättningen gäller det att avgöra hur och vem som ska ansvara för att genomföra förvaltningsövergripande analysprojekt och i synnerhet de förslag som lagts fram utifrån analyserna. Det är skäl att stärka medskapande (sektorsövergripande utveckling) som arbetsmetod.</p>	
Förläggare	Finansministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	18 November 2019	
Authors	Eeva Kaunismaa		
Title of publication	Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit 2018-2019. Yhteenveto (Analyses of productivity and digitalisation potential 2018–2019. Summary)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:67		
Register number		Subject	Governance Policy
ISBN PDF	978-952-367-049-5	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-049-5		
Pages	23	Language	Finnish
Keywords	productivity, analysis, development		
<p>Abstract</p> <p>The report summarises the analyses of productivity and digitalisation potential carried out to support and ensure the development of the digitalisation and productivity of central government activities. The analyses covered all administrative branches, their tasks and their organisations. The analyses were based on the decision of Prime Minister Sipilä's Government on the General Government Fiscal Plan for 2019–2022, which set a binding productivity target for the digitalisation and productivity of central government activities. The aim of the analyses is to achieve an annual saving of at least 10 per cent for the organisation and a 20–40 per cent increase in overall benefits for society by the year 2029. The main observations based on the analyses are the following: The analyses of productivity and digitalisation potential carried out during 2018–2019 proved useful in many ways. In particular, centralised support for implementing analyses to develop productivity, implemented jointly for all ministries and administrative sectors, enabled a review of cross-sectoral processes, for example in permit and monitoring procedures. This cross-sectoral approach also seems to strengthen the customer orientation of administrative development, as the basis for development is not one agency but a service jointly produced by several actors. The methodologically implemented analyses were successful, but the outputs should be more concrete in the future (e.g. more accurate and reliable cost-benefit calculations). Productivity analyses were a new kind of approach, which is why it was also learnt how to improve the operating mode. More time is needed for coming up with ideas and implementing development work across administrative boundaries to achieve effective cross-sectoral development. The long-term nature of development activities and the overall coordination of different forms of funding should also be strengthened. The purposes of different types of funding should be defined and the forms of support for different development phases (ideas, analyses, implementation) should be described more clearly. In the future, it should be decided how and to whom to assign the responsibility for the analysis projects that cross administrative boundaries and, in particular, for the implementation of the proposals made on the basis of the analyses. Joint development should be strengthened as a method.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Tiivistelmä: Pääviestit ja opit	9
2	Tausta ja tavoitteet	11
3	Kokonaisuus 2018-2019	13
3.1	Päähavainnot valmistuneista analyyseistä.....	13
3.2	Käynnissä olevat analyysit.....	16
4	Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysien toteutuksen toimintamallin arviointi	18
4.1	Päähuomiot toimintamallin väliarvioinnista marraskuussa 2018: Vaikuttava poikkihallinnollinen kehittäminen edellyttää aikaa ideointiin	18
4.2	Valmistuneiden töiden jälkiarviointit keväällä 2019: Hyvää työtä, mutta tuloksissa konkretiaa pitäisi saada lisää	19
4.3	Kevään 2019 ministeriötapaamisten yhteenveto: Valtion yhteiselle kehittämistyölle tarvitaan parempaa koordinaatiota ja hallintaa.....	19
4.4	Ohjausryhmän jälkiarviointi toimintamallista syksyllä 2019: Keskitettyä tukea kannatetaan, erityisesti tarvitaan pitkäjänteisyyttä hallinnonalarajat ylittävälle kehittämistyölle	21
	Liitteet	23

1 Tiivistelmä: Pääviestit ja opit

Vuosien 2018-2019 aikana toteutetut tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysit osoittautuivat monin tavoin hyödyllisiksi. Erityisesti kaikille ministeriöille ja hallinnonaloille yhteisesti toteutettu keskitetty analyysien toteutuksen tuki tuottavuuden kehittämiseen mahdollisti hallinnonalarajat ylittävien prosessien tarkastelun, esimerkiksi lupa- ja valvontamenettelyissä. Rajat ylittävä tarkastelukulma näyttäisi vahvistavan myös hallinnon kehittämisen asiakaslähtöisyyttä, kun kehittämisen lähtökohtana ei ole yksi virasto vaan useamman toimijan yhteisesti tuottama palvelu. Menetelmällisesti toteutetut analyysit olivat onnistuneita, mutta tuotosten tulisi jatkossa olla toteutunutta konkreettisempia (esimerkiksi tarkemmat ja luotettavammat kustannus-hyöty –laskelmat).

Toimintatapana tuottavuusanalyysit oli uudenlainen ja siksi oppia tuli myös toimintatavan parantamiseen. Hallinnonalarajat ylittävän kehittämistyön ideointiin ja toteutukseen tarvitaan lisää aikaa, jotta saadaan aikaan vaikuttavaa poikkihallinnollista kehittämistä. Myös kehittämistoiminnan pitkäjänteisyyttä ja erilaisten rahoitusmuotojen kokonaiskoordinaatiota on syytä vahvistaa. Erilaisten rahoitusmuotojen tarkoitukset olisi määriteltävä ja eri kehitysvaiheiden (ideointi, analyysit, kehittämiseen toimeenpano) tukimuodot kuvata selkeämmin. Jatkossa olisi ratkaistava, miten ja kenelle vastuutetaan hallinnonalarajat ylittävät analyysihankkeet ja erityisesti analyysien pohjalta tehtyjen ehdotusten toimeenpano. Yhteiskehittämistä toimintatapana on syytä vahvistaa menetelmänä.

Seuraavat askeleet

Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyyseistä voidaan vetää useita johtopäätöksiä tulevan kehittämistyön pohjaksi. Ensinnäkin hallinnon toiminnan kehittämisessä tarvitaan ideoinnin ja kokeilujen hallintaa ja rahoitusta, jotka tukevat kehittämisen johtamista, systematiikkaa ja toimeenpanoa. Innovatiivisen ideoinnin toimintatapaa on tarpeen levittää edelleen hallinnossa. Myös ideoiden arviointi-, sparraus- ja kokeiluosaamista on syytä syventää ja vahvistaa suunnitelmallisuutta ideoiden ja kokeilujen hyödyntämisessä. Kehittämistyöllä on selkeä kytkentä sääntelyn laadun parantamiseen erityisesti etu- ja jälkikäteen tehtävien vaikutusarviointien kautta.

Toisekseen kehittämistyö tarvitsee nykyistä parempia tukirakenteita, jottei uudistuminen pysähdy paikalleen. Kehittäminen edellyttää riittäviä resursseja viestintään ja uudistusten toimeenpanoon. Tuottavuuden kehittämisessä kehittämistoimien kustannusten ja hyödyn suhdetta on tarkasteltava kriittisesti. Yhteiset kehittämismäärärahat on osoitettavat hallinnonalarajat ylittäviin toimiin.

Kolmanneksi hallinnonalarajat ylittävien, yhteisten haasteiden ja tavoitteiden määrittäminen on vaikeaa, mutta välttämätöntä monimutkaisten ilmiöiden ratkaisemiseksi. Näin ollen panostaminen yhteiskehittämiseen ja luottamuksen rakentamiseen muun muassa verkostoitumisen kautta on avain onnistumiseen. Myös muotoilutukea voidaan hyödyntää kehittämisessä ja tietojen avoimuutta lisätä.

Ehdotus tulevaksi kolmivaiheiseksi kehittämisen toimintamalliksi:

IDEOINTIVAIHE	KOKEILUT	ISOMMAT HANKKEET
Suuri määrä ideoita (ei karsintaa)	Rahoitus: pieniäkin summia, kevyt menettely	Valtion/julkishallinnon kokonaisetut
Tarvitaan ihmisiä arvioimaan, ryhmittelemään, yhdistelemään	Esim. PPP:t, suunnittelukilpailut	Esim. tuottavuusraha, isommat digi-investoinnit
Esim. ideapalkinnot, "Sinun ideasi"	Resurssien vuositaso määriteltävä	Resurssien vuositaso määriteltävä

2 Tausta ja tavoitteet

Pääministeri Sipilän hallitus päätti 13.4.2018¹ vuosien 2019 – 2022 julkisen talouden suunnitelmassa, että valtion toiminnan digitalisaatiolle ja tuottavuuden kehittämiseksi asetetaan vuosille 2020 - 2029 kaikkia hallinnonaloja sitova vuosittainen 0,5 % tuottavuustavoite. Puolustusministeriön, sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloja sekä tullin toimintamenoja koski 0,3 % vuosittainen tuottavuustavoite.

Valtion toiminnan digitalisaation ja aidon tuottavuuden kehittymisen tueksi ja varmistamiseksi päätettiin toteuttaa vuoden 2021 alkuun mennessä kaikki hallinnonalat, niiden tehtävät ja organisaatiot kattavat tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysit.

Analyysien tavoitteena oli valtionhallinnon toiminnan digitalisuuden ja tuottavuuden parantaminen. Tavoitteena oli saavuttaa vähintään 10 %:n vuosittainen säästö organisaatiolle ja 20 - 40 % kokonaishyödyn kasvu yhteiskunnalle vuoteen 2029 mennessä.

Tavoitteina oli:

- Prosessikehitys: työaikaa säästyy, laatu ja asiakasvaikuttavuus paranevat
- Tuki palvelujen kehittämiseksi ja digitalisoinnille
- Ei-ydintoiminnan karsinta ja ulkoistaminen
- Pällekkäisyyksien karsinta ja synergiaedut
- Johtamis- ja ohjausrakenteet tukemaan tuloksellista toimintaa

Analyysien tueksi asetettiin kaikkien ministeriöiden edustajista koostunut ohjaus- ja seurantaryhmä.² Ohjaus- ja seurantaryhmään nimetty ministeriön edustaja huolehti oman hallinnonalansa tuottavuusanalyysien toteutuksen organisoinnista ja koordinoinnista.

¹ https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/julkisen-talouden-suunnitelma-vuosille-2019-2022-hyvakysyty

² <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM080:00/2018>

Valtiovarainministeriö selvitti ministeriöiden näkemykset oman hallinnonalansa osalta toteutettavista sekä poikkihallinnollisista tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysien kohteista ja teemoista. Valtiovarainministeriö valmisteli ja toteutti kilpailutuksen, jossa valittiin analyysien toteutuksille toimittajat.

Tähän yhteenvetoon on kuvattu vuosien 2018 ja 2019 aikana toteutetun tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysien kokonaisuus sekä analyysikohtaiset havainnot kahdeksasta valmistuneesta analyysistä. Neljä käynnissä olevaa analyysia valmistuvat viimeistään alkuvuodesta 2020.

3 Vuosien 2018-2019 analyysikokonaisuus

3.1 Päähavainnot valmistuneista analyyseistä

Rikosseuraamuslaitoksen toimeenpanokyky hyvällä tasolla³

Arvioinnin kohteina olivat Rikosseuraamuslaitoksen ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, organisaatorakenne ja hallinto sekä niihin liittyvän tuottavuuspotentiaalin tunnistaminen. Strategian, ydintoiminnan ja asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toimeenpanokyky ovat arvioinnin mukaan Rikosseuraamuslaitoksessa hyvällä tasolla. Muun muassa toimintatapoja yhtenäistämällä voidaan edistää yhteiskunnallisesti hyvinkin merkittävien hyötyjen syntymistä. Näiden taloudelliset vaikutukset näkyvät pääosin Rikosseuraamuslaitoksen ulkopuolella, mikäli uusintarikollisuutta kyetään vähentämään. Lainsäädäntöön, kehittämiseen ja organisaatorakenteisiin esitettyjä suosituksia viedään eteenpäin oikeusministeriössä alkaneella hallituskaudella.

Lupa- ja valvontamenettelyitä digitalisoimalla apua kansalaisten ja yrittäjien arkeen⁴

Luvat ja valvonta on tunnistettu myös alueeksi, jolla valtion toiminnan tuottavuutta voidaan merkittävästi parantaa digitalisaation avulla (esim. analytiikkaa sekä tekoäly- ja prosessiautomaatio). Analyysissä löydettiin sekä viranomaiskohtaisia kehittämissuhteita että koko lupa- ja valvontatointa hyödyttäviä toimia, joilla voidaan parantaa lupa- ja valvontaprosessin laatua ja aikaansaada säästöjä.

Digitalisoinnin lopputavoitteena tulee olla käytännössä kokonaan digitalisoidut prosessit sekä kokonaan paikkariippumattomien toimintamallien kehittämisen. Esimerkiksi valvonnassa tiedolla johtamista voidaan vahvistaa ja kohdentaa näin valvontaa riskiperusteisesti. Toisaalta esimerkiksi lupakäsittelyssä valtakunnallisilla työjonoilla saataisiin erityisasiantuntemusta tehokkaammin käyttöön.

³ Kleemola, Honkavaara, Sonkamo (2019) Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:14

⁴ Kleemola, Kallio, Tinnilä, Vuokko, Pahkala (2019) Luvat ja valvonta –loppuraportti

Kansalaisten asiointi- ja palveluverkosto voidaan turvata sähköisiä asiointipalveluja hyödyntäen⁵

Tällä hetkellä valtion viranomaiset tarjoavat asiointipalvelujaan noin 615 palvelupisteessä. Asiointikäyntien määrä on pudonnut viimeisen kymmenen vuoden aikana puoleen, mutta asiakaspalvelupisteiden määrä on laskenut vain 10 %. Lisäksi asiointikäyntien määrän arvioidaan jatkavan laskuaan nykyisestä noin 5 miljoonasta seuraavien 10 vuoden aikana. Analyysin varovaisen arvion mukaan valtionhallinnon asiakaspalveluun suoraan kohdistuva säästöpotentiaali olisi noin 30-40 miljoonaa euroa.

Käyntiasioinnin vähenemiseen vaikuttaa paitsi sähköisen asioinnin voimakas kasvu myös väestökehitys ja erityisesti voimakas kaupungistuminen. Tulevan vuosikymmenen lopullakin käyntiasiointia tarvitaan eri syistä, esimerkiksi asiakkaan tunnistamiseksi. Kyse onkin siitä, että käyntiasiointi mahdollistetaan fiksulla tavalla. Esimerkkejä ovat valtion eri viranomaisten yhteiset kampusmalliset palvelupisteet tai liikkuvat palvelut harvemmin asutuilla alueilla. Erityisryhmien tarpeet on huomioitava palvelujen kehittämisessä.

Eväitä maahantulomenettelyiden kehittämiseen⁶

Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön ja ulkoministeriön yhteisessä analyysikohteessa tarkasteltiin turvapaikan saaneiden perheen yhdistämisen prosessia sekä työntekijän, rittäjän ja opiskelijan maahantuloprosesseja. Analyysin mukaan esimerkiksi hakemusten koneellista käsittelyä ja automatisaatiota voisi hyödyntää paremmin, jolloin työmäärän voidaan arvioida vähenevän keskimäärin noin 10 %. Rinnalla on kuitenkin tarkasteltava lainsäädännöllisiä kysymyksiä mm. virkavastuusta ja oikeusturvasta. Poikkihallinnollinen tuki prosessien kehittämiseen ja erityisesti digitalisaation tuomien hyötyjen maksimaaliseen hyödyntämiseen koettiin sisäministeriön hallinnonalalla hyödylliseksi.

Mitä 4 miljardilla valtionavustuseurolla saadaan aikaan?⁷

Valtionavustuksia myönnetään noin 4 mrd euroa vuodessa ja niiden hallinnointiin käytetään arviolta noin 1 000 henkilötyövuotta. Esimerkiksi myöntäjien ja hakijoiden työ tehostuisi digitalisoiduilla prosesseilla. Kustannuksia myös säästyisi, kun luovuttaisiin useiden, toiminnallisuuksiltaan hyvin samankaltaisten tietojärjestelmien ylläpidosta.

⁵ Kleemola, Kallio, Tinnilä (2019) Kansalaisten asiointi- ja julkisen palveluverkoston kehittäminen

⁶ Vuokko, Honkavaara, Siira, Pahkala (2019) Maahantuloprosessien kehittäminen sekä automatiikan, robotiikan ja tekoälyn hyödyntäminen

⁷ Rinnetmäki (2019) Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali

Kehittämistyöhön on asetettu maaliskuussa 2019 koko valtionhallinnon kattava valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digi-talisointihanke.⁸ Toimintamallien yhtenäistämällä ja uudistamisella vahvistetaan valtionavustustoiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toimivaa palvelukulttuuria. Tulevaisuudessa saadaankin paremmin esille, mihin valtionavustukset kohdentuvat ja mitä avustusrahoilla saadaan aikaan.

Kehitysyhteistyön rahoitusprosessin tehostaminen⁹

Ulkoministeriön kehitysyhteistyöprosessien kehittämistä koskevan työn tuloksena luotiin yhteinen prosessikehys neljälle yhteistyömuodolle. Kehys auttaa yhteistyömuotoihin liittyvässä prosessien jatkoharmonisoinnissa. Pelkästään tämän työn kautta prosessivarianttien määrä väheni n. 90 %:lla noin 70:stä kuuteen. Työn aikana tunnistettiin, dokumentoitiin sekä analysoitiin kehityspotentialille otolliset asiat sekä toiminnalliset tehostamiskohteet ja niihin liittyvät kipupisteet. Työn tuloksena laadittiin toimenpidesuositukskehitysyhteistyömuotojen tarvitsemien kyvykkyyksien jatkokehittämistä varten. Virkamiehen työn helpottaminen ja ajankäytön optimointiin liittyvät asiat olivat keskeisiä tehostamistavoitteita. Tiedonhallintaa ja hyödyntämistä tulisi yleisesti parantaa. Tärkeänä tarpeena nostettiin tiedon saannin ja toiminnallisen näkyvyyden parantaminen rahan käytön realisoitumisen seurannassa. Työssä pilotoitiin päätöspuu-menetelmä ja siihen liittyvä käytötapa osana ohjeistuksen visualisointia Finanssisijoitukset-toiminnan tukemiseksi. Kokeilusta saatiin myönteistä palautetta, ja sitä suositellaan käyttöönotettavaksi vastaaviin kohteisiin myös muualla ulkoministeriössä ja valtionhallinnossa.

Poliisihallinnon tietojärjestelmäkehitysprosessien tehostaminen¹⁰

Poliisihallinnon tietojärjestelmäkehitysprosessien tehostamisen selvitystyössä tavoitteena oli tehdä vertailukelpoinen tuottavuusanalyysi poliisin tietojärjestelmäprosessin kehittämisellä saatavista kokonaishyödyistä. Tuottavuusanalyysin avulla voitiin arvioida poliisin tulevan kehityshanke-esityksen kannattavuutta. Työn tavoitteena oli kehittää sovelluskehitysmalli, jolla järjestelmäkehitystä pystytään nopeuttamaan ja siihen sitoutuvaa työmäärää vähentämään merkittävästi. Malli olisi hyödynnettävissä myös muiden viranomaisten järjestelmähankkeissa.

⁸ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM212:00/2018>

⁹ Rajala, Norismaa (2019) Kehitysyhteistyön toimintatapojen ja prosessien kehittäminen. Loppuraportti

¹⁰ Sonkamo (2019) Poliisin tietojärjestelmä-kehitysprosessien tehostaminen. Loppuraportti

Hätäkeskuslaitoksen ilmoitinlaitteiden asiakkuudenhallinta¹¹

Tavoitteena oli kehittää ilmoitinlaitteisiin liittyviä manuaalisia työvaiheita digitaalisiksi. Koko ilmoitinlaiteprosessi on vielä manuaalinen prosessi, työvaiheita on monia ja tietoja syötetään useaan eri järjestelmään. Jokaisessa kuudessa hätäkeskuksessa tehdään samaa manuaalista prosessia. Tavoitteina oli siirtyä tarjoamaan asiakkaalle sähköinen asiointijärjestelmä sekä tuoda Hätäkeskuslaitoksen toimintatavat ja sopimusten arkistointi digitaaliseen. Prosessia haluttiin kehittää siten, että laatu ja asiakastyytyväisyys paranevat sekä Hätäkeskuslaitoksen ilmoitinlaiteprosessiin käytetty työpanos tehostuu.

3.2 Käynnissä olevat analyysit

Rajavartiolaitoksen tekninen valvonta

Rajavartiolaitoksen maa- ja merirajan teknistä valvontaa koskevassa analyysissä tuetaan järjestelmä uudistusten kustannuslaskentaa ja yhteentoimivuuden edellytyksiä.

Hätäkeskuslaitoksen ilmoitinlaitteiden testauksen automatisointi

Kehittämistyön tavoitteena on automatisoida ilmoitinlaitteen kuukausittain toteutettava testaustyö. Hätäkeskuslaitoksen valvontaan on kytketty noin 20 000 ilmoitinlaitetta, jotka tulee testata kerran kuussa. Testauksen toteuttaminen vaatii asiakkaalta kaksi soittoa hätäkeskukseen. Testaustoimintoihin on sidottu 12- 15 henkilötyövuotta. Testaustoiminnan automatisoinnilla kyettäisiin vapauttamaan henkilöresursseja manuaalisesta ja rutiiniluonteisesta toiminnasta. Jatkossa henkilöresursseja tarvittaisiin testaustoiminnan osalta vain toiminnon valvontaan sekä ongelmatilanteiden selvittämiseen. Lisäksi testauksen automatisointi parantaisi asiakkaan saamaa palvelua yksinkertaistamalla prosessia sekä vapauttamalla asiakkaan ajoittain hyvinkin pitkistä odotusajoista.

Oikeusrekisterikeskuksen toiminnan, tehokkuuden ja organisaation arviointi

Tavoitteena on parantaa Oikeusrekisterikeskuksen kaikkien toimialojen toiminnan sujuvuutta, vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta. Tavoitteena on:

- tulevaisuuden johtamis- ja ohjausmallin kehittäminen
- palvelukokonaisuuksien kirkastaminen
- mien resurssien ja ostopalveluiden käytön oikea ja kustannustehokas kohdentaminen
- toimintaprosessien virtaviivaistaminen

¹¹ Kleemola (2019 Hätäkeskuslaitoksen ilmoitinlaitteiden asiakkuudenhallintajärjestelmän digitalisointi

- viraston sisäisen yhteistyön kehittäminen ja tiedonkuun parantaminen
- yhteistyön kehittäminen tilaajasektoreihin, sidosryhmiin ja muihin valtionhallinnon viranomaisiin sekä eri toimijoiden roolien ja vastuiden selkeyttäminen

Valtion yhteisten palveluntuottajien arvioinnit: Valtori ja Palkeet

Tavoitteena on valtionhallinnon konsernitoimijoiden ja niiden tuottamien palvelujen tuottamistavan ja palvelujen kokonaisarviointi ja vertailu muiden maiden sekä yksityisen sektorin konsernitoimijoiden vastaavien palvelujen tuottajiin ja palveluihin. Arviointi kattaa palvelukeskuksien toimintamallit ja palvelujen koko prosessin, joka käsittää sekä palvelukeskuksissa että virastoissa tehdyn työn. Arvioitavia asioita ovat ainakin palvelukeskusten ja palveluiden tehokkuus ja tuottavuus sekä palvelujen hinta ja laatu, erityisesti palvelujen käytettävyys ja luotettavuus. Arvioinnissa huomioidaan asiakkaan näkökulmasta konsernitoimijoiden palvelujen yhdessä tuottaminen niin, että asiakkaalle tarjotaan saumattomat palveluprosessit. Arviointi on käynnistynyt lokakuussa 2019 ja tuloksia on odotettavissa alkuvuodesta 2020.

4 Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysien toteutuksen toimintamallin arviointi

4.1 Päähuomiot toimintamallin väliarvioinnista marraskuussa 2018: Vaikuttava poikkihallinnollinen kehittäminen edellyttää aikaa ideointiin

Ohjaus- ja seurantaryhmä arvioi tuottavuus- ja digitalisaatiopotentialianalyysien toteutusta ja analyysien toimintamallin käynnistymistä noin puolen vuoden työn jälkeen marraskuussa 2018. Arvioissa kokemukset toimintamallista olivat myönteisiä, mutta aikataulu erityisesti ideointi- ja valmisteluvaiheessa koettiin liian kireäksi. Jotta analyysikohteiksi valikoituisi riittävän vaikuttavia kokonaisuuksia, tarvitaan aikaa näiden tunnistamiselle (analyysikohteiden yhteinen työstö ja verkostomainen toimintamalli). Toisaalta esitettiin, että vaikuttavuudelta laajoja analysointikohteita ei tule riittämään joka vuodelle, jolloinainakin analyysikohteiden ideoiden keruuta olisi tarkoituksenmukaista harventaa esimerkiksi joka toinen vuosi tapahtuvaksi.

Väliarvioinnissa todettiin, että eniten potentiaalia sisältävät aiheet ovat pääsääntöisesti hallinnonalarajat ylittäviä kokonaisuuksia. Toisaalta analyysityön kohdentuminen vaikutuksiltaan ja hyödyiltään melko pieniin kokonaisuuksiin nähtiin haasteena. Yhtenä syynä tähän nähtiin toiminnan ja talouden ohjauksen ja suunnittelun hallinnonalakohtaisuus, mikä haastaa suuremman vaikuttavuuden saavuttamisen.

Työtapana keskitettyä analyysien hankintaa ja niistä päättämistä pidettiin sopivan kevyenä ja joustavana.

4.2 Valmistuneiden töiden jälkiarvioinnit keväällä 2019: Hyvää työtä, mutta tuloksissa konkretiaa pitäisi saada lisää

Neljästä ensimmäisenä valmistuneesta analyysistä (valtionavustukset, maahantulo, luvat ja valvonta sekä käyntiasioinnin palveluverkko) kerättiin työhön osallistuneilta näkemykset työn tuloksista ja hyödynnettävyydestä keväällä 2019.

Kaikissa neljässä analyysissä työn arvioitiin vastanneen tavoitteita melko hyvin tai hyvin. Kritiikki kohdistui erityisesti tulosten yleisyystasoon ja konkreettisen hyödynnettävyyden kapeuteen.

Analyysien tekijöitä pidettiin pääosin laadukkaina. Työmenetelmät arvioitiin pääsääntöisesti sopiviksi, mutta menetelmiin kohdistui jonkin verran myös kritiikkiä. Erityisesti kustannus- ja taloudellisten vaikutusten arviointia pidettiin riittämättömänä ja konkreettisia kehittämisehdotuksia peräänkuulutettiin.

4.3 Kevään 2019 ministeriötapaamisten yhteenveto: Valtion yhteiselle kehittämistyölle tarvitaan parempaa koordinaatiota ja hallintaa

Tuottavuusanalyysien ohjaus- ja seurantaryhmän puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vastuuvalmistelijat tapasivat keväällä 2019 kaikki ministeriöt. Tapaamisissa käytiin läpi toteutettujen analyysien tuloksia, toteutuskelpoisuutta ja kokemuksia niistä sekä kartoitettiin uusia ideoita analyysikohteiksi. Keskustelujen tavoitteena oli tukea hallinnonalakoh- taista ja poikkihallinnollista työtä tuottavuuden kehittämisessä.

Keskeisimmät tapaamisissa nostetut asiat:

- Tarvitaan nykyistä strategisempaa, pitkän aikavälin näkymää kehittä- miseen. Lisäksi on ratkaistava, miten tällaista voisi tukea. Kehittämis- työn integrointi osaksi toiminnan- ja taloudensuunnittelujärjestelmiä on myös mietittävä. Esimerkiksi suurten poikkihallinnollisten järjestel- mäkokonaisuuksien tai julkisen hallinnon (kunnat ja valtio) yhteisten prosessien tuottavuuspotentiaalien tarkastelu. Poikkihallinnollisissa prosesseissa (esimerkiksi koko rikosprosessin tarkastelu) voisi olla paljon potentiaalia. Toisaalta laajoissa analyysikohteissa suoran hyödyntämisen

löytäminen ja kehittämisen toimeenpano ovat osoittautuneet vaikeammiksi. Rajatummissa tai yhden hallinnonalan analyysikohteissa oli löydettävissä nopeammat hyödyt ja toimeenpantavuus.

- Tarvitaan valtion yhteisen kehittämistyön tukea ja ohjausta: Miten ohjataan kehittämiskokonaisuus, kun toimintamalleja ja rahoituslähteitä on useita (esim. kokeilut, tuottavuusanalyysit, robohaut, talousarviovalmisteluun liittyvä tuottavuuspöytäkirjamenettely)? Miten varmistetaan idea-aihioiden tai jo tunnistettujen kehittämiskohteiden toteutuksen jatkaminen ja jatkotyöstämiseen panostaminen? Ei ole selkeää näkemystä siitä, pitäisikö suunnata enemmän tukea ideointiin, suunnittelun tukemiseen vai toteutukseen.
- Yhteistä tekemistä on syytä lisätä erityisesti tiedon keräämiseen, avaamiseen, hyödyntämiseen, yhteentoimivuuteen ja datan analysointiin liittyen. Myös tähän liittyvää riskienhallintaa voitaisiin tarkastella yhteisesti.
- Valtion toimintamenojen tuottavuuden tarkastelun lisäksi olisi tarpeen analysoida tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisäämistä ulos jaettavassa rahoituksessa, ei pelkästään niiden myöntöprosesseissa (esim. valtionosuudet ja valtionavut). Miten julkisesti rahoitetun toiminnan tuottavuutta voidaan parantaa?
- Organisaatioarvioinnista saatiin hyvä kokemus (Rikosseuraamuslaitoksen rakenteen ja toiminnan arviointi). Tulisiko organisaatioarviointeja tehdä säännöllisesti jokaisella hallinnonalalla esimerkiksi viiden vuoden välein? Miten organisaatioarvioinnit saataisiin systemaattiseksi osaksi laajemmin suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toiminnan kehittämistä?

4.4 Ohjausryhmän jälkiarviointi toimintamallista syksyllä 2019: Keskitettyä tukea kannatetaan, erityisesti tarvitaan pitkäjänteisyyttä hallinnonalarajat ylittävälle kehittämistyölle

Ohjaus- ja seurantaryhmän toimikauden päätyttyä kesällä 2019 koottiin ryhmän näkemykset neljän keskeisen kysymyksen muodossa:

1. Miten valittu toimintamalli (keskitetty analyysien hankinta, hajautettu vastuu analyysikohteista ja tulosten hyödyntämisestä) mielestäsi toimii analyysitoiminnalle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta?

Valittua toimintamallia pidettiin periaatteessa hyvänä. Keskitettyä analyysien toteutuksen hankintaa pidettiin kannatettavana, kunhan valitut kohteet ovat riittävän suuria (potentiaalia tuottavuuden nousulle) ja koskevat vähintään kahta kolmea hallinnonala. Yhteistä menetelmäkehystä ja valtiovarainministeriön toteuttamaahankintaa kannatettiin jo moninkertaisen ja päällekkäisen työn välttämisen näkökulmasta.

Toisaalta toimintamalli koettiin suhteellisen yleiseksi ja lähinnä "neuvoa-antavaksi" (yleistä konsultointia), koska viime kädessä kukin ministeriö ja hallinnonala vastaa kehittämisen toimeenpanosta ja hankkeistaan itsenäisesti. Osa vastaajista koki kuitenkin, että tulosten hyödyntämisessä ja yhdessä kehittämisessä hajautettu vastuu ei tunnu toimivan. Hallinnonalarajat ylittävälle yhteiskehittämiselle peräänkuulutettiin resursointia.

Yksi syy toimintamallin yleisyydestä johtuvaan heikompaan hyödynnettävyyteen oli kireä aikataulu, kun ehdotuksia analyysikohteiksi haettiin ja konsultteja valittiin.

2. Miten toimintamalli tuki hallinnonalanne kehittämistyötä tai yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa kehittämisessä?

Tuottavuusanalyysitoiminnasta kokemukset rajoittuivat melko lyhyelle ajalle, minkä koettiin rajoittavan kehittämistyön arviointia. Tämän tyyppisen toiminnan pitäisi olla pitkäjänteistä. Haasteellisena pidettiin eri puolilla samaan aikaan meneillään olevien kehittämishankkeiden yhdistämistä ja riippuvuuksien hallintaa. Toimintamalli antoi kuitenkin benchmarkin tehostamisprojektien toteutukseen ja tuki yhteistä kehittämistä.

3. Miten kehittäisit toimintamallia? Esimerkiksi vastuunjako, organisointi, ohjausryhmän kokoonpano?

Poikkihallinnolliseen yhteistyöhön sitoutumisen aste ratkaisee kehittämisen tulokset. Tuottavuusanalysitoiminnalle kaivattiin jatkuvaa hakua ja valtiovarainministeriön erilaisille tuottavuuden kehittämisen tukimuodoille nykyistä parempaa koordinaatiota. Esimerkiksi toimintatavat poikkeavat tuottavuuspöytäkirjamenettelyssä, robotisaatiohankkeiden rahoitushaussa ja tuottavuusanalysien toteutuksessa.

Ohjausryhmän kokoonpanosta esitettiin seuraavanlaisia huomioita:

- Ohjausryhmään henkilöt, joilla on mahdollisimman suora yhteys ja käytännön tuntuma varsinaisten kehittämishankkeiden toteutukseen
- Ministeriöiden talousjohtajakokous voisi toimia ohjausryhmänä
- Tarkempi määrittely ohjausryhmään haluttavien vastuualueista
- Lisää aikaa ja osaamista ohjausryhmälle analyysikohteiden arviointiin

4. Miten analyysien suositusten toimeenpano on käynnistynyt? Esimerkiksi millaiset tekijät ovat edistäneet toimeenpanoa ja millaiset taas hidastaneet toimeenpanoa?

Parhaat edellytykset toimeenpanolle on ollut perusteellisen analyysityön konkreettisilla kehittämis ehdotuksilla, jotka pohjautuivat virastojen todellisiin tarpeisiin ja joihin hallinnonalat ja virastot ovat näin ollen aidosti sitoutuneet, ja joihin on myös taloudelliset edellytykset.

Isot hankkeet ovat haastavia toteuttaa, jolloin kehittämis ehdotusten toimeenpano on hidasta. Toimeenpanoa hidastavat tai sen estävät kehittämis- ja toimeenpanoresurssien niukkuus niin ministeriöissä kuin hallinnonalan virastoissa. Kehittämisresurssit on jo si-dottu muihin hankkeisiin, joiden toteuttamisessa analyysien suosituksia voidaan toimeenpanna vain pieneltä osin (johtuen osin välttämättömistä toiminnallisista tarpeista, joita kehittämishankkeilla tavoitellaan, ja osin siitä, että analyysien suositukset muodostivat laajoja ja perustavanlaatuisia kehittämiskohteita). Edelleen haasteeksi koettiin se, että vastuu tuottavuuden parantumisesta tai koko hallinnonalan kehittämisestä ei ole kenenkään yksittäisen virkamiehen vastuulla.

LIITTEET

Poliisin tietojärjestelmäkehitysprosessien tehostaminen

Rikosseuraamuslaitoksen rakenteiden ja toiminnan arviointi

Kehitysyhteistyön toimintatapojen ja prosessien kehittäminen -loppuraportti

Kansalaisten asiointi- ja julkisen palveluverkoston kehittäminen -loppuraportti

Luvat ja valvonta -loppuraportti

Valtionavustusanalyysin loppuraportti

Maahantuloa koskevan analyysin loppuraportti



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-049-5 (pdf)

Marraskuu 2019