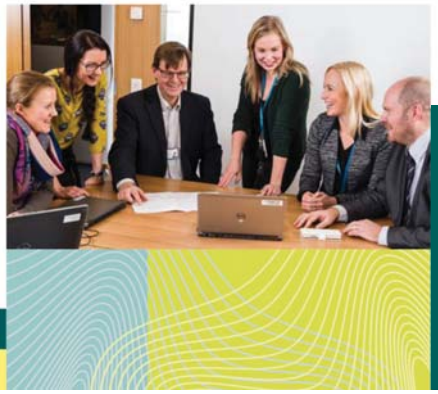
VALMIINA DIGIKIRIIN

Valtiokonttorin selvitys

DIGITALISAATIO JA VIRASTOJEN TUOTTAVUUSPOTENTIAALI

Loppuraportti 18.12.2015



Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO

	Tiivistelmä	**3**
	Sammanfattning	**5**
	Summary	**7**
1	**Johdanto**	**9**
1.1	Kohti digimurrosta	10
1.2	Tavoitteet ja digitalisaation määritelmä	10
1.3	Selvityksen toteutus	11
2	**Muutosta on johdettava**	**15**
2.1	Digitalisaatio osaksi valtionhallinnon arkea	16
2.2	Tarvitsemme vahvaa yhteistyötä ja yhtenäistä toimintakulttuuria	16
2.3	Kohti yhtenäistä johtamista	17
2.4	Käytännön toimeenpanon käynnistys	17
3	**Keskeiset kehitysehdotukset**	**19**
3.1	Palveluketjut selkeämmiksi	20
	3.1.1 PALVELUT ENNAKOIVAT ASIAKKAAN TARPEEN	20
	3.1.2 MOBIILI ENSIN -MALLI JA PÄÄTELAITERIIPPUMATTOMUUS	21
	3.1.3 TEHOKKUUTTA ASIOINTIIN PALVELUPORTAALILLA	22
	3.1.4 KANSALLISEN PALVELUVÄYLÄN (KaPA) LAAJA HYÖDYNTÄMINEN JA TEHOKAS MARKKINOINTI	23
	3.1.5 YLEISLUONTEISET JULKISEN HALLINNON PROSESSIT	26
	3.1.6 YRITYKSEN PALVELUT YHDELTÄ LUUKULTA	28
	3.1.7 VAALIJÄRJESTELMÄ JA ÄÄNESTÄMINEN VERKOSSA	32
	3.1.8 MODERNI TYÖNVÄLITYS	33
3.2	Tieto saataville ja hyötykäyttöön	35
	3.2.1 TIEDONHALLINNAN ORGANISOINTI	35
	3.2.2 JULKISTEN TOIMIJOIDEN TUOTTAMAN TIEDON AVAAMINEN (AVOIN DATA)	36

3.2.3 VIRANOMAISTIEDON JAKAMINEN ORGANISAATIOIDEN VÄLILLÄ 37
3.2.4 JOUKKOISTAMINEN 39
3.2.5 ANALYTIIKKA 40
3.2.6 TERVEYSTIEDON EKOSYSTEEMI 41
3.3 Asioiden käsittely sujuvammaksi 43
3.3.1 TIETOJEN KERÄÄMISEN JA TARKASTAMISEN AUTOMATISOINTI 43
3.3.2 ÄLYKÄS TARKASTUS- JA VALVONTATOIMINTA 44
3.3.3 OIKEUSHALLINTO: RIIDATTOMIEN ASIOIDEN KÄSITTELYPROSESSIEN KEHITTÄMINEN 46
3.4 Viranomaisten yhteistyö ja selkeät vastuut asiakkaan eduksi 46
3.4.1 ASIAKASPALVELUN VAHVISTAMINEN YHTEISTYÖLLÄ 47
3.4.2 VASTUIDEN SELKIYTTÄMINEN 48
3.5 Osaaminen ja resurssit joustavammin käyttöön 51
3.5.1 JOUSTAVUUTTA RESURSSIEN SUUNNITTELULLA 51
3.5.2 HENKILÖSTÖHALLINTOA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ TÄHÄN PÄIVÄÄN 53
3.5.3 OSAAMINEN LAAJASTI KÄYTTÖÖN 54
3.5.4 RESURSSIPOOLIT TASA-ARVOISEN ASIAKASPALVELUN TAKAAMISEKSI 56
3.5.5 TYÖSKENTELYTAVAT JA VÄLINEET TUKEMAAN TOIMINTAA 57
3.5.6 OPPIMINEN HUIPPUORGANISAATIOILTA 58
3.6 Hallinto ketterämmäksi 60
3.6.1 LAINSÄÄDÄNNÖN TUKI DIGITAALISILLE PALVELUILLE 60
3.6.2 KOHTI YHTENÄISEMPÄÄ SUUNNITTELUA JA TULOSOHJAUSTA 65
3.6.3 HALLINTO YHTEISKUNNAN MENESTYSTEKIJÄNÄ 67
3.6.4 VIRASTOJEN VÄLISEN LASKUTUKSEN VÄHENTÄMINEN 69
3.6.5 HANKINNAT HALTUUN 70
3.7 Tukea muutokseen yhteisistä hankkeista ja palveluista 72
3.7.1 SELKIYTETÄÄN LAAJOJEN HANKKEIDEN OHJAUSTA, TUKEA JA VIESTINTÄÄ 72
3.7.2 VALTORIN TOIMINNAN UUDISTAMINEN 74
3.7.3 MUIDEN YHTEISTEN PALVELUTUOTTAJIEN TOIMINNAN UUDISTAMINEN 75
3.7.4 TIETOTURVARAJOITTEIDEN JÄRKEVÖITTÄMINEN 78
Liitteet
Liite 1: Kuvaus selvityksen toteutuksesta
Liite 2: Haastatellut organisaatiot, haastattelijat ja loppuraportin laatijat

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö antoi Valtiokonttorille 30.6.2015 tehtäväksi selvittää virastojen digitalisaatiota ja tuottavuuspotentiaalia. Valtiokonttori kartoitti virastojen digitalisaation nykytilaa sekä keräsi konkreettisia kehitysehdotuksia haastattelemalla 48 virastoa sekä lisäksi joitakin kanslia- ja virastopäälliköitä. Kehitysehdotuksia saatiin 1024 kappaletta. Kehitysehdotusten analysoinnin tuloksena Valtiokonttori esittää 34 toimenpidekokonaisuutta, joilla on saavutettavissa merkittäviä vaikuttavuus- ja tuottavuushyötyjä valtionhallinnossa. Toimenpidekokonaisuudet on ryhmitelty seitsemään aihealueeseen.

1. **Palveluketjut selkeämmiksi**: Meidän tulee uudistaa valtionhallinnon toimintatapoja: määritellä toimintaprosessimme uudelleen siten, että ne näkyvät asiakkaille selkeinä palveluketjuina.

2. **Tieto saataville ja hyötykäyttöön**: Viranomaisten tuottama julkinen tieto pitää tuottaa sähköisessä muodossa avoimeksi dataksi. Lisäksi viranomaisten hallussa olevaa ei-julkista tietoa tulisi voida jakaa ja hyödyntää joustavasti yli viranomaisrajojen.

3. **Asioiden käsittely sujuvammaksi**: Viranomaiset keräävät tietoa manuaalisesti monista eri lähteistä päätöksentekoa varten. Tietoja voitaisiin kerätä automaattisesti eri järjestelmistä ja käsitellä robotiikan avulla.

4. **Viranomaisten yhteistyö ja selkeät vastuut asiakkaan eduksi**: Meidän tulee toteuttaa asiakas- ja neuvontapalvelut asiakkaan näkökulmasta organisaatiorajat häivyttäen.

5. **Osaaminen ja resurssit joustavammin käyttöön**: Määrärahojen joustavampi käyttö ja henkilöstön liikkuvuus valtionhallinnon sisällä helpottaisivat ketterää kehittämistä ja osaamisen hyödyntämistä yli organisaatiorajojen. Työsopimus- ja työaikalainsäädäntöä on uudistettava vastaamaan digitaalisen maailman tarpeita.

6. **Hallinto ketterämmäksi**: Lainsäädännön tulee tukea vahvemmin sähköistä asiointia ja mahdollistaa sähköisen palvelun ensisijaisuus. Poikkihallinnollisissa kehittämishankkeissa valtioneuvoston tulee määritellä vastuutaho. Resurssien optimaalista hyödyntämistä helpottaisi, jos valtionhallinnon organisaatiot olisivat nykyistä suurempia.

7. **Tukea muutokseen yhteisistä hankkeista ja palveluista**: Jotta yhteisistä hankkeista saadaan paras mahdollinen hyöty, on hankkeiden ohjausta selkiytettävä ja niiden etenemisestä viestittävä tehokkaammin organisaatioiden välillä. Yhteisiä palveluita on kehitettävä niin, että valtionhallinto saa niistä parhaan mahdollisen hyödyn.

Raportti sisältää paljon eritasoisia kehittämisehdotuksia. Osa niistä on toteutettavissa suhteellisen pienillä muutoksilla ja osa voi vaatia uutta ajattelua, osaamisen kasvattamista ja enemmän yhteistyötä. Tärkeintä on, että liikkeelle lähdetään heti.

Valtiokonttori suosittelee jatkotoimenpiteenä, että vastuu julkishallinnon digitalisaation kehittämisestä ja edistämisestä annetaan jollekin valtionhallinnon toimijalle. Lisäksi jokainen hallinnonala ja virasto voi lähteä oman hallinnonalansa sisällä toteuttamaan esitettyjä toimenpide-ehdotuksia ketterästi yhteistyössä samaan prosessiin kuuluvien kanssa. Poikkihallinnolliset toimenpiteet on hyvä tehdä digitalisaation kehittämisestä vastaavan toimijan johdolla.

Sammanfattning

Finansministeriet gav Statskontoret den 30 juni 2015 i uppdrag att reda ut digitaliseringen av ämbetsverken och produktivitetspotentialen. Statskontoret kartlade hur ämbetsverkens digitalisering ser ut i dag och samlade in konkreta utvecklingsförslag genom att intervjua 48 ämbetsverk. Utvecklingsförslagen är sammanlagt 1024 till antalet. Efter att ha analyserat utvecklingsförslagen presenterar Statskontoret 34 åtgärdshelheter som kan ge betydande inverkningar och produktivitetsnyttor inom statsförvaltningen. Åtgärdshelheterna har delats in i sju områden.

1. **Tydligare servicekedja**: Vi bör förnya statsförvaltningens praxis: omdefiniera våra verksamhetsprocesser så att kunderna ser dem som tydliga servicekedjor.

2. **Tillgänglig information som kan utnyttjas**: Den offentliga data som myndigheterna producerar ska produceras i elektroniskt format som öppen data. Dessutom ska den icke-offentliga information som myndigheterna besitter effektivt kunna spridas och utnyttjas över myndighetsgränserna.

3. **Ärenden ska behandlas smidigare**: Myndigheterna samlar manuellt in uppgifter från många olika källor för beslutsfattandet. Informationen ska automatiskt kunna samlas in från olika system och behandlas med hjälp av robotik.

4. **Samarbete mellan myndigheter och tydligt ansvar till fördel för kunden**: Vi ska kunna producera kund- och rådgivningsservicen med kunden i åtanke och genom att sudda ut gränserna mellan organisationerna.

5. **Kunskaperna och resurserna ska utnyttjas mer effektivt**: En mer flexibel användning av medlen och personalens rörlighet inom statsförvaltningen skulle underlätta en smidig utveckling och utnyttjande av kunskaperna över organisationsgränserna. Arbetsavtals- och arbetstidslagstiftningen bör förnyas för att motsvara den digitala världens behov.

6. **Smidigare förvaltning**: Lagstiftningen bör allt starkare stöda elektroniskt uträttande av ärenden och möjliggöra elektronisk service som det primära valet. I utvecklingsprojekt över förvaltningsgränserna ska statsrådet definiera vilken instans som bär ansvaret. Ett optimalt utnyttjande av resurserna vore enklare om statsförvaltningens organisationer skulle vara större än idag.

7. **Stöd för reformen via gemensamma projekt och tjänster:** För att vi ska kunna få bästa möjliga nytta av gemensamma projekt ska projektstyrningen göras tydligare och vi ska mer effektivt mellan organisationerna kommunicera hur projekten framskrider. De gemensamma tjänsterna ska utvecklas så att statsförvaltningen får största möjliga nytta av dem.

Rapporten innehåller många utvecklingsförslag på flera olika nivåer. En del kan genomföras med relativt små förändringar och en del kan kräva nytt tänkande, ökade kunskaper och mer samarbete. Det viktigaste är att vi genast sätter igång.

Statskontoret rekommenderar som vidare åtgärd att ansvaret för utvecklingen och bearbetandet av den offentliga förvaltningens digitalisering ges åt någon aktör inom statsförvaltningen. Dessutom kan varje förvaltningsgren och ämbete inom sin egen förvaltningsgren börja genomföra de föreslagna åtgärderna raskt i samarbete med andra som tillhör samma process. Åtgärder över gränserna mellan förvaltningsgrenarna vidtas bäst under ledning av den aktör som ansvarar för utvecklingen av digitaliseringen.

Summary

On 30 June 2015, the Ministry of Finance asked the State Treasury to investigate the digitalisation and productivity potential of government agencies. The State Treasury surveyed the current state of digitalisation in agencies and collected concrete development suggestions by performing interviews in 48 agencies. A total of 1,024 development suggestions were received. As a result of an analysis of the development suggestions, the State Treasury presents 34 action entities with which significant effectiveness and productivity benefits can be achieved in central government. The action entities have been grouped into seven subject areas.

1. **More distinct service chains**: We must renew the operating methods of central government: we must respecify our operating processes in such a way that they are visible to customers as distinct service chains.

2. **Improved availability and use of information**: Public information produced by authorities must be produced in electronic format as open data. In addition, the non-public information that is in the possession of authorities should be distributed and used across authority boundaries in a flexible manner.

3. **More fluent processing of matters**: Authorities collect information manually from various sources for decision-making. Information could be collected automatically from various systems and processed with the help of robotics.

4. **Cooperation between authorities and clear responsibilities for the benefit of customers**: We must implement customer and advisory services from the customer's point of view so that organisational boundaries are faded out.

5. **More flexible use of competence and resources**: More flexible use of allocated funds and the mobility of personnel within central government would make agile development and using competence across organisation boundaries easier. Legislation concerning employment contracts and working hours must be renewed to correspond to the needs of a digital world.

6. **More agile administration**: Legislation must support electronic services more strongly and enable the prioritisation of electronic services. The Government must specify the responsible party for cross-administrative development projects. The optimal use of resources would be easier if central government organisations would be more extensive than currently.

7. **Support for the change from common projects and services:** In order to get the most out of common projects, the steering of projects must be made clearer and their progress must be communicated more efficiently between organisations. Common services must be developed in such a way that central government can get the most out of them.

The report includes a number of development suggestions at different levels. Some of them can be implemented with minor changes, and some may require a new kind of thinking, increasing competence and more cooperation. The most important thing is to get started right away.

As a further measure, the State Treasury recommends that the responsibility for developing and promoting digitalisation in public administration is given to a central government actor. In addition, each administrative branch and agency can start to implement the presented action proposals within their own administrative branch in an agile manner in cooperation with other parties that belong to the same process. Cross-administrative measures should be carried out under the direction of the actor who is responsible for the development of digitalisation.

1. JOHDANTO

JOHDANTO

”Tarvitsemme *uusia* innovaatioita”

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa digitalisaatiolla, kokeiluilla ja normien purkamisella on keskeinen asema. Ne kytkeytyvät suoraan kansallisen kilpailukyvyn ja kansalaisten palvelujen parantamiseen. Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema.

Osana hallitusohjelman toteutusta valtiovarainministeriö antoi Valtiokonttorille 30.6.2015 tehtäväksi toteuttaa virastotasolle ulottuvan selvityksen digitalisaatiosta ja virastojen tuottavuuspotentiaalista. Työn tueksi valtiovarainministeriö asetti 19.8.2015 tuki- ja seurantaryhmän.

1.1 Kohti digimurrosta

Digitalisaatio ei ole ilmiönä uusi, mutta sen vaikutukset ovat laajemmat kuin aiemmin on ajateltu. Tämän päivän ja erityisesti tuleva digitalisaatio on vallankumouksellista, toimintaa mullistavaa uudistamista. Ellei ajattelua samalla muuteta, on vaarana, että vanhojen toimintatapojen päälle rakennetaan automaatiota, joka tekee prosessista vain entistä kalliimman. On aika kyseenalaistaa vanhaa ja löytää oikea visio.

Ennen kuin voimme tehdä asioita uudella tavalla, meidän pitää opetella. Oppiminen tapahtuu tekemällä. Toiminnan digitalisoinnissa on tärkeää, että aloitetaan heti – ei suunnitella liikaa vaan opitaan kokeilemalla.

Suomella on ollut johtava asema digitalisaatiossa. Kansainvälisten tutkimusten perusteella Suomen suhteellinen asema on kuitenkin heikentynyt viimeisten vuosien aikana. Tällainen johtopäätös on tehty kansainvälisessä tutkimuksessa, jossa vertailtiin 50 maan valmiuksia digitalisaatiossa.[1] Myös World Economic Forumin tutkimuksen mukaan Suomi on yhä eräs johtavista maista, mutta merkkejä asemamme heikkenemisestä on nähtävissä erityisesti julkisen sektorin digitaalisuuden osalta. [2] YK:n E-Government tutkimuksen perusteella Suomen kehitys on ollut pitkään nousujohteinen, mutta merkkejä kehityksen hidastumisesta on olemassa.[3] Tutkimuksissa yhteistä on se, että huolimatta lukuisista Suomen vahvuuksista erityisesti julkishallinnon digitalisointi on taantunut.

Julkishallinnon on aika uudistua ja ryhtyä toimeen.

1.2 Tavoitteet ja digitalisaation määritelmä

Valtiovarainministeriön 30.6.2015 antaman asettamispäätöksen perusteella Valtiokonttori on tehnyt selvityksen, millä konkreettisilla toimintatapojen uudistuksilla, tehtävien ja velvoitteiden muutoksilla sekä prosessien digitalisoinnilla valtion virastojen ja laitosten tuottavuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa.

---

[1] Bhaskar Chakvorti, Christopher Tunnard, Ravi Shankar Chaturvedi: “Where the Digital Economy Is Moving the Fastest” February 19.2015, Harvard Business Review. [Viitattu 14.12.2015]. https://hbr.org/2015/02/where-the-digital-economy-is-moving-the-fastest.
[2] The Global Information Technology Report 2015. World Economic Forum. [Viitattu 14.12.2015]. www3.weforum.org/docs/WEF_Global_IT_Report_2015.pdf
[3] United Nations E-Government Development Database. [Viitattu 14.12.2015]. http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Data-Center

Toimeksiannon taustalla on hallitusohjelman tavoitteet:

- digitalisoidaan julkiset palvelut
- sujuvoitetaan säädöksiä
- otetaan käyttöön kokeilukulttuuri
- parannetaan johtamista ja toimeenpanoa.

Hallitusohjelmaan sisältyy lisäksi tavoite julkisen talouden tasapainottamisesta. Tämäkin tavoite edellyttää, että julkishallinnon toimintaa mietitään uudella tavalla ja kaikki mahdollisuudet käytetään hyväksi.

Tässä selvityksessä digitalisaatiolla tarkoitetaan kokonaisvaltaista toimintatapojen uudistamista, joka sisältää myös uusien digitaalisten teknologioiden käyttöönottoja. Digitaalisilla teknologioilla tarkoitetaan muun muassa analytiikkaa, big dataa, mobiiliteknologioita, pilvipalveluita, robotiikkaa, sosiaalista mediaa ja asioiden internetiä (ml. teollinen internet). (Kuva 1).

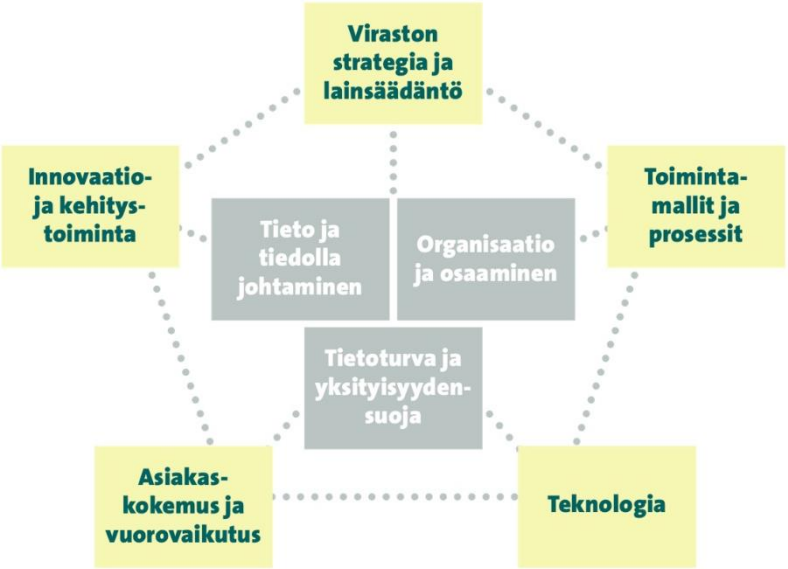
Kuva 1: Digitalisaation teknologiatrendit

1.3 Selvityksen toteutus

Toimeksiannon pohjalta Valtiokonttori kartoitti virastojen digitalisaatioon liittyvää kypsyystasoa sekä keräsi konkreettisia kehitysehdotuksia, joilla valtion virastojen ja laitosten tuottavuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa. Kehitysehdotusten analysoinnin tuloksena Valtiokonttori esittää toimenpiteitä, joilla on saavutettavissa merkittäviä vaikuttavuus- ja tuottavuushyötyjä valtionhallinnossa.

Selvitystyön ulkopuolelle on pääosin pyritty rajaamaan virastojen jo käynnissä olevat hankkeet ja projektit. Selvityksen tekotavasta (virastohaastattelut) johtuen rajaus ei ole täysin kategorinen. Valtiokonttori on myös hyödyntänyt selvityksessä pääministeri Juha Sipilän ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen aloittaman digihaasteen ehdotuksia.

Selvitystyö aloitettiin elokuussa 2015. Valtiokonttori laati haastattelukehikon ja arviointimallin, joiden avulla selvitettiin kunkin viraston digitalisaation mahdollistamat kyvykkyydet.



Kuva 2: Digitalisuuden arvioinnissa käytetyt kyvykkyydet (kuvassa vihreällä) ja niitä tukevat ominaisuudet (kuvassa harmaalla)

Valtiokonttorin edustajat haastattelivat loka-joulukuun aikana 48 virastoa ja laitosta sekä lisäksi joitakin kanslia- ja virastopäälliköitä (ks. liite 2). Ehdotuksia haastateltavista virastoista saatiin ministeriöiden kansliapäälliköiltä, osa valittiin Valtiokonttorin toimesta. Haastattelut toteutettiin kahdessa osassa. Ensimmäisellä kerralla keskusteltiin haastattelukehikon mukaisista aihealueista ja kerättiin viraston omia kehitysehdotuksia itsearvioinnin kautta. Toisella haastattelukerralla kehitysehdotukset luokiteltiin arvioidun hyödyn ja työmäärän näkökulmasta suuntaa-antavasti viisiportaisella suhteellisella asteikolla.

Haastatteluissa keskityttiin toisaalta siihen, mikä on viraston nykytila ja toisaalta siihen millaisena virasto näkee itsensä vuonna 2019. Jokaiseen viiteen kyvykkyysalueeseen liittyen virastolta kerättiin konkreettisia kehitysehdotuksia, joiden avulla virasto arvioi voivansa tehdä tarvittavan digiloikan. Haastatteluissa pyrittiin keskittymään niihin asioihin, joissa virastot näkivät suurimman tuottavuuspotentiaalin. Virastoilta saatiin tyypillisesti noin 15–25 kehitysehdotusta.

Yhteensä kerättiin 1024 kehitysehdotusta, jotka Valtiokonttori arvioi, analysoi ja jatkojalosti. Lopputuloksena on 34 konkreettista toimenpidekokonaisuutta ryhmiteltynä seitsemään aihealueeseen.

Selvityksessä tarkasteltiin myös mahdollisuutta tuottaa kaikkein lupaavimmista virastojen esittämistä ehdotuksista kustannus-hyötyanalyysi. Tätä ei kuitenkaan nähty mahdollisena asetetussa aikataulussa. Haastatteluaikataulu oli erittäin tiivis ja haastattelujen perusteella syntynyt aineisto ei ollut niin yksityiskohtaista, että sen perusteella olisi voitu tehdä kustannus-hyötyanalyyseja. Analyyseja voidaan tehdä myöhemmin yhdessä asianomaisten toimijoiden kanssa,

kun valmistellaan ja päätetään käytännön toteutuksista. On kuitenkin hyvä huomioida, että kaikkiin toiminnan kehityskohteisiin määrämuotoinen suunnittelu ja siihen kuuluva kustannus-hyötyanalyysi ei sovellu yhtä hyvin. Pienehköjä, innovatiivisia kokeiluja pitäisi pystyä käynnistämään ilman laajaa määrittelyä ja suunnittelua.

Selvitystyö on koettu saadun palautteen perusteella erittäin hyödyllisenä ja toteutustapaa on pidetty ketteränä. Selvitystä tehdessä on käynyt ilmi, että virastot ovat digitalisaation näkökulmasta hyvin eri vaiheissa. Lisäksi haastatteluiden perusteella on vahvistunut käsitys, että valtionhallinnon tulisi toimia entistä enemmän yhteistyössä − yhtenä kokonaisuutena.

Haastatteluiden tunnelma oli innostunut ja virastot saivat itsearvioinnin kautta omaan toimintaansa lukuisia kehityskohteita, joita ne voivat lähteä edistämään itsenäisesti. Näitä virastokohtaisia ehdotuksia ei ole nostettu tähän loppuraporttiin. Monet havainnoista olivat organisaatio- tai hallinnonalarajat ylittäviä. Kävi ilmi, että esimerkiksi lainsäädännölliset esteet ja ohjauksen puutteet rajoittavat usein hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja yhteisten kehityshankkeiden toteutusta. Myös valtio- ja kuntayhteistyön toimeenpanon haasteet nousivat esiin useissa haastatteluissa.

Selvityksen toteutustapa on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

2. MUUTOSTA ON JOHDETTAVA

MUUTOSTA ON JOHDETTAVA

”Tarvitsemme ***kannustavaa*** johtamista”

Oleellista on ymmärtää, että digitaalisessa palvelumaailmassa asiakkaille tärkeintä on palvelukokonaisuus, ei sen yksittäisen osan tuottaja. Näin ollen julkisen sektorin eri toimijoiden 'oma identiteetti' ei ole asiakkaille merkityksellinen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on määritetty suunta julkishallinnon palveluiden kehittämiselle. Julkisten palveluiden digitalisoiminen, säädösten sujuvoittaminen ja kokeilukulttuuri tarkoittavat kokonaisvaltaista muutosta valtionhallintoon ja koko julkiseen hallintoon. Kyse on mittavasta toimintatapojen uudistamisesta. Digitalisaatio on lähtökohta sille, miten valtionhallinto osana julkista hallintoa toimii ja tuottaa palveluita.

Tämän selvityksen kehitysehdotusten avulla kuvaamme edellytykset tälle muutokselle ja esitämme toimenpidekokonaisuuksia, joiden avulla muutokseen päästään hallitusti.

2.1 Digitalisaatio osaksi valtionhallinnon arkea

Tuloksellinen ja kestävä muutos edellyttää muutoksen selkeää johtamista sekä erilaisten näkökulmien ja tarpeiden huomioimista. Ensimmäiseksi se edellyttää kuitenkin ajattelutavan muutosta.

Digitalisaatio tulee ottaa välineeksi kaikessa valtionhallinnon toiminnan kehittämisessä. Tässä onnistuaksemme on meidän kyettävä arkipäiväistämään digitalisaatio. Se tulee nähdä prosessien ja toiminnan kehittämisenä, joka sisältää myös uusien teknologioiden käyttöönottoja kuten automaatiota ja robotisaatiota. Arkipäiväistämistä ei tehdä kabineteissa ja kammioissa vaan kaikissa organisaatioissa osana arkista työtä ja kehittämistä.

Kun kehitämme julkisia palveluita digitaalisiksi, meidän on uskallettava luopua aikaisemmista toimintatavoista ja tottumuksista. Digitaalisten palveluiden ja toimintatapojen tulee ehdottomasti olla ensisijaisia ja oletusarvoisia eikä vain lisä ”perinteisille” palveluille ja toimintatavoille. Tämä vaatii myös muutoksia lainsäädännölliseen perinteeseemme.

2.2 Tarvitsemme vahvaa yhteistyötä ja yhtenäistä toimintakulttuuria

Uudet innovaatiot eivät synny tyhjiössä – ne syntyvät yhteistyön, jakamisen ja rohkean kokeilemisen tuloksena. Digitalisaatio edellyttää valtionhallinnon organisaatioilta tiivistä yhteistyötä. Palveluita on kehitettävä ennen kaikkea kansalaisten ja käyttäjien näkökulmasta. Palveluiden on oltava helposti saatavilla, teknologiasta ja paikasta riippumatta. Palveluita tulee kehittää organisaatiorajat ylittäen – sen mukaan, mikä on kansalaisten ja käyttäjien kannalta mielekkäintä.

Jotta digitaalinen palveluprosessi toimii, on sen oltava kokonaisuudessaan digitalisoitu. Useimmat julkisen palvelun prosesseista ovat nyt ja jatkossakin usean eri palveluntuottajan vastuulla. Emme voi enää toimia niin, että kukin vastaa oman osa-alueensa kehittämisestä. Rajapintojen on oltava aukottomia. Sen takia on välttämätöntä pystyä määrittämään prosessien kehittämisessä strateginen prosessinomistaja, jonka johdolla kokonaisvaltainen kehittäminen tapahtuu hyvässä yhteistyössä. Strategisen prosessinomistajan tehtävänä on strategisella tasolla varmistaa asiakkaan kannalta hyvä lopputulos. Tämä voi – ja tulisikin – tapahtua sopimalla, jolloin muodollisten toimivaltakysymysten ei pitäisi

muodostua kehittämisen jarruksi. Valtionhallinnon tulee myös tarjota tietoa avoimemmin ja organisaatiorajat ylittäen.

Tämä kaikki tarkoittaa kulttuurinmuutosta valtionhallinnossa. Valtionhallinnon on toimittava nykyistä avoimemmin. Digitalisaatio voi halutessamme auttaa luomaan avoimempaa toimintakulttuuria esimerkiksi yhteisen asianhallinnan kehittämisen avulla. Meidän on myös toimittava paljon nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä kaikilla tasoilla. Resursseja tulee jakaa joustavasti, kehittää osaamista sekä hyödyntää parhaita hankeosaajia ja muutoksen läpiviejiä yhteisissä resurssipooleissa. Valtiota ja kenties koko julkista sektoria tulee tässä suhteessa tarkastella yhtenä kokonaisuutena hallinnonala- ja virastorajat unohtaen.

Mitä tarvitsemme?

- Tiivistä yhteistyötä.
- Palveluiden kehittämistä käyttäjien näkökulmasta.
- Laite- ja paikkariippumattomuutta.
- Avoimia ja yhteentoimivia rajapintoja.
- Selkeitä vastuita.
- Avointa toimintakulttuuria.

2.3 Kohti yhtenäistä johtamista

Uudistuva valtionhallinto tarvitsee myös uudistuvaa, laadukasta johtamista. Valtionhallinnon organisaatioiden johtajien tehtävänä on viedä käytännön toiminnaksi yhteinen tahtotilamme digitaalisista palveluista, avoimuudesta ja yhteistyöstä. Nykyaikaisen kannustavan johtamisen avulla voidaan myös edistää uusien innovaatioiden syntymistä. Innovaatioita syntyy organisaatioissa, joissa organisaatio toimii mahdollistajana ja joissa toimitaan joustavasti ja osallistavasti. Kaiken johtamisen pitää perustua hyvään sisäiseen luottamukseen ja valvontakulttuuriin perustuvasta byrokratiasta täytyy uskaltaa luopua.

2.4 Käytännön toimeenpanon käynnistys

Hallitusohjelmassa on korostettu digitalisaation tärkeyttä. Valtionhallinnon organisaatiot ovat halukkaita kehittämään toimintaansa. Digitalisaation ohjaus on olemassa. Kyse on enää siitä, että ryhdytään toimeen.

Toimeenpanon keskeiset osa-alueet ovat:

- **Digitalisaation periaatteet**[4]. Tehdään tuoreet periaatteet tunnetuiksi, konkretisoidaan ne sekä käytetään niitä.
- **Suunnan osoittava tiekartta**. Ehdotus miten kokonaisuus toteutetaan.
- **Hallinnon osaamisen ja valmiuden kasvattaminen**. Organisaatiot ja niiden johto on havahdutettava muutoksen välttämättömyyteen.

[4] Julkisten palveluiden digitalisoinnin periaatteet valmistellaan vuoden 2015 loppuun mennessä. Periaatteiden muotoiluun voi osallistua osoitteessa https://www.innokyla.fi/web/tyotila2001351. [Viitattu 15.12.2015].

- **Yhteinen, mutta kevyt arkkitehtuuri**. Määritellään vain se mikä on välttämätöntä ja jätetään joustavalle ja avoimelle toteutukselle tilaa.
- **Vertailukehittämisen hyödyntäminen**. Kaikkea ei tarvitse keksiä itse, kannattaa tutustua siihen mitä muut ovat tehneet, myös kansainvälisesti ja yli sektorien.
- **Ketterät kokeilut ja onnistumisten skaalaus**. Kokeillaan mikä toimii, sallitaan pienet epäonnistumiset ja laajennetaan onnistumisia nopeasti.
- **Digihankkeiden tuki**. Kohdennetaan hallinnossa olevaa osaamista hankkeiden onnistuneeseen toteutukseen ja hankitaan sitä tarvittaessa lisää.
- **Lainsäädäntömuutokset**. Korotetaan lainsäädäntötyön kunnianhimoa, raivataan esteet.
- **Resurssitehokkuus**. Hyödynnetään olemassa olevia resursseja ja käytetään uutta rahoitusta vain välttämättömissä osissa ja hyödynnetään toiminnan uudelleenjärjestelyt.
- **Kokonaisuuden johtaminen**. Huolehditaan kokonaisuuden seurannasta, tehdään onnistumiset näkyviksi ja palkitaan onnistumisista.

Valtiokonttori suosittelee jatkotoimenpiteenä, että vastuu julkishallinnon digitalisaation kehittämisestä ja edistämisestä annetaan jollekin valtionhallinnon toimijalle. Lisäksi jokainen hallinnonala ja virasto voi lähteä oman hallinnonalansa sisällä toteuttamaan esitettyjä toimenpide-ehdotuksia ketterästi yhteistyössä samaan prosessiin kuuluvien kanssa. Poikkihallinnolliset toimenpiteet on hyvä tehdä digitalisaation kehittämisestä vastaavan toimijan johdolla.

3. KESKEISET KEHITYSEHDOTUKSET

KESKEISET KEHITYSEHDOTUKSET

”Tarvitsemme ***selkeitä*** palveluketjuja”

Seuraavissa kappaleissa esittelemme keskeiset toimenpidekokonaisuudet ryhmiteltynä seitsemään osa-alueeseen. Esimerkkien avulla pyrimme konkretisoimaan ehdotuksia tai haasteita nykytilassa.

Toimenpide-ehdotusten esimerkit on kuvattu haastatteluiden pohjalta, joten ne eivät ole tyhjentäviä. Ne voivat koskea useampaa virastoa kuin on nimeltä mainittu.

Ennen kuin toimenpidekokonaisuuksia lähdetään toteuttamaan, kukin niistä on vielä analysoitava tarkemmin.

3.1 Palveluketjut selkeämmiksi

Tuottavuutta ei synny sillä, että muutamme nykyprosessit sähköisiksi. Meidän tulee uudistaa valtionhallinnon toimintatapoja: määritellä toimintaprosessimme uudelleen siten, että ne näkyvät asiakkaille selkeinä palveluketjuina tai yhden tapahtuman aiheuttamana palveluryppäinä. Samassa yhteydessä meidän tulee arvioida, miten voisimme merkittävästi kehittää palvelujamme ja sujuvoittaa toimintaamme uusien teknologioiden avulla. Palveluiden kehittämisen lähtökohtana tulee olla, että palvelu toteutuu asiakkaan puolesta, hänen tarpeensa ennakoiden ja olemassa olevia tietoja hyödyntäen.

Kuva 3: Hyötyjä palveluketjujen selkeyttämisestä.

3.1.1 Palvelut ennakoivat asiakkaan tarpeen

Palveluiden kehittämisen lähtökohtana tulee olla, että palvelu toteutuu asiakkaan puolesta, hänen tarpeensa ennakoiden ja olemassa olevat tiedot hyödyntäen.

Digitaalisten palveluiden toteuttamisessa tulee hyödyntää mahdollisimman laajasti julkishallinnon olemassa olevia tietoja, käyttää analytiikkaa asiakkaan tarpeen tunnistamiseksi ja automatisoida palveluprosesseja.

Hyvä käytännön esimerkki asiakastarpeet ennakoivasta ja pitkälle automatisoidusta palvelusta on Verohallinnon toteuttama veroehdotuspalvelu. Verohallinto kerää ja analysoi asiakkaaseen liittyvät ja verotuksen kannalta tarvittavat tietovirrat ja laatii niistä asiakkaalle veroehdotuksen. Asiakkaan ei välttämättä tarvitse tehdä mitään toimenpiteitä annetun veroehdotuksen osalta, mutta palvelussa on myös mahdollisuus antaa ehdotusta täydentäviä tietoja.

Verohallinnon määrätietoinen työ tietovirtojen hyödyntämisessä ja palvelun automatisoinnissa luo perustan myös suunnitellulle kansalliselle tulorekisterille, joka edelleen mahdollistaa julkishallinnon palveluiden automatisointia.

> *”Tulorekisterin ensisijaisena tavoitteena on yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen ilmoitusmenettelyjä yksinkertaistamalla. Jatkossa tiedot toimitettaisiin kattavasti keskitettyyn rekisteriin vain yhden kerran välittömästi kunkin maksutapahtuman yhteydessä. Näin rekisteristä on koko ajan saatavissa ajantasainen tieto yksittäiselle kansalaiselle maksetuista suorituksista. Jatkossa kansalaisen tulotietoja tarvitsevat tahot hakevat nämä tiedot lainsäädäntöön perustuvan oikeuden nojalla suoraan tulorekisteristä. Reaaliaikainen rekisteri mahdollistaa tulevaisuudessa myös siirtymisen reaaliaikaiseen verotukseen ja sosiaaliturvaan, jos niin erikseen päätettään.*
>
> *Tulorekisteriä tulevat hyödyntämään ne tahot, jotka nykyisinkin tarvitsevat kansalaisen tulotietoja, kuten Verohallinto, Kela sekä muun muassa useat etuustuloja maksavat yksityisen sektorin toimijat. Jatkossa kansalaisen ei enää tarvitse itse toimittaa tulojaan koskevia tietoja esimerkiksi Kelalle tai työttömyyskassalle, vaan tiedot saadaan suoraan tulorekisteristä. Myös kansalainen itse pääsee tarkistamaan tulotietonsa rekisteristä milloin tahansa.”*[5]

Julkishallinnossa on lukuisa joukko vastaavanlaisia potentiaalisia palvelumahdollisuuksia, joissa viranomaistietoon perustuen ja sitä analyyttisesti hyödyntäen voidaan asiakastarve täyttää joko täysin automaattisesti tai puoliautomaattisesti tuottamalla valmis esitys loppukäyttäjälle.

3.1.2 Mobiili ensin -malli ja päätelaiteriippumattomuus

Merkittävällä osalla kansalaisista ja hallinnon virkamiehillä on älypuhelin, jolla palveluita on mahdollista käyttää ajasta ja paikasta riippumatta. Digitaalisten palveluiden käyttäminen onkin siirtynyt kasvavassa määrin mobiilipäätelaitteisiin perinteisten työasemien sijaan. Myös loppukäyttäjien odotukset palveluiden päätelaiteriippumattomalle saatavuudelle kasvavat jatkuvasti.

Tämä asettaa vaatimuksen kehittää ja toteuttaa uudet palvelut lähtökohtaisesti päätelaiteriippumattomana ns. ”mobile first -mallilla”, jossa palvelut kehitetään ensisijaisesti mobiilikäyttäjien tarpeisiin, minkä jälkeen ne on mahdollista laajentaa työasemilla käytettäviksi.

Palveluiden toteuttaminen päätelaiteriippumattomina ohjaa keskittymään palvelun ydintoimintoihin (ns. sisäänrakennettu lean-ajattelu) ja loppukäyttäjän kannalta oleellisiin toimintoihin.

Esimerkki 1: Mobiilipalautejärjestelmä tielläliikkujille

Liikennevirastolla on suunnitelmissa luoda mobiilipalautejärjestelmä, jolla tielläliikkujat voivat lähettää mobiilisti eri päätelaitteilla tietoa liikenteestä ja liikkumi-

[5] Valtiovarainministeriön tiedote 6.11.2015. [Viitattu: 16.12.2015]. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kansallinen-tulorekisteri-otetaan-kayttoon-vuonna-2019

sesta. Liikkujien toimittaman tiedon perustella viranomaiset voivat antaa liikkumista sujuvoittavia ohjeita ja reittitietoja.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- Nykyiset hallinnon palvelut on kehitetty käytettäväksi työasemilla ja niiden muuntaminen jälkikäteen päätelaiteriippumattomiksi on vaikeaa.
- Arkkitehtuuri- ja tietoturvavaatimukset eivät ota huomioon palveluiden kasvavaa päätelaiteriippumattomuusvaatimusta. Esimerkiksi valtion yhteinen tietoliikenneratkaisu VY-verkko ei tue mobiilipäätelaitteilla tapahtuvaa palveluiden käyttöä.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Kirjataan valmisteilla oleviin digitalisaation periaatteisiin, että kaikkien palveluiden tulee olla lähtökohtaisesti[6] saatavilla päätelaiteriippumattomasti.
- Uusien palveluiden ja niiden toteuttamisteknologioiden kehittämisessä pyritään päätelaiteriippumattomuuteen ja mobiili-ensin lähtöiseen kehittämiseen.
- Valtionhallinnon yhteisten ICT-palveluiden arkkitehtuuri muutetaan tukemaan mobiili- ja päätelaiteriippumattomia palveluita (Valtori-, tietoverkko-, tunnistuspalvelut).

3.1.3 Tehokkuutta asiointiin palveluportaalilla

Asiakkaat asioivat edelleen merkittävässä määrin puhelimitse ja sähköpostitse viranomaisten kanssa. He laittavat asioita vireille täyttämällä paperisia lomakkeita tai muita dokumentteja. Asiakkaat ja heidän edustajansa myös tiedustelevat asian käsittelyn tilaa. Tämä sitoo paljon työvoimaa, aiheuttaa asiakkaalle merkittäviä viiveitä ja jättää asiakkaan palvelukokemuksen alhaiselle tasolle. Ratkaisuna olisi yhtenäinen portaalimalli, josta asiakas voisi saada lisätietoa, laittaa asioita vireille, sopia ja aikatauluttaa tapaamisia viranomaisen kanssa, maksaa mahdolliset viranomaismaksut, tehdä viranomaisille velkomuksia ja seurata omien asioidensa käsittelyä. Nämä toiminnot olisi hyvä toteuttaa osana Kansallista palveluväylää (ks. kohta 3.1.4 Kansallisen palveluväylän (KaPA) laaja hyödyntäminen ja tehokas markkinointi).

Esimerkki 1: ”Minun käräjäoikeuteni”-asiointiportaali

Nykytilassa käräjäoikeus palvelee puhelimitse ja sähköpostilla. Se vastaanottaa paperilomakkeita joko fyysisesti tai esimerkiksi sähköpostin liitteenä pdf-muodossa. Edelleen käräjäoikeuden virkailijat ovat yhteydessä asianajajiin ja lautamiehiin ja tekevät mm. sähköpostitse ehdotuksia sopivista istuntoajoista ja

[6] Palveluiden kehittämisessä tulee huomioida kansalliset ja kansainväliset tietoturva- ja tietosuojavaatimukset.

sovittelevat kalenteriaikoja. Todistajanlausuntoja ja muuta materiaalia lähetetään äänitteinä ja paperimuotoisina dokumentteina asianajajille.

Tavoitetilassa käräjäoikeuden asiakas tai hänen edustajansa tai sidosryhmän edustaja kirjautuu asiointiportaaliin, jossa vahvan tunnistuksen jälkeen on nähtävillä hänen vireillä olevat asiansa, uudet asiat ovat käynnistettävissä sähköisin palvelulomakkein, kaikkiin vireillä oleviin asioihin liittyvät tiedot ja aineistot ovat käytettävissä (dokumentit, äänitteet), seuraavien käsittelyaikojen varaaminen on mahdollista, maksut voidaan maksaa verkkomaksuna tai luottokortilla valtiolle. Henkilö voi myös esimerkiksi kirjautua todistajan roolissa ja ilmoittaa pankkiyhteystietonsa todistajanpalkkiota varten.

Asiointiportaali soveltuu lähtökohtaisesti kaikille viranomaisille, joilla on monipuolista yhteydenpitoa kansalaisiin ja yhteisöihin. Näitä ovat mm. työvoimaviranomaiset, Verohallinto, poliisi ja muut lupa- ja valvontaviranomaiset.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- Osaratkaisuja on olemassa tai valmisteilla, mutta kokonaistilanne on kehittymätön.
- Tällä hetkellä monet hakemukset on allekirjoitettava fyysisesti, joten hakemusta ei voida tehdä sähköisesti. Tarvitaan vahva tunnistautuminen.
- Eri viranomaiset ottaneet käyttöön erilaisia alustaratkaisuja, jolloin järjestelmien välinen tietojen vaihto on hankalaa (rajapinnat).
- Viranomaisten välinen tietojen vaihto ei ole aina mahdollista lainsäädännöstä johtuen (ks. kohta 3.6.1 Lainsäädännön tuki digitaalisille palveluille). Vuonna 2016 EU uudistaa tietosuojalainsäädäntöä, jolloin viranomaisten välinen tietojen vaihto saattaa vaikeutua entisestään.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Määritetään kansallisen palveluväylän kanssa yhteensopiva, skaalautuva portaaliratkaisu, jota voidaan soveltaa monen viranomaisen palveluissa ja joka yhdessä viestinvälityspalvelun kanssa muodostaisi henkilökohtaisen julkisen hallinnon asiointipalvelun.
- Integroidaan pilottitoteutukset kansallisen palveluväylän toteutuksen kanssa.
- Käynnistetään pilottitoteutukset yli hallinnonalojen toteutettavina hankkeina.

3.1.4 Kansallisen palveluväylän (KaPA) laaja hyödyntäminen ja tehokas markkinointi

Kansallinen palveluväylä (KaPA) tulisi ottaa täysimääräisesti käyttöön kaikilla hallinnonaloilla kaikissa virastoissa eli tehdä sähköinen asiointi hallinnon kanssa kansalaisille mahdollisimman selkeäksi ja yksinkertaiseksi. Myös kuntien palvelut tulisi kytkeä siihen. Kansalaisen tulee tietää vain yksi www-osoite,

jonka kautta hänelle tarjotaan kaikki julkishallinnon/viranomaispalvelut.

Esimerkki 1: Yleisötapahtumaan liittyvät luvat

Kun kansalainen tai yksityinen organisaatio on järjestämässä yleisötapahtumaa, hänen tulee asioida kaikkien eri viranomaistahojen kanssa erikseen pääsääntöisesti paperilla.

Tavoitetilana on, että kansalaisen tai yksityisen organisaation tarvitsee vain kirjautua Suomi.fi-palvelunäkymään, jossa hänet ohjataan relevanttiin sähköiseen palveluun antamaan kaikki tarvittavat tiedot. Palvelusta tiedot ohjautuvat automaattisesti lupapäätökset tekeville viranomaisille (esim. Poliisi, Evira, AVI, kaupunki, pelastuslaitos). Viranomaiset toimittavat lupapäätökset palvelunäkymässä käytettävään viestinvälityspalveluun, josta kansalainen tai yksityinen organisaatio voi käydä niitä tarkastelemassa.

Esimerkki 2: Tarjous passin uusimisesta[7]

Tällä hetkellä kansalainen ei saa muistutusta, että hänen passinsa voimassaolo on päättymässä. Kansalaisille voitaisiin noin puoli vuotta ennen passin voimassaoloajan päättymistä lähettää tarjous passin uusimisesta Suomi.fi-palvelunäkymässä käytettävään viestinvälityspalveluun siten, että siitä lähtisi kansalaiselle myös tekstiviesti tai sähköposti. Tarjouksessa olisi väestörekisteristä haetut tiedot, jotka pyydettäisiin tarkastamaan, kehotus mennä valokuvaan passikuvia ottavaan valokuvaamoon ja lasku, jonka maksaminen käynnistäisi passin tuotannon heti, kun kuva on perillä. Muutaman päivän päästä kansalainen saisi viestin siitä, että passi on tullut R-kioskille. Tämä kannustaisi kansalaisia hoitamaan koko prosessin sähköisenä ja toimimaan ajoissa.

Esimerkki 3: Auton katsastus

Auton omistajalle tai haltijalle voitaisiin ilmoittaa Suomi.fi-palvelunäkymässä käytettävään viestinvälityspalveluun auton katsastuksen määräaika. Auton omistaja tai haltija voisi varata ajan katsastukseen joko palvelunäkymän kautta varausmahdollisuutta tarjoavaan katsastustoimipaikkaan tai erikseen muuta kautta. Katsastuksessa määrätyt korjauskehotukset tallennetaan ajoneuvotietojärjestelmään ja ne voisivat olla auton omistajan tarkasteltavissa asiointitilin kautta. Korjauskehotukset kuitataan hoidetuiksi ajoneuvotietojärjestelmään seuraavassa määräaikaiskatsastuksessa, jos viat on korjattu. Auton omistaja voisi todeta myös tämän viestinvälityspalvelun kautta.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- Yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden käytön velvoittavuudesta ei ole vielä säädetty. Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (VM140:06/2013) eli ns.

[7] Ehdotus on lähtöisin #sinunideasi-haasteesta, johon kehitysehdotuksen on kirjoittanut Arja Terho.

KaPA-lakiesitys on lausuntokierroksella 26.11.2015 - 8.1.2016. Tavoitteena on saada laki voimaan mahdollisimman pian, viimeistään 1.7.2016 alkaen.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- KaPA-ohjelman tulee käynnistää aktiivinen, asiantuntijatasolle ulottuva viestintä kansallisesta palveluväylästä valtion virastoille sekä kunnille.
- Julkishallinnon sisäisen viestinnän (valtio, kunnat) jälkeen KaPA-ohjelman tulee käynnistää kansalaisille ja yrityksille suunnattu markkinointikampanja kansalaisen palvelunäkymästä
    - Uutisointi mediassa ja sosiaalisessa mediassa, erilaiset yleisötapahtumat.
    - Yrityksille tulisi viestiä niitä viestintäkanavia pitkin, joita nykyisin eniten käytetään viranomaisten ja yritysten välillä.
    - Kun kansalaisten ja yritysten tietoisuus palvelunäkymästä lisääntyy, he myös osaavat vaatia KaPA-ohjelman mahdollistamia palveluita, mikä puolestaan kannustaa julkishallinnon toimijoita tuomaan palvelunsa palveluväylään.
- Myös kouluille ja oppilaitoksille tulee jakaa digitaalinen infopaketti palvelunäkymästä läpikäytäväksi esim. yhteiskuntaopin tunnilla.
- Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista eli ns. KaPA-laki tulee saattaa voimaan.
- Kansallisen palveluväylän kehittämiselle ja ylläpidolle tulee varata riittävät resurssit (henkilöresurssit ja raha) sekä varmistaa, että kehittämisen ja ylläpidon vastuut ovat selkeät: Väestörekisterikeskus käyttöliittymätason toteuttajana, Valtori taustalogiikan ja alustainfran toteuttajana, virastot ja kunnat palvelujensa kuvaajina ja tuojina palveluväylään. Kun Kansallisesta palveluväylästä tulee yhteinen standardiratkaisu ja järjestelmäintegraatioiden määrä pienenee, on vapautuvat resurssit suunnattava yhteiseen kehittämiseen.
- Julkishallinnon toimijoiden tuottamien tietojen yhteentoimivuutta tulee edistää yhteisellä ontologiatyöllä sekä hyödyntämällä integraatioalustoja (erityisesti valtion yhteistä integraatioalusta VIA:aa) tietomuunnoksissa ja mahdollisuuksien mukaan myös lainsäädännöllä.
- Tunnistautumisratkaisut tulee tehdä sellaisiksi, että ne ovat kaikkien kansalaisten saatavilla ja käytettävissä (ml. alaikäisten tunnistautuminen esimerkiksi toisen asteen koulutukseen hakemista varten). Sähköistä asiointia varten palvelunäkymään tulee lähtökohtaisesti tunnistautua vahvalla tunnistautumisella. Palvelunäkymän kautta tulee kuitenkin voida käyttää myös sellaisia palveluita, jotka eivät edellytä vahvaa tunnistautumista.

- Palvelujen käytettävyys ja helppokäyttöisyys tulee varmistaa niin kehitys- kuin ylläpitotyössä.

3.1.5 Yleisluonteiset julkisen hallinnon prosessit

Valtionhallinnossa on sekä asiakkaiden suuntaan että valtionhallinnon sisällä useita periaatteessa yleisluonteisia prosesseja, kuten *lupa-, valvonta, ilmoitus-, rahoitus-, lausunto- ja kuulemisprosessit*. Nykytilassa nämä prosessit on kuitenkin järjestetty usein viranomaiskohtaisesti tuottavuuden sekä asiakas- ja prosessilähtöisyyden kustannuksella. Yhteistä näille prosesseille on ainakin asianohjaus, raportointi ja arkistointi. Prosessit kulkevat valtaosin samankaltaisten vaiheiden kautta ja prosessien väliset erot ovat lähinnä kuhunkin vaiheeseen liittyvän päätöksenteon edellyttämässä asiantuntemuksessa.

Yhtenäistämällä ja virtaviivaistamalla yleisluonteisia prosesseja sekä hyödyntämällä yhteisiä tietojärjestelmiä, voitaisiin saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Päällekkäistä työtä voidaan vähentää merkittävästi ja päästä lähemmäksi tavoitetta tiedon tallentamisesta vain kertaalleen. Yleisluonteisten prosessien digitalisointi mahdollistaa myös prosessien välisen tiedonsiirron esimerkiksi asiankäsittelyssä. Esimerkiksi säädösvalmisteluun voitaisiin kytkeä sähköinen lausuntomenettely, joka osin on jo käytössä, mutta rinnalla ylläpidetään edelleen vanhaa prosessia.

Esimerkki 1: Lausuntopyyntömenettely

Valtionhallinnossa tehdään vuosittain satoja lausuntopyyntöjä säädösmuutoksista sekä erilaisista hankkeista, niiden tuloksista, selvityksistä, muistioista ym. Lausuntopyyntöihin saadaan vuosittain tuhansia lausuntoja muilta viranomaisilta.

Lausuntopyyntömenettely perustuu hallintolain kuulemispykäkään (HL 34.1 §). Lausuntopyynnön lähettänyt viranomainen toimittaa lausunnon kohteena olevasta asiakirjasta kopion kullekin lausunnonantajaviranomaiselle, joka päättää antaako se lausunnon asiasta. Lausuntopyyntöjä toimitetaan sekä paperisina versioina että lausuntoportaalin (https://www.lausuntopalvelu.fi) kautta. Sekä lausuntopyynnön lähettäjä että kaikki lausuntopyynnön vastaanottajat kirjaavat ja arkistoivat lausuntopyynnön diaariin.

Näin ollen valtiotasolla sama asiakirja arkistoidaan tyypillisesti kymmeniä kertoja, kuntapuolella merkintöjen määrä lasketaan tuhansissa. Asiakirjojen kirjaaminen on päällekkäistä, koska asiakirjahallinnon kirjaamis- ja arkistointivastuut ovat viranomaiskohtaisia eivätkä prosessikeskeisiä. Erityisesti lausuntoportaalin kautta toimitettujen lausuntopyyntöjen arkistointivastuut ovat epäselvät.

Julkisessa hallinnossa puuttuu lausuntoasian käsittelyprosessilta asian omistaja, jolla olisi kokonaisvastuu prosessin tiedonhallinnasta. Tästä syystä asiakirjojen käsittely on kokonaisprosessina tarkasteltuna hallitsematonta ja tehotonta.

Lausuntoprosessi ei täytä julkisuusasetuksen 5.2 §:n asettamaa vaatimusta kertakirjaamisesta, kun asiakirjahallinnon menettelyjä tarkastellaan kokonaisprosessina. Myös lainsäädäntö, kuten julkisuuslaki, julkisuusasetus ja arkistolaki, on laadittu viranomaiskeskeisesti, mikä ohjaa siihen, että menettelyjä-

kin tarkastellaan viranomaisorganisaatiokeskeisesti eikä kokonaisprosessin näkökulmasta.

Esimerkki 2: Valtionavustukset

Nykytilassa eri hallinnonaloilla on omia järjestelmiä valtionavustusten hallinnointiin ja jakamiseen. Pelkästään Taiteen edistämiskeskus käsittelee vuosittain noin 14 000 hakemusta. Hakemuksia ei pystytä käsittelemään kuin osittain sähköisesti. Asianhallinta on tehty arkistoinnin ehdoilla, vaikka se tulisi tehdä toimintaprosessin ehdoilla.

Valtionavustusprosessi tulee määritellä täsmällisemmin valtioneuvostotasolla, erityisesti omistajuuden, vastuiden ja prosessin etenemisen näkökulmasta. Valtionavustusprosessin tulee perustua mahdollisimman pitkälle sähköiseen asiointiin. Valtionavustusprosessia yhtenäistämällä ja digitalisoimalla voitaisiin saavuttaa merkittäviä hyötyjä prosessin tehostumisena. Lisäksi yhtenäiset menettelyt ja yhteensopivat tietojärjestelmät mahdollistaisivat tehokkaamman tiedonsaannin seurannan ja päätöksenteon tueksi.

Valtionavustusprosessia tulee tehostaa sekä hallinnon sisäisen toiminnan osalta että asioinnin ja asiankäsittelyn osalta. Valtionavustusten hakemisen ja niistä tehtävien päätösten käsittelyä voitaisiin tehostaa yhteisellä tai yhteensopivilla teknisillä ratkaisuilla.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- Asia- ja prosessikokonaisuuden omistajan puuttuminen.
- Manuaalista tiedon käsittelyä tukeva lainsäädäntö.
- Virastokohtaiset järjestelmätoteutukset.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Digitalisoidaan merkittävimmät yleisluonteiset prosessit, kuten lupa-, valvonta-, ilmoitus-, rahoitus-, lausunto- ja kuulemisprosessit, sisältäen yhtenäisen asiankäsittelyn sekä automatisoidun kirjaamisen ja arkistoinnin.
- Kehitetään Lausuntopalvelu.fi-portaalia siten, että se toimisi julkishallinnon yhteisenä ja ainoana kanavana lausuntomenettelyyn. Paperina tai sähköpostitse toteutettavista lausuntopyynnöistä tulee luopua kokonaan. Lisäksi prosessia tulee täydentää nykyaikaisemmilla vuorovaikutuksen välineillä.
- Luodaan valtionavustusten jakamiseen yhtenäinen prosessi ja sitä tukeva yhteinen tai yhteentoimivat järjestelmät.
- Selvitetään Raha-automaattiyhdistyksen avustuksiin liittyvien järjestelmien soveltuvuus valtionavustuksiin.

3.1.6 Yrityksen palvelut yhdeltä luukulta

Uuden yrityksen perustaminen Suomessa vaatii tulevalta yrittäjältä tiedonhakua useista eri kanavista sekä asiointia useiden eri viranomaisten kanssa, vieläpä oikeassa järjestyksessä. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2014 toimintansa aloitti 28 806 uutta yritystä ja vuoden 2013 tilanteessa yrityksiä oli yhteensä 354 081 kappaletta.[8] Valtaosa (94,6 %) Suomen yrityksistä työllistää alle 10 henkilöä. Yritysmäärään ja -rakenteeseen suhteutettuna julkishallinnon palvelut näyttäytyvät erillisinä ja epäyhtenäisinä. Toiminta ei ole asiakaslähtöistä.

Esimerkki 1: Useat toimijat tarjoavat tietoa ja neuvontaa yrityksen perustamiseen, myös valtionhallinnon sisällä

Tärkeimpinä (uuden) yrittäjän tietolähteinä tunnistimme selvityksessä työ- ja elinkeinoministeriön omistaman Yritys-Suomi-palvelusivuston[9] sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoimintajärjestö Suomen Uusyrityskeskukset ry:n Uusyrityskeskus-palvelusivuston[10]. Yritys-Suomi ja Uusyrityskeskukset toimivat yhteistyössä. Lisäksi tietoa uuden yrityksen perustamiseen on saatavilla esimerkiksi Suomen yrittäjät ry:n verkkosivuilta[11] sekä Varman, If:n ja Nordean Onnistu yrittäjänä -sivustolta[12] sekä perustayritys.fi-verkkosivuilta[13].

Valtionhallinnon virastot kertovat yrittäjille suunnatuista palveluista kotisivuillaan sen lisäksi, että asiointia ohjataan YritysSuomi-sivustolle ja Uusyrityskeskuksille (esimerkiksi ELY-keskusten Yrityksen perustaminen -sivulla[14] ja TE-palvelujen Aloittavan yrityksen palvelut -sivuilla[15]). Lisäksi ELY-keskuksilla on erillinen Yritysten kehittämispalvelut -verkkosivusto[16]. Palveluita on koottu yrityksille myös aihealueittain, esim. rakennetun ympäristön lupatyypit on koottu sivustolle Lupapiste.fi[17], josta vastaavat Solita ja ympäristöministeriö.

Yritys-Suomi -verkostoon kuuluvat mm. seuraavat toimijat: ELY-keskukset, Finnvera, Finpro, Keksintösäätiö, Patentti- ja rekisterihallitus, seudulliset Yritys-Suomi-palveluorganisaatiot, Suomen Teollisuussijoitus, Tekes, TE-toimistot, Tulli, Verohallinto ja VTT.

---

[8] Suomen virallinen tilasto (SVT): Aloittaneet ja lopettaneet yritykset [verkkojulkaisu]. ISSN=1797–0660. 2014. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.12.2015]. http://www.stat.fi/til/aly/2014/aly_2014_2015-10-29_tie_001_fi.html

[9] Yritys-Suomi. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.12.2015]. https://www.yrityssuomi.fi/.

[10] Uusyrityskeskus. Suomen Uusyrityskeskukset ry. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.uusyrityskeskus.fi/

[11] Minustako yrittäjä. Helsinki: Suomen Yrittäjät ry. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.yrittajat.fi/fi-FI/minustakoyrittaja/?gclid=CLTLyoHjwckCFcSVGwod0e4AwQ

[12] Onnistu yrittäjänä. If Vahinkovakuutusyhtiö Oy, Nordea Pankki Suomi Oyj & Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Varma. [Viitattu 14.12.2015]. https://www.onnistuyrittajana.fi/

[13] Perustayritys.fi. Perustayritys fi Oy. [Viitattu 14.12.2015]. https://www.perustayritys.fi/

[14] Yrityksen perustaminen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. [Viitattu 14.12.2015]. https://www.ely-keskus.fi/web/ely/yrityksen-perustaminen#.VmFQi6M8KUk

[15] Aloittavan yrityksen palvelut. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonantajalle/yrittajalle/aloittavan_yrittajan_palvelut/index.html

[16] Yritysten kehittämispalvelut. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.yritystenkehittamispalvelut.fi/

[17] Lupapiste.fi. Solita & ympäristöministeriö.[Viitattu 14.12.2015]. https://www.lupapiste.fi/

Yritys-Suomi tarjoaa tietoa yritystoiminnasta sekä kootusti pääsyn viranomaisten lomakkeisiin ja lupahakemuksiin. Sisällöt löytyvät sivustolta osin suoraan aihe-alueen mukaan (luvat) ja osin organisaation mukaan (lomakkeet; erillinen haku aihe-alueittain). Sivustolla on tietoa saatavilla olevista palveluista ja sivustolla on työkaluja ja Oma Yrityssuomi -palvelu. Lisäksi yrittäjille ja yrittäjiksi aikoville on tarjolla valtakunnallinen puhelinpalvelu ja neuvontaa tehdään myös Facebookin kautta. Henkilökohtainen asiointi ohjataan verkoston organisaatioihin, kuten TE-keskuksiin ja Uusyrityskeskuksiin. Haastatteluissa sivuston kehittämiskohteiksi nostettiin sähköisen asioinnin vahvempi korostaminen siten, että ensimmäisenä vaihtoehtona tarjottaisiin aina sähköistä asiointia. Nyt palvelussa esimerkiksi lomakkeita hakiessa word- ja pdf-lomakkeet listautuvat ensimmäisinä, sähköinen asiointi vasta niiden jälkeen.

Uusyrityskeskus–palvelusivustolla julkaistaan muun muassa kattavaa yrityksen perustamisopasta. Sivuston lisäksi yhdistys tarjoaa henkilökohtaiseen asiointiin 31 uusyrityskeskusta ja 85 palvelupistettä. Yhdistyksen tarjoamat neuvontapalvelut, esimerkiksi liikeidean suunnittelussa, ovat laajat. Vuonna 2014 Uusyrityskeskusverkoston avulla perustettiin 8 010 yritystä ja annettiin 5 820 starttirahalausuntoa.

Kokonaisuutena julkishallinnon tarjoamat tiedot yrittäjille ja yrittäjiksi aikoville ovat laajat. Haasteena on se, että tiedot ovat tarjolla osin päällekkäisissä kanavissa. Julkishallinnon tarjoamista palveluista on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Vaikka yrittäjyysasioiden taustalla toimisikin useita julkishallinnon organisaatioita, tulisi ohjeistus ja opastus keskittää yhdelle palvelusivustolle. Eri viranomaisten sivuille riittäisi linkit yhteiselle palvelusivustolle. Keskittäminen säästää aikaa niin tiedon hakijoilta kuin ylläpitäjiltä.

Esimerkki 2: Uuden yrityksen perustaminen vaatii erillistä asiointia usean viranomaisen kanssa

Valtionhallinnon virastot tarjoavat uuden yrityksen perustamiseen ainakin seuraavia palveluja:

- Yritys-Suomi -palvelusivusto (mm. neuvonta, ohjeet, työkalut), omistajana työ- ja elinkeinoministeriö, Valtioneuvoston asetuksessa[18] tuottajaksi ja kehittäjäksi nimetty Etelä-Savon elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus
- TE-toimistojen palvelut yrittäjäksi kouluttautumiseen ja starttirahan myöntäminen (mm. käynti starttirahaneuvojalla)
- ELY-keskusten Yritysten kehittämispalvelut, mm. konsultointia
- ELY-keskusten Tuoteväylä-palvelusivusto[19]

[18] Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä 132/2014. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140132
[19] Tuoteväylä. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus [Viitattu 14.12.2015]. http://tuotevayla.fi/

- Ennakkoperintä- ja arvonlisävelvollisten rekisteriin (Verohallinto) ja kaupparekisteriin (Patentti- ja rekisterihallitus) ilmoittaudutaan samalla kertaa.[20]
- Lupien hakeminen eri viranomaisilta (esim. ELY, AVI, Tukes, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Poliisi, Evira, Valvira, lisäksi osa luvista haettavissa ao. kunnasta). Kaikkia lupia ei ole mahdollista hakea sähköisesti ja tarjotut sähköiset palvelut on osin rakennettu organisaatiolähtöisesti.
- Tavaramerkin hakeminen Patentti- ja rekisterihallitukselta[21] (haku ei mahdollinen kaupparekisteri-ilmoituksen yhteydessä, vaan on tehtävä erikseen).
- Domain-tunnuksen hakeminen Viestintäviraston palvelusta.[22]
- Eri rahoitusmahdollisuuksia on kuvattu erikseen alempana esimerkissä 3.

Tulevan yrittäjän tulee asioida eri viranomaisten kanssa erikseen ja asiointi on tehtävä oikeassa järjestyksessä. Esimerkiksi starttirahan hakeminen on tehtävä ennen rekisteröitymistä tai sitä ei ole enää myöhemmin mahdollista saada (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 3§[23]). Uuden yrittämisen perustamiseen tarvittavan asioinnin voi hoitaa vain osittain sähköisesti ja tällöinkin on käytettävä erillisiä palveluja: esim. TE-toimistojen oma asiointi -palvelu[24], rekisteröitymistä varten ytj.fi, Patentti- ja rekisterihallituksen e-palvelut[25], domain-tunnuksen hakeminen Viestintäviraston palvelusta[26]. Tavoitetilassa yrityksen perustamisen pitäisi onnistua yhdessä sähköisessä palvelussa, vaikka taustalla toimisikin useampi valtion viranomainen.

Tarkasteluun olisi myös rohkeasti otettava, mitkä tiedot ja palvelut tarjotaan viranomaisen taholta ja mitkä asiat voivat olla esimerkiksi Uusyrityskeskusten vastuulla. Tai tulisiko palveluita suunnata eri kohderyhmille? Tällä hetkellä näyttää sille, että valtionhallinto ja Uusyrityskeskukset tarjoavat päällekkäisiä palveluita esimerkiksi neuvontapalveluiden osalta.

---

[20] YTJ Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Helsinki: Patentti- ja rekisterihallitus & Verohallinto [Viitattu 14.12.2015]. https://www.ytj.fi/index.html
[21] Tavaramerkin rekisteröiminen. Helsinki: Patentti- ja rekisterihallitus [Viitattu 14.12.2015]. https://www.prh.fi/fi/tavaramerkit/tavaramerkin_rekisteroiminen.html
[22] Viestintävirasto fi-verkkotunnus. Viestintävirasto [Viitattu 14.12.2015]. https://domain.fi/info/index.html
[23] Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916
[24] TE-palvelut oma asiointi. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.12.2015]. https://asiointi.mol.fi/omaasiointi/?kieli=fi
[25] Hae tavaramerkkiä sähköisesti. Patentti- ja rekisterihallitus [Viitattu 14.12.2015]. https://epalvelut.prh.fi/efiling/wizard.htm?execution=e1s1
[26] Viestintävirasto fi-verkkotunnus. Viestintävirasto [Viitattu 14.12.2015]. https://domain.fi/info/index.html

Esimerkki 3: Yritys voi hakea rahoitusta usealta viranomaiselta

TE-toimistojen myöntämän starttirahan[27] lisäksi yrittäjän on mahdollista hakea rahoitusta muilta viranomaisilta:

- ELY-keskusten yritysrahoitus[28]: kehittämisavustus, maaseudun yritysrahoitus, energiatuki, toimintaympäristön kehittämisavustus, kuljetustuki.
- ELY-keskusten tuoteväylä-rahoitus[29]: keksintöjen kehittäminen
- Innovaatiorahoituskeskus Tekes[30]: esimerkiksi tutkimus, tuotekehitys, liiketoiminnan ja organisaation kehitys.
- Valtion omistama erityisrahoittaja Finnvera[31]: muun muassa lainat ja takaukset.

Eri rahoitusmuotoihin ja -malleihin liittyy usein esimerkiksi erilaisia raportointivaateita. Valtionhallinnon yrityksille tarjoamista rahoituspalveluista on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Tulevaisuudessa myös yritysten rahoituspalvelut tulisi pystyä tarjoamaan yhdessä sähköisessä palvelussa.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Välittömänä toimenpiteenä tulisi ottaa tarkasteluun ja toteutukseen Yritys-Suomi -portaalin kehitystarpeet, kuten profiilin nostaminen valtionhallinnon palveluna ja valtionhallinnon palveluiden kuvaus suhteessa muihin toimijoihin. Sivuston tulee tukea myös nykyistä vahvemmin sähköisen asioinnin edistämistä, esimerkiksi lupahakemusten osalta suora suositus sähköiseen asiointiin.
- Kansallisen palvelunäkymän yrityksen palvelunäkymää koskeva kokonaisuus on tarkoitus rakentaa nykyisen yrityssuomi.fi-palvelun sisällön pohjalta. Yrityssuomi.fi -palvelun jatkokehittämisessä tulisi tarkastella viranomaisten, yhdistysten ja yritysten tarjoamien uuden yrityksen perustamiseen liittyviä palveluita kokonaisuutena. Samalla tulee valtionhallinnon palvelut määritellä rohkeasti uudelleen sekä selkiyttää vastuut siten, että esimerkiksi neuvontapalveluissa ei ole päällekkäisyyksiä. Viranomaisten eri verkkosivustojen ja -palveluiden päällekkäisyyksien karsiminen on mahdollista käynnistää välittömästi.

---

[27] Starttiraha – aloittavan yrittäjän tuki. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.12.2015]. http://te-palvelut.fi/te/fi/tyonantajalle/yrittajalle/aloittavan_yrittajan_palvelut/starttiraha/index.html
[28] Yritysrahoitus. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus [viitattu 14.12.2015]. https://www.ely-keskus.fi/web/ely/yritysrahoitus#.VmFQ7aM8KUk
[29] Rahoituksen hakeminen. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus [Viitattu 14.12.2015]. http://tuotevayla.fi/fi/rahoituksen-hakeminen
[30] Rahoitusta parhaille ideoille ja eturivin yrityksille. Helsinki: Innovaatiorahoituskeskus Tekes. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.tekes.fi/rahoitus/
[31] Finnvera. [Viitattu 14.12.2015]. https://finnvera.fi/

- Hallituksen esityksessä laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista on esitetty, että KEHA-keskus tuottaa yrityssuomi.fi -palvelua enintään vuoden 2017 loppuun, jonka jälkeen tuottaja olisi Väestörekisterikeskus.
- Uuden yrityksen perustamisprosessin toteuttaminen KaPA-viitekehyksessä siten, että palvelut voidaan tarjota sähköisessä muodossa yhdellä hakemuksella yhteiseltä luukulta Yrityssuomi.fi-palvelun kautta. Tarpeen mukaan tarkastellaan viranomaisten vastuunjakoa ja tehtäviä ja tehdään niissä muutoksia tehokkaamman ja laadukkaamman palvelun toteuttamiseksi. Lisäksi tarkasteluun tulisi ottaa starttirahan myöntämistä koskeva sääntely (vaatimus hakemisesta ja päätöksestä ennen rekisteröintiä), mikäli nykyinen lainsäädäntö muodostuu esteeksi uuden yrityksen perustamisprosessin sujuvoittamiselle.
    - Yrityksen perustamiseen liittyvän ohjeistuksen yhtenäistäminen voidaan toteuttaa palasissa, esimerkiksi toimialoittain. Samalla on arvioitava uudelleen, missä lupa-asioissa voidaan siirtyä ilmoittamismenettelyyn.
- Kootaan valtionhallinnon yrityksille tarjoamat rahoituspalvelut yhden luukun -periaatteen mukaisesti yrityssuomi.fi-palveluun. Hakemusmenettelyjä tulisi yhtenäistää ja tehtäviä koota.

3.1.7 Vaalijärjestelmä ja äänestäminen verkossa

Oikeushallinnon toimijat katsovat yhteisesti, että valtakunnallisia ja kunnallisia vaalijärjestelmiä tulee kehittää, alkaen kunnallisesta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä aina yleisiin valtakunnallisiin vaaleihin asti. Nettiäänestämisen tulee myös olla tavoitteena aiemmista epäonnistuneista kokeiluista huolimatta. Sähköinen äänestäminen ei ole mahdollista tällä hetkellä osittain sen vuoksi, että sekä lainsäädäntö että äänestämisprosessi ovat peräisin manuaalisen äänestämisen ajalta. Teknologiapuolella olennaista on käyttäjän tunnistaminen, joten sähköisen tunnistamisen kehittäminen on ehdoton edellytys nettiäänestämiselle.

Nettiäänestykseen liittyvää selvitystyötä on tehty jo paljon. Oikeusministeriö on valtiovarainministeriön digihaasteessa esittänyt, että ensin tehtäisiin nettiäänestämisen kokeilu, jonka onnistuessa toimintaa laajennettaisiin.

Vaalijärjestelmän ja verkkoäänestämisen kehittämistä sen osana tulisi voimakkaasti jatkaa ja kehittää valtakunnallisen mallin suuntaan. Vaalien järjestäminen nykyisellä tavalla on sekä työlästä että kallista ja jos halutaan mennä yhä kansanvaltaisempaan suuntaan, vaaleja tulee jatkossa aiempaa enemmän. Kunnallisia kansanäänestyksiä ei ole voitu toteuttaa niiden korkeiden kustannusten vuoksi. Näin ollen paikalliset ja valtakunnalliset äänestystarpeet yhdistävä järjestelmä vastaisi myös kuntien tarpeeseen.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Tehdään päätös valtakunnallisen, nettiäänestämisen mahdollistavan vaalijärjestelmän kehittämiseksi. Käynnistetään kokeiluja nettiäänestämiseen kuntatasolla ja laajennetaan myöhemmin yleisiin vaaleihin.

3.1.8 Moderni työnvälitys

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan lokakuussa 2015 oli 337 700 työtöntä työnhakijaa. Pitkäaikaistyöttömiä eli yhdenjaksoisesti vähintään vuoden työttömänä työnhakijana olleita oli 113 100.[32] Hallituksen kärkihanke *Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi*, sisältää ainakin osittain seuraavassa käsiteltyjä näkökulmia ja antaa myös hyvät puitteet uudistusten toteuttamiselle.

Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluja, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja, osaamisen kehittämispalveluja sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluja. Työnvälitys on keskeisin palvelu työnhakijoille ja työnantajille. Työnvälitys rakentuu 1990-luvulla hankitun URA-järjestelmän päälle.

Työnhakija asioi TE-toimiston kanssa monikanavaisesti esimerkiksi verkossa, puhelinpalveluissa ja paikan päällä TE-toimistossa. Työttömäksi ilmoittautuminen ei onnistu kokonaan sähköisen palvelun kautta, vaan työnhakijan on tavattava TE-toimiston virkailija muun muassa tutkinto- ja työtodistusten tarkastusta varten. Työttömyyden jatkuessa työnhakijan tulee TE-keskuksen virkailijan kanssa sovituin aikavälein raportoida työnhaustaan. Se on mahdollista sähköisessä palvelussa. Virkailija tarkastaa tiedot ja tekee työvoimapoliittisen lausunnon, jonka perusteella työttömyyskorvaukset maksetaan. TE-toimisto tarjoaa työttömälle tukea työnhaussa ja voi myös osoittaa työttömälle haettavaksi työpaikkoja.

Työvoimapalveluiden kehittäminen tulisi aloittaa arvioimalla uudelleen, mitä palveluita julkishallinnon tulee tuottaa esimerkiksi suhteessa yksityisen sektorin toimijoihin. Voiko julkishallinto esimerkiksi tarjota tulevaisuudessa alustat työnhaulle siten, että kansalaisen ja yksityisen sekotorin palveluiden rooli korostuu? Palveluperiaatteita muuttamalla ja asiantuntijatyötä automatisoimalla (työnhakijoiden ja työpaikkojen kohtaaminen) olisi mahdollista kohdentaa henkilökohtaista työvoimapalvelua esimerkiksi erityisryhmiin ja yritysyhteistyöhön. Työnhakijoiden sähköisen asioinnin lähtökohtana voisi olla Kelan ja Verohallinnon kaltainen toimintamalli, jossa lähtökohtana on laadukas sähköinen palvelukanava, viranomaisten rekisteritiedon hyödyntäminen, tarkastusten automatisointi ja esimerkiksi puhelinpalveluiden valtakunnallinen kokoaminen.

[32] Lokakuussa 337 700 työtöntä työnhakijaa. Tiedote 24.11.2015. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.12.2015].http://www.temtyollisyyskatsaus.fi/Graph/Tkat/Prs/Tkat_fi.htm

Toinen näkökulma työnvälityksen kehitystarpeisiin on julkishallinnon näyttäytyminen työnhakijalle useiden eri rekrytointipalveluiden kautta, esimerkiksi valtiolle.fi[33], kuntarekry.fi[34] ja erekryhelsinki.fi[35]. Erillisten palveluiden lisäksi julkishallinnon avoimet työpaikat julkaistaan TE-toimistojen mol.fi-palvelussa[36].

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Määritetään julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden sisällöt ja välineet uudelleen asiakaslähtöisesti siten, että virkailijoiden työpanos voidaan kohdentaa eniten lisäarvoa ja vaikuttavuutta tuottaviin palveluihin.
    - Tavoitetilassa työnhakija ilmoittaa sähköisessä palvelussa tarvittavat tiedot viranomaisrekistereistä saatavien perustietojen lisäksi. Sähköinen palvelu kattaisi myös erilaiset soveltuvuustestit.
    - Vapaiden työpaikkojen ja työnhakijoiden kohdentaminen toteutetaan robotiikkaa hyödyntäen ja tarjoten myös rajapinnan yksityisille työnvälitystoimijoille ja suoraan yrityksille. Työnhakija saa ilmoitukset potentiaalisista työpaikoista automatisoidusti.
    - TE-toimistoissa luovutaan esimerkiksi tutkinto- ja työtodistusten tarkastamisesta ja toimintamalli perustuisi vahvemmin rekisteritiedon lisäksi hakijan itse ilmoittamiin tietoihin. Prosessin digitalisointi mahdollistaisi myös työnhaun seurannan automatisoinnin ja asiantuntija-apua olisi mahdollista kohdentaa ennakoivasti sitä eniten tarvitseville.
- Toimenpiteillä on saavutettavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä, mikäli julkisten palvelujen sisältöä ja toteutustapaa pystytään uudistamaan. Kehittäminen vaatii myös vahvaa panostusta järjestelmäkehitykseen. Malleja modernista työnvälityksestä on saatavissa niin kotimaasta kuin ulkomailta.
- Työntekijöiden rekrytoinnissa julkishallinto voisi tulevaisuudessa näyttäytyä työnhakijoille yhden, kaikille yhteisen palvelun kautta riippumatta siitä, onko rekrytoiva taho valtion virasto, kunta, kuntayhtymä tai esimerkiksi sairaanhoitopiiri. Eri verkkopalveluiden yhteen sulauttamisen täytyy merkitä myös taloudellista hyötyä ja suurempaa näkyvyyttä julkishallinnon toimijoille.

---

[33] Valtiolle.fi. Valtiokonttori. [Viitattu 14.12.2015]. https://www.valtiolle.fi/fi-FI
[34] Kuntarekry.fi. FCG Kuntarekry Oy. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.kuntarekry.fi/Sivut/Default.aspx
[35] Helsingin kaupungin avoimet työpaikat. Helsingin kaupunki. [Viitattu 14.12.2015]. https://www.erekryhelsinki.fi/
[36] Avoimet työpaikat. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.mol.fi/tyopaikat/tyopaikkatiedotus/haku/

3.2 Tieto saataville ja hyötykäyttöön

Digitalisaation yksi kulmakivistä on olemassa olevan tiedon saattaminen sähköiseen muotoon siten, että se on sekä palvelun käyttäjien että tuottajien hyödynnettävissä. Valtionhallinnon viranomaistoiminta on lainsäädännöllä määrätty julkiseksi. Viranomaisten tuottama julkinen tieto pitäisi tuottaa sähköisessä muodossa avoimeksi dataksi. Lisäksi viranomaisten hallussa olevaa ei-julkista tietoa tulisi voida jakaa ja hyödyntää joustavasti yli organisaatiorajojen.

Kuva 4: Hyötyjä tiedon saatavuuden ja hyödynnettävyyden lisäämisestä.

3.2.1 Tiedonhallinnan organisointi

Digitalisaation yksi kulmakivistä on olemassa olevan tiedon saattaminen sähköiseen muotoon siten, että se on sekä palvelun tuottajien että sen käyttäjien hyödynnettävissä. Julkishallinnon eri toimijoiden rekisterien tietoja tulee pystyä hyödyntämään palvelutuotannossa digitaalisessa muodossa. Tiedonhallinnan tehtävät ja vastuut tulee määritellä ja organisoida selkeästi muun muassa tietorakenteiden, menetelmien, prosessien ym. omistajuuden ja ohjausvastuiden osalta.

Tehokas tiedon hyödyntäminen vaatii valtionhallinnon tasoista tiedonhallinnan kokonaisarkkitehtuuria ja esimerkiksi pilvipalvelustrategiaa. Ohjaustehtävässä toimivan viraston pitää voida antaa ohjeistusta ja suosituksia, esimerkiksi tietorakenteiden osalta, myös muille julkishallinnon toimijoille. Keskeisenä periaatteena tulee olla se, että palvelun käyttäjä, oli kyseessä sitten yksityishenkilö, yritys, yhteisö tms., voi hyödyntää omia rekisteritietojaan täysimääräisesti. Tämä edellyttää sekä vahvaa tunnistautumista ja sähköisen allekirjoituksen käsitteen laajentamista että asettaa korkeat vaatimukset tietoturvalle. Tietoturvatasot tulee määritellä kunkin tarpeen mukaiselle tasolle (ks. myös kohta 3.7.4 Tietoturvarajoitteiden järkevöittäminen).

Palveluiden tuottaminen yhteisen sateenvarjon alla on jo aloitettu Kansallinen palveluväylä -hankkeessa (KaPA) ja on luonnollista kytkeä myös nämä tiedonhallintaan liittyvät digitalisaatiohankkeet saman sateenvarjon alle.

Tiedonhallinnan organisoinnin lähtökohtana tulisi olla, että kansalainen ja organisaatio luovuttavat tiedon vain kerran. Valtio on yksi palveluntarjoaja yhden luukun -periaatteella. Viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi kehittää yhteisten rajapintojen kautta, jolloin kansalainen esimerkiksi lupia hakiessaan saa palvelun yhdestä paikasta riippumatta taustalla toimivista organisaatioista.

Esimerkki 1: Rakennustiedot

Rakennustietoja käsitellään tällä hetkellä eri viranomaisten toimesta, ainakin ympäristöministeriössä, Maanmittauslaitoksessa sekä Verohallinnossa. Tietojen vaihtoa viranomaisten välillä tulisi kehittää sekä yhtenäistää tiedonkeruu ja -käsittelyprosesseja.

Esimerkki 2: Yritys- ja toimipaikkatiedot

Yritys- ja toimipaikkarekisteriä ylläpidetään tällä hetkellä Tilastokeskuksessa, mutta samaan aikaan samankaltaisia tietoja kerätään eri prosessilla Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin. Lisäksi samankaltaisia tietoja ylläpidetään ainakin asunto-osakeyhtiöitä (PRH) ja omistuksia (Vero) koskevissa tiedoissa sekä asunto- ja huoneistorekisterissä (VRK) ja kiinteistörekisterissä (MML). (ks. luku 3.4 Viranomaisten yhteistyö ja selkeät vastuut asiakkaan eduksi).

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Kuvataan ja toimeenpannaan tiedonhallinnan kokonaisarkkitehtuuri sisältäen pilvipalvelustrategian.
- Selkeytetään työnjakoa tiedonhallinnan tehtävissä ja määritellään siihen liittyvät vastuut yhdenmukaisesti.
- Selkeytetään rekisterienpidon vastuita ja yhdistetään rekistereitä tarvittavin osin.
- Saatetaan virastojen ylläpitämien rekisterit palvelutoimijoiden käyttöön Kansallisen palveluväylän kautta.
    - Varmistetaan, että kansalainen ja organisaatio luovuttavat tiedon viranomaiselle vain kerran.

3.2.2 Julkisten toimijoiden tuottaman tiedon avaaminen (avoin data)

Valtionhallinnon viranomaistoiminta on lainsäädännöllä määrätty julkiseksi. Tämä periaate tukee voimakkaasti myös sitä, että kaikki viranomaisten tuottama tieto pitäisi tuottaa sähköisessä muodossa avoimeksi dataksi, jota eri toimijat voisivat omassa toiminnassaan hyödyntää. Lainsäädännöllä on erikseen säädetty ns. salassa pidettävä, turvaluokiteltu tieto tai yksityisyyden suojaa loukkaavaksi tieto, jota viranomainen ei voi vapaasti jakaa hyödynnettäväksi. Avointa dataa, kuten esimerkiksi paikkatietoa, tilastoja, analyysejä ja loppuraportteja, tehokkaasti hyödyntämällä voidaan vähentää merkittävästi päällekkäistä tekemistä valtiohallinnon sisällä ja luoda edellytyksiä uudelle liiketoiminnalle tai olemassa olevan liiketoiminnan kehittämiselle. Tämä mahdollistaa myös uusien työpaikkojen syntymisen ja merkittävän tuottavuushyödyn kansantaloudelle.

Esimerkki 1: Paikkatiedon hyödyntäminen

Toteutetaan dynaaminen paikkatietoon pohjautuva karttapalvelu, jonka kautta kansalaiset, kunnat ja muut toimijat voivat ilmoittaa paikkaan liittyviä havaintoja. Varmistetaan tiedonkulku suoraan myös kunnille ja ELY-keskuksille. Palvelussa voisi olla myös lainsäädännön ohjepankki, prosessiohjaus ja reaaliaikainen tilannekuva (esimerkiksi rajoituksista).

Toteutetaan digitaalinen palvelu, josta on saatavilla keskitetysti ja reaaliaikaisesti kaikki rakennetun ympäristön kaapelitiedot ja niiden sijainnit rakentajien ja urakoitsijoiden käyttöön. Palvelua olisi mahdollista käyttää mobiilipäätelaitteilla rakennuspaikalla. Palvelun kautta saadun tiedon avulla voidaan vähentää kaapelirikkoja ja sen aiheuttamia häiriöitä tietoliikenteelle sekä tehostaa rakentamista.

Esimerkki 2: Immateriaalioikeuksien määrittäminen

Uudet palvelut tulisi rakentaa avointa lähdekoodia hyödyntäen, jotta myös muut viranomaiset voivat hyödyntää tehtyjä innovaatioita. Avoimen lähdekoodin kattavaa hyödyntämistä ajatellen olisi kehitettävä yhteistyö- ja hallinnointimalli.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- lainsäädäntö (lukematon määrä asetuksia säätelee tiedon jakamista ja sen hyödyntämistä)
- tiedon hajanaisuus
- tiedon hyödynnettävyys ja rajapinnat
- olemassa olevat patentit ja immateriaaliset oikeudet.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Mahdollistetaan lainsäädännön avulla avoimen datan laajempi hyödyntäminen (esimerkiksi paikkatiedon osalta). Tietovarantojen avaaminen saattaa tietyissä tapauksissa merkitä maksullisten palveluiden muuttamista maksuttomiksi.
- Tarkastellaan uudelleen valtionhallinnon avoimen datan hallinnointiperiaatteita ja sääntöjä.
- Ratkaistaan se, missä avoin data säilytetään keskitetysti (pilvipalvelu).
- Määritellään rajapinnat, jotta tiedonlouhinnan (data mining) avulla voidaan löytää oleellinen tieto suuresta tietomassasta.
- Tietorakenteiden, tietojen/käsitteiden sekä rajapintojen standardointi

3.2.3 Viranomaistiedon jakaminen organisaatioiden välillä

Lainsäädännön tuki viranomaisten väliselle tiedon siirrolle nähtiin haastatteluissa usein puutteellisena tai jopa toiminnan kehittämisen esteenä. Omalta

osaltaan viranomaisten välistä tiedonsiirtoa vaikeuttaa se, että asiasta on säädetty useissa eri laeissa. Esimerkiksi teknisen käyttöliittymän kautta tehtävästä tiedonsiirrosta on usein säädetty erityislainsäädännössä. Yhteiskunnan perusrekisterien osalta haastatteluissa nostettiin esille perustavanlaatuisena ongelmana julkisuuslain ja henkilötietolain välinen ristiriita. Vaikka rekisterin tiedot ovat julkisia, ei tietojen julkaisu verkossa ole sallittua (yksityisyyden suoja) tai niiden siirto sähköisessä muodossa vaatii erilliset luvat.

Myös viranomaisten hallussa olevaa asiakastietoa tulisi voida jakaa yli organisaatiorajojen. Ihannetilanne olisi, jos kansalaiselta/asiakkaalta kerättäisiin tiedot vain kerran ja tätä tietoa voitaisiin hyödyntää jokaisen viranomaisen palveluissa.

Esimerkki 1: Kuitti varainsiirtoverosta skannattuna

Maanmittauslaitoksen tehtävänä on tarkistaa, että varainsiirtovero on maksettu haettaessa lainhuutoa kiinteistökaupalle. Maanmittauslaitos ei saa tietoa maksetusta verosta suoraan verottajalta, sillä verotustiedot ovat salaisia. Asiakkaan tulee toimittaa Maanmittauslaitokselle kuitti maksetusta varainsiirtoverosta skannattuna.

Esimerkki 2: Kaupparekisteriotteet

Eri säädökset edellyttävät, että viranomainen vaatii yrityksiltä kaupparekisteriotetta esimerkiksi lupaprosessien yhteydessä. Nykytilassa yrityksen pitää itse tilata ote Patentti- ja rekisterihallitukselta ja toimittaa asianomaiselle viranomaiselle. Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksen mukaan näitä velvoittavia säädöksiä on noin 50.

Ehdotukset toimenpiteiksi:

- Kaupparekisteriotteet
    - Annetaan valtioneuvoston asetus, joka kieltää viranomaisia vaatimasta kaupparekisteriotetta. Kaikille tarvittaville viranomaisille tekninen rajapinta tai käyttäjätunnukset Patentti- ja rekisterihallituksen järjestelmään, jolloin viranomainen voi itse tarkistaa kaupparekisteriotteen.
    - Muutetaan tarvittavat säädökset vastaamaan asetusta.
    - Otetaan tavoitteeksi kaupparekisterin tietojen jakaminen viranomaisille tulevaisuudessa palveluväylän kautta.
- Selvitetään mahdollisuus säätää tiedon siirrossa käytettävistä teknisistä käyttöliittymistä yleisellä lailla siten, ettei asiaa tarvitsisi erikseen säätää erityislainsäädännössä. Säädöksiä tulisi muuttaa siten, että tiedon siirto viranomaisten välillä voidaan toteuttaa pääsääntöisesti välineriippumattomasti. Säädösmuutoksessa tulee ottaa huomioon tietoaineistojen luokittelu ja suojaustasot. Lähtökohtana ei tule kuitenkaan olla nykyiset toimintatavat. Esimerkiksi joidenkin potilastietojen käsittelyssä edellytetään asian hoitamista paperipostilla. Tämä ei kuitenkaan

ole aukotonta, sillä posti voi kadota tai tulla jaetuksi väärään osoitteeseen. Sähköinen käsittely voisi tosiasiassa olla tietoturvan kannalta parempi ratkaisu.

- Selvitetään, voidaanko lainsäädäntöä kehittää siten, että valtiokonserni määriteltäisiin yhdeksi rekisterinpitäjäksi. Muutos sujuvoittaisi valtionhallinnon sisäistä tiedon hyötykäyttöä. Tähän poikkeuksina säädettäisiin vain ne asiat, joissa esimerkiksi kerran kysyttyä tietoa tai jossakin rekisterissä olevaa tietoa eivät kaikki viranomaiset voisi käyttää. Tämän myötä erilliset säädökset viranomaisten tietojen vaihdosta voitaisiin kumota.
- Rakennetaan rajapintoja viranomaisten välille, jotta asiakastiedon hyödyntäminen eri virastoissa helpottuu. On ratkaistava lainsäädännön esteet.
- Arvioidaan liiteaineistojen toimittamisen tarpeellisuus. Nyt asiakkaat toimittavat liiteaineistona sellaista tietoa, joka olisi saatavissa suoraan toisen viranomaisen järjestelmistä (esim. kaupparekisteri). Tuottavuuden kannalta olisi järkevää siirtyä tiedon yhteiskäyttöön viranomaisten välillä.

3.2.4 Joukkoistaminen

Haastatteluissa 11 virastoa mainitsi joukkoistamisen (crowdsourcing) kehitysehdotuksissaan. Ehdotusten mukaan joukkoistamista voisi käyttää esimerkiksi ympäristön havainnointitiedon ja liikennetiedon keräämiseen mobiilisovellusten avulla. Useita yleisluontoisia mainintoja oli siitä, että viraston on määrä hyödyntää joukkoistamista oman toiminnan ja palvelujen kehittämisessä.

Esimerkki 1: Open Finland Challenge -kilpailu

Suomalainen esimerkki joukkoistamisesta on Open Finland Challenge -kilpailu, jossa rahapalkinnoilla innostetaan yksilöitä, yhteisöjä ja yrityksiä hyödyntämään vapaasti saatavilla olevaa julkishallinnon tuottamaa avointa dataa ja luomaan siitä kiinnostavia ideoita, sovelluksia ja visualisointeja.

Esimerkki 2: Ilmatieteen laitoksen sääpalvelun joukkoistaminen

Tavoitetilassa kansalainen ilmoittaa esimerkiksi sateesta ja tuulesta mobiilisovelluksen avulla. Ilmatieteen laitos voisi hyödyntää tietoja täsmällisten säähavaintojen tekemiseen.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Tällä hetkellä käytännön ideat ja toteutuskyky joukkoistamisen hyödyntämiseksi puuttuvat. Monien virastojen kehitysehdotukset ovat hyvin yleisellä tasolla ilman käytännön toteuttamisideoita. Mietitään konkreettisia keinoja joukkoistamisen hyödyntämiseen julkishallinnossa.

- Hyödynnetään asiakkaiden osallistamisessa yhteistyön mahdollistavia teknologioita ketterästi (mm. keskustelualustat, työryhmätilat).
- Hyödynnetään joukkoistamista rajatuissa kohderyhmissä, kuten opiskelijoiden keskuudessa.

3.2.5 Analytiikka

Virastoilla on tarve nykyistä laaja-alaisemmalle ja monipuolisemmalle analytiikalle. Virastot tarvitsevat analytiikkaa ennen kaikkea ydintoimintansa tueksi. Virastohaastatteluissa nousi esille tarve erityisesti reaaliaikaiseen analytiikkaan sekä ennakoivaan analytiikkaan. Ennakoivaa analytiikkaa tarvitaan mm. tukemaan ennakoivaa valvontaa (ks. myös 3.3.2 Älykäs tarkastus- ja valvontatoiminta). Tutkimuslaitospuolelta nousi esille tarpeita tieteelliseen laskentaan ja analytiikkaan liittyen.

Analytiikkaan liittyy tarve hyödyntää organisaation hallussa olevan tiedon lisäksi myös organisaation ulkopuolista tietoa. Tähän puolestaan liittyy avoin data, mahdollisuus hyödyntää toisen organisaation hallinnoimaa julkista tietoa avoimien rajapintojen kautta. Lisäksi tähän tematiikkaan liittyy lainsäädäntö, jonka tulisi mahdollistaa tiedon välitys viranomaiselta toiselle.

Esimerkki 1: Analytiikka oikeusministeriön hallinnonalalla

Oikeusministeriön hallinnonalalla on tarve analytiikan hyödyntämiseen muun muassa vankeinhoidon ja ulosoton sektoreilla, jotta voidaan tehostaa toimintaa ja kohdentaa asiakkaalle oikeita toimenpiteitä.

Esimerkki 2: Ennakoiva poliisitoiminta

Poliisilla on tarve kehittää ennakoivaa poliisitoimintaa ja analytiikkaa sen tueksi. Ennakoivan poliisitoiminnan aloittaminen vaatii lainsäädäntömuutoksia sekä resurssien kohdentamista tähän työhön. Esimerkiksi henkilötietolaki rajoittaa tietojen saamista tällä hetkellä.

Esimerkki 3: Analytiikka valvontatehtävissä

Patentti- ja rekisterihallituksella on tarve kehittää analytiikkaa muun muassa valvontatehtävissä, kuten säätiöiden tilinpäätösten kanssa, ja asiakaslupausten täyttämisessä.

Esimerkki 4: Tutkimustiedon supertietovaranto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on tarve kehittää analytiikkapalveluja, jotka hyödyntäisivät THL:n laajan tietovarannon lisäksi myös muiden tahojen tietovarantoja muodostaen tutkimustiedon supertietovarannon. Edellytyksenä tälle on Tieteen tietotekniikan keskus CSC:n palveluiden, erityisesti analytiikka- ja laskentapalveluiden, saaminen tukemaan tutkimuslaitosten digitalisaatiota. Toinen edellytys on toimivat yhteiset perustietotekniikkaratkaisut.

Myös Ilmatieteenlaitos on nostanut esille tarpeen hyödyntää Tieteen tietotekniikan keskuksen CSC:n palveluita. Ilmastolaskentaa tehdään nykymallissa kahdessa paikassa, Ilmatieteenlaitoksessa ja CSC:ssä eli liikenne- ja viestintäministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla. Tämä ei ole tehokasta resurssien käyttöä.

Esimerkki 5: Rajatarkastukset ja rajavalvonta

Rajavartiolaitoksella on tarve hyödyntää analytiikkaa nykyistä tehokkaammin sekä rajatarkastuksissa että rajavalvonnassa.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Poistetaan lainsäädännölliset esteet, jotta tietoja voidaan välittää viranomaisten välillä.
- Selvitetään mahdollisuudet lakimuutosesityksiin ennakoivaan analytiikkaan ja valvontaan liittyen ja tehdään tarvittavat lakimuutosesitykset.
- Varmistetaan, ettei lainsäädäntö kiellä viranomaisia yhdistelemästä tietoja eri lähteistä, myös viranomaisten ulkopuolelta, avointen rajapintojen kautta ja hyödyntämästä näin muodostunutta tietoa toiminnassaan. Tehdään tarpeellisiksi harkitut lakimuutosesitykset.
- Varmistetaan riittävä teknologiaosaaminen valtionhallinnossa sekä muodostetaan osaajapooleja, joihin kuuluvia resursseja voidaan hyödyntää sovittavin menettelyin eri virastoissa (ks. myös kohta 3.5.4 Resurssipoolit tasa-arvoisen asiakaspalvelun takaamiseksi).
- Varmistetaan perustietotekniikan toimivuus, mukaan lukien analytiikkaa tukeva infra (ks. myös 3.7.2 Valtorin toiminnan uudistaminen)
- Kehitetään säädöksiä siten, että Tieteen tietotekniikan keskus CSC Oy:n palveluiden hyödyntäminen olisi mahdollista kaikille tutkimuslaitoksille sekä korkeakoulujen lisäksi myös yliopistoille.

3.2.6 Terveystiedon ekosysteemi

Terveystiedon ympärille tulee muodostaa ekosysteemi, joka sisältää tiedon keräämisen automatisoinnin ja aineistojen systemaattisen avaamisen tutkimuslaitosten, yritysten ja viranomaisten hyödynnettäväksi. Terveystietoa tulee lähestyä yhtenä kokonaisuutena toimijariippumattomasti. Terveystiedon ekosysteemien keskeisenä tavoitteena on kansalaisille tarjottavien palveluiden yhdenvertaisuuden varmistaminen. Terveystiedon ekosysteemi voitaisiin toteuttaa osana Kansallisia sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluita (Kanta, www.kanta.fi).

Terveystiedon ekosysteemiin liittyy olennaisesti myös lupa- ja valvontaprosessit sekä tutkimusaineistojen keruu- ja arkistointiprosessit, joita yhtenäistämällä ja sähköistämällä voidaan parantaa merkittävästi tuottavuutta. Samoin laboratoriotoiminnan lähete- ja vastaustoimintaa sekä lääkkeiden tukkumyynnin tiedonkeruuta ja käsittelyprosessia voidaan tehostaa digitalisoinnin avulla.

Terveystiedon ekosysteemin avulla voidaan myös yhtenäistää EU-prosesseja ja tietorekisterejä sovittamalla yhteen kansallisia tietokantoja. Esimerkiksi manuaalista työtä voidaan vähentää merkittävästi saattamalla päätösrekisterit sähköisesti käsiteltävään muotoon. Tällä hetkellä rekistereissä ei ole myöskään yhtenäisiä tietoja julkisista terveydenhuollon palveluntuottajista. Esimerkiksi kunta voi perustaa vanhainkodin ilman ilmoitusta tai lupaa, mutta yksityiseltä palveluntuottajalta lupa vaaditaan.

Julkisesti rahoitettu terveydenhuolto ja siinä syntyvä tieto tulee saattaa kaikkien toimijoiden käytettäväksi. Vähintäänkin aggregaattitason data tulisi kerätä yhtenäisin menetelmin ja saattaa kaikkien toimijoiden käytettäväksi. Syntyvään tietokantaan pitäisi antaa pääsy ainakin sitä tarvitseville viranomaistahoille. Tietovarannot tulisi kytkeä Kansalliseen palveluväylään.

Terveystiedon ekosysteemillä on useita liittymäpintoja digitalisaation laajempiin trendeihin, kuten analytiikkapalveluiden kehittämiseen, yhden luukun periaatteeseen, Kansalliseen palveluväylään, lupa- ja valvontaprosesseihin, tutkimustiedon hyödyntämiseen, sähköiseen asiankäsittelyyn ja arkistointiin. Lisäksi terveystiedon ekosysteemillä on laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta yhdistettynä käynnissä olevaan sote- ja aluehallintouudistukseen.

Esimerkki 1: Tutkimuslupa- ja aineistonluovutusprosessit

Tällä hetkellä lainsäädäntö rajaa pääsyä sekä operatiivisen toiminnan että ennakoivan valvonnan olemassa oleviin tietokantoihin. Avainasemassa terveystiedon yhtenäiselle ja tehokkaalle hyödyntämiselle on yksityishenkilöitä koskevan terveystiedon käsittelyä koskeva lainsäädäntö sekä yhteisen datapolitiikan luominen.

Esimerkiksi tutkimuslupa- ja aineistonluovutusprosesseja voitaisiin kehittää, digitalisointia harkitusti soveltaen, yhden luukun periaatteen mukaiseksi. Tavoitteena on asiakkaan kannalta nykyistä huomattavasti nopeampi prosessi.

Esimerkki 2: Terveystiedon keräämisen rajoitteiden purkaminen

Julkiset toimijat (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos, Valvira, aluehallintovirastot, sosiaali- ja terveysministeriö) ja yksityiset toimijat keräävät tällä hetkellä terveystietoa epäyhtenäisesti. Tiedon hyödyntämismahdollisuudet ovat hyvin rajalliset ja usein toimijakohtaisesti määritellyt. Terveystiedon ekosysteemin luominen edellyttää koko prosessin sähköistämistä ja automatisointia ja samalla muun muassa paperilomakkeista luopumista.

Esteet ja rajoitteet terveystiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle eri toimijoiden kesken tulisi purkaa. Jotta tietojen nykyistä laajempi hyödyntäminen toteutuisi, on tehtävä lakimuutoksia, laajennettava tutkimusdatan hyödyntämismahdollisuuksia ja vaikutettava tutkimuksen eettisen toimikunnan tulkintoihin.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Luodaan toimintamallit ja prosessit yhdenmukaiselle terveystiedon tiedon keräämisen automatisoinnille ja aineistojen systemaattiselle avaamiselle tutkimuslaitosten, yritysten ja viranomaisten hyödynnettäväksi.

- Uudistetaan lainsäädäntöä tukemaan terveystiedon tehokkaampaa hyödyntämistä kansalaisten yhdenvertaisuuden takaamiseksi sosiaali- ja terveyspalveluissa.

3.3 Asioiden käsittely sujuvammaksi

Viranomaiset keräävät tietoa manuaalisesti monista eri lähteistä päätöksentekoa varten. Tietojen kerääminen sitoo paljon työvoimaa ja aiheuttaa asiakkaalle merkittävää viivettä käsittelyprosessissa. Tietoja voitaisiin kerätä automaattisesti eri järjestelmistä ja käsitellä robotiikan avulla. Lisäksi sujuvuutta asioiden käsittelyyn saadaan älykkäiden lomakkeiden avulla, jotka tarkastavat tietojen oikeellisuuden jo asiakkaan syöttäessä niitä.

Kuva 5: Hyötyjä asioiden sujuvammasta käsittelystä.

3.3.1 Tietojen keräämisen ja tarkastamisen automatisointi

Viranomaiset keräävät tietoa manuaalisesti monista lähteistä. Tietoja voitaisiin kerätä järjestelmistä automaattisesti ja käsitellä robotiikan avulla.

Esimerkki 1: Avioeron hakeminen

Nykytilassa avioeron hakeminen käynnistyy niin, että henkilö hakee Suomi.fi-palvelusta lomakkeen. Henkilö joko tulostaa lomakkeen tai täyttää pdf-version tietokoneella ja lähettää lomakkeen joko perinteisellä postilla tai skannattuna sähköpostin liitteenä käräjäoikeuteen. Käräjäsihteeri vastaanottaa lomakkeen ja tarkistaa tiedot muun muassa väestötietojärjestelmästä. Helsingin käräjäoikeuteen tulee päivittäin käsittelyyn noin 30 hakemusta kullekin käräjäsihteerille. Käräjäsihteeriltä kuluu aikaa puolesta päivästä päivään saapuneiden hakemusten tietojen tarkistamiseen.

Tavoitetilana on älykäs lomake, joka tarkistaa syötettyjen tietojen oikeellisuuden jo tietoja syötettäessä muun muassa väestörekisteristä. Tällöin käräjäoikeuteen siirtyvä avioerohakemus sisältää jo oikeat tiedot ja hakemuksen käsittely voidaan aloittaa. Tämä edellyttää asiakkaan vahvaa tunnistamista.

Esimerkki 2: Selvitystyö ulosottoasioissa

Tiedonhaun ja perusselvitysten tekeminen ulosottoasioissa on työlästä. Tällä hetkellä 650 henkilöä selvittää tietoja, kuten varallisuutta, tuloja ja velkoja.

Perustietojen kerääminen eri järjestelmistä voitaisiin automatisoida, mikä nopeuttaisi prosessia merkittävästi. Samalla säästettäisiin suuri määrä henkilötyötä.

Esimerkki 3: Korvausratkaisussa tarvittavat tiedot

Valtiokonttoriin korvaushakemuksiin liittyen saapuu vuosittain 200 000 asiakirjaa. Suurin osa asiakirjoista on tällä hetkellä paperisia. Osa korvaushakemuksista tehdään sähköisesti, mutta hakemus sisältää kuitenkin kymmeniä erilaisia tietoja, joita kaikkia kysytään hakemusta täytettäessä. Käytössä oleviin sähköisiin lomakkeisiin ei sisälly juurikaan älyä tai päättelyä, vaan kaikilta hakijoilta odotetaan lähtökohtaisesti kaikkia tietoja. Prosessi ei ole asiakaslähtöinen. Liiteasiakirjat toimitetaan joko samaan aikaan hakemuksen teon kanssa tai niitä toimitetaan eri lähteistä joko ennen tai jälkeen hakemuksen teon. Liitteet eivät yhdisty automaattisesti kyseiseen vahinkoon. Prosessi tulee digitalisoida.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Toteutetaan julkisiin palveluihin älykkäät lomakkeet ja vahva tunnistautuminen.
- Kehitetään automaattista tiedonkeruuta ja tarkistamista.
    - Huomioitava, että Aineistopankki-hanke (AIPA) on käynnissä, mutta tiedonkeruuongelmaan ei hankkeella ole tarjota lyhyellä aikavälillä ratkaisua.
- Osa asiakirjoista, joudutaan jatkossakin vastaanottamaan paperisena. Niiden digitalisointi ja metatietojen keruu täytyy toteuttaa koneellisesti.

3.3.2 Älykäs tarkastus- ja valvontatoiminta

Tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyviä uudistamistarpeita on tunnistettu laajasti jo muun muassa kesällä 2015 toteutetussa digihaasteessa. Näiden pohjalta käynnistettiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla lupa- ja valvontatoiminnan uudistushanke, jonka tavoitteena on yhteistyössä eri viranomaisten kanssa kehittää lupa- ja valvontatoiminnan prosesseja asiakaslähtöisesti ja parantaen eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Hanke käynnistyi kokeiluvaiheella vuonna 2015 ja jatkuu 2016.

Nykymalli tarkastus- ja valvontatoiminnassa ei tue prosessien kehittämistä asiakaslähtöisesti. Tarkastus- ja valvontatoimintoja tulee kehittää lupien myöntämisestä lähtien, siten että tarkastus- ja valvontakohteet luokitellaan riskienhallinnan näkökulmasta niiden mahdollisesti aiheuttamien riskien suuruuden mukaan. Päättelyautomatiikkaa, eli analytiikkaa ja robotiikkaa lisäämällä ja koko valtionhallinnon tietovarantoja hyödyntämällä voitaisiin nopeuttaa ja parantaa valvonnan laatua. Päättelyautomatiikalla selvissä ja rutiininomaisissa tapauksissa on mahdollista vapauttaa asiantuntijatyöpanosta uudentyyppisiin

ja vaativampiin päätöksiin. Robotiikan käyttöä tulee harkita laajemminkin valvontatehtävissä.

Valvontatoiminnan ennakointia tulee kehittää. Ennakoivuuden lisääminen esimerkiksi valvontakohteiden tunnistamisessa edellyttäisi viranomaistiedon laajempaa hyödyntämistä.

Esimerkki 1: Valviran valvonnan painopiste ennakoivuuteen

Valviralla on oikeus pyytää tietoja sähköisistä lääkemääräyksistä koskien jo käynnissä olevaa väärinkäytösepäilyä, mutta valvonnan painopisteen siirto ennakoivuuteen ja riskitapausten automaattiseen tunnistamiseen edellyttäisi nykyistä laajempaa pääsyä valvottavien rekisteritietoihin. Vastaava tilanne toistuu muilla toiminnan osa-alueilla.

Esimerkki 2: Maatalouden alkutuotannon tarkastuksissa kerättyjen tietojen hyödyntäminen

Maatalouden alkutuotantoon liittyy paljon viranomaisvaatimuksia, jotka edellyttävät usein paikan päällä tehtävää tarkastamista. Maatila-asiakkaat kokevat, että tarkastajia käy liiankin usein. Asiakkaan kuormitusta voitaisiin vähentää antamalla laajemmat mahdollisuudet jo kerättyjen tietojen hyödyntämiseen ja rakentamalla toiminta niin, että yksi tarkastaja voi kerätä tietoa mahdollisimman laajasti muidenkin tahojen hyödynnettäväksi. Tämä sekä tehostaisi toimintaa että lisäisi tarkastusasiakkaiden tyytyväisyyttä.

Esimerkki 3: Lentorobotiikka

Lentorobotiikkaa voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin poliisitoiminnassa erityisesti yleisötapahtumien valvonnassa. Lentorobotin avulla pystyttäisiin luomaan tilannekuva ja sitä kautta kohdentaa henkilötyötä tarkempaan valvontaan tapahtumapaikalla. Lentorobottien käyttöä voitaisiin mahdollisesti laajentaa muillekin aloille, esimerkiksi viljelysten kartoittamiseen, johon Evira on ehdottanut helikopterin käyttöä.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- Viranomaisten välinen tietojen vaihto ei ole aina mahdollista lainsäädännöstä johtuen (ks. kohta 3.6.1 Lainsäädännön tuki digitaalisille palveluille). Vuonna 2016 EU uudistaa tietosuojalainsäädäntöä, jolloin viranomaisten välinen tietojen vaihto saattaa vaikeutua entisestään.
- Eri viranomaiset ovat ottaneet käyttöön erilaisia alustaratkaisuja, jolloin järjestelmien välinen tietojen vaihto on hankalaa (rajapinnat).
- Jos asiat halutaan tehdä kunnolla eikä kertaluonteisesti, jotta seuraavatkin toteutukset voivat tuloksia hyödyntää, tulee valtionhallinnon toiminnan kokonaisarkkitehtuuri huomioida ja sitä kehittää myös arkkitehtuurin alempien kerrosten osalta.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Avataan tietovarantoja viranomaisten välillä.
- Avataan kansalaisille omien tietojen tarkistusmahdollisuus. EU-lainsäädäntö tulee velvoittamaan tähän keväällä 2016.
- Tiivistetään yhteistyötä eri viranomaisten välillä.

3.3.3 Oikeushallinto: Riidattomien asioiden käsittelyprosessien kehittäminen

Käräjäoikeudet käsittelevät vuosittain suuren määrän ns. riidattomia eli summaarisia asioita. Riidattomilla asioilla tarkoitetaan yleensä yksinkertaisia velkomisasioita kuten pienlainoja ja maksamattomia laskuja. Käsittely kuormittaa käräjäoikeuksia, pelkästään Helsingin käräjäoikeudessa käsitellään vuosittain noin 45 000 riidatonta asiaa.

Riidattomien asioiden käsittelyprosessi tulee miettiä kokonaan uudelleen sekä digitalisoinnin että toimijoiden roolien näkökulmasta. Käräjäoikeuden käräjäsihteerit käsittelevät 98 prosenttia riidattomista asioista, tuomarit tai notaarit eivät osallistu käsittelyyn. Pelkästään Helsingin käräjäoikeudessa kuluu riidattomien asioiden käsittelyyn vuosittain 17 henkilötyövuotta. Keskimäärin saman verran prosessissa kuluu haastemiesten työpanosta ulosottovirastoissa. Käsittelyajat ovat esimerkiksi Helsingissä pidentyneet kolmen kuukauden mittaisiksi ja jonossa on 20 000 haastehakemusta.

Nykymallin suurin ongelma on käräjäoikeuden työpanoksen kohdentuminen vääriin asioihin. Prosessissa tehdään lisäksi osittain myös päällekkäistä työtä ulosottolaitoksessa ja käräjäoikeuksissa. Käräjäoikeuden työpanos tulisi kohdistaa riidattomien asioiden käsittelyn sijaan riitaisiin asioihin, joissa tarvitaan tuomarin tai notaarin asiantuntemusta. Riidattomien asioiden käsittely voitaisiin siirtää ulosottolaitokselle.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Riidattomien asioiden käsittely siirretään ulosottovirastolle. Lisäksi prosessia sähköistetään edelleen. Käräjäoikeuksien työpanos voidaan muutoksen jälkeen kohdentaa paremmin riita-asioihin ja prosessia keskittämällä saavutetaan merkittäviä kustannussäästöjä.

3.4 Viranomaisten yhteistyö ja selkeät vastuut asiakkaan eduksi

Palvelujen digitalisointi on hankalaa, koska hallinnolliset vastuut on määritelty organisaatiolähtöisesti eivätkä ne noudata asiakkaan tarvetta ja palveluprosessin kulkua. Myös tiedonkulussa on merkittäviä ongelmia organisaatioiden välillä ja jopa sisällä. Viime kädessä asiakas kärsii, koska palvelukokonaisuus näyttäytyy sekavana. Meidän tulee merkittävästi parantaa toimintaamme asiakkaan eduksi ja alkaa toteuttaa asiakas- ja neuvontapalveluja yhteisesti.

Kuva 6: Hyötyjä viranomaisten yhteistyöstä ja selkeistä vastuista asiakkaan eduksi..

3.4.1 Asiakaspalvelun vahvistaminen yhteistyöllä

Kykymme luopua toimintatavoista ja purkaa olemassa olevia rakenteita ovat muodostumassa suureksi haasteeksi kustannustehokkuudelle, kun digitalisointi etenee. Vaikka palveluja digitalisoidaan, paperiprosessit ja kasvokkain tapahtuva asiointi ovat säilyttäneet asemansa. Tähän on vaikuttanut lainsäädännön lisäksi asiakkaiden digivalmiudet. Yleensä esteet valmiuksissa liittyvät henkilön kykyyn hoitaa asioita. Myös lainsäädäntö edellyttää palvelujen saatavuudessa esteettömyyttä ja tasavertaista kohtelua.

Esitämme, että digitaaliset palvelut ovat ensisijaisia (ks. 3.6.1 Lainsäädännön tuki digitaalisille palveluille). Samaan aikaan on löydettävä viranomaisten yhteistyönä toteutettavat joustavat asiointiratkaisut niille, jotka tarvitsevat tukea asiointiin. Asiakaspalvelu 2014 -hankeen päätyttyä valtiovarainministeriön syksyllä 2015 esittämät ehdotukset yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelulle antavat kehittämiselle hyvän perustan.[37] Lisäksi tarvitaan rohkeutta luopua viranomaiskohtaisista asiakaspalvelupisteistä ja paikallisesti toteutetuista puhelinpalveluista, jotta asiakasvirta voidaan ohjata digitaaliseen palveluun. Asiakaspalvelun vahvistaminen yhteistyöllä vaatii myös tulosohjausta samaan suuntaan.

Yhteistyöllä toteutettavan asiakaspalvelu tulee sitoa tiiviisti KaPA-viitekehykseen. Lähtökohtana tulee olla digitalisoitujen palveluiden tuettu käyttö. Asiakkaille voidaan tarjota henkilökohtaista tukea palvelupisteissä tai videoyhteyden kautta ja neuvontaa voidaan soveltuvilta osin tarjota myös puhelimitse, esimerkiksi organisoituna osaksi Kansalaisneuvonta-palvelua. Palveluneuvojalla pitää olla palvelussa mahdollisuus esimerkiksi täyttää sähköinen lomake asiakkaan puolesta, jolloin asia saadaan vireille tehokkaimmalla tavalla (ei paperilla).

[37] Yhteisen asiakaspalvelun jatkovalmistelu. Muistio 10.9.2015. Valtiovarainministeriö. http://vm.fi/documents/10623/360836/Muistio+yhteisen+asiakaspalvelun+jatkovalmistelu/d1ac50de-e6db-4d38-8851-3bee7880d8f2

Viranomaisten yhteistyönä toteutettava asiakaspalvelun kehittäminen mahdollistaa merkittäviä resurssisäästöjä, mikäli samalla luovutaan aiemmista toimintatavoista. Riittävän laajan palveluverkoston turvaaminen onnistuu myös paremmalla yhteistyöllä. Keskeistä asiakaspalvelun vahvistamisessa on monimuotoisuuden noudattaminen. Tapojen, joilla yhteistä asiakaspalvelua tuotetaan, tulee voida vaihdella. Joillakin alueilla voi olla järkevintä hyödyntää esimerkiksi Kelan tai Verohallinnon toimipisteverkostoa, kun taas toisaalla voidaan luoda liikkuva palvelupiste (vrt. liikkuva terveysasema). Lisäksi asiakaspalvelun saatavuudessa voidaan hyödyntää esimerkiksi kirjastoja (videoyhteys palvelupisteeseen) tai kotihoitopalveluja. Myös palvelupisteiden palveluvalikoima voi vaihdella, sillä verkostomaisessa toimintatavassa palveluiden saatavuus voidaan toteuttaa palvelupisteiden videoneuvottelu- ja Lync-yhteyksien avulla.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Määritetään selkeä omistajuus yhteisen asiakaspalvelun jatkokehittämiselle. Sitoutetaan hallinnonalat yhteistyöhön, jotta samaan aikaan pystytään soveltuvin osin luopumaan virasto- tai aluekohtaisesti tuotetuista asiakaspalvelukanavista. Kootaan esimerkiksi alueellisesti toteutetut puhelinpalvelut valtakunnallisiksi palveluiksi.
- Toteutetaan yhteisen asiakaspalvelun kehittäminen tiiviissä yhteistyössä kansallisen palveluarkkitehtuurin kanssa. Kirkastetaan nykyisten 184 yhteispalvelupisteen ja viiden asiointipisteen rooli.[38]
- Selvitetään, missä neuvontapalveluissa voidaan hyödyntää Kansalaisneuvonta-palvelua, joka jo nykyisellään avustaa kansalaisia esimerkiksi passihakemuksen täyttämiseen liittyvissä kysymyksissä.
- Kokeillaan monimuotoisia toimintatapoja tuottaa yhteistä asiakaspalvelua. Mahdollistetaan myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden osallistuminen palvelujen tuottamiseen.
- Organisoidaan aiempien pilotointien ja uusien kokeilujen pohjalta joustava asiakaspalvelupisteiden verkosto, jossa toiminnan lähtökohtana digitaaliset palvelut ja niiden käyttöön tarjottava tuki. Verkoston toiminnassa hyödynnetään laajasti esimerkiksi video- ja Lync-yhteyksiä.
- Yhteisen asiakaspalvelun kehittäminen linkittyy tarpeeseen käyttää valtionhallinnon taloudellisia resursseja ja osaamista nykyistä joustavammin (ks. 3.5.1 Joustavuutta resurssien suunnittelulla ja 3.5.3 Osaaminen laajasti käyttöön). Rakenteiden tulisi toimia yhteistyön mahdollistajina.

[38] Yhteispalvelu. Valtiovarainministeriö. [Viitattu 15.12.2015]. http://www.yhteispalvelu.fi/intermin/hankkeet/yp/home.nsf/pages/indexfin

3.4.2 Vastuiden selkeyttäminen

Viranomaisten välinen työnjako ei näyttäydy selkeinä asiakkaille, minkä lisäksi toimijoiden epäselvät vastuut ja roolit aiheuttavat tehottomuutta prosesseissa. Asiakaskokemuksen ja tehokkuuden kehittämisen lisäksi vastuita selkeyttämällä varmistetaan, ettei mitään olennaista jää tekemättä. Seuraavaksi kuvaamme esimerkkejä esille nousseista tehtävistä, jotka sisältävät päällekkäistä ja rinnakkaista tekemistä, ja joiden vastuissa voisi olla tarkennettavaa. (ks. myös 3.2.3 Viranomaistiedon jakaminen organisaatioiden välillä).

Esimerkki 1: Kaupparekisterin ja yritysrekisterin yhdistäminen

Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisterin[39] ja Tilastokeskuksen yritysrekisterin[40] tietosisällöt tulee käydä läpi. Molemmissa rekisteröidään yritysten ja yhteisöjen perustietoja. Ehdotamme rekisterien yhdistämistä soveltuvilta osin. Tavoitteena on keskittää yritys- ja yhteisötiedot valtiolla yhteen rekisteriin, parantaa tuottavuutta sekä keventää yritysten ja yhteisöjen tiedonantovelvoitteita.

Esimerkki 2: Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon luvat yhdeltä viranomaiselta

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon lupia myöntää sekä Valvira että aluehallintovirastot. Lupien myöntämiseen liittyvien tehtävien keskittäminen yhdelle viranomaiselle tulee selvittää. Lupa-asioiden hoitaminen nähdään mahdollisena toteuttaa paikkakuntariippumattomasti.

Aluehallintovirastot toimivat itsenäisinä alueellisina yksikköinä, eikä lupien käsittelyssä ole esimerkiksi yhteistä työjonoa eri toimipisteiden välillä. Nykyisessä toimintamallissa sekä Valvira että aluehallintovirastot tarjoavat asiakkaille palvelut lupahakemuksen jättämiseen eri tavoin ja eri kanavin. Esimerkiksi puhelinpalveluissa on päällekkäisyyttä, minkä lisäksi virastoilla on käytössä eri järjestelmät esimerkiksi asianhallinnassa. Näin ollen sähköistä asiointia kehitettäessä on rakennettava useita rajapintoja, mikä lisää kustannuksia.

Nykyinen vastuunjako johtaa myös siihen, että asiakas joutuu asioimaan sekä aluehallintoviraston että Valviran kanssa. Esimerkiksi yhdellä paikkakunnalla aluehallintoviraston luvalla toimintansa aloittanut lääkärikeskus voi joutua hakemaan uutta lupaa Valviralta laajentaessaan toimintaansa valtakunnalliseksi.

Esimerkki 3: Asunto- ja huoneistorekisterin sekä kiinteistörekisterin tiedot yhteen rekisteriin

Väestörekisterikeskuksella (asunto- ja huoneistorekisteri), Maanmittauslaitoksella (kiinteistörekisteri) ja Patentti- ja rekisterihallituksella (asunto-osakeyhtiöt kaupparekisterissä) on saman aihealueen rekisteritehtäviä. Näiden lisäksi Verohallinnolla on edellisiin liittyen omistustiedot. Rekisterien tietosisältöjä ja tietojen hyödyntämistä tulisi tarkastella kokonaisuutena ja selvittää yhdistämismahdollisuudet siten, että tiedot tallennettaisiin kertaalleen vain yhteen paikkaan.

---

[39] Kaupparekisteri. Patentti- ja rekisterihallitus. [Viitattu 15.12.2015]. https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri.html
[40] Yritysrekisteri. Tilastokeskus. [Viitattu 15.12.2015]. http://www.stat.fi/tup/yritysrekisteri/index.html

Kehittämisehdotus linkittyy asunto-osakeyhtiöiden osakekirjojen sähköistämiseen, mikä mahdollistaisi sähköisen asuntokaupan.

Rekisterien ja roolien selkeyttäminen voisi helpottaa tiedon hyödyntämisen näkökulmasta esimerkiksi nykyisin liian hidasta tiedon siirtymistä julkishallinnon sisällä tarkasteltaessa Hätäkeskuslaitosten toimintaa. Kuntaliitosten yhteydessä Hätäkeskuslaitokset joutuvat tekemään manuaalisia päivityksiä järjestelmiin kadunnimikonfliktien torjumiseksi, sillä kartta- ja kaavoitustiedot (toimijoina kunnat, Maanmittauslaitos, Väestörekisterikeskus) päivittyvät nykymallissa Hätäkeskuslaitosten järjestelmiin neljä kertaa vuodessa. Sitä ei voida pitää riittävänä hätäilmoitusten käsittelyssä.

Esimerkki 4: Paikkatietojen hallinta

Työnjako Maanmittauslaitoksen ja Geologian tutkimuskeskuksen välillä paikkatietojen hallinnassa ja hyödyntämisessä on syytä ottaa tarkasteluun. Olisi hyvä tunnistaa sellaiset kansallisen paikkatietoinfrastruktuurin osat, joihin kohdistuu laajaa käyttötarvetta, ja jotka Maanmittauslaitos voisi tuottaa palveluna niitä tarvitseville organisaatioille. Siten esimerkiksi Geologian tutkimuskeskuksen kaltainen toimija voisi keskittyä omaan ydintoimintaansa ja hyödyntää sovitusti Maanmittauslaitoksen tuottamaa palvelua omien vastaavien ratkaisujen tuottamisen sijaan. Paikkatiedon viitearkkitehtuurityön loppuunsaattaminen[41] tukee yhteistyön kehittämistä.

Esimerkki 5: Tuomioistuinten toimintaympäristön yhtenäistäminen

Tuomioistuimet yleisesti ovat hyvin itsenäisiä virastoja. Yhteistä toimintaa tai toiminnan rajapintojen yhdistämistä ei ole esimerkiksi hallinnossa. Nykytilassa jokaisella virastolla on omat käytännöt, mikä osaltaan on tarpeen. Toimintaympäristön yhtenäistämisessä ja mahdollisesti yhdistettävissä käytännöissä tulee huomioida, että toiminnan ratkaisut ovat ajoittain hyvinkin erilaisia tuomioistuinten välillä.

Lisäksi, esimerkiksi poliisi, syyttäjä ja Tilastokeskus käyttävät samoista asioista eri koodistoja, kuten esimerkiksi rikosnimikkeistä. Koodistoja ylläpidetään käsin kussakin virastossa. Koodistot tulisi harmonisoida niin, että Suomessa olisi yksi yhtenäinen koodisto, jolla olisi yksi ylläpitäjä. Kansainvälistä harmonisointia ei ole tulossa, sillä koodistot eivät ole EU:n tasolla yhteismitallisia kansallisten rikoslakien vuoksi.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Selvitetään vastuullisten ministeriöiden ja virastojen yhteistyönä, miltä osin edellä kuvattujen tehtävien organisoinnissa ja vastuunjaoissa on tarkennettavaa huomioiden mahdollisuudet tehostaa toimintaa.
- Lisätään yhteistyötä ja poistetaan raja-aitoja viranomaisten välillä.

[41] Paikkatiedon viitearkkitehtuuri. Maanmittauslaitos. [Viitattu 15.12.2015]. http://www.paikkatietoikkuna.fi/web/fi/viitearkkitehtuuri

- Pienenä konkreettisena eleenä avataan sähköiset kalenterit kaikkien käyttöön koko valtionhallinnossa.
- Kehitetään ja hyödynnetään hallinnonalojen sisäisiä ja poikkihallinnollisia yhteisiä toimintatapa- ja järjestelmäratkaisuja sekä tietovarantoja.

3.5 Osaaminen ja resurssit joustavammin käyttöön

Valtionhallinnossa työskentelee ammattitaitoista väkeä, mutta rakenteet estävät osaamisen joustavaa hyödyntämistä. Määrärahojen joustavampi käyttö ja henkilöstön liikkuvuus valtionhallinnon sisällä helpottavat ketterää kehittämistä ja osaamisen hyödyntämistä yli organisaatiorajojen. Tunnistamalla valtion keskeisimmät palveluketjut, voidaan ne resursoida tarpeen mukaan, ei virastolähtöisesti. Myös osaamis- ja palvelupooleja tulee hyödyntää. Työsopimus- ja työaikalainsäädäntöä on uudistettava vastaamaan digitaalisen maailman tarpeita. Myös digitaalinen osaaminen ja työvälineiden taso on saatava samalle tasolle koko valtionhallinnossa. Tiedon avoimuudesta ja hyvien käytäntöjen jakamisesta on tultava itseisarvo viranomaisten välillä.

Kuva 7: Hyötyjä osaamisen ja resurssien joustavammasta käytöstä.

3.5.1 Joustavuutta resurssien suunnittelulla

Talouden suunnitteluun ja rahoitukseen liittyviä kehitysehdotuksia sisältyi noin 20 haastatellun viraston kehittämisehdotuksiin. Teema nousi esille myös #sinunidea-kampanjassa. Talouden viisivuotinen suunnittelukausi (talousarvioehdotukset ja valtiontalouden kehykset), rahoitusmallit ja päätöksenteko eivät tue nykyisellään ketterää kehittämistyötä ja innovointia. Resurssisuunnittelua tulisi tehdä enemmän palveluketjujen näkökulmasta, ei organisaatiolähtöisesti. Tietoa olisi jaettava jo suunnitteluvaiheessa poikkihallinnollisesti. Ohjauksen ja budjetoinnin tulisi tukea ketterämpiä toimintatapoja mahdollistaen määrärahan ja muun rahoituksen sekä henkilöresurssien joustavan käytön, ideoiden jakamisen sekä nykyistä laajemman tutkimus- ja kehittämisyhteistyön.

Usein suunnittelua ja budjetointia tehdään pieninä kokonaisuuksina, mikä heikentää määrärahojen käytön joustavuutta jo viraston sisällä. Esimerkkinä viraston sisällä toteutetusta joustavasta suunnittelusta voidaan nostaa esille Liiken-

neviraston keskitetty tutkimus- ja kehitystoiminta. Tutkimus- ja kehittämistoiminnolle (T&K) on osoitettu ja vastuutettu toimintamenomääräraha. Määrärahasta myönnetään projektille rahoituspäätös ja käynnistymislupa, kun T&K-projektilla on hyväksyttävä tarvelähtöinen projektiehdotus ja projekti on valmis käynnistymään. Menettelyssä pääpaino on projektien hyvässä valmistelussa, jossa varmistetaan konsernistrategian painopisteiden toteutuminen ja hankkeiden keskinäinen priorisointi. Tällä tavalla kehittämishankkeita pystytään toteuttamaan ketterästi, mahdollistaen myös nopeat projektien aloitukset ja kokeilut.

Kehittämishankkeet tulisi vastaavasti toteuttaa keskitetymmin myös hallinnonala- ja mahdollisuuksien mukaan valtionhallintotasolla. Virastojen toimintamenoista irrotettu yhteinen tutkimus- ja kehittämispooli tukisi poikkihallinnollista, palveluketjuihin perustuvaa kehittämistä.

Esteitä nykytilassa tämän toteuttamiselle:

- Kehyssuunnitelmien lukkoon lyöminen viideksi vuodeksi eteenpäin ei tue nopeaa muutoksiin reagointia eikä hankesuunnittelua.
- Koetaan, että ICT-hankkeiden osalta valtiovarainministeriön lausuntomenettelyssä (5 milj. euron ja 1 milj. euron hankkeet) painottuvat teknologiset ja kustannushyötyyn liittyvät näkökulmat. Vaarana on, että toiminnan kehittämisnäkökulma jää taka-alalle. Haasteeksi on koettu myös laajasti yhteiskuntaa hyödyttävien hankkeiden vaikutusten arviointi sekä kehitettävien palveluiden ylläpitokustannusten huomiointi elinkaarimallin mukaisesti.
- Valtionhallinnon organisaatiot ovat kooltaan pieniä ja rakenteet joustamattomia, mikä heijastuu tehottomana määrärahan käyttönä. Virastotasolle budjetoidut kehittämisrahat ovat monin paikoin vähäisiä ja jopa riittämättömiä. Suuremmat kokonaisuudet toisivat joustavuutta myös kehittämiseen.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Uudistetaan suunnitteluprosessi viraston sisällä: virastokohtaisista määrärahapooleista vapautetaan rahaa hakemuksesta esimerkiksi kehittämisprojekteille.
- Toteutetaan hallinnonala- tai valtionhallintotasolla yhteiset tutkimus- ja kehittämismäärärahapoolit. Näin voidaan toteuttaa virastojen yhteisiä T&K-hankkeita ketterästi, mahdollistaen myös nopeat projektien aloitukset ja kokeilut sekä saavuttaa synergiaetuja.
- Perustetaan virat koko valtioneuvostotasolle, ei virastotasolle (ks. 3.5.3 Osaaminen laajasti käyttöön).
- Perustetaan uudenlaisia kevyesti organisoituja poikkihallinnollisia kehittämis- ja innovointiryhmiä, jotka tekevät ehdotuksia yhteisiksi innovaatioiksi ja kehittämistehtäviksi. Ryhmien työskentely voidaan käynnistää virtuaalisesti esimerkiksi digitalisaatioselvitykseen osallistuneiden asiantuntijoiden piirissä.

- Arvioidaan uudelleen valtiovarainministeriön hankelausuntomenettely ja huomioidaan sen ketteryys. Toiminnan kehittämisessä lähtökohtana on oltava valtion yhteiset linjaukset teknologia-arkkitehtuurista, mutta ydintoiminnan kehittämisen omistajuuden on oltava substanssilla tai liiketoiminnalla. Hankelausuntomenettelyssä on oltava riittävä koordinointi budjetin suunnitteluun (JulkICT ja budjettiosasto). Menettely on toteutettava siten, etteivät hankkeiden aloitukset viivästy. Menettelyllä tulisi varmistaa, ettei sellaisia kehittämistehtäviä käynnistetä, joiden tulevia ylläpitokustannuksia ei ole vastuutettu ja rahoitettu.
- Digitalisoidaan toiminnan ja talouden suunnitteluprosesseja. Keskeistä suunnittelun kehittämisessä on myös käyttää nykyistä yhtenäisempiä käsitteitä ja toimintatapoja, mikä osaltaan mahdollistaisi eri suunnittelujärjestelmissä olevan tiedon kokoamisen yhteen. Toimintatapojen kehittäminen tukisi tietojen jakamista ja tiedolla johtamista poikkihallinnollisesti jo suunnitteluvaihteessa.
- Hyödynnetään analytiikkaa ja robotiikkaa controller-toiminnoissa siten, että taloustietoa voidaan koota useasta lähteestä ja automatisoida sen käsittelyä ja analysointia. Esimerkiksi raportteja voidaan muodostaa automaattisesti.
- Määrärahojen joustavampaa käyttöä tukisi menettely, jossa virasto voisi vapauttaa myönnettyä määrärahaa väliaikaisesti yhteiseen pooliin menettämättä sitä lopullisesti. Tästä olisi hyötyä esimerkiksi nykyisessä maahanmuuton määrärahatarpeessa.

3.5.2 Henkilöstöhallintoa ohjaava lainsäädäntö tähän päivään

Virkamieslainsäädännössä on piirteitä, jotka eivät sovellu digitaaliseen maailmaan. Lainsäädäntö jää tältä osin jatkuvasti jälkeen ja sen uudistamistarve on ilmeinen. Lisäksi lainsäädännön uudistamisella voitaisiin tehostaa hallintoa.

Esimerkki 1: Virkamieslainsäädäntö kokonaisuutena ja virkasuhteesta luopuminen osittain

Palvelussuhteen julkisoikeudellinen luonne ei ole tarkoituksenmukainen kaikissa valtionhallinnon tehtävissä. Valtion virkasuhteissa olennaista on julkisen vallan käyttö, mikä liittyy erityisesti valtioneuvoston ja virastojen ylimpiin tehtäviin, oikeushallintoon sekä turvallisuus- ja maanpuolustussektorin tehtäviin. Sen sijaan hallinnollisissa tehtävissä on harvemmin julkisen vallan käytön näkökulmaa.

Virkamieslaki ja -asetus on erittäin tarkalla tasolla säädetty kokonaisuus, joka ohjaa suurta osaa henkilöstöhallinnon työstä ja jonka soveltamisessa ei ole mahdollista tehdä joustavoittavia poikkeuksia. Esimerkiksi voimakkaat oikeusturvamenettelyt, kuulemiset ja valitusoikeus, kangistavat muutosten toteuttamista sekä henkilöresurssien yhteiskäyttöä virastojen välillä. Menettelytapojen ja muotoseikkojen noudattaminen ohittaa toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden.

Tilanne paranisi, jos pääasiallinen palvelussuhde olisi virkasuhteen sijasta työsopimussuhde, jossa sovitaan sekä tehtävistä että palkkauksesta.

Esimerkki 2: Työaikalainsäädäntö

Työn tekemisen tavat ovat digitalisaation myötä muuttuneet valtavasti, mutta valtion virka- työehtosopimusten taustalla oleva työsopimus- ja työaikalainsäädäntö perustuu edelleen manuaaliaikaan sekä vanhentuneisiin käsityksiin työajasta, sen seuraamisesta ja sitomisesta työn tekemisen paikkaan. Sellaiset asiat kuten työaikasääntely, tuntien seuraaminen, lepoajat ja työaikakorvaukset estävät paikoitellen järkevän, joustavan työn tekemisen ja haittaavat pahimmillaan tulosten saavuttamista.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Selvitetään, mitkä ovat sellaisia valtionhallinnon tehtäviä, joihin virkasuhde todellisesti soveltuu. Tämä voitaisiin tehdä seuraavan virkamieslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Vastaava jako on jo tehty kunnan viranhaltijoiden osalta ja kuntien hallinnossa pääasiallinen palvelussuhde on työsopimussuhde.
- Käynnistetään valtionhallinnossa kokeilu, jossa pilottiorganisaatioissa siirrytään määräajaksi kokonaistyöaikaan ja kokonaispalkkaan. Käytännössä kokeilu tarkoittaa sitä, että lisätään virasto-, viikko- ja jaksotyöajan rinnalle uusi työaikamuoto *kokonaistyöaika*. Kokonaistyöaikaajattelussa työ tehdään siellä, missä se on tarkoituksenmukaisinta ja siihen aikaan, kun se on järkevintä ja siitä ei makseta lainkaan työaikakorvauksia. Työajan seurantaa ei olisi, vaan työaikakirjanpito perustuisi teoreettiseen 36 tuntia 15 minuuttia viikkotyöaikaan, joka kohdennettaisiin HR-järjestelmässä toiminnoille. Toinen, nykyisiin sopimuksiin helpommin soveltuva vaihtoehto olisi laajentaa jo nykyisin paikoin käytössä olevan yksilöllisen työajan käyttöä.

3.5.3 Osaaminen laajasti käyttöön

Valtionhallinnossa työskentelee hyvin ammattitaitoisia asiantuntijoita, mutta rakenteet estävät osaamisen joustavaa hyödyntämistä.

Henkilöstön liikkuvuus valtionhallinnon sisällä on nykytilassa monimutkaista sekä sisältää riskejä. Henkilökierron periaatteiden mukaan lähettävä virasto maksaa liikkujan palkan, mikä ei kannusta virastoja liikkuvuuden lisäämiseen. Yhtenä mahdollisuutena olisi pooliajattelun lisääminen. Pooliajattelua on ehdotettu erityisesti ICT-hankehenkilöstölle sekä hankejohtajille. Poolien koordinointi voisi olla palvelukeskusten vastuulla.

Henkilökiertoa ohjaavat tällä hetkellä virkamieslaki (20§)[42] ja valtionhallinnon henkilökierto-opas (2012)[43]. Virkamieslain 20§:än on tulossa selvennyksiä (osittainen työskentely toisen viraston palveluksessa), mutta selvennykset eivät poista henkilökierron käytännön haasteita. Sisäisen liikkuvuuden näkökulma puuttuu kokonaan valtiovarainministeriön ohjeistuksesta, vaikka siihen yleisesti kannustetaan. Samoin ohjeistus toimii osittain nykyisiä henkilöstösuunnittelun, henkilökierron ja ura- ja seuraajasuunnittelun tavoitteita vastaan. Ohjeistus lähtee siitä oletuksesta, että lähettävä virasto maksaa palkan, mikä ei kokemusten mukaan edistä tehtäväkiertoa. Henkilökierto organisaatioiden välillä ja asiantuntijapoolit on nostettu esiin myös #sinunideasi -kilpailussa.

Digitalisaatio-osaamisessa on tunnistettu puutteita alkaen siitä, miten digitalisaatio ymmärretään. Digitalisaatiota ajatellaan usein tietohallinnollisena asiana ja keskitytään laitteisiin, internetin käyttöön tai korkeintaan nykyprosessien sähköistämiseen sellaisenaan. Tarvitsemme digi-osaamisen kehittämistä valtionhallinnon ylimmästä johdosta alkaen. Osaamisen kehittäminen on pakollista, jotta varmistetaan valtionhallinnon palvelujen ajantasaisuus.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Määritellään digiosaamisen kehittämisestä vastaavat toimijat, jotka käynnistävät tarvittavat toimenpiteet. Aloitetaan digi-osaamisen kehittäminen tunnistamalla osaamistarpeet. Korostetaan out of the box -ajattelua eli keskitytään miettimään miten palvelut voisi tuottaa kokonaan uudella tavalla. Autetaan virastojen johtoa ymmärtämään teknologian mahdollisuudet sekä kannustetaan poikkihallinnollisten, päästä päähän -prosessien digitalisointiin.
- Perustetaan digi-osaajien pooli, joka olisi joustavasti virastojen käytettävissä.
- Poistetaan virastojen välisen tehtäväkierron esteet. Muutetaan säädöksiä niin, että henkilön siirtymisestä ja palkkakustannusten jaosta virastojen välillä voidaan sopia virastojen välillä joustavasti. Toisena vaihtoehtona, jota tulee pohtia, on tehtäväkierron keskitetty rahoitus.
- Tehdään sisäisen liikkuvuuden nopeita kokeiluja, esimerkiksi määritellään muutama virasto, joiden kesken vaihdetaan asiantuntijoita/johtajia lyhyissä kehityshankkeissa. Palvelussuhde säilyy lähettäjävirastoon, joka maksaa saman palkan, mahdollistetaan vain väliaikainen työskentely toisen viraston tiloissa ja tehtävissä.
- Kannustetaan sisäiseen liikkuvuuteen virastojen sisällä esimerkiksi tiimivierailupäivillä, joissa työntekijä osallistuu vaikkapa kaksi päivää toisen tiimin työskentelyyn, palavereihin, asiakastapaamisiin. Kokeilusta viestitään tehokkaasti.

---

[42] Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750**.** [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750#a750-1994

[43] Valtion henkilökierto-opas, 2012. [Viitattu 14.12.2015]. http://vm.fi/documents/10623/307719/Valtionhallinnon+henkil % C3%B6kierto-opas/e3892bac-ecd7-4c05-8fb5-7e9d364eadeb

- Tehdään poolikokeiluja (esim. ICT-hankehenkilöstö, hankejohtajat, hankinta, toimitilat). Hyödynnetään poolien kokoamisessa Valtiolle.fi -palvelua. Pooliajattelun järkevä hyödyntäminen edellyttäisi, että virat eivät olisi enää virastokohtaisia vaan perustettaisiin esimerkiksi valtioneuvostotasolle (ks. kohta 3.5.1 Joustavuutta resurssien suunnittelulla).

3.5.4 Resurssipoolit tasa-arvoisen asiakaspalvelun takaamiseksi

Monet viranomaiset toimivat useilla paikkakunnilla siten, että jokaisella alueorganisaatiolla on oma toimintatapansa ja omat resurssinsa. Tämä voi vaarantaa tasa-arvoisen asiakaspalvelun, sillä asukasluvultaan pienemmällä paikkakunnalla saattaa olla suhteessa enemmän resursseja asiakaspalveluun kuin suurissa kaupungeissa. Käytännössä tämä ilmenee siten, että esimerkiksi passin saattaa saada pienellä paikkakunnalla nopeammin kuin vaikkapa Helsingissä tai asioiden käsittelyajat käräjäoikeuksissa poikkeavat suuresti toisistaan. Resurssien käytön tehokkuus puoltaa virtuaalisten resurssipoolien perustamista, jolloin viranomainen voi tarjota paikkakunnasta riippumatonta palvelua. Samoin viranomaisten puhelinpalveluiden tulisi olla valtakunnallisia.

Usein palvelu voitaisiin siirtää verkkoon. Asiakaspalvelussa tulisi hyödyntää laajasti robotiikkaa ja ratkaisutietokantoja, jolloin vain mutkikkaimmat kysymykset siirtyisivät asiakasneuvojien käsiteltäväksi. Palvelua tulisi tällöinkin tarjota ensisijassa sähköisesti, esimerkiksi chat-palveluna. Samoin sosiaalista mediaa voitaisiin hyödyntää asiakaspalvelussa ketterämmin, tällöinkin paikkakunnasta riippumatta. Asiakaspalvelun järjestämisessä tulisi aina selvittää mahdollisuudet yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin ja Kansalaisneuvonnan hyödyntämiseen (ks. 3.4.1 Asiakaspalvelun vahvistaminen yhteistyöllä).

Lainsäädännöllä voidaan edistää digitaalisten palveluiden tuottamista ja resurssipooliajatteluun siirtymistä. On kuitenkin huolehdittava siitä, että myös sellaiset käyttäjäryhmät, joilla on vaikeuksia tai esteitä käyttää digitaalisia palveluita, tulevat huomioiduksi.

Kela käsittelee hakemuksia paikkakunnasta riippumatta. Esimerkiksi Helsingissä asuvan henkilön hakemusta voidaan käsitellä Jyväskylän toimipisteessä. Toinen hyvä esimerkki on Verohallinto, jossa esim. muutosverokortti tilataan palvelusta, jota hoidetaan monella paikkakunnalla.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Selvitetään luvat, joita voi tällä hetkellä hakea usealta viranomaiselta ja päätetään tehtävien mahdollisesta keskittämisestä yhteen organisaatioon (esimerkiksi yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon luvat: lupia myöntää sekä Valvira että aluehallintovirastot).
- Kehitetään alueellisesti toimivien organisaatioiden toimintaa siten, että yhä laajemmin hyödynnetään Kelan ja Verohallinnon tapaa tuottaa palveluita paikkakuntariippumattomasti. Eri aluepisteille tulee saada esimerkiksi yhteiset työjonot ja resurssit, minkä lisäksi esim. puhelinpalvelut tulee tuottaa valtakunnallisesti.

- Siirrytään asiakaspalvelussa mahdollisimman pian nykyaikaisten välineiden (ratkaisutietokannat, chat, sosiaalinen media) hyödyntämiseen, jolloin paikasta riippumaton palvelu helpottuu.
- Hyödynnetään laajasti yhteisiä asiakaspalvelupisteitä ja Kansalaisneuvontaa (ks. 3.4.1 Asiakaspalvelun vahvistaminen yhteistyöllä).
- Kehitetään ja laajennetaan organisaatioiden asiakaspalveluosaamista.
- Laajemmassa mittakaavassa resurssipoolien perustaminen edellyttää lainsäädännön tukea sähköiselle asioinnille ja tietojen hyödyntämiselle viranomaisten välillä (vrt. kohta 3.6.1 Lainsäädännön tuki digitaalisille palveluille). Samalla on myös huolehdittava tukipalveluiden järjestämisestä niiden henkilöiden osalta, jotka eivät voi asioida viranomaisen kanssa sähköisesti. Tarvittaessa palvelutuki on tuotava asiakkaan luokse (esimerkiksi kotipalvelu, laitokset jne.)

3.5.5 Työskentelytavat ja välineet tukemaan toimintaa

Eräillä hallinnonaloilla ja virastoissa on puutteita työvälineissä tai modernien työskentelytapojen käyttöönottoon liittyy esteitä. Puutteet aiheuttavat tehottomuutta toimintaprosesseissa sekä estävät tehokkaan kommunikaation yhteistyökumppaneiden kanssa. 2010-luvun tekniset laitteet ja toimistojärjestelmät mahdollistaisivat sidosryhmäyhteistyön laajentamisen prosessien kehittämisessä ja toimeenpanossa. Hyödyt toteutuisivat nopeasti.

Esimerkki 1: Puutteet käräjäoikeuksien työvälineissä

- Oikeushallinnon käräjäoikeuksissa sähköpostijärjestelmänä on Lotus Notes. Tämä estää järkevää sidosryhmäyhteistyötä, kun esimerkiksi kalenterivarauksia ei voida tehdä viraston ulkopuolella.
- Käytössä olevat open office -välineet estävät tiedostojen siirtämisen sujuvasti eri osapuolten välillä.
- Virkakännyköitä ei ole, henkilöstöllä on pöytäpuhelimet huoneissa. Tämä hidastaa toimintaa.
- Istuntoaikataulujen organisointi vie hyvin paljon aikaa osittain siksi, että sähköisiä välineitä kalenteriaikojen sopimiseen ei ole. Yhteiset aikatauluperiaatteet ja kalenterointi lyhentäisivät asioiden käsittelyaikoja.
- Valtion yhteiskäytössä olevat sähköiset työvälineet (esim. Lync) puuttuvat. Ne mahdollistaisivat sujuvamman yhteydenpidon eri toimijoiden välillä (esim. syyttäjälaitos). Nykytilassa käytössä on vain videoneuvottelulaitteita, joita on liian vähän ja joissa on suojattu yhteys (Haltikin tarjoamat, TUVE-verkossa)

Esimerkki 2: MMM:n neuvotteluvälineet

Maa ja metsätalousministeriön alaiset virastot toimivat hyvin hajautetusti ja itsenäisesti. Yhdenmukaisia virtuaalisia neuvotteluvälineitä ei ole. Tämä on

haaste Valtioneuvoston hallintoyksikölle ja Valtorille.

Esimerkki 3: Taiteen edistämiskeskuksen neuvotteluvälineet

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisesta Taiteen edistämiskeskuksesta puuttuu videoneuvotteluvälineistö. Vain Lync on käytössä tällä hetkellä. Välineistö helpottaisi alueellisen organisaation toimintaa ja vähentäisi sähköpostitulvaa.

Esimerkki 4: Etätyön laajentamisen haasteet

Etätyön laajentamisessa on ongelmia esimerkiksi Tilastokeskuksella. Syynä ovat tietoturvariskit. Tullissa ajasta ja paikasta riippumattoman työn edellytykset eivät vielä ole kunnossa. Ne toteutetaan yhteistyössä Valtorin kanssa Kauko-projektissa, mutta projekti on Tullin mukaan merkittävästi viivästynyt.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Hankitaan kaikkiin organisaatioihin modernit välineet. Varmistetaan uusien välineiden tehokas hyödyntäminen kouluttamalla henkilöstöä.
- Saatetaan monipaikkaisen työn edellytykset kuntoon mahdollisimman laajasti koko valtionhallinnossa.

3.5.6 Oppiminen huippuorganisaatioilta

Haastatteluissa virastoja pyydettiin nimeämään kansallisia ja kansainvälisiä vertailukehittämisen (benchmark) organisaatioita sekä näiden parhaita käytäntöjä digitalisaation näkökulmasta. Julkishallinnossa tehdään vertailua muihin organisaatioihin, mutta tuntuma on, että muiden kokemuksia ei hyödynnetä niin tehokkaasti kuin olisi suotavaa. Hyvin tehty vertailukehittäminen on työlästä, sillä taustaselvitykset, maakuvaukset, haastateltavien asiantuntijoiden tunnistaminen ja rahoitusmallien selvitys vie aikaa. Verrokkiorganisaatioiden kokemuksista oppiminen ja hyvien käytäntöjen kopioiminen voisi kuitenkin tuoda merkittäviä säästöjä julkishallintoon.

Haastatteluissa kotimaisista organisaatioista selvästi eniten vertailukehittämisen mainintoja saivat Verohallinto, Maanmittauslaitos, Kela ja Trafi. Ulkomaisten osalta haastatteluissa esiintyivät useimmin Hollanti, Iso-Britannia, Ruotsi, Viro, Tanska ja Norja. Haastattelujen perusteella voisikin todeta, että yhteydet pohjoismaisiin yhteistyökumppaneihin ovat melko hyvät, mutta muiden maiden vahvuuksia ei tunneta. Suomesta käydään kohtuullisen vähän tutustumassa muiden maiden vastaaviin toimintoihin. Olisi hyvä syventää tietämystä niiden maiden käytännöistä, joihin viitataan julkishallinnon palveluiden digitalisointia käsittelevissä kansainvälisissä tutkimuksissa (esimerkiksi Kanada, Singapore ja Australia).

Esimerkki 1: Kotimaiset huippuorganisaatiot

Verohallinnon vahvuuksina nähtiin asiakkaan näkökulman huomiointi palvelujen digitalisoinnissa, hyvä käyttöliittymä, paikasta ja osin ajasta riippumattomat

valtakunnalliset palvelut sekä prosessien uudistamiskyky. Asiakaskokemus Verohallinnon sähköisissä palveluissa on hyvä, vaikka taustalla tehtävä manuaalinen työ saattaisi olla mittavaa.

Maanmittauslaitoksen osalta kehuttiin toiminnan organisointia, järjestelmien nykyaikaisuutta, sähköistettyjä paikkatietoja, avoimia aineistoja sekä rajapintoja.

Kelan vahvuuksina nähtiin prosessien digitalisointi, sähköinen asiakirjahallinto, työjonojen tehokas käsittely sekä automatisoidut palvelut. Kelan sähköisiä palveluita pidettiin myös selkokielisinä ja helppokäyttöisinä.

Myös Trafi mainittiin useita kertoja kansallisena vertailukehittämisen organisaationa. Trafin vahvuuksina nähtiin ketterät kehittämismenetelmät sekä laaja-alaisuus ja ennakkoluulottomuus kehittämistyössä.

Useat haastatellut mainitsivat myös pankki- ja vakuutusyhtiöitä, jotka ovat omaksuneet uudenlaisen asiakkuusajattelun ja hyödyntävät mobiilipalveluita tehokkaasti. Vakuutusyhtiöt ovat vieneet pitkälle laskennan automatisaation, joten päätökset saadaan nopeasti asiakkaalle. Lisäksi asiakaspalvelua tehdään pitkälti verkossa, myös pikaviestimiä (chat) hyödyntäen.

Esimerkki 2: Ulkomaiset vertailukohteet

Tanskassa tuntuisi vallitsevan rohkeus digitalisaation eteenpäin viemisessä. Haastatellut mainitsivat useita Tanskan viranomaisten palveluita, joista Suomi voisi ottaa oppia.

Myös Hollanti on pitkällä hallinnon digitalisoinnissa. Esimerkiksi työsuojeluvalvonnassa eri toimijoiden tieto on kaikkien viranomaisten käytettävissä. Samoin oikeusavussa koko prosessi neuvonnasta päätöksentekoon on sähköinen.

Iso-Britanniassa on käytössä gov.uk-sivusto, joka lisää hallinnon avoimuutta ja tarjoaa julkishallinnon palvelut sähköisesti. Virossa taas sähköisten palvelujen kehitys on ollut nopeaa, sillä monet palvelut on voitu rakentaa puhtaalta pöydältä. Tiedonvaihto viranomaisten välillä on rajatonta ja kansalaiset voivat tunnistautua myös mobiilisti.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Perehdytään vertailukehittämisen organisaatioiden digitalisaatioratkaisuihin systemaattisesti ja levitetään niiden kehittämiä hyviä käytäntöjä muualle valtionhallintoon mahdollisimman tehokkaasti.
- Suurissa kehittämishankkeissa edellytettävä, että hankkeen selvitysvaiheessa on tutustuttava esimerkiksi kolmeen eri ratkaisuun joko toisessa EU-maassa, julkishallinnossa tai yksityisellä sektorilla.
- Yhteisten tiedonjakokanavien kautta jaetaan aktiivisesti tieto meneillään olevista kehityshankkeista (ks. kohta 3.7.1 Selkiytetään laajojen hankkeiden ohjausta, tukea ja viestintää). Ei keksitä pyörää uudelleen.

3.6 Hallinto ketterämmäksi

Yksityiskohtainen lainsäädäntö hidastaa prosessien digitalisointia. Lainsäädännön tulee tukea vahvemmin sähköistä asiointia ja mahdollistaa sähköisen palvelun ensisijaisuus. Poikkihallinnollisissa kehittämishankkeissa valtioneuvoston tulee määritellä vastuutaho. Lisäksi päällekkäisen kehitystyön välttämiseksi valtiovarainministeriön hankesalkkua tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin ja yhtenäisemmin ja sinne tulisi tuoda myös suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet. Resurssien optimaalista hyödyntämistä helpottaisi, jos valtionhallinnon organisaatiot olisivat nykyistä suurempia. Nyt tukitoimintoja, kuten talous- ja henkilöstöhallintoa, ja näiden kehittämistä tehdään erikseen jokaisessa organisaatioissa. Myös virastojen välinen laskutus sitoo resursseja. Lisäksi hankinnoissa kaivattaisiin yhteistyön tiivistämistä, jotta vältettäisiin päällekkäiset hankinnat ja hankintaosaaminen kertyisi.

Kuva 8: Ketterämmän hallinnon hyötyjä.

3.6.1 Lainsäädännön tuki digitaalisille palveluille

Lainsäädännön esteet digitalisoinnille nousivat haastatteluissa laajasti esille niin erityislainsäädännön kuin yhteisen hallintolainsäädännön osalta. Haastatelluista virastoista noin 20 nosti esille hallintolainsäädäntöön liittyviä digitalisoinnin esteitä. Nykyinen lainsäädäntö estää toteuttamasta pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan kirjattua linjausta, jonka mukaan ”julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa kansalaisilta ja yrityksiltä vain kerran”. Myös säädöksistä tehdyt tulkinnat ja viranomaisten tekemien tulkintojen ristiriitaisuus on haaste palveluiden digitalisoinnille.

Kriittistä palveluiden digitalisoinnissa on se, miten lainsäädäntö tulevaisuudessa mahdollistaa sähköisen palvelun ensisijaisuuden. Hallinnossa on kehitetty useita sähköisiä palveluita, mutta yhteisenä haasteena on asiakkaiden riittävä siirtyminen niiden piiriin. Monin paikoin viranomaiset ylläpitävät sekä sähköistä että paperiprosessia. Mikäli lainsäädäntö ei mahdollista paperiprosesseista luopumista, ei digitalisoinnin tuottavuushyötyjä saavuteta täysimääräisinä.

Digitalisoinnin näkökulmasta ongelmallista on myös se, että toimintaperiaatteista säädetään useissa eri laeissa. Esimerkiksi hallintolaki[44], laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta[45] ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa[46] määrittävät toimintaa. Edellisten lisäksi prosessien digitalisointiin vaikuttaa erityislainsäädäntö. Useiden säädösten koettiin estävän prosessien digitalisointia ja vaikeuttavan viranomaisten välistä tiedonsiirtoa. Hallintolain osalta uudistustarpeista on nostettu esille lausuntopyyntömenettely (ks. kohta 3.1.5 Yleisluonteiset julkisen hallinnon prosessit).

Henkilötietolaki[47] ja sen soveltamisesta tehdyt tulkinnat estävät usein palveluiden digitalisointia. Julkisuuslain ja henkilötietolain yhteensovittamisen ongelmien lisäksi esille nostettiin se, että henkilötietolaki estää viranomaistiedon hyötykäyttöä (ks. kohta 3.2.3 Viranomaistiedon jakaminen organisaatioiden välillä). Esimerkiksi ennakoiva poliisitoiminta vaatisi muutoksia tietojen saantioikeuksiin. Esille nostettiin myös henkilötietolain ja yksityisyyden suojan osalta tehdyt tiukat tulkinnat.

Haastatteluissa nostettiin esille myös tarve EU-säädösten tulkinnan selkeyteen ja jämäkkyyteen. Esimerkiksi maaseudun EU-tukien valvonnan yhteydessä tarkastajien näkemyksiin suhtaudutaan vakavuudella ja yksittäisen tarkastajan vaatimukset voivat johtaa asioiden käsittelyyn paperilla, vaikka itse säädös ei sitä vaatisi. Useassa haastattelussa huolta herätti EU:n tietosuojalainsäädännön uudistaminen[48], sillä asetus sisältää lisävaatimuksia viranomaiselle ja asetukseen on sisällytetty myös sanktiot. Muuttuvan EU-lainsäädännön kansallisia vaikutuksia on vielä vaikea arvioida, mutta se tullee edellyttämään kansallisten rekistereiden läpikäyntiä. Muuttuvien säädösten uskottiin vaikeuttavan joidenkin rekisteritietojen sekundäärikäyttöä, mikä on vastoin yhteisiä tiedon hyödyntämisen tavoitteita.

Lainsäädännön ja prosessien eriaikainen kehittäminen ja yhteistyön riittämättömyys on haaste digitalisaation toteuttamiselle. Esimerkiksi on tilanteita, joissa erityislainsäädännössä säädetään erikseen palvelun sähköisestä tuottamisesta ja määritellään lisäksi yksityiskohtaisesti sähköisen asioinnin muotoja. Lailla toteutettava yksityiskohtainen sääntely hidastaa prosessien digitalisointia, sillä kehittämistä on toteutettava tällöin säädösmuutosten kautta.

Lainsäädäntötyötä tulisi tehostaa. Prosessit tulisi sähköistää nykyistä voimakkaammin ja yhteistyötä sekä toimintatapoja tulisi kehittää valtioneuvostotasolla. Lakivalmistelussa on kiinnitettävä enemmän huomioita yhteisten käsitteiden muodostamiseen. Myös valmistelutyön teknisessä toteutuksessa on kehitettävää, jotta esimerkiksi lausunnot voitaisiin koota ketterämmin.

---

[44] Hallintolaki 6.6.2003/434. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallintolaki
[45] Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=julkisuus
[46] Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=viranomaistoiminnassa
[47] Henkilötietolaki 22.4.1999/523. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523
[48] Valmisteilla olevat lakihankkeet: Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön uudistaminen. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/informaatio-oikeus/euroopanunionintietosuojalainsaadannonuudistaminen.html

Esimerkki 1: Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Laissa määritetään (18§)[49] suostumuksen pyytämisestä sähköiseen tiedoksiantoon sekä seitsemän päivän määräajasta, minkä kuluttua noutamaton sähköinen asiakirja tulee toimittaa tiedoksi tavalla, josta siitä muualla laissa on säädetty.

Lakia on laajasti tulkittu siten, että asianosaisen suostumus sähköiseen asiointiin on asiakohtainen. Lisäksi asianosaisen on katsottu voivan peruuttaa suostumuksen myös kesken käsittelyprosessin. Lain soveltaminen on hidastanut sähköisten palveluiden levittämistä ja lisännyt prosessikustannuksia.

Laissa säädetty seitsemän päivän määräaika johtaa tilanteisiin, joissa päätöksiä toimitetaan kirjeenä sähköisen tiedoksiannon jälkeen. Tämä tehdään siitä huolimatta, että asianosainen on aiemmin antanut suostumuksensa sähköiseen asiointiin. Määräajan pituus johtaa siihen, että esimerkiksi asianosaisen tavanomainen lomamatka johtaa päätöksen postittamiseen. Määräaika linkittynee muualla laissa säädettyihin viranomaisen päätöksiä koskeviin oikaisu- ja valitusaikoihin.

Esimerkki 2: Laki julkisista kuulutuksista[50]

Laissa kunnille osoitetaan muun muassa velvoite hankkia ja ylläpitää riittävää määrää ilmoitustauluja, joille kuulutukset tulee laittaa esille. Tänä päivänä kuulutukset pitäisi olla mahdollista toteuttaa sähköisellä ilmoitustaululla.

Esimerkki 3: Henkilötietolaki[51]

Henkilötietolain tulkinnat ovat johtaneet esimerkiksi seuraavanlaisiin tilanteisiin.

Henkilöitä esittävä valokuva on voitu julkaista sanomalehden uutisen yhteydessä, mutta saman kuvan tallentaminen viranomaisen julkiseen kuvakokoelmaan on nähty ongelmallisena.

Lupaviranomainen on halunnut kerätä asiakaspalautetta toimittamalla päätöksen yhteydessä tiedon mahdollisuudesta vastata asiakastyytyväisyyskyselyyn. Asiakastyytyväisyyskysely on tulkittu suoramarkkinoinniksi ja ennen sen lähettämistä on katsottu tarvittavan asiakkaan lupa.

---

[49] Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=viranomaistoiminnassa

[50] Laki julkisista kuulutuksista 2.2.1925/34. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1925/19250034

[51] Henkilötietolaki 22.4.1999/523. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523

Esimerkki 4: Poimintoja muista virastojen toiminnan digitalisoinnin lainsäädäntöesteistä

- Geologian tutkimuskeskus (GTK) tekee erilaisia maaperään liittyviä mittauksia, joista ei koidu maanomistajille mitään haittaa. Talvisin mittauksia tehdään muun muassa moottorikelkalla liikkuen. Maastoliikennelaki (4§)[52] velvoittaa pyytämään luvan maan omistajalta moottorikäyttöisellä ajoneuvolla liikkumiseen ja pysäköimiseen. Kun palstat ovat usein hyvin pieniä, vaaditaan mittausten tekemiseen valtava määrä lupia.
- Maksuasetus ei nykyisellään mahdollista digitaalisia toimintatapoja, esimerkiksi todistajalausuntojen (äänitteet) välittämistä sähköisesti asianajajille ja maksujen ohjausta sujuvasti digitaalisen prosessin kautta.
- Sähköinen äänestäminen edellyttäisi lainsäädännön kehittämistä (ks. kohta 3.1.7 Vaalijärjestelmä ja äänestäminen verkossa).
- Maanmittauslaitoksen toimialaan liittyen nykyiset säädökset eivät mahdollista toimituskokouksen pitämistä videoneuvotteluna.
- Sähköisen asunto-osakerekisterin mahdollistaminen vaatii muutoksia esim. asunto-osakeyhtiölakiin (ks. ympäristöministeriön selvitys[53]). Sähköisen asunto-osakerekisterin kehittäminen tulisi myös kytkeä ulosottoon ja muiden aihealueen reksitereiden kehittämiseen.
- Muuntorangaistusmenettelyn (sakkojen muuntaminen vankeusrangaistukseksi) digitalisointi.

Ehdotukset toimenpiteiksi:

- Lainsäädännön kehittäminen siten, että se tukee vahvemmin sähköistä asiointia ja esimerkiksi päätösten toimittamista sähköisessä muodossa.

  Lainsäädännön tulisi muodostaa nykyistä vahvempi selkänoja sähköiseen asiointiin siten, että suostumusta sähköiseen asiointiin ei kysyttäisi erikseen useaan kertaan. Tällöin viranomainen voisi ilman asianomaisen suostumusta tehdä tiedoksiannon sähköisellä viestillä, mikäli asianomaisella on sähköinen asiointikanava käytettävissä (vrt. nykyisen Asiointitilin yleinen suostumus). Tavoitteena tulisi olla, että jokaisella kansalaisella on sähköinen asiointi käytössä (Kansallisen palveluväylän eli KaPA:n palvelunäkymä ja viestinvälityspalvelu). Erityisryhmien osalta käyttö voidaan toteuttaa avustettuna esimerkiksi yhteispalvelupisteissä.

---

[52] Maastoliikennelaki 22.12.1995/1710. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19951710?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maastoliikennelaki%20-%20L2P4

[53] Selvitys: Sähköisen asunto-osakerekisterin toimintamalli, Ympäristöministeriö 4.4.2014. [Viitattu 16.12.2015]. http://www.ym.fi/download/noname/%7B59FEE859-32FF-4466-AF6D-C4C2E0153D21%7D/104842

KaPA-lain[54] tulisi luoda edellä kuvatun kaltaiset edellytykset sähköiselle asioinnille hyödyntäen yleistä suostumusta. Tarvittaessa muita lakeja on päivitettävä tämän mukaisesti. Mikäli asiakas on antanut suostumuksen sähköiseen asiointiin, tulisi myös rajata mahdollisuutta perua sähköinen asiointi kesken asiointiprosessin tai mahdollisuutta kieltää sähköisen asiointitilin käyttö tiedoksiantamiseen.

Lainsäädännön kehittämisessä tulisi myös rohkeasti selvittää mahdollisuudet sähköisen asioinnin velvoittavuuteen. Esimerkiksi yritykset voitaisiin velvoittaa toimittamaan tiedot Patentti- ja rekisterihallitukselle sähköisesti. Perusteena velvoitteelle ovat sähköisen asioinnin alhaisemmat kustannukset ja digitalisaatiolla tavoiteltavan tuottavuusloikan mahdollistaminen.

- Lainsäädäntöä on kehitettävä siten, ettei säädöksissä oteta erikseen kantaa ”perinteisen” palvelun ja sähköisen palvelun tuottamiseen. Sähköisen palvelun toteuttamista ei pidä säätää yksityiskohtaisesti esimerkiksi teknologiaratkaisujen osalta. Liian yksityiskohtainen sääntely hidastaa prosessien digitalisointia. Lainsäädännön tulee myös tukea paperiprosesseista luopumista.
- Asianhallinnan lainsäädäntöä on kehitettävä kokonaisvaltaisesti (arkistolaki, tietohallintolaki, julkisuuslaki). Fyysisen allekirjoituksen vaatimisperusteet on käytävä läpi ja sähköisen allekirjoituksen sääntelyä yksinkertaistettava.
- Julkishallinnolle tulisi mahdollistaa sähköinen ilmoitustaulu ja lakia julkisista kuulutuksista tulisi muuttaa tarvittavilta osin. Sähköinen ilmoitustaulu pitäisi olla toteutettavissa kevyesti esim. Finlex- tai lausuntopalvelu-sivustojen avulla. Sähköisen ilmoitustaulun avustettu käyttö voidaan toteuttaa esimerkiksi yhteispalvelupisteissä, kirjaston yhteydessä tai osana vanhusten kotipalvelua.
- Osana henkilötietolain ja EU:n uudistuvan tietosuojalainsäädännön kansallista soveltamista esitetään kartoitettavaksi tapaukset (esimerkiksi tietosuojavaltuutetun ratkaisut), joissa vastaavasta asiasta on toisessa EU-jäsenvaltiossa tehty sallivampia tulkintoja. Lisäksi EU:n uudistuvan tietosuojalainsäädännön kansallinen soveltaminen on tehtävä yhtenäisin periaattein.
- Lainsäädäntötyö itsessään on sähköistettävä ja yhteistyötä sekä toimintatapoja on kehitettävä. Pidempikestoisen kehittämisen lisäksi säädösvalmistelua voidaan nopeasti kehittää esimerkiksi kevyesti käyttöönotettavalla taulukkolaskentapohjaisella välineellä, joka saattaisi säädösmuutosten sisältöä määrämuotoon ja helpottaisi dokumenttien ylläpitoa muun muassa viittausten osalta. Samaa määrämuotoista rakennetta olisi mahdollista hyödyntää Lausuntopalvelu.fi -palvelun

[54] Ehdotus: Kansallisen palveluarkkitehtuurin laki. [Viitattu 14.12.2015]. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kansallisen-palveluarkkitehtuurin-laki-kokoaisi-saantelyn-yhteen-lakiin

kautta annettavissa lausunnoissa, jolloin lausuttavat asiat voisi kirjata suoraan ko. pykälän kohdalle. Toimintatapa sujuvoittaisi myös lausuntopyyntöjen kokoamista.

3.6.2 Kohti yhtenäisempää suunnittelua ja tulosohjausta

Valtionhallinnon prosesseja voidaan tehostaa sähköistämällä ja virtaviivaistamalla. Valtion organisointi kirjanpitoyksiköihin, tulosohjattuihin virastoihin ja työnantajavirastoihin aiheuttaa tehottomuutta. Hallitusohjelmatavoitteiden ja yhteisten konsernitavoitteiden seurannasta puuttuu yhtenäinen tapa toimia. Poikkihallinnollisten hankkeiden omistajuus- ja ohjausvastuut tulisi pystyä sopimaan keskustelemalla.

Esimerkki 1: Valtionhallinnon epäyhtenäinen organisointi synnyttää tehottomuutta

Vuoden 2015 alussa valtionhallinnossa oli 63 kirjanpitoyksikköä, 206 tulosohjattuja virastoa ja 291 työnantajavirastoa. Kirjanpitoyksiköistä merkittävä osa oli alle 300 henkilötyövuoden organisaatioita ja työantajavirastoista yli puolet alle 100 henkilötyövuoden organisaatioita.

Valtionhallinnon monipolvinen ja pieniin organisaatioyksiköihin painottuva organisointi lisää ylitettäviä raja-aitoja, päällekkäistä kehittämistä ja siten tehotonta ja joustamatonta määrärahojen ja henkilöstön käyttöä (ks. kohta 3.5.1 Joustavuutta resurssien suunnitelulla). Raportointi ontuu, kun talous-, tuloksellisuus- ja henkilöstötietoja ei voida raportoida saman organisaatiorakenteen kautta.

Tukitoimintojen näkökulmasta talous-, henkilöstö- ja asiakirjahallinnon tehtäviä tehdään moneen kertaan, kuten myös näiden prosessien kehittämistä (esimerkiksi asianhallintajärjestelmät). Jo tukitoiminnoissa muodostettavat raja-aidat synnyttävät kustannuksia ydinprosessien toteutuksessa. Haasteita on kuvattu aiemmin mm. VIRSU-hankkeen loppuraportissa.[55]

Esimerkki 2: Tulosohjausprosessin kehittäminen ja tiedon hyväksikäyttö valtionhallinnossa

Tulosohjaukseen tarvitaan konsernitasolla uusi väline nykyisen vanhanaikaisen tilalle. Reaaliaikainen näkymä yli hallinnonalojen sekä yhteisen datan hyödyntäminen tulisi olla mahdollista. Ministeriöiden ylhäältä annettujen tavoitteiden asettaminen on osin vanhanaikaista ja tavoitteet tulisi pyrkiä asettamaan strategisemmiksi. Poikkihallinnollinen tulosohjaus ja siihen liittyvät prosessit tulisi yhdenmukaistaa.

Esimerkki 3: Omistajuus ja ohjaus poikkihallinnollisissa hankkeissa

[55] Valtion keskus- ja aluehallinnon virastorakenteen uudistusta selvittänyt raportti valmistui. [Viitattu 14.12.2015]. http://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/valtion-keskus-ja-aluehallinnon-virastorakenteen-uudistusta-selvittanyt-raportti-valmistui

Omistajuuden ja ohjauksen järjestäminen poikkihallinnollisissa kehittämishankkeissa on nykytilassa ongelmallista. Poikkihallinnollinen kehittäminen mahdollistaisi palveluprosessien tarkastelun alusta loppuun, yli viranomaisrajojen. Vastuiden epäselvyys vaikeuttaa jopa pienten asioiden toteutusta. EU:ssa on perustettu yhteinen puhelinnumero kadonneiden lasten löytämiseksi ja tämä numero pitäisi ottaa käyttöön myös Suomessa. Ongelmana on, kenelle toteutusvastuu määritellään, kun asia koskettaa usean hallinnonalan tehtäviä.

Oikeushallinnossa haasteita taas tuo hallinnon prosessien epäyhtenäisyys, mikä johtuu pääosin hajautetusta, pienistä organisaatioista koostuva virastorakenteesta.

Esimerkki 4: Valtiovarainministeriön hankeseurannan kehittäminen

Valtiovarainministeriön hankesalkkua ei käytetä vielä täysin kattavasti hallinnonaloilla ja virastoissa. Osalla virastoista on käytössä korvaavia tai rinnakkaisia raportointimenettelyjä. Hankesalkun käytön tulisi olla yhtenäisempää ja sen tietoja on hyödynnettävä nykyistä laajemmin.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Noudatetaan VIRSU-hankkeen[56] loppuraportissa esitettyjen virastorakenteen yhteisten kehittämisperiaatteita ja toteutetaan keskushallinnon virastoja koskevien rakennemuutosehdotukset
- Rakennetaan nykyaikainen tulosohjausjärjestelmä, jolloin tiedon hyväksikäyttö olisi nykyistä helpompaa.
- Muutetaan tulosohjaus strategisemmaksi.
- Otetaan käyttöön valtiokonsernin yhteiset tavoitteet.
- Edistetään valmentavan johtamisen mallia tulosohjauksen kautta.
- Valtioneuvosto määrittelee vastuullisen toimijan poikkihallinnollisissa kehittämiskohteissa.
- Perustetaan yhteinen tuomioistuinhallinto. Tarvitaan yhtenäiset, keskitetyt prosessit ja toimintamallit sekä yhteinen kehittäminen ja edunvalvonta. Nykytilassa jokaisella virastolla on omat käytäntönsä, vaikka virastot ovat hyvin samanlaisia.
- Hyödynnetään valtiovarainministeriön hankesalkkua nykyistä laajemmin ja yhtenäisemmin käytännöin, jotta sen kautta saadaan valtiokonsernitasolla riittävän ajantasainen kokonaiskuva:

[56] VIRSU-hanke. [Viitattu 14.12.2015]. http://vm.fi/documents/10623/360852/VIRSU koontiraportti/5a128c1d-12f2-4aca-bb9c-722b8e956a8b?utm_source=emaileri&utm_medium=Email&utm_campaign=Valtiovarainministerio*%20Kuntauutiskirje%202*2015&utm_term=Katso%20VIRSU-hankkeen%20koontiraportti&utm_content=u-769863-37762921-505580-4

- Hankesalkkuun on tuotava myös hankeaihiot eli suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet, jolloin lisätään konsernin sisäistä tietoa käynnistymässä olevista hankkeista ja avataan mahdollisuuksia yhteistyölle.
- Hankesalkun käyttöä on kehitettävä siten, että ”keskustelevuus” virasto-/hallinnonalatason ja valtiovarainministeriö-/konsernitason välillä lisääntyy. Hankesalkussa tulisi ottaa käyttöön tarpeellinen määrä kaikille yhteisiä luokittelutekijöitä, joiden avulla saadaan koottua konsernitasolla kokonaiskuva hankkeista ilman erillisiä kyselyitä virastoille.
- Sovitaan aikatauluvaade, jolloin hankkeiden tiedot tulee olla päivitettynä, esimerkiksi vähintään 3-4 kuukauden välein. Näin kaikki toimijat tietävät milloin päivitetyt tiedot saatavissa. Mikäli virastolla / hallinnonalalla on tarvetta tiiviimpään seurantaan, on se mahdollista.
- Lisätään avoimuutta ja tiedon kulkua laajentamalla hankesalkun käyttöoikeuksia siten, että poikkihallinnolliset tarkastelut ovat kaikkien ulottuvilla.
- Otetaan hankesalkku aktiiviseksi välineeksi virastoissa ja luovutaan mahdollisuuksien mukaan päällekkäisistä ja rinnakkaisista raportoinneista.

- Vaikka haastatteluissa tunnistettiin tarve hankesalkun laajemmalle yhtenäiselle hyödyntämiselle ja avoimuuden lisäämiselle, esitettiin samaan aikaan huoli siitä, ettei hankesalkun käyttöä koskeva ohjeistus saa olla liian yksityiskohtaista ja tiuhaan muuttuvaa. Hankesalkun käytön tulee olla myös sallivaa siten, että hankeraporttien sisältö voi vaihdella hankkeen luonteen mukaan. Hankesalkun käyttökulttuuriin toivottiin reippautta esimerkiksi ”liikennevalojen” käytössä – viestitään jo hyvissä ajoin keltaisella valolla myös ohjaajille, mikäli hankkeessa on haasteita.
- Pitkällä aikavälillä voi pohtia jatkokehittämistä, esimerkiksi integraatioita Kiekuun ja talouden suunnittelujärjestelmiin.

3.6.3 Hallinto yhteiskunnan menestystekijänä

Julkishallinnon tuottavuuden paranemiseen ei riitä vain hallinnon sisäinen kehittäminen, vaan myös toimintaympäristön mahdollisuudet toimia digitalisaation edellyttämällä tavalla ja asioida hallinnon kanssa sähköisesti. Valtio toimii mahdollistajana monella osa-alueella: muun muassa kansallisen viestintäinfrastruktuurin kehittämisessä, sähköisen viranomaisasiointimahdollisuuden tarjoamisessa sekä siinä, ettei lainsäädännössä edellytetä paperilla tapahtuvaa asioiden käsittelyä. Lisäksi huomionarvoista on, että Suomessa lainsäädännöllä voidaan luoda liiketoimintamahdollisuuksia avaamalla julkishallinnon toimijoiden tai viranomaisten hallussa olevaa julkista tietoa (ks. kohta 3.2.2 Julkisten toimijoiden tuottaman tiedon avaaminen).

Julkishallinnon tulee digitalisaatioon liittyvissä kehittämistoimenpiteissä huomioida erilaisten erityisryhmien tarpeet, jotta kaikilla kansalaisilla on yhtäläiset mahdollisuudet asioida viranomaisten kanssa.

Hallinnon pitäisi näyttäytyä asiakasrajapinnassa niin, että viranomaisen kanssa asioivan ei tarvitsisi tietää, minkä viranomaisen kanssa missäkin asiassa tulee asioida, vaan hän voisi käynnistää asioinnin omista tarpeistaan lähtien. Asianohjauksella ohjattaisiin asian käsittely oikeisiin viranomaisiin. Lopputuloksen asiakas saisi yhtä kautta, ei usealta viranomaiselta eri reittejä.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Varmistetaan riittävät resurssit tarvittavien lakiuudistusten tekemiseksi, jotta sähköinen viranomaisasiointi olisi mahdollista kaikilla hallinnonaloilla, kuntasektori huomioiden.
- Määritetään ja toteutetaan Viestintävirastolle mahdollistajan rooli yritysten ja sidosryhmien digitalisaation edistämisessä ja sen toteuttamiseen liittyvien innovaatioiden tukena.
    - Viestintävirasto takaamaan toimivat taajuudet ja muu viestintäinfrastruktuuri (vertaa esimerkiksi koko Suomen kattavat nopeat, kohtuuhintaiset laajakaistat); ks. hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä sekä tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta[57].
    - Viestintävirasto tarjoamaan alan toimijoille testausympäristöjä ja pilottiympäristöjä uusien innovaatioiden, tekniikoiden ja niihin liittyvien toimintamallien kokeilemiseksi. Tämä edellyttää kokeilulainsäädännön toteuttamista.
    - Myönnetään poikkeuksia radioviestinnän yksityisyyteen esimerkiksi kauppakeskuksissa, testialueilla. Tämä voisi mahdollistaa esimerkiksi langattomien kameroiden ja videolinkkien käytön ilman erillistä lupaa Viestintävirastolta.
    - Kehitetään hätäpaikannusta siten, että Hätäkeskuksen päivystäjälle voi hakea painikkeella paikannustiedon teleoperaattoreilta.
    - Määritellään Viestintäviraston tehtäväksi seurata toimintaympäristöä ja tarttua olennaisiin, Viestintäviraston toimialaan ja digitalisaation edellytyksiin liittyviin asioihin.
- Myönnetään testilupia eri valmistajille (toimijana ei aina Viestintävirasto, esimerkiksi Trafi toimijana autoiluun liittyen ja eri liikennemuotojen mahdollistajana).

[57] HE 116/2015 vp. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150116.pdf

- Otetaan kansallinen palveluväylä (KaPA) täysimääräisesti käyttöön koko julkishallinnossa (ks. kohta 3.1.4 Kansallisen palveluväylän (KaPA) laaja hyödyntäminen ja tehokas markkinointi).
- Käydään läpi lainsäädäntö siitä näkökulmasta, että missä asioissa nykylainsäädännössä edellytetään paperiprosesseja, ja päivitetään lainsäädäntö mahdollistamaan sähköinen asiointi ja sähköiset prosessit (ks. kohta 3.6.1 Lainsäädännön tuki digitaalisille palveluille).
- Avataan avointen rekisterien rajapinnat yhteiseen käyttöön. Tämä edellyttää lainsäädäntömuutoksia ja valtiovarainministeriön johdolla onkin valmisteilla esitys uudesta tiedonhallintalaista, johon kootaan nyt eri laeissa olevat yleissäännökset tiedon hallinnasta, julkisuudesta ja käytöstä sekä arkistoinnista. Esimerkiksi julkishallinnon tuottaman perusinfratiedon jakamisella voidaan mahdollistaa paikkatietopohjaisten digitaalisten palvelujen toteuttaminen.
- Käydään läpi ja päivitetään tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvä lainsäädäntö siitä näkökulmasta, että lainsäädäntö ei sisällä perusteettoman kovia tietoturva- ja tietosuojavaatimuksia (ks. kohta 3.7.4 Tietoruvarajoitteiden järkevöittäminen).

3.6.4 Virastojen välisen laskutuksen vähentäminen

Valtionhallinnon virastojen välillä tehdään vuosittain Kieku-ympäristön toteumaan perustuvan varovaisen arvion mukaan 15 000 myyntilaskua. Virastojen välinen laskutus sitoo resursseja myyntilaskutuksen lisäksi ostolaskujen käsittelyssä. Virastojen välinen laskutus nousi selvityksen lisäksi esille #sinunideasi-kampanjassa.

Virastojen välisen laskutuksen prosessikustannuksia voidaan arvioida Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) €/kpl-tavoitehintojen sekä Valtiokonttorin tekemien selvitysten perusteella. Karkeasti voidaan arvioida 15 000 laskun käsittelyn kokonaiskustannuksiksi yhteensä 715 000 euroa. **Yhden virastojen välisen laskun hinta on noin 50 euroa**.

Edellä kuvatun lisäksi virastoissa sitoutuu työpanosta erilaisiin sopimusneuvotteluihin valtion toimijoiden välillä ja esimerkiksi maksullisen toiminnan suunnitteluun ja seurantaan. Näin ollen edellä esitetyn lisäksi virastojen välinen laskutus aiheuttaa muitakin henkilötyön kustannuksia.

Virastojen välisen laskutuksen ja yhteisrahoitteisen toiminnan laajuutta voidaan tarkastella myös kirjanpidon toteumien perusteella. Vuonna 2014 esimerkiksi palvelutoiminnan kustannusten korvaukset valtion virastoilta ja laitoksilta olivat yhteensä noin 228 miljoonaa euroa.

Ehdotukset toimenpiteiksi:

- Virastojen välinen laskutus tulisi käydä yksityiskohtaisesti läpi niin laskuttavien virastojen ja asiakasvirastojen kuin laskutettavien palveluiden ja suoritteiden osalta, minkä lisäksi tulisi ottaa tarkasteluun yksittäisten laskujen euromäärät.

    - Tarkastelun avulla on mahdollista määrittää maksuttomat palvelut ja suoritteet (vrt. avoin data) ja mahdollisesti valtionhallinnon sisällä euromääräinen alaraja, minkä alittavaa kustannusta ei tulisi veloittaa toiselta virastolta.
    - Valitaan palvelut ja suoritteet, joiden kohdalla voidaan kokeilla maksuttomuutta. Valintaperusteena voi olla laskumäärät, laskutuksen arvo ja toiminnan luonne.
    - Nykyisen toimintavan muuttaminen voi edellyttää muutoksia maksuperustelain ja -asetuksen lisäksi virastokohtaisiin erityislainsäädäntöihin ja edelleen budjetointiperiaatteisiin.

- Määritettävä toimintatavat asiakasohjauksessa, esimerkiksi palvelukeskustoiminnassa. Samaan aikaan on huomioitava, etteivät in house -asiakkuudet valtiolla perustu aitoon markkinatilanteeseen. Asiakasohjausta on jo toteutettu esimerkiksi ohjausryhmien ja neuvottelukuntien avulla. Niiden kaltainen asiakasohjaus ja yhteistyö toimintatapojen kehittämisessä on mahdollista toteuttaa ilman hallinnon sisällä tapahtuvaa laskutusta. Palvelu- ja asiakaskohtainen raportointi on mahdollista järjestää ilman myyntilaskutusta.
- Esimerkiksi Palkeiden peruspalvelut voitaisiin säätää maksuttomiksi. Tarpeellinen määräraha budjetoitaisiin palvelukeskukselle ja poistettaisiin virastojen toimintamenoista. Palkeet raportoisi edelleen asiakas- ja palvelukohtaiset kustannukset, jotka virastot voisivat sovittavalla tavalla huomioida esimerkiksi oman toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmissa.

3.6.5 Hankinnat haltuun

Hankintaosaaminen, hankintalainsäädäntö ja toimintatavat nousivat esiin monessa haastattelussa.

Valtiolla hankintoja tehdään hajautetusti volyymiltaan erilaisissa hankintayksiköissä. Hankintakohteet vaihtelevat, mutta yksiköissä tehdään myös rinnakkaisia ja päällekkäisiä hankintoja yhteistyön vähäisyyden ja tiedon kulun puutteiden vuoksi. Hankintaosaamisessa on merkittävää vaihtelua, mikä vaikuttaa hankintojen johtamiseen ja hankintojen toteutustapoihin. Edelläkävijät ovat siirtyneet osaamisen kilpailuttamiseen ja avoimen lähdekoodin hyödyntämiseen ICT-hankinnoissa. Hankintalainsäädäntö on uudistumassa vuonna 2016, mutta normipohjan ja siitä tehtävien tulkintojen tuki ketterille hankinnoille herättää edelleen kysymyksiä. Myös talouden suunnittelun jäykkyys (talousarvioehdotukset ja valtiontalouden kehykset) nähdään paikoin hankintatoimen kehittämisen esteenä (ks. kohta 3.5.1 Joustavuutta resurssien suunnitelulla).

Käynnissä oleva konsernitasoinen kehittäminen ja hankintalainsäädännön muutokset vuonna 2016 lisäävät joustavuutta:

- valtiovarainministeriön Valtion hankintatoimen kehittämishanke (HANKO)[58] (11.8.2014–29.1.2016), jonka tavoitteena on muun muassa vahvistaa ja selkeyttää hankintatoimen ohjausta ja organisointia sekä lisätä hankintojen suunnitelmallisuutta ja seurantaa.
- Valtiokonttori on tehnyt valtiovarainministeriölle esityksen hankintojen digitalisoinnista[59], jossa tavoitteena on hankintatointa ja tilausten käsittelyä tehostava kokonaisratkaisu valtion virastojen käyttöön.
- Laki julkisista hankinnoista uudistuu vuonna 2016.[60] Muun muassa kilpailuttamisen kansallinen kynnysarvo on muuttumassa tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 eurosta 60 000 euroon.

Ehdotukset toimenpiteiksi (huomioiden jo käynnissä oleva edellä mainittu kehittäminen)**:**

- Tiivistetään HANKO-hankkeen linjausten mukaisesti yhteistyötä virastojen välillä ja vähintään hallinnonalojen sisällä. Verkostoitumista voidaan tehdä myös virtuaalisesti hyödyntäen sosiaalisen median välineitä ja yhteisiä työtiloja. Yhteistyön lisääminen on välttämätöntä, jotta pystytään vastaamaan haastatteluissa esille nousseisiin tarpeisiin:
    - Hyviä käytäntöjä ja osaamista saadaan jaettua yli virastorajojen.
    - Tunnistetaan mahdolliset päällekkäisyydet ja rinnakkaiset hankinnat sekä mahdollisuudet määrärahojen joustavampaan käyttöön.
    - Voidaan lisätä yhteishankintoja ja luoda toimintakulttuuria, jossa hankinnan hyödynnettävyys valtionhallinnossa laajemmin huomioidaan.
    - Vahvistetaan yhteisten arkkitehtuuri- ym. linjausten ja esim. API vaatimusten noudattamista hankinnoissa, mikä tukee yhteentoimivuutta.
- Lisätään taloustiedon hyödyntämistä hankintatoimen analysoinnissa. Mahdollisesti keskitetysti tehtävän analysoinnin lisääminen ja tietopohjan laajentaminen esimerkiksi ostolaskujen xml-tietoihin.
- Kevennetään virastojen välisiä sopimuskäytäntöjä. Esimerkiksi palvelukeskusten osalta vahva ohjaus sopimusehdoista yhteisissä palveluissa, minkä lisäksi ns. jatkuvan palvelutuotannon sopimukset tulisi solmia vähintään hallinnonalatasolla.

---

[58] Valtion hankintatoimen kehittämishanke. [Viitattu 14.12.2015]. http://vm.fi/hanke?selectedProjectId=379
[59] Valtiokonttorin esitys valtiovarainministeriölle hankintojen digitalisoinnista. VM kirje 1255/00.02.03/2015.
[60] Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. [Viitattu 14.12.2015]. http://www.tem.fi/files/42893/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf

- Haetaan lisää joustavuutta tarkastelemalla edelleen hankintalainsäädännön sisältöä. Esimerkiksi laajemmat hankinnat Hanselin puitesopimusten sisällä voitaisiin tehdä ilman kilpailutuksia tai sujuvoittamalla merkittävästi kevennettyä kilpailutusta. Keskeistä myös oikeussuojajärjestelmän tarkastelu, jotta voidaan selvittää mahdollisuudet valitusoikeuden rajaamiselle tai sen seurausten minimoimiselle esimerkiksi hankkeiden läpimenoaikojen näkökulmasta (vrt. Apotista jo viisi valitusta).

3.7 Tukea muutokseen yhteisistä hankkeista ja palveluista

Valtio on lisännyt läpi hallinnon ulottuvien ohjelmien, hankkeiden ja muiden kehittämistoimenpiteiden määrää viime vuosina. Toisaalta valtio on koonnut virastoissa aikaisemmin hajautetusti toteutettuja tehtäviä valtion tai hallinnonalan sisäisten palvelutuottajien tehtäviksi.

Yhteisten hankkeiden ja palvelujen laajempi hyödyntäminen on tavoiteltavaa. Jotta hankkeista saadaan paras mahdollinen hyöty, on hankkeiden ohjausta selkiytettävä ja niiden etenemisestä viestittävä tehokkaammin organisaatioiden välillä.

Valtion sisäiset palveluntuottajat tukevat virastoja niiden toiminnassa. Yhteisiä palveluita on kehitettävä niin, että valtionhallinto saa niistä parhaan mahdollisen hyödyn. Laatuongelmat on ratkaistava.

Kuva 9: Hyötyjä yhteisten palveluiden kehittämisestä.

3.7.1 Selkiytetään laajojen hankkeiden ohjausta, tukea ja viestintää

Tällä hetkellä on käynnissä monia toiminnan muutoksiin, digitalisointiin ja ICT:hen liittyviä hankkeita. Vaikka kukin hanke on asetettu perustellusti ja ohjattu hyvien käytäntöjen mukaan, voivat eri hankkeet näyttäytyä hajanaisena kokonaisuutena virastoille ja niissä työskenteleville virkamiehille samoin kuin muille sidosryhmille.

Hankkeita on valtionhallinnossa käynnissä paljon, mutta niiden keskinäinen suhde ei ole selkeä eikä hankkeita ole keskenään priorisoitu. Usein myös hankkeiden aikataulut muuttuvat, mutta aikataulun muutoksia ei välttämättä aina kommunikoida laajasti tai muutoksen vaikutuksia muihin hankkeisiin arvioida. Esimerkiksi Kansallisen palveluväylän (KaPA) etenemisellä on vaikutusta

myös virastojen hankkeisiin. Priorisointi ja koordinointi valtiotasolla selkeyttäisi tilannetta ja auttaisi hallinnonaloja ja virastoja omien hankkeiden priorisoinnissa.

Virastotasolla koetaan merkittäväksi ongelmaksi se, että yhteisiä ICT-palveluita tuottavien hankkeiden etenemisestä ei ole riittävällä tasolla tietoa, jotta oman toiminnan suunnittelua ja kehittämistä voitaisiin tehdä niiden tuottamiin palveluihin nojautuen. Tästä seuraa, että virastolla saattaa olla ainakin kaksi eri kehittämisskenaariota valmistelussa (yhteisiä palveluja hyödyntävä ja omana työnä toteutettava). Tämä vie virastoissa resursseja sekä ylimääräiseen suunnitteluun että reaktiiviseen mukautumiseen yhteisten palveluiden hyödyntämisessä. Pahimmillaan voi käydä niin, että virasto hankkii omaan käyttöönsä vastaavan ratkaisun kuin mitä ollaan rakentamassa valtion yhteiseen käyttöön.

Hajanaisena kokonaisuutena ilmenevien hankkeiden välillä ei kyetä riittävästi tunnistamaan yhteyspintoja ja keskinäisiä riippuvuuksia. Kyse on ensisijaisesti siitä, ettei valtiovarainministeriön hankesalkkua hyödynnetä riittävästi (ks. kohta 3.6.2 Kohti yhtenäisempää suunnittelua ja tulosohjausta) ja viestintä ei tavoita kaikkia sidosryhmiä, joiden olisi hyvä pysyä tietoisena hankkeista ja niiden etenemisestä. Lisäksi kukin hanke keskittyy seuraamaan ympäristöä ja tekemään ratkaisuja vain omasta näkökulmastaan.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä hankkeiden operatiiviseen viestintään. Valtiovarainministeriö julkaisee sähköistä ICT-uutiskirjettä, jossa on kerrottu merkittävimpien valtion ICT-hankkeiden tilanteesta. Tiedot valtiovarainministeriö kerää niiltä virastoilta, jotka vastaavat ICT-hankkeista. Uutiskirje ei kuitenkaan tavoita kaikkia tarvittavia tahoja, joten jakelu ei näytä olevan riittävän laaja. Myös kunnat on huomioitava viestinnässä (vrt. esimerkiksi KaPA). Lisäksi tulisi harkita, olisiko syytä järjestää valtion kehityshankepäiviä, joissa kerrottaisiin merkittävimpien kehittämishankkeiden tilanteesta, jaettaisiin ja vaihdettaisiin tietoa sekä verkostoiduttaisiin. Olisi myös paikallaan selvittää, löytyykö valtionhallinnon olemassa olevista web-sivustoista tai virtuaalisista ryhmätyötiloista sellaista, jota voitaisiin hyödyntää valtionhallinnon sisäisenä intranettinä tiedon jakamiseen keskitetysti yhdestä paikasta.

Tietoturvavaatimusten tulkinnoille tulisi nimetä yksi vastuullinen taho ja linjaukset tulisi yhtenäistää (vrt. kohta 3.7.4 Tietoturvarajoitteiden järkevöittäminen). Nykytilassa ohjeistajia ja ohjeita on useita (esim. VM, Vahti, Katakri, Viestintävirasto, Tuve-toimijat, kuten Puolustusvoimat, substanssitoiminnan osalta ministeriöt ja virastot), minkä vuoksi vaatimukset ja tulkinnat vaihtelevat. Tämä vaikuttaa suoraan yhteisten palveluiden toteutukseen.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Valtiovarainministeriö kuvaa digitalisaatioon ja muihin kärkihankkeisiin liittyvän kokonaisuuden ja tarkentaa hankkeiden väliset yhteyspinnat. Tarvittaessa yksinkertaistetaan ohjausrakenteita. Tarkennetaan digitalisaatio-kärkihankkeen muutosjohtamisen suunnitelma ja viestintäsuunnitelma sekä viestitään niistä.
- Valtiovarainministeriö varmistaa, että digitalisaatiohankkeet niin valtiotasolla kuin hallinnonala- ja virastotasolla saavat riittävään yhtenäisyyteen ohjaavaa tukea ja että valtionhallintotasoinen hankeviestintä järjestetään. Tarvittaessa organisoidaan ja resursoidaan tukea tarjoava toiminto.

- Valtiovarainministeriö varmistaa, että erityisesti laajojen ICT-hankkeiden ohjaus, priorisointi ja keskinäinen koordinointi toimivat hankkeiden välillä ja valtiotasolla (ks. kohdat 3.5.1 Joustavuutta resurssien suunnitelulla ja 3.6.2 Kohti yhtenäisempää suunnittelua ja tulosohjausta). Varmistetaan samalla että yhteys arkkitehtuurilinjauksiin ja tietoturvasääntelyyn toimii tarkoituksenmukaisesti ja tarvittaessa muutetaan lainsäädäntöä.

3.7.2 Valtorin toiminnan uudistaminen

Valtion yhteiset ICT-palvelut on suurelta osin koottu Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin vuosina 2014 ja 2015. Rakenteellinen muutos jatkuu yhä. Esimerkiksi Kansallisen palveluarkkitehtuurin tehtävät siirretään Väestörekisterikeskukseen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) tehtävät siirretään Valtoriin ja Poliisihallitukseen.

Valtorin palveluissa on haastattelujen perusteella nykyisellään laajoja ja vakavia laatuongelmia, jotka uhkaavat valtion perustehtävien toimeenpanoa, laadukkaiden palvelujen tuottamista ja toiminnan tehokkuutta. Valtorin toimintaan liittyviä kehitystoiveita nousi haastatteluissa esiin useita. Huomiota kiinnitettiin muun muassa palvelujen luotettavuuteen, asiakaslähtöisyyteen sekä yhteistyöhön. Yleisellä tasolla valtion perustietotekniikan ja infran keskittäminen nähtiin laajasti järkevänä, sillä se karsii päällekkäistä työtä. Samaan aikaan esitettiin kuitenkin vakavaa huolta merkittävästi nousseista kustannuksista ja palveluhinnoista.

Haastatteluissa esille nousseita näkökulmia Valtorin osalta olivat muun muassa seuraavat:

- Valtorilla tulee olla riittävä mandaatti palveluiden yhtenäistämiseen as is –vaiheiden jälkeen, jotta ympäristöjen ja kustannusten hallinta voi kehittyä.
- Valtorilla tulee olla riittävät resurssit ja osaaminen, jotta peruspalveluiden, kuten VY-verkon ja VYVi-palveluiden, toimivuus voidaan pitää korkealla tasolla. Esimerkiksi VY-verkon ongelmat vaikuttavat suoraan ydinprosessien toteutukseen.
- Sujuvuuden näkökulmasta Valtorin vasteaikoja on saatava merkittävästi lyhyemmiksi, jotta yhteiset ICT-palvelut eivät tulevaisuudessa muodosta hidastetta ydintoiminnan kehittämiselle. Haastatteluissa nostettiin esiin tilanteita, joissa esimerkiksi tietoliikenneyhteyden avaaminen oli kestänyt yli kaksi kuukautta.
- Ministeriöiden haastatteluissa nostettiin esiin palveluketjun VNHY-Valtori-ministeriö sujuvuus ja eri toimijoiden roolit. Koettiin, että yhteistyö ei täysin toimi ja toimijoiden vastuut ovat vielä epäselvät.
- Haltik korosti Valtoriin siirron hyvää suunnittelua, jotta Haltikissa tehty digitaalisiin toimintamalleihin ja prosesseihin liittyvä kehitystyö pystytään hyödyntämään Valtorin toiminnassa.

- Monet toivoivat Valtorilta laajempaa palveluvalikoimaa, kuten esimerkiksi digitalisaatio- tai analytiikkapalveluita. Lisäksi toivottiin, että Valtori kehittäisi palveluidensa luokittelua ja differointia sellaiseksi, että se mahdollistaa edistyneille virastoille perustasoa kehittyneempien palveluiden hyödyntämisen ja näin digitalisaation edistämisen.
- Palveluissa tulisi pystyä hyödyntämään julkisia pilvipalveluita, jotka tarjoavat kustannuksiltaan kilpailukykyisen ja ketterän alustan esim. uusien palveluiden kehittämiselle. Valtion tietoturvatulkintoja tulisi yhtenäistää (toimijoita ja tulkintoja nyt liikaa) ja niiden tulisi mahdollistaa tehokas pilvipalveluiden hyödyntäminen.
- Osin jo toteutuneena riskinä nähdään se, että mikäli Valtorin palveluita ei pystytä kehittämään, ryhtyvät virastot toteuttamaan itse esimerkiksi pilvipalveluita.
- Valtori on vielä verrattain uusi organisaatio, joka on koottu useista virastoista. Toiminta ei ole vielä vakiintunut.
- Valtorin oma näkemys haastattelussa osoitti toisaalta realismia nykytason osalta ja toisaalta halukkuutta palvelukyvyn voimakkaaseen kehittämiseen.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Valtori toteuttaa tarvittavat välittömät korjaustoimenpiteet toimintaansa, jotta palvelujen laatu ja asiakaspalvelu saadaan palvelujen merkittävyyttä vastaavalle tasolle.
- Varmistetaan Valtorin toiminnan edellytykset muun muassa valtionhallinnon strategisilla arkkitehtuurilinjauksilla sekä roolien selkeyttämisellä ja tietoturvakysymyksissä linjausten yhtenäistämisellä. Lisäksi on varmistettava selkeä ohjausmalli, joka tukee palvelukeskuksen toimintaa.
- Tehdään suunnitelma, miten Valtorin palvelujen osalta varmistetaan aleneva kustannuskehitys ja asiakkaille aleneva hintakehitys. Erityisesti läpilaskutustyyppiset erät eivät saisi muodostua asiakkaille kalliimmiksi, kun ne kiertävät Valtorin kautta.
- Varmistetaan Haltikin hyvien käytäntöjen hyödyntäminen Valtorin hallinnon kehittämisessä.

3.7.3 Muiden yhteisten palvelutuottajien toiminnan uudistaminen

Valtion sisäiset palvelutuottajat ovat keskeisessä asemassa tukemassa virastoja ja laitoksia niiden toiminnassa ja sen kehittämisessä. Palveluntuottajien palveluiden tulee olla mahdollisimman sujuvia ja helppoja käyttää, keveästi ja ketterästi järjestettyjä sekä kustannustasoltaan ja hinnaltaan edullisia. Palvelutuottajien rooli on kaksinainen: ne toisaalta tukevat virastoja toteuttamaan kehitysloikan ja toisaalta hyödyntävät itse digitalisaatiota omassa toiminnassaan.

Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy on keskeisessä roolissa hankittaessa digitalisaation kehittämiseen tarvittavia asiantuntijapalveluja ja teknistä toteutusta. Ketterää kehittämistä ja kokeilukulttuuria tukee olennaisesti se, että valtionhallinnon yksiköillä on välittömästi käytettävissään siihen tarvittavat keskeiset komponentit ilman erillistä kilpailuttamista. Toisaalta on tärkeää että kerran tehtyä työtä voidaan skaalata ja hyödyntää laajemmin valtionhallinnossa ilman uutta kilpailutusta. Hanselin tulisi varmistaa, että nykyinen puitesopimuskanta on virastojen digitalisaatiotyötä tukevaa, sen tulisi täydentää tarvittaessa puitesopimuksia uusilla tuotteilla ja palveluilla sekä tukea sopimusten hyödyntämistä erityisesti digiloikan näkökulmasta.

Hanselilla on keskeinen rooli myös valtionhallinnon sisäisen digitalisaation näkökulmasta. Hanselin tarjonta voisi olla saatavilla hallinnon sisäisessä verkkokaupassa, joka olisi edelleen integroitu markkinoiden verkkokauppoihin. Asiakkaan tehdessä hankinnan, mahdollisesti valtion maksuaikakorttia hyödyntäen, tarvittavat tiedot välittyisivät kirjanpitoon automaattisesti. Verkkokaupan palvelukokemusta voidaan asiointiportaalin avulla rikastaa mm. hankintavaiheen palveluilla ja neuvontapalveluilla tavoitellen aitoa yhden luukun periaatetta. Asioinnin uudistamisessa on hyödynnettävä valtionhallinnon osaamista ja yhteisiä komponentteja muun muassa kansallisen palveluarkkitehtuurin osalta.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet voi hyödyntää ohjelmistorobotiikka automatisoimalla oman palvelu- ja tuotantoprosessinsa työvaiheita ja vähentämällä prosessin henkilötyövaltaisuutta. Tuottavuuden lisäksi tuotannon laatu yleensä paranee poikkeamien ja virheiden vähentyessä. Robotiikan hyödyntäminen voidaan toteuttaa joko omana tuotantona tai ostaa se palveluna markkinoilla olevia toimijoilta. Tärkeintä olisi aloittaa robotiikan käyttö välittömästi, pilotointiperiaatteella, koska tavoiteltava työn vähennys on merkittävä (noin 50 prosenttia), odotettu takaisinmaksuaika lyhyt ja tätä kautta vaikutus palvelujen hintaan merkittävä.

Valtionhallinnon sisäisen digitalisaation näkökulmasta keskeinen uudistuskohde on Palkeiden asiakkailleen tarjoama palvelukokemus. Seuraavan sukupolven asiointirajapinnan ja kanavien tulisi tarjota helppokäyttöinen kokemus asiakkaille siten, että se ottaa huomioon asiakkaan roolin (esimerkiksi viraston johto, hallintoammattilainen, esimies, virkamies) ja tarjoaa helpon asiointitavan oikeassa roolissa kaikissa niissä palveluissa, joita tuossa roolissa tulee voida käyttää. Asiointikokemusta voi täydentää alkuvaiheessa chat-palveluneuvojin ja myöhemmin tekoäly-sovelluksin. Asioinnin tulee olla myös mahdollista mobiilisti. Uudistusten myötä asiakas voi asioida suoremmin Palkeiden kanssa ja päällekkäinen työ viraston ja palvelukeskuksen välillä vähenee. Tämä merkitsee myös pienempää henkilötyön osuutta ja kokonaiskustannusten laskua. Asioinnin uudistamisessa on hyödynnettävä valtionhallinnon osaamista ja yhteisiä komponentteja muun muassa kansallisen palveluarkkitehtuurin osalta.

Valtion taloushallinnon kehitystyö on valtion henkilöstöhallintoa vahvemmin ohjattua (taloushallintostrategia, taloushallinnon kokonaisarkkitehtuuri, hallitusohjelmatavoitteet, lainsäädäntömuutokset). Henkilöstöhallintoon toivottiin vastaavia selkeitä valtionhallintotasoisia linjauksia ja tiukempaa ohjausta. Digitalisaation näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää tarkastella samaan aikaan ICT-linjausten ja -ohjauksen nykytilaa suhteessa talous- ja henkilöstöhallinnon ohjaukseen sekä yleisemmin hallinnon keventämisen ja normien purun tavoitteisiin.

HAUS kehittämiskeskus Oy toimii valtionhallinnon sisäisten koulutuspalvelujen järjestäjänä ja organisaatioiden kehittäjänä. Valtionhallinnon toimintatapojen kehittämisessä tarvitaan merkittävää kehittämispanosta ja digitalisaatioon liittyvän osaamisen kehittämisessä on hyötyä in house -periaatteella toimivasta koulutuksen järjestäjästä.

CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy on valtion omistama, opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima, voittoa tavoittelematon osakeyhtiö. CSC ylläpitää ja kehittää valtion omistamaa keskitettyä tietotekniikkainfrastruktuuria ja tarjoaa sen avulla kansallisia tietotekniikkapalveluita tutkimuksen, tieto-, opetus- ja tutkimushallinnon sekä kirjastojen, arkistojen, museoiden ja kulttuurin tarpeisiin.

Tutkimuslaitoksilla (esimerkiksi Ilmatieteenlaitos ja THL) ja myös yliopistoilla olisi tarve hyödyntää CSC:n tieteellisen laskennan ja analytiikan palveluita, mutta nykyinen lainsäädäntö estää tämän muun muassa siksi, että CSC:llä ei ole in house -asemaa hallinnossa.

Säädöksiä tulisi kehittää siten, että CSC Oy:n palveluiden hyödyntäminen olisi mahdollista kaikille tutkimuslaitoksille sekä korkeakoulujen lisäksi myös yliopistoille. (Ks. myös kohta 3.2.5 Analytiikka.)

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Asetetaan kaikille yhteisiä palveluja tuottaville organisaatiolle tavoitteeksi hyödyntää digitalisaatiota ja realisoida syntyvä laadun ja tuottavuuden parannus muun muassa alenevina hintoina. Seurataan tavoitteen toteutumista puolivuosittain.
- Nopeutetaan Palkeissa valmisteilla olevaa ohjelmistorobotiikan hyödyntämistyötä ja sen pilotointia. Organisoidaan työ siten, että kokemuksia saadaan nopeasti ja että työssä syntyvä osaaminen on skaalattavissa koko valtionhallinnon käyttöön eri tehtäväalueilla.
- Nopeutetaan Palkeissa valmisteilla olevaa asiointikokemuksen parantamista. Organisoidaan työ siten, että kokemuksia saadaan nopeasti ja että työssä syntyvä osaaminen on skaalattavissa koko valtionhallinnon käyttöön eri tehtäväalueilla.
- Laaditaan valtion henkilöstöhallintoon uudet linjaukset, varmistetaan niiden yhteensopivuus taloushallintoon, yleishallinnon säädösten purkuun ja toimeenpannaan ne. Lähtökohdaksi otetaan toimintojen yksinkertaistaminen.
- Tuotteistetaan digitalisaatiossa tarvittavien tuotteiden ja palvelujen hankinta ja varmistetaan puite- ym. sopimusten kattavuus, käytettävyys ja skaalautuvuus.
- Varmistetaan kansallisen palveluarkkitehtuurin komponenttien hyödynnettävyys myös hallinnon sisäisen asioinnin järjestämisessä.
- Määritetään digiloikan tarvitsemat koulutuspalvelut ja HAUS kehittämiskeskuksen rooli palvelun järjestäjänä.

3.7.4 Tietoturvarajoitteiden järkevöittäminen

Tietoturvarajoitteiden koetaan paikoin estävän järkevää toiminnan kehittämistä. Tietoturvaa itsessään pidettiin haastatteluissa tärkeänä asiana, mutta tuntuma oli, että tietoturva on paikoin liian kireää. Erityisiä haasteita liittyy hallinnon turvallisuusverkkopalveluihin (TUVE).

Esimerkki 1: Tietoturva heikentää tehokkuutta ja joustavuutta

TUVE-verkkoa käyttävillä hallinnonaloilla on virastoja, joiden toiminnan edellyttämä tietoturvan taso vaihtelee. Tietoturvavaatimukset ja niihin liittyvät rajoitteet on kuitenkin luotu yleensä vaativimman toimijan mukaan ja samoja määrityksiä sovelletaan kaikkiin. Tämä heikentää muiden toimijoiden tehokkuutta ja joustavuutta. TUVE-verkon ja muiden työssä käytettävien verkkojen välillä liikkuminen koettiin työlääksi. Lisäksi on huomioitava, että tietoturva asettaa rajoituksia joidenkin mobiilipalveluiden toteuttamiselle.

Esimerkki 2: TUVE-palveluiden ohjaus ja yhteistyö

TUVE-palveluiden ohjauksessa ja yhteistyössä on mukana sekä valtion että kunnallisia toimijoita (Poliisi, Hätäkeskuslaitos, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, valtioneuvosto, Tasavallan presidentin kanslia, Tulli, sosiaali- ja terveysministeriö/ensihoito, Maahanmuuttovirasto, kunnalliset pelastus- sekä sosiaali- ja terveysviranomaiset, Haltik, Virve-keskukset). Nykyisessä toimintamallissa ohjaus ja yhteistyömallit ovat osin epäselviä. Rahoittajatahoina toimivat sekä valtio että kunnat.

Ehdotus toimenpiteiksi:

- Haetaan tasapainoa tietoturvan ja toiminnallisten tavoitteiden välillä siten, ettei tietoturva estä toimintaa ja toiminnan kehittämistä. Arvioidaan riskit.
- Arvioidaan uudelleen lainsäädännön ja ohjeistuksen tulkinnat tietoturvavaatimusten osalta turvallisuusviranomaisten käyttämissä sovelluksissa, jotta käytettävyys ei kärsi aiheettoman kireistä tietoturvavaatimuksista.
- Selkiytetään TUVE-palveluiden ohjausrakennetta, eri toimijoiden rooleja ja kehitetään yhteistyötä. Varmistetaan riittävät ja osaavat resurssit TUVE-ohjaukseen.

LIITTEET

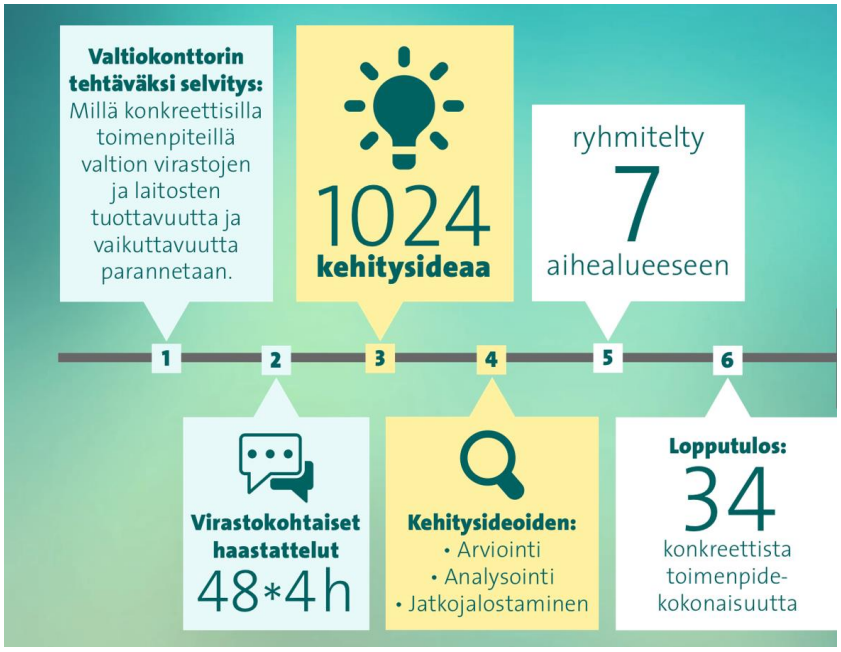
LIITTEET

Liite 1: Kuvaus selvityksen toteutuksesta

Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali -selvityksen tavoitteena on kuvata, millä konkreettisilla toimintatapojen uudistuksilla, tehtävien ja velvoitteiden muutoksilla sekä prosessien digitalisoinnilla valtion virastojen ja laitosten tuottavuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa. Toimeksiannon taustalla on hallitusohjelman tavoitteet:

- digitalisoidaan julkiset palvelut
- sujuvoitetaan säädöksiä
- otetaan käyttöön kokeilukulttuuri
- parannetaan johtamista ja toimeenpanoa.

Selvitystyön eteneminen ja rajaukset



Kuva: Selvitystyön eteneminen.

Toimeksiannon pohjalta Valtiokonttori kartoitti virastojen digitalisaation nykytilaa sekä keräsi konkreettisia kehitysehdotuksia, joilla valtion virastojen ja laitosten tuottavuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa. Kehitysehdotuksia saatiin haastatteluista 1024 kappaletta. Kehitysehdotusten analysoinnin tuloksena Valtiokonttori esittää 34 toimenpidekokonaisuutta, joilla on saavutettavissa merkittäviä vaikuttavuus- ja tuottavuushyötyjä valtionhallinnossa. Toimenpidekokonaisuudet on ryhmitelty seitsemään aihealueeseen.

Selvitystyön ulkopuolelle on lähtökohtaisesti rajattu virastojen jo käynnissä olevat hankkeet ja projektit. Valtiokonttori on hyödyntänyt selvityksessä myös pääministeri Juha Sipilän ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen aloittaman digihaasteen ehdotuksia ja työssä on myös tarkasteltu kehittämisehdotusten

yhteyttä valtiovarainministeriön syksyllä 2015 toteuttaman #sinunideasi -kampanjan ehdotuksiin.

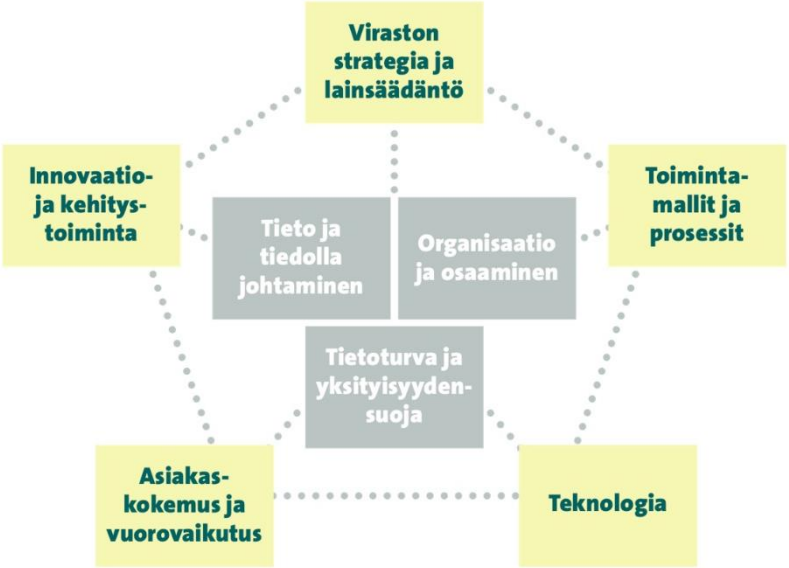
Kehitysehdotuksia kerättiin haastattelemalla virastoja

Selvitystyö aloitettiin elokuussa 2015. Selvitystyön aluksi järjestettiin ministeriöiden kansliapäälliköille lyhyet keskustelutilaisuudet, joissa käsiteltiin hallinnonalan digitalisaatiotilannetta yleisellä tasolla ja joiden perusteella voitiin valita haastateltavat virastot. Kansliapäällikkötapaamista ei järjestetty puolustusministeriön osalta, koska se rajattiin selvityksen ulkopuolelle.

Virastokohtaista haastattelua pilotoitiin viidessä virastossa syyskuussa 2015. Kaikkiaan haastateltiin 48 virastoa sekä lisäksi joitakin kanslia- ja virastopäälliköitä. Tapaamisia oli yhteensä noin 160. Pääosa haastatteluista toteutettiin 14.10. ja 4.12. välisenä aikana.

Virastojen haastattelut toteutettiin siten, että ennen haastatteluja viraston nimeämälle ryhmälle lähettiin ennakkomateriaali. Haastattelu toteutettiin sen jälkeen kahdessa kahden tunnin mittaisessa osassa. Ensimmäisessä osassa keskusteltiin haastattelukehikon mukaisista aihealueista ja kerättiin viraston omia kehitysehdotuksia itsearvioinnin kautta. Toisessa osassa kehitysehdotukset luokiteltiin työmäärän ja arvioidun hyödyn näkökulmasta.

Valtiokonttori käytti työssä apuna haastattelukehikkoa, jossa eri näkökulmista käsiteltiin haastateltavan viraston digitalisaatioon liittyvää kehitysastetta tai kyvykkyyttä nykytila-tavoitetila -akselilla ja jonka avulla kirjattiin ylös keskustelussa esille tulleet kehittämisehdotukset. Tämän jälkeen arvioitiin kehittämisehdotusten mahdollistamia hyötyjä ja toisaalta niiden vaatimaa työmäärää ja tuotettiin virastokohtainen kokonaiskuva hyötyjen ja työmäärän suhteesta.



Kuva: Digitalisuuden arvioinnissa käytetyt kyvykkyydet (kuvassa vihreällä) ja niitä tukevat ominaisuudet (kuvassa harmaalla).

Haastatteluissa keskityttiin siihen, millaisena virasto näkee itsensä vuonna 2019. Jokaiseen viiteen kyvykkyysalueeseen liittyen virastolta kerättiin konkreettisia kehitysehdotuksia, joiden avulla virasto arvioi voivansa kuroa umpeen tarvittavan digiloikan. Haastatteluissa pyrittiin keskittymään niihin asioihin, joissa virastot näkivät suurimman tuottavuuspotentiaalin. Virastoilta saatiin tyypillisesti noin 15–25 kehitysideaa.

Alla olevassa kuvassa on esitetty haastateltujen virastojen itsearviointien yhteenveto. Yhdessä tarkasteltuna virastot asettivat korkeimman tavoitetason kyvykkyyksille *Viraston strategia ja lainsäädäntö* ja *Asiakaskokemus ja vuorovaikutus*. Tavoitteeksi asetettu loikka on kaikilla viidellä kyvykkyysalueilla samansuuruinen (1,2–1,3). Yhteenvetona voidaan todeta, että virastot ovat halukkaita kehittämään digitaalisuuttaan. Tuloksia tarkasteltaessa voidaan myös todeta, että virastojen nykytilan arviot sisältävät enemmän hajontaa kuin arviot tavoitetilasta. Virastoilla on halukkuutta ottaa digikiri: tavoiteltavasta matkasta näyttäisi olevan yhteinen käsitys.

Kuva: Virastojen itsearviointien yhteenveto (itsearviointien keskiarvo)

Kehitysehdotusten arviointi, analysointi ja jatkojalostaminen

Virastoilta kerättiin yhteensä 1024 kehitysehdotusta, joita luokiteltiin ja arvioitiin ja joiden pohjalta koottiin raportissa nyt esitetyt toimenpidekokonaisuudet. Kehitysehdotusten analysoinnissa hyödynnettiin haastattelujen yhteydessä tehtyjä virastojen arvioita kunkin ehdotuksen hyödystä. Haastatteluissa kehitysehdotusten hyödyt arvioitiin alla olevien kriteerien ja niille asetettujen painoarvojen avulla. Analysointityössä huomioitiin, että arviot oli tehty kunkin viraston toiminnan näkökulmasta, eivätkä ne siten ole suoraan toisiinsa verrattavissa. Kehittämisehdotusten tarkastelussa huomioitiin myös esimerkiksi ehdotusten poikkihallinnollinen skaalautuvuus.

- Tuottavuus ja säästöt (50 %)
- Asiakashyöty ja vaikuttavuus (20 %)
- Aikakriittisyys (15 %)
- Mahdollistaja tai riskin vähentäjä (15 %)

Monet kehitysideat tulivat esille usean viraston ehdottamina ja raportissa ne on pyritty esittämään yhdistettynä, ehkä hieman yleisempänä ehdotuksena. Raporttiin on sisällytetty myös johtopäätöksiä haastatteluissa esitetyistä näkemyksistä, vaikka niitä ei ole aina esitetty muodollisena kehitysehdotuksena. Suuri määrä hyviä havaintoja ja ehdotuksia on myös jouduttu jättämään tämän loppuraportin ulkopuolelle.

Liite 2: Haastatellut organisaatiot, haastattelijat ja loppuraportin laatijat

1. Haastatteluihin osallistuneet organisaatiot ja henkilöt[61]

Arkistolaitos	Happonen Päivi Kecskeméti István Natri Marko Nuorteva Jussi
Elintarviketurvallisuusvirasto Evira	Knekt Johanna Laaksonen Terhi Poutiainen Ulla Räsänen Leena
ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)	Heikkilä Heikki
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	Aaltonen Raija Hakamäki Virva Karhunen Minna Koskela Satu
Geologian tutkimuskeskus	Eklund Mikko Kahra Antti Kohonen Jarmo Nykänen Mika Perälä Toni
Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik	Pohjola Kimmo Naumonen Hannu Neitola Eila
Helsingin käräjäoikeus	Huhtinen Henri Juho Anu Koski Kari Lehtonen Anni Passila Kalevi Rautalin Juha Viitanen Eerika

[61] Luettelo on laadittu kalenterivarausten ja tapaamisista laadittujen muistioiden pohjalta. Se saattaa sisältää yksittäisiä puutteita.

Helsingin poliisilaitos	Haavisto Sasa Paunonen Jari Toivio Heidi
Hätäkeskuslaitos	Aaltonen Jukka Lehti Teemu Nieminen Marko
Ilmatieteen laitos	Karasjärvi Janna Kaurola Jussi Laaksonen Ari Riihisaari Tarja
Innovaatiorahoituskeskus Tekes	Eskola Harri Grönroos Ari Haikarainen Ara Paatero Sami Soini Pekka
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	Jokinen Juhani Lehtonen Petteri Puomila Maija Raijas Anu Rosendahl Riikka Virtanen Valtteri
Liikenne- ja viestintäministeriö	Pursiainen Harri
Liikennevirasto	Juslen Jan Heikkinen Pekka Nurmi Hannu Toivonen Tuomas Tuurnala Tiina Vehviläinen Antti
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi	Kenraali Juha Nikula Juhani Nykopp Mia Rantanen Heidi Sonninen Sanna
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea	Happonen Pertti Palva Erik Pelkonen Eija Nenonen Juha-Pekka
Maa- ja metsätalousministeriö	Hiiva Esa Husu-Kallio Jaana Lähteenoja Pentti Mannonen Ari Peltonen Mikko Rajalin Jere Riissanen Niina

	Vertanen Antti Westerholm Leena Virtanen Päivi
Maahanmuuttovirasto	Airaksinen Arto Hagström Vesa Oikarinen Anna Vuorio Jaana
Maanmittauslaitos	Hokkanen Jani Kokkonen Arvo Kosonen Antti Rantala Marja Saarikoski Antti
Maaseutuvirasto	Honkola Sari Kupari Anneli Riukulehto Tuija Tenhola Leena Tuikkanen Mika
Museovirasto	Hongisto Vesa Kuitunen Jutta Malinen Ismo Ryyppö Minna Sainio Tapani
Oikeusministeriö	Astola Tiina Laamanen Tapio Mattila Riitta Maunu Tarmo Minkkinen Veikko Muttiainen Olli Nurminen Laura Saukko Petri Törmä Hannu
Oikeusrekisterikeskus	Nordman Mika Raatikainen Ritva-Liisa Saarela Jari Syväterä Marjatta
Opetus- ja kulttuuriministeriö	Haataja Juha Karvonen Minna Koskimies Kalervo Lehikoinen Anita Patosalmi Iiris
Opetushallitus	Helminen Juho Lahtinen Martti Nokkanen Erja Pitkälä Aulis Tiihonen Raakel

Patentti- ja rekisterihallitus	Enävuo Kimmo Hagman Rauni Junnonen Timo Lauttamus-Kauppila Anna Sarkkinen Ulla-Maija
Poliisiammattikorkeakoulu	Himberg Kimmo Iivonen Satu Laitinen Marko Viitanen Kirsi
Poliisihallitus	Kolehmainen Seppo Suuriniemi Janne
Rajavartiolaitoksen esikunta	Hamunen Jaakko Kurvinen Janne Nokelainen Pasi
Rikosseuraamuslaitos	Järvinen Katri Levämäki Mikko Nieminen Pauli Siiskonen Tuuli Westerbacka Esa
Sisäministeriö	Nerg Päivi
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira	
	Holmalahti Jussi Honkanen Reetta Huovinen Petri Kuivamäki Mika Nylander Olli Partanen Marja-Liisa
Sosiaali- ja terveysministeriö	Ikonen Raimo Korhonen Maritta Koski Jaana Niemi Veli-Mikko Pesonen Tiina Sillanaukee Päivi Suomaa Leo
Suomen Akatemia	Kylämä Marja Malmberg Ossi Mannila Heikki Pulkkinen Pentti
Suomen ympäristökeskus	Juvonen Harri Keto Antton Soini Kristiina Wainio-Biese Terhi
Taiteen edistämiskeskus	Leppänen Juho

	Ristimäki Eija Sirnö Minna
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	Eskola Juhani Kaikkonen Risto Siltala Heikki Tikkanen Sami Yrttiaho Aleksi
Tilastokeskus	Blomqvist Irja Katainen Antti Orjala Hannele Piela Pasi Saarikivi Sami Sjöblom Marja Storgårds Leena Tarkoma Jari
Tulli	Autio Anu Gardemeister Samy Lempiäinen Juha H Linna Jyrki Vuolli Marianne
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes	
	Ekman Annette Karjalainen Juha Kerttula Tuiri Levä Kirsi Peltonen Kimmo
Työ- ja elinkeinoministeriö	Gustafsson Jari Joensuu Antti Kuoppala Mikko Lounema Markus Tommila Päivi Tonttila Jarkko Wallin Markku Virkkunen Tapio
Työterveyslaitos	Finne Oskari Koivula Antti Mäkipää Mikko
Ulkoasiainministeriö	Aaltonen Lauri Hakoila Risto Hämäläinen Pirkko Stenlund Peter
Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	
	Blinnikka Päivi Kesälahti Janne Knaapinen Petri Kojo Janne

	Pesola Jaakko Piirainen Rita
Valtiokonttori	Fromholtz Maritta Kangaspunta Mikko Laitinen Timo Lämsä Mikko Pietarinen Juha Poikola Tomi Tapper Jyri
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet	
	Havila Martti Kallio Timo Koljonen Juha Lappalainen Helena Mikkonen Eija
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	
	Hannula Sari-Anne Kouhia Tuomo Pessi Kari Siintola Marjut
Valtioneuvoston hallintoyksikkö	Hamberg Max Jalonen Aino Kerkelä Janne Nevasalo Jenni Uusisilta Kaija
Valtioneuvoston kanslia	Lankinen Timo
Valtiovarainministeriö	Tarkka Helena Karjalainen Anna-Maija Peltonen Irja
Verohallinto	Pulkkinen Mika Rautio Tarja Ruuhonen Pekka Sene Katja Öystilä Raimo
Viestintävirasto	Heikkinen Kari Hölttä Pertti Ilme Jarno Karlamaa Kirsi Neuvonen Ari-Pekka Saarimäki Jarkko
Väestörekisterikeskus	Krohns Lea Lario Irmeli Luntiala Hannu Renvik Reko-Aleksi

	Ronkainen Tytti Salovaara Timo Santala Jukka Viskari Janne
Ympäristöministeriö	Autere Riitta Lahtela Juha Litmanen Jukka Pokka Hannele Perähuhta Minna Salmi Jussi

Lisäksi ministeriöiden tietohallintojohtajien ryhmä (TIETOKEKO) on haastateltu.

2. Valtiokonttorin haastattelijat

Ahonen Olli
Fallström Mari
Friman Seija
Fromholtz Maritta
Hannu Korkeala
Kallavuo Martti
Kangaspunta Mikko
Kokko Anna
Laine Tarja
Laitinen Timo
Maula Mikko
Moksunen Sami
Mäkinen Santtu
Näätsaari Mari
Peltola Leena
Pietarinen Juha
Ranta-aho Hans
Räsänen Maija
Saarteinen Miikka
Saarukka Petri
Skog Lasse
Snygg Merja
Suoninen Jyrki
Tapper Jyri
Taskinen Jenni

3. Kehitysehdotusten analysoijat ja loppuraportin kirjoittajat

Ahonen Olli
Hartikainen Lea
Kallavuo Martti
Kangaspunta Mikko
Kasanen Jenni
Kokko Anna
Korhonen Heikki
Laine-Salminen Anne

Laitinen Timo
Luhtalampi Roosa
Maula Mikko
Mäkinen Santtu
Näätsaari Mari
Ovaska Lauri
Penttilä Eeva
Ronkainen Helena
Saarinen Terhi
Saarteinen Miikka
Saarukka Petri
Snygg Merja
Sorvali Jukka
Suoninen Jyrki
Taskinen Jenni
Vallivaara Satu
Wistbacka Tanja

4. Valtiovarainministeriön asettama tuki- ja seurantaryhmä

Happonen Mika, valtiovarainministeriö
Jylhänkangas Riku, valtiovarainministeriö
Kangaspunta Mikko, Valtiokonttori
Kiviniemi Mikael, valtiovarainministeriö
Laitinen Timo, Valtiokonttori
Luukkonen Kristiina, valtiovarainministeriö
Meltti Tero, valtiovarainministeriö
Peltonen Irja, valtiovarainministeriö
Saarinen Mikko, valtiovarainministeriö
Terho Arja, valtiovarainministeriö

Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury

> Sörnäisten rantatie 13, Helsinki, PL 14, 00054 Valtiokonttori
Puh. 0295 50 2000, Fax 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi
> Sörnäs strandvägen 13, Helsingfors, PB 14, 00054 Statskontoret
Tfn 0295 50 2000, Fax 0295 50 3333, www.statskontoret.fi