



2.6.2022

Julkinen

Kunta- ja aluehallinto-osasto  
Valtiovarainministeriö

## Kuntien digitalisaation kannustinrahajärjestelmän arviointi ja rahoitettujen hankkeiden tulosten yhteenveto

## Sisällys

1.	Johdanto	1
1.1.	Taustatietoa vuoden 2019 hakuprosesseista	3
2.	Hankkeiden onnistumiset	5
2.1.	Lisääntynyt ymmärrys digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta ja niiden mahdollisuuksista kuntien hallinnon ja toiminnan kehittämisessä	6
2.2.	Automaation ja digitaalisten työvaiheiden lisääntyminen, manuaalisten työvaiheiden tehostuminen sekä kustannussäästöt	9
2.3.	Uudet yhteydet, vuorovaikutus ja jaetut tavoitteet	12
2.4.	Kuntien johdon tuki toimintatapojen uudistamiselle	16
2.5.	Paremmat palvelut kuntalaisille ja myönteinen julkisuus	19
3.	Hankkeiden haasteet	21
3.1.	Hankehenkilöstön puute, vaihtuvuus ja muut henkilöressurssien ongelmat	22
3.2.	Epäselvät tavoitteet ja kuntien erilaiset lähtötilanteet, resurssit ja odotukset hanketta kohtaan	25
3.3.	Tekniset ongelmat ja haasteet ostopalvelutuottajien kanssa	29
3.4.	Aikataulun venyminen	31
4.	Muita huomioita	33
4.1.	Tulosten kansallinen hyödynnettävyys	34
4.2.	Ketterän kehittämisen toimintatapojen kokeilu	36
4.3.	Kuntien kommentteja valtiovarainministeriön toiminnasta	36
5.	Johtopäätöksiä valtionavustusjärjestelmän toimivuudesta	39



## 1. Johdanto

Valtiovarainministeriö käynnisti kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän syksyllä 2019 valtioneuvoston asetuksen 11.7.2019/893 perusteella. Kannustinjärjestelmän tavoitteena on edistää digitalisaatiota, joka tukee kuntien toimintatapojen uudistamista, asiakaslähtöisyyttä ja jonka avulla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Tavoitteena on myös edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti sekä kannustaa kuntia yhteistyöhön.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän valmistelun taustalla oli alun perin tavoite kuntien kustannusten kasvun hillitsemisestä. Edellisen hallituskauden reformi kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsimiseksi tähtäsi merkittäviin kustannussäästöihin julkisella sektorilla. Reformin toimeenpanon keinovalikoimaa laajennettiin siten, että keinoihin sisällytettiin muun muassa kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän valmistelu.

Valtiovarainministeriö jakaa valtioneuvoston asetuksen perusteella digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin valtionavustusta, jota kunnat voivat hakea. Hankkeiden on oltava kuntien toimintatapoja tai palveluprosesseja uudistavia sekä niiden laatua ja vaikuttavuutta parantavia. Valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia.

Ensimmäinen avustushaku avattiin 1.8.2019. Hakukierroksia on kaiken kaikkiaan toteutettu viisi. Neljän ensimmäisen haun perusteella 122 hanketta on saanut myönteisen valtionavustuspäätöksen. Avustetuissa hankkeissa on ollut mukana noin 220 kuntaa. Hankkeiden koko ja tuen määrä ovat vaihdelleet; pienimmät tuet ovat olleet alle 20 000 euroa, suurin 3,4 miljoonaa euroa. Keskimääräinen tuki on ollut noin 250 000 – 550 000 euroa hanketta kohden. Yhteensä rahaa on myönnetty noin 44,58 miljoonaa euroa. Toteutusaikaa hankkeilla on lähtökohtaisesti hieman yli kaksi vuotta. Noin kahden vuoden toteutusaika tarkoittaa, että ensimmäiset, vuoden 2019 hakuihin osallistuneet hankkeet, ovat päättyneet.

Digikannustimen tavoitteet voidaan kiteyttää kolmeen kokonaisuuteen:

- Kuntien sitoutuminen avustettavan hankkeen kautta toimintatapamuutoksiin, jotka näkyvät esimerkiksi toiminnan tehostumisena ja parantuneena asiakaspalveluna;
- Yhteistyön edistäminen sekä tiedon jakaminen kuntien kesken ja tämän myötä saatava hankkeiden laajempi vaikuttavuus;

- Kansallisten yhteisten palvelujen ja tietovarantojen hyödyntäminen tai käyttöönotto, tietojen yhteiskäyttöisyyden edistäminen sekä lainsäädännön vaatimusten toteutumisen edistäminen.

Hankeprosessiin kuuluu valtiovarainministeriölle toimitettavien loppuraporttien kirjoittaminen. Loppuraporteissa kunnat analysoivat toteuttamiensa hankkeiden tuotoksia, muutoksia kunnan toimintatavoissa ja prosesseissa ja hankkeiden laajempia vaikutuksia. Lisäksi loppuraportteihin kuuluvat arviointi hankkeen toteutustavoista (mm. hanketyöskentely, ohjaus, riskien hallinta, yhteistyökumppanit), tiivistelmä hankkeen viestinnästä, katsaus toteutuneisiin kustannuksiin ja arviot hankkeen jatkotoimista ja hankkeen onnistumisista sekä opeista. Loppuraportit ovat tärkeä osa hankeprosessia ja hankkeen toteuttajien itsereflektiota. Valtionavustuskokonaisuuden arviointiin tarvitaan kuitenkin yksittäisiä hankkeita laajempi katsaus siitä, miten valtionavustuksena myönnettyjä rahoja on käytetty ja millaisia tuloksia ja muutoksia niillä on saavutettu.

Suuri joukko digikannustimella tuettuja hankkeita on saatu päätökseen ja on aika tehdä väliarviointia saavutetuista tuloksista. Tämän Kuntien digitalisaation kannustinrahajärjestelmän arviointi ja rahoitettujen hankkeiden tulosten yhteenveto -raportin tavoitteena on tuottaa vuonna 2019 myönteisen rahoituspäätöksen saaneiden hankkeiden loppuraporttien perusteella tietoa siitä, millaisia toimintatapojen ja prosessien muutoksia hankkeissa tavoiteltiin ja saavutettiin. Raportissa on tarkasteltu 52:ta kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä saanutta hanketta. Näissä hankkeissa on ollut mukana yhteensä 149 suomalaista kuntaa (osa kunnista on ollut mukana useammassa hankkeessa). Analyysin kohteina olevien hankkeiden ja niiden toteuttajakuntien maantieteellinen, väestöllinen ja kielellinen kattavuus on laaja. Mukana on sekä suuria kaupunkeja että pieniä muutaman tuhannen asukkaan kuntia. Raportissa käytetään suoria lainauksia kuntien kirjoittamista loppuraporteista. Sitaatit on kuitenkin anonymisoitu niin, ettei niistä suoraan voi tunnistaa alkuperäistä lähdettä.

Raportti on jaettu viiteen päälukuun, joista ensimmäinen on johdanto. Toisessa luvussa käsitellään hankkeiden onnistumisia. Luku jakautuu viiteen alalukuun, jotka käsittelevät ymmärrystä digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta, automaatiota, vuorovaikutusta, kuntien johdon asemaa ja merkitystä hankkeissa sekä asukkaille tarjottavia palveluja. Luku kolme puolestaan keskittyy hankkeiden kohtaamiin haasteisiin, joita ovat mm. hankehenkilöstöön liittyvät asiat, yhteishankkeita toteuttaneiden kuntien erilaiset lähtökohdat, tekniset ongelmat ja aikataulujen venyminen. Neljännessä luvussa käsitellään muita hankkeiden loppuraporteista nousevia huomioita. Luvun aiheita ovat hankkeiden tulosten kansallinen hyödynnettävyys, ketterän kehittämisen toimintatapojen kokeilu sekä

kuntien näkemykset valtiovarainministeriön toiminnasta ja roolista valtionapuviranomaisena.

Raportin päättää luku Johtopäätöksiä valtionavustusjärjestelmän toimivuudesta. Johtopäätösluku vetää yhteen aiempien lukujen keskeiset huomiot. Lisäksi luvussa pohditaan, mitä toteutuneet hankkeet ja niiden tulokset kertovat kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toimintatavoista ja vaikuttavuudesta.

### 1.1. Taustatietoa vuoden 2019 hakuprosesseista

Vuoden 2019 digitalisaation kannustinrahaa (digikannustinta) myönnettiin kahdessa haussa yhteensä 27 506 000 euroa. Ensimmäinen haussa (elokuu-syyskuu 2019) valtionavustusta myönnettiin kunnan tiedolla johtamisen parantamiseen, datan hyödyntämiseen sekä näihin liittyvän tietojohdamisen ja toimintaprosessien kehittämiseen. Avustusta myönnettiin yksittäisille kunnille tai kuntien yhteishankkeille.

Ensimmäiseen hakuun saatiin 183 hakemusta kunnista ja kuntayhtymistä. Kuntien hakemukset liittyivät mm. talous- ja henkilöstöhallinnon ratkaisuihin ja toimintatapoihin, strategisen tiedolla johtamisen kehittämiseen, sähköisen asioinnin, osallisuuden ja viestinnän kehittämiseen, arkistoinnin ja asiakirjahallinnon kehittämiseen, rakennettuun ympäristöön liittyvien prosessien digitalisointiin, sote-organisaatioiden tiedolla johtamisen kehittämiseen ja opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestelmiin.

Ensimmäisessä haussa valtionavustusta myönnettiin yhteensä 41:een hankkeeseen. Avustusten yhteenlaskettu summa oli 10 607 900 euroa. Avustuksen painopisteenä olivat talous- ja henkilöstöhallinnon hankkeet ja tiedolla johtamisen hankkeet etenkin kuntien yleishallinnon näkökulmasta. Rahoitushakemusten arvioinnissa priorisoitiin hankkeita, joissa oli mukana useampia kuntia tai hankkeen tulokset muutoin selvästi hyödyttävät myös muita kuntia. Yksittäisen kunnan hankkeilta edellytettiin selkeää toimintatapojen muutosta. Pelkkä järjestelmähankinta ei riittänyt tuen kohteeksi. Sote-hankkeita ei tuettu, sillä sosiaali- ja terveysministeriö oli käynnistämässä niihin liittyen erillisen avustusprosessin. Myöskään rakennetun ympäristön hankkeita ei tuettu. Niiden osalta päätettiin odottaa rakennetun ympäristön valtakunnallisen digitaalisen rekisterin ja tietoalustan, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit jatkossa tukeutuvat, määrittämiä.

Vuoden 2019 toisessa haussa (marraskuu-joulukuu 2019) valtionavustusta myönnettiin vain kuntien yhteishankkeisiin. Sama toimintatapa on jatkunut vuoden 2019 jälkeen. Avustusta sai 32 hanketta. Avustussumma oli yhteensä 16 898 100 euroa.

Kuntien yhteishankkeiden teemallinen ohjeistus oli ensimmäistä hakuja laiveampi. Avustusta sai hakea sellaisiin kunnissa tapahtuviin toiminnan, tehtävien ja sisäisten prosessien muutoksiin, joissa

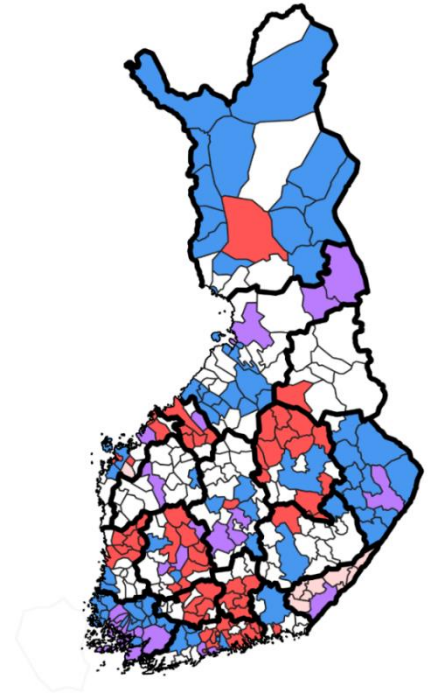
- kehitetään entistä asiakaslähtöisempiä palveluprosesseja hyödyntäen kehitettyjä yhteisiä ratkaisuja
- kehitetään palveluille yhteisiä tietomäärittämiä ja toimintatapoja, jotka mahdollistavat asiakkaan asioinnin digitaalisesti ja mahdollistavat tietojen siirtoa kuntien järjestelmien välillä
- kehitetään yhteistyössä kuntien lakisääteisiä tehtäviä toteuttavia palveluja sähköisiksi
- parannetaan kuntien tietojohtamista/tiedolla johtamista
- kehitetään kuntien strategisia prosesseja tai
- hyödynnetään uusien teknologioiden, kuten ohjelmistorobotiikan, tekoälyn ja prosessiautomaation hyödyntämistä julkisessa hallinnossa.

Digitalisaation kannustinjärjestelmästä myönnettiin yksittäisiin hankkeisiin tukea enintään 85 prosenttia hankkeen valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista. Valtionavustukseen oikeuttavia, hyväksyttäviä kustannuksia olivat hankkeesta aiheutuvat:

- henkilöstökustannukset
- matkakustannukset
- toimitilojen vuokrat
- ostetun tai käyttöluvalla hankitun tutkimuksen, tietämyksen sekä konsultoinnin ja vastaavien palveluiden kustannukset, kun niitä on käytetty yksinomaan hanketta varten
- muut toimintakustannukset, mukaan lukien suoraan hankkeesta aiheutuvat materiaalien, tarvikkeiden ja vastaavien tuotteiden kustannukset.

Vuoden 2019 haussa valtionavustusta saaneiden hankkeiden toteuttajakunnat on väritetty oheiseen Suomen karttaan. Kartassa sinisellä värillä on merkitty kunnat, jotka saivat avustusta ensimmäisessä haussa. Punaisella värillä on merkitty kunnat, jotka saivat avustusta toisessa haussa. Violetti väri puolestaan ilmoittaa kunnat, jotka saivat avustusta sekä ensimmäisestä että toisesta hausta. Valkoinen väri tarkoittaa, ettei kunta hakenut tai saanut avustusta.

Yhteensä vuoden 2019 hakujen perusteella rahoitettiin 73 hanketta. Tässä raportissa käsitellyssä ovat 52:n hankkeen loppuraportit.



## 2. Hankkeiden onnistumiset

Kaikissa loppuraporttinsa vuoden 2022 maaliskuuhun mennessä palauttaneissa kuntien digihankkeissa koettiin onnistumisia. Tässä luvussa eritellään kuntien kirjoittamien hankkeiden loppuraporttien avulla seitsemän onnistumisten ja myönteisten vaikutusten kokonaisuutta.

Onnistumisten taustalla on useita erilaisia tekijöitä, jotka ovat vaihdelleet kunta- ja hankekohtaisesti. Joissain hankkeissa onnistumiseksi koetut asiat saattoivat toisaalla tuottaa suuriakin haasteita. Tällaisia tilanteita on tuotu esiin seuraavissa alaluvuissa. Kokonaisuudessaan onnistumiset ja hankkeiden loppuraporttien pääosin positiivinen sävy kuitenkin osoittavat, kuinka monipuolisesti hankkeet vaikuttivat kuntien digitaalisiin järjestelmiin, palveluihin, kuntien henkilöstöön ja kunnan toimintatapoihin. Kunnat suhtautuivat lähes poikkeuksetta omiin hankkeisiinsa myönteisesti niissä koetuista haasteista huolimatta.

Hankkeiden loppuraporteissa hankkeiden merkittävimmiksi onnistumisiksi ja hankkeiden tuloksiksi tunnistettiin:

1. lisääntynyt tietoisuus digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta ja niiden mahdollisuuksista kuntien hallinnon ja toimintojen kehittämisessä,

2. automaation ja digitaalisten työvaiheiden lisääntyminen ja manuaalisten, paljon työtä ja aikaa vievien, työvaiheiden tehostuminen tai poistuminen kokonaan,
3. potentiaaliset, tai jo hankkeiden aikana havaitut, kustannussäästöt,
4. uudet yhteydet ja vuorovaikutus kunnan sisällä tai kuntien välillä,
5. kunnan johdon ja keskeisten henkilöiden tuki kunnan toimintatapojen uudistamiselle,
6. mahdollisuus tuottaa kuntalaisille aiempaa parempia ja helpommin saavutettavia palveluita
7. kunnan hankkeen tulosten kautta saama positiivinen julkisuus.

Yllä kuvatut onnistumiset muodostavat keskinäisiä syy-seuraussuhteita, minkä takia niitä käsitellään tekstissä useita onnistumisia yhteen niputtavien alaotsikoiden ja tekstikappaleiden kautta.

## **2.1. Lisääntynyt ymmärrys digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta ja niiden mahdollisuuksista kuntien hallinnon ja toiminnan kehittämisessä**

Kuten johdannossa todettiin, vuoden 2019 ensimmäisen digikannustinhaun hakukohteena olivat avustukset kunnan tiedolla johtamisen parantamiseen, datan hyödyntämiseen sekä näihin liittyvän tietojohdamisen ja toimintaprosessien kehittämiseen. Kehittämisessä sai hyödyntää palveluntarjoajia, mutta kehittämisen kohteena tuli olla ennen kaikkea kunnan sisäinen toimintatapa. Avustuksen kohteiksi tunnistettiin:

1. Kunnan taloushallinnon prosessien automatisointi ja sitä tukevan tiedonhallinnan kehittäminen yhteisesti määritetyn tiedon varaan, tai
2. muut toimenpiteet, joilla luodaan tai parannetaan kunnan edellytyksiä kunnan toimintaa, taloutta tai henkilöstöä koskevien tietojen digitalisointiin sekä näiden tietojen hyödyntämiseen toimintojen tiedolla johtamisessa.

Loppuraporteissa moni kunta nosti hankkeensa suurimmaksi saavutukseksi lisääntyneen ymmärryksen ja valmiudet digitalisaatioon ja tiedolla johtamiseen. Kunnat kehittivät tiedolla johtamisen prosessejaan automatisoimalla talous- ja toimintatietoja ja visualisoimalla niitä kunnan päättäjien, viranhaltijoiden ja joissain tapauksissa myös asukkaiden käyttöön.

”Yhteiset mittarit ja järjestelmän tuottamat selkeät mittareihin ja integroituun tietoon perustuvat graafit tekevät tilastojen ymmärtämisestä ja esittämisestä helpompaa ja sujuvampaa. Tätä kautta kunnat voivat myös helposti tehdä niin



keskinäisiä kuin maanlaajuisia vertailuja omasta suoriutumisestaan.”

Tietojen tuottaminen uudella tavalla tai tiedon visualisoiminen eivät riitä toteuttamaan digitalisaation edistämiseksi tarvittavaa toiminnan muutosta, joka on edellytyksenä digitalisaation hyötyjen täysimääräiselle toteutumiselle. Tehdäkseen uusien toimintojen ja järjestelmien käyttöönotosta helpompaa kuntien päättäjille ja henkilöstölle järjestettiin lähes jokaisessa hankkeessa erilaisia keskusteluja, koulutuksia, tietoisuuksia ja muita infotilaisuuksia. Ne nähtiin tarpeellisina myös mahdollisen muutosvastarinnan ehkäisyssä sekä kehitystyön jatkuvuuden varmistamiseksi.

Hankkeet ja niiden puitteissa käydyt keskustelut kannustivat kuntia arvioimaan toimintatapojaan ja pohtimaan, millainen merkitys digitalisaatiolla tai tiedolla on kunnalle. Loppuraporttien perusteella kunnissa syntyi uutta ymmärrystä myös siitä, miten kerättyjä tietoja voisi hyödyntää entistä monipuolisemman ja kokonaisvaltaisemman kunnan tilannekuvan hahmottamisessa.

”Pääsimme pohtimaan, miten teknologia ja digitalisaatio voivat muuttaa työskentelytapojamme ja parantaa tiedon saavutettavuutta. Hankkeen jälkeen kunta on monin tavoin valmiimpi toimintatapojen ja ajattelutavan muutokselle, joka vie prosesseja eteenpäin, sujuvammiksi, ja automaattisemmiksi.”

”Kaupungeissa on tullut näkyväksi kokonaisnäkökulma tiedosta, sen tuottajista käsittelijöihin ja hyödyntäjiin. Tiedon ja datan rooli sekä merkitys arvon luojana ymmärretään paremmin sekä nähdään toimialojen tietojen yhteydet toisiinsa.”

Toisaalta hankkeissa tunnistettiin, että monipuolisesta suunnittelusta, koulutuksista, keskusteluista ja pilotoinneista huolimatta muutokset ihmisten mielissä ja kunnan toimintavoissa eivät välttämättä tapahdu hetkessä. Muutos vaatii aikaa ja viestintää muutoksen odotettavissa olevista hyödyistä. Digitalisaation kannustinjärjestelmän kautta rahoitetut hankkeet ovat lähtölaukaus kuntien pitkäkestoiselle kehitystyölle.

”Hankkeessa havaittiin, että prosessien --- monistaminen voi olla haastavaa jopa kunnan sisällä, koska vanhat toimintatavat ovat niin juurtuneita käytäntöön. Vaaditaan vahvoja perusteluja muutoksen hyödyistä muutosvastarinnan murtamiseksi.”

”Uuden teknologian hyödyntäminen ja käyttöönotto vaatii onnistuakseen uudet toimintamallit. Jos uutta teknologiaa otetaan käyttöön ja toimitaan kuitenkin vanhojen opittujen mallien mukaisesti ei digitalisaatio toteudu.”

Digitalisaation ja tiedolla johtamisen ohella kunnat kokivat oppineensa hankkeiden kautta paljon myös erilaisista digitaalisista ratkaisuista ja järjestelmistä. Kunnat lähtivät hankkeisiin keskenään hyvin erilaisin valmiuksin, minkä vuoksi myös hankkeiden aikana käyttöönotettujen digitaalisten järjestelmien kirjo vaihteli tuttujen järjestelmien laajennusosista (esim. Microsoft Excel) kokonaan uusien järjestelmien luomiseen ja tekoälyn ensimmäisiin käyttökokeiluihin.

Kuntien resurssien ja tarpeiden erilaisuus johti hankkeiden aikana pohdintaan siitä, kenelle tai kenen ehdoilla erilaisia järjestelmiä on kehitetty. Muutamien hankkeiden loppuraporteissa todettiin, että tietotekniset järjestelmät tai järjestelmiä kunnille räätälöivät yritykset ovat tottuneet toimimaan suurten julkishallinnon tai yksityisten toimijoiden kanssa. Tällöin yritysten ja järjestelmätoimittajien voi olla haastavaa ymmärtää pienten kuntien tarpeita ja käytettävissä olevia resursseja. Pienten kuntien näkökulmasta tämä tarkoitti, että ensimmäiseksi tarjotut järjestelmäratkaisut olivat liian raskaita ja monipuolisia tarpeeseen nähden.

Järjestelmätoimittajien halu myydä ns. koko paketti ei vastannut pienten kuntien tarvetta ja käytettävissä olevia resursseja. Kokonaisvaltaisten tietojärjestelmäremonttien sijaan kunnat toivoivat helppokäyttöisiä henkilöstön, päättäjien ja asukkaiden arkea helpottavia ratkaisuja.

”Hankkeen selvitysten sekä toimittajien esitysten ja ehdotusten pohjalta on havaittavissa, että toimittajien on vaikea ymmärtää pienen kunnan tarpeita ja resursseja. Usein tuotteet (palvelut, ohjelmistot, lisenssit, laitteet) on suunniteltu suuremmille asiakkaille ja niiden skaalaus alaspäin järkevästi ei ole aina mahdollista. Esimerkiksi pienessä kunnassa vain satunnaisesti käytettävän toiminnon pitäisi olla käytöltään helppo, looginen sekä hyvin dokumentoitu. Ohjelmistojen käyttöönotoissa omia resursseja tai osaamista voi olla niukasti, joka voi vaikuttaa myöhemmin palvelujen tai ohjelmistojen arkipäiväiseen hyödyntämiseen. Kaikkia ominaisuuksia ei välttämättä saada käyttöön suunnitellussa aikataulussa tai niitä käytetään väärin. On varauduttava myös siihen, että siirtymävaiheessa tulee virheitä tai toiminnot eivät toimi aluksi kuten pitäisi ja että ne eivät heti helpota arkityötä.”

”Osittain uusi teknologia on vielä turhan kallista pienille kunnille, jotta siitä olisi tarvittavaa hyötyä ja kustannustehokkuutta.”

Pienistäkin resursseista voi saada aiempaa enemmän irti, mikäli digitalisaation edistämisen tavat vastaavat kunnan asettamia tavoitteita. Jos tarkoituksena on esimerkiksi automatisoida kunnan toimintoja tai päivittää vanhentuneita järjestelmiä, ei hankittavan parannuksen aina tarvitse olla kaikista uusinta ja kalleinta mallia. Kuntien digihankkeiden loppuraporteista onkin tunnistettavissa erilaisia keinoja, joilla kunnat pyrkivät maksimoimaan digitalisaatiosta saamansa hyödyn käytettävissä olevilla resursseillaan.

Alla olevat sitaatit havainnollistavat tapoja, joilla kunnat tasapainoivat käytettävissä olevien resurssien ja kalliiksi osoittautuneiden ohjelmistojen hankinnan välillä. Niitä olivat pidempään käytössä olleen järjestelmäversion valinta uuden sijaan ja resurssien yhdistäminen muiden samassa tilanteessa olevien kuntien kanssa.

”Hankkeen aikana opittiin ymmärtämään tietoteknisistä järjestelmistä sellainen yleistys, että usuin ei ole aina välttämättä paras, mutta uudehko on usein merkittävästi parempi kuin vanha.”

”Pienemmillä kunnilla mahdollisuudet hankkia ja ylläpitää yhtä laajaa sähköisten palvelujen valikoimaa on haasteellisempi, kuin mitä suuremmat resurssit omaavilla kunnilla. Kuitenkin kuten hankkeen aikana on huomattu, on mahdollista silti tuottaa laajat ja kattavat digitaaliset palvelut ja sähköisen asiointin mahdollisuudet yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Alueellisesti samalla alueella olevien kuntien kanssa toiminta on helppoa, mutta myös samankaltaisia hankkeita toteuttavat kunnat ja alueet muuallakin Suomessa tarjoavat mahdollisuuksia yhteistyöhön.”

Sitaatit kuvastavat kasvanutta ymmärrystä siitä, kuinka kunta voi parhaiten uudistua digitalisoituvassa maailmassa. Ymmärryksen lisääntyminen on kuntien tulevaisuuden kannalta arvokasta pääomaa. Valtionavustukselle asetettujen ehtojen näkökulmasta on tärkeää, että hankkeiden avulla kunnat ovat kasvattaneet digitalisaation ja tiedolla johtamisen kykyjään.

## **2.2. Automaation ja digitaalisten työvaiheiden lisääntyminen, manuaalisten työvaiheiden tehostuminen sekä kustannussäästöt**

Rahoitushakuvaiheessa digitalisaation kehittämisrahaa hakeville kunnille ilmoitettiin, että kuntien hakemuksissaan esittämien ratkaisujen tulee olla

kunnan toimintatapoja ja palveluprosesseja uudistavia ja niillä tulee olla kustannusten vähenemistä tai kustannusten kasvun hillitsemistä koskevat tavoitteet.

Kustannusten kasvun hillitsemiseen ja kustannusten vähentämiseen pyrittiin vuonna 2019 rahoitusta saaneissa hankkeissa pääsääntöisesti kahdella tavalla: automatisoimalla manuaalisia prosesseja ja/tai tuottamalla aiempaa tarkempaa, monipuolisempaa ja vertailukelpoisempaa tietoa kunnan päätöksenteon tueksi.

Ymmärryksen kasvu digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta olivat monien hankkeiden vaikutuksia kuntiin. Automaation käyttöönotto oli puolestaan useissa hankkeissa niiden keskeinen suora tulos. Manuaalisten työvaiheiden korvaamista automaatiolla toteutettiin esimerkiksi kunnan talousarvioprosessissa, toiminta- ja taloustietojen raportoinnissa, varhaiskasvatuksen oppilasmäärien arvioinnissa, kunnan henkilöstön tietojen ja työvuorojen kirjaamisessa sekä kyselyiden tulosten, asukaspalautteen ja sosiaalisen median keskustelujen analysoinnissa.

”Tuotoksena syntyy nykyistä ratkaisua paremmin automaattista tiedonkäsittelyä ja tiedon siirtymistä hyödyntävä sisäisen laskennan järjestelmä.”

”Hankkeessa toteutettiin kirjanpito-ohjelmistoon raportointiominaisuus, jolla voidaan automatisoidusti raportoida palveluluokkakohtaiset kustannukset ja opetustoimen tarkempi erittely.”

Automaatiota edistettiin hankkeissa kustannus- ja työaikasäästöjä tavoitellen. Lisäksi automaation hyödyiksi arvioitiin inhimillisten virheiden väheneminen ja henkilöstön työhyvinvoinnin paraneminen yksitoikkoisena pidettyjen raportointi- ja tiedonsiirtotehtäviä siirtyessä digitaalisten järjestelmien tehtäväksi. Toisaalta digitaalisten apuvälineiden havaittiin tuottavan aiempaa enemmän relevanttia ja vertailukelpoista tietoa.

”Asiantuntijoiden kyselyiden käsittelyyn kohdistaman ajankäyttö putosi murto-osaan aiemmasta ja he kokivat, että analysoitu ja teemoitettu aineisto helpotti työtä.”

”Tiedolla johtamisen kehittäminen antaa mahdollisuuden vähentää hallinnollista työtä ja dataa voidaan hyödyntää toimintaprosessien kehittämiseen.”

Säästynyt työaika ja lisääntynyt automaatio voivat johtaa kustannussäästöihin, mutta hankkeiden loppuraporttien kirjoittamisen aikaan vain muutama kunta pystyi arvioimaan tarkasti säästöjen kokoluokkaa. Helpoimmin arvioitavia kustannussäästöjä olivat sähköisten asiointikanavien myötä vähentyneet tai jatkossa vähentyvät paperilaskujen

ja -tiedotteiden postituskulut, jotka toivat muutamiin kuntiin useiden tuhansien eurojen vuosittaiset säästöt. Toisaalta tietojärjestelmien päivitys esimerkiksi keyempää ylläpitoa vaativiin järjestelmiin tai halvempiin ohjelmistolisensseihin toi kustannussäästöjä muutamille kunnille. Suurimmillaan kunnat ilmaisivat hankkeen tulosten potentiaalisten kustannussäästöjen nousevan miljooniin euroihin. Suurimpien säästöjen ehtona kuitenkin oli aloitetun kehittämistyön ja toimintakulttuurin muutoksen jatkuvuus hankkeen jälkeen.

”Hankkeessa digitalisoidusta ja uudistetusta asiakasneuvonnan toimintatavasta laaditun kustannuslaskentaesimerkin avulla osoitimme, että [suuren kaupungin] organisaatiossa näin uudistetun toiminnan taloudelliset hyödyt vapautuvina henkilötyöpanoksina nousevat vuositasolla nopeasti miljooniin euroihin, jos asiakaspalvelutapahtumien kokonaisvolyymista saadaan digitalisoitua yhä enemmän kaikkien eri sektoreiden asiakasohjauksen ja -neuvonnan toiminnot lähivuosina yhdessä samalla teknologialla ja samalla periaatteella.”

Toisaalta loppuraporteissa huomautettiin, että kunnan henkilöstön työaikasäästöön perustuvat kustannussäästöt ovat osin laskennallisia ja teoreettisia, jos säästetty työaika on kokonaisuuden kannalta vähäinen eikä johda esimerkiksi tehtävä- tai henkilöresurssimuutoksiin. Samalla on tärkeä huomata, että monissa hankkeissa kehitetyt digitaaliset asiointikanavat (esim. sähköiset lomakkeet ja palaute) parantavat asukkaiden saamia palveluita, mutta eivät kokonaan korvaa aiempia työtapoja. Hankkeen myötä tapahtunut palvelutason paraneminen, joka itsessään on myönteinen asia, voi siis aiheuttaa lisäkustannuksia. Kustannuslaskelmissa tulee lisäksi huomioida uusien järjestelmien ja prosessien kehitystyön kulut ja ohjelmistojen mahdolliset lisenssi- ja palvelumaksut.

Kustannuksiin liittyen on myös todettava, että loppuraporteissa kuntien päätöksentekoprosessit hahmottuvat rationaalisten valintojen sarjana. Monissa hankkeissa kustannussäästöjä odotettiin sen takia, että automatisoidun tiedon ja parantuneen tiedolla johtamisen ansiosta kunnan päättäjät ja viranhaltijat pystyvät jatkossa tekemään aiempaa vaikuttavampia, paremmin kohdistettuja ja kustannustehokkaampia päätöksiä.

”Kehitystöiden kustannushyötyjä on vaikea todentaa tässä vaiheessa, kun kokonaisuuden käyttöönotto on vielä kesken, joten ne ovat nähtävissä tulevana vuosina. Joka tapauksessa niitä on saatavissa paremman ja ajankohtaisen tiedon sekä automatisoinnin johdosta.”

Saatavilla olevan tiedon tarkkuuden ja vertailtavuuden parantaminen voivat johtaa edellä mainitulla tavalla ”parempiin päätöksiin”. Samalla on kuitenkin todettava, että tiedon lisääntyminen tai edes tiedon tarkentuminen eivät automaattisesti johda kuntien kustannusten kasvun hillintään tai kustannussäästöihin. Lisääntynyt tieto voi myös vaikeuttaa tai hidastaa päätöksentekoa ja uusien tietolähteiden ottaminen mukaan tarkasteluun voi luoda uusia ristiriitaisuuksia tai resurssitarpeita, jotka päätöksentekijöiden tulee ottaa huomioon. Kunnat ovat itsehallinnollisia yhteisöjä, joiden päätöksentekoon vaikuttavat myös eri asukasryhmien ja heidän edustajiensa intressit, ideologiat ja valtasuhteet. Tässä vaiheessa onkin osittain liian aikaista arvioida, miten digihankkeiden tulokset vaikuttavat kuntien kustannuksiin.

### **2.3. Uudet yhteydet, vuorovaikutus ja jaetut tavoitteet**

Vuoden 2019 digikannustinrahan toinen haku varattiin useiden kuntien yhteishankkeille. Kunnat saivat jättää ehdotuksensa tai ilmoittaa kiinnostuksestaan osallistua kuntien yhteisesti toteuttamiin digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin, jotka ovat kuntien toimintatapoja tai palveluprosesseja uudistavia sekä niiden laatua ja vaikuttavuutta parantavia.

Toisin kuin ensimmäisessä haussa, jossa avustusta myönnettiin kunnan tiedolla johtamisen parantamiseen, datan hyödyntämiseen sekä näihin liittyvän tiedolla johtamisen ja toimintaprosessien kehittämiseen, soveltui toiseen hakuun aiheiltaan ensimmäistä hakua vaihtelevampia hankkeita. Ehdotuksia toivottiin esimerkiksi siitä, kuinka hanke edistää kunnan asukaslähtöisyyttä. Aiheet saivat liittyä myös esimerkiksi ajasta ja paikasta riippumattoman työn edistämiseen kunnissa, kuntalaisten sähköiseen asiointiin, sopimusten hallintaan tai materiaalien, logistiikan tai kuljetusten optimointiin. Aiheiden tuli kuitenkin linkittyä kansallisiin digitalisaation kehittämistavoitteiden teemoihin.

Toisesta hausta rahoitetut hankkeet olivat teemoiltaan moninaiset. Kuntien yhteishankkeiden tulokset vaihtelivat kunnan henkilöstön digiosaamisen, automaation ja tiedolla johtamisen kehittämisestä ja kuntien digitalisaation käsikirjan laatimisesta kunnan verkkosivujen päivittämiseen, asukkaille suunnatun mobiilisovelluksen kehittämiseen tai verkkokauppatointojen liittämiseen kunnan verkkosivuille. Yhteishankkeissa kunnat myös kehittivät mm. varhaiskasvatuksen ohjaus- ja asiakasjärjestelmiä ja ottivat käyttöön erilaisia sähköisiä asiointi- ja palautelomakkeita.

Kuntien välisen yhteistyön edellyttäminen muutti kuntien hanketyöskentelyä ja vaati kunnilta keskinäisen vuorovaikutuksen ja luottamuksen kehittämistä. Kuntien tuli ottaa huomioon kunkin hankekunnan erilaiset

lähtötilanteet, tarpeet ja odotukset hanketta kohtaan. Hankkeiden loppuraporttien perusteella kuntien ”törmätyksen” eli yhteistyöhön kannustamisen tulokset ovat hyvät. Kunnat onnistuivat tasapainoilemaan erilaisten toiveidensa kanssa, jakoivat näkökulmia ja osaamistaan ja rakensivat uusia yhteistyöverkostoja. Muutamia poikkeuksiakin toki mahtui joukkoon, ja niitä käsitellään luvussa 3.2.

”Ehdottomia onnistumisia ovat kaupunkien välinen yhteistyö ja kuinka hedelmälliseksi se koettiin.”

Vastaavanlaisten rahoitusmekanismien tulevia toteutuksia varten on tarpeen puretua syvällisemmin siihen, mitkä tekijät mahdollistivat kuntien toimivan yhteistyön digitalisaation edistämisessä, ja mitkä tekijät puolestaan heikensivät vuorovaikutusta, yhteistyötä ja usein myös hankkeen lopputulosten laatua.

Loppuraporttien mukaan onnistuneen kuntayhteistyön taustatekijä on varhaisessa suunnitteluvaiheessa alkanut tiivis ja sitoutunut yhteistyö hankkeen etenemisen kannalta tärkeimpien avainhenkilöiden kesken. Tiivis vuorovaikutus, toimivat viestintäkanavat ja halu ohjata hanketta samaan suuntaan loivat hankkeisiin myönteisen ilmapiirin. Usein hankkeiden avainhenkilöt saivat toisiltaan perehdytystä käsiteltävistä asioista. Koulutuksia myös hankittiin ulkopuolisilta toimijoilta. Koulutukset vähensivät tietämättömyydestä johtuvia väärinkäsityksiä.

”Keväällä 2020 toteutettiin kattava konseptisuunnittelu, johon osallistuvat [hankekaupunkien] varhaiskasvatuksen toiminnan henkilöiden lisäksi myös [kumppanikaupunkien] vaka-toiminnan edustajat. --- 4pack-yhteistyön myötä [kaupunkien] teknisiä vastuuhenkilöitä on perehdytetty [järjestelmän] arkkitehtuuriin ja tietomalliin.”

”Säännöllinen ja tiivis aikataulu ja yhteydenpito edesauttoivat hankkeen onnistumista. Käytetyt työskentelytavat ja -menetelmät tuntuivat toimivan suurimmalle osalle hankkeeseen osallistuneista ja pilottipalaverit koettiin pääsääntöisesti mukaviksi, innostaviksi ja uutta tietoa antaviksi. Keskustelut herättivät myös paljon ajatuksia. --- Toisaalta neljä pilottia mahdollistivat sen, että kaikille hankekunnille tuli mahdollisuus osallistua kaikkiin neljään pilottiin. Yli 40 hankkeeseen osallistunutta pääsivät jakamaan osaamistaan ja ajatuksiaan yli kuntarajojen, kehittymään omassa työssään ja oppimaan tiedolla johtamisesta.”

Kuten yllä olevista sitaateista käy ilmi, yhteishankkeiden arvo kunnille kiteytyi erilaisten näkökulmien ja kuntien resurssien yhdistämiseen.

Parhaimmillaan kunnat pystyivätkin tasoittamaan lähtökohtiensa erilaisuutta yhteistyön keinoin.

Oma kokonaisuutensa yhteishankkeissa olivat maakuntien liittojen johtamat hankkeet, joita toteutettiin kahdessa maakunnassa. Maakuntien liitoilla on yleisesti valmiit kontaktit alueensa kuntiin, mikä voi helpottaa hankkeiden tavoitteiden ja toimintatapojen määrittelyssä. Maakuntien liittojen näkökulmasta kirjoitetuissa loppuraporteissa korostuu vahvasti tiivistyneen yhteistyön ja vuorovaikutuksen näkökulma. Tulevaisuutta ajatellen pohdittavaksi jääkin se, tulisiko maakuntien liittoja, kaupunkiseutujen kuntayhtymiä tai muita vakiintuneita alueellisia toimijoita kannustaa yhä vahvemmin mukaan kuntien digitalisaation kehittämishankkeisiin.

”Hankkeen ehkäpä merkittävin yksittäinen tekijä, jonka toiminta jatkunee hankkeen jälkeenkkin, oli vertaisverkostojen rakentaminen kuntien ja maakuntaliiton välille.

Hankeorganisaation kannalta tärkeä toimintamalli oli jaettu johtajuus hanketta toteutettaessa. Se mahdollisti joustavat tuuraukset ja vetovastuun vaihdot mahdollisissa henkilöstömuutoksissa, kuten myös sujuvan tiedon siirtämisen ja osallistavan päätöksenteon hankkeen etenemisessä. Yhteishankintojen ja yhteiskilpailutusten säästöpotentiaali ja hankintaosaamisen kokoaminen yhteen todettiin erittäin potentiaalisiksi työtavoiksi, kun haetaan resurssisäästöjä ja tehokkuutta.”

”Tiivis ja osallistava yhteistyö niin hankkeen sisäisten kuin ulkoisten toimijoiden sekä ohjausryhmän kanssa auttoi monen asian ratkaisussa. --- Hankkeen aikana ja avulla kuntien sisäinen ja kuntien välinen yhteistyö, sen kehittäminen ja parantaminen korostuivat. Reagointivalmius lisäsi ketteryyttä tarttua käsillä oleviin tilanteisiin ja herkällä korvalla kuunteleminen auttoi pysymään tavoitteissa.”

Kuntien yhteishankkeiden vertailu hankkeisiin, joissa toteuttajina oli vain yksi kunta, on vaikeaa. Molemmissa toimintatavoissa on omanlaisiaan mahdollisuuksia ja riskejä. Kokonaisuudessaan yhteishankkeiden loppuraportit kuitenkin kertovat kuntien vuorovaikutuksen lisääntymisestä ja erilaisten kuntien toimintaympäristöjen paremmasta ymmärtämisestä. Vaikka yhteistyöhön liittyikin ajoittain haasteita, saivat kunnat toteutettua hankkeet. Parhaimmillaan digitalisaation kannustinrahalla avustetut hankkeet synnyttävät kuntien välisiä verkostoja ja toimintamalleja, jotka jäävät elämään hankeajan päättymisen jälkeenkin. Yhden kunnan hankkeisiin verrattuna yhteishankkeisiin osallistuneet kunnat saivat



paremmat mahdollisuudet vertaisoppimiseen, vaikka hankkeiden koordinointiin olisikin kulunut enemmän aikaa.

”Yleisenä huomiona voi mainita, että koska hanke ei ollut kuntien yhteishanke, se helpotti hankkeen ohjausta. Toisaalta samalla puutteena oli vertailu – ja oppimismahdollisuus toisten kuntien toimintaympäristöistä.”

Digitalisaation kehittäminen kunnissa vaatii monipuolista tietoteknisten järjestelmien ja digitalisaation tuntemusta. Samalla on tarpeen ymmärtää kuntia, niiden toimintaympäristöjä ja kansalaisten kuntiin kohdistamia toiveita ja odotuksia. Etenkin yhteishankkeissa korostuu ammattimaisen projektiosaamisen ja työpajojen fasilitoinnin merkitys. Tällaista erilaisten osaamisten yhdistelmää (tai vapaata kehittämisresurssia) löytyy vain harvoista suomalaisista kunnista, minkä vuoksi lähes kaikissa hankkeissa mukana oli vähintään yksi kunta- tai kuntayhtymäorganisaatioiden ulkopuolinen kumppani tai ostopalveluntuottaja. Monet kunnat hyödynsivät hankkeissaan omia sidosyksikköjään.

Digitalisaation kannustinjärjestelmästä rahoitetuissa hankkeissa yhteistyökumppanit olivat yleisesti hankehallintoihin tai tiedolla johtamisen kehittämiseen erikoistuneita konsultteja tai tietoteknisten järjestelmien järjestelmätoimittajia tai -kehittäjiä. Monissa hankkeissa oli myös mukana (paikallisia) oppilaitoksia tai tutkimuslaitoksia tuottamassa hankkeisiin kuuluvia selvityksiä tai arvioiteja. Lisäksi kuntien digitalisaation kehittäminen inspiroi useita opinnäytetöiden tekijöitä, joiden tekemästä arviointityöstä kunnilla oli hyviä kokemuksia.

Yhteistyöhön ulkopuolisten toimijoiden kanssa pätevät samankaltaiset hyödyt ja haasteet kuin kuntien väliseen yhteistyöhön. Varsinkin hankkeiden alussa kuntien ja ulkopuolisten toimijoiden yhteistyö vaati aktiivista vuorovaikutusta, jotta eri toimijoiden roolit ja yhteiset tavoitteet selkiytyivät.

”Palveluntuottajan valinnan jälkeen haasteita nähtiin palveluntuottajan ja kuntien välisessä vuoropuhelussa siitä, mitä tavoitellaan, sillä palveluntuottajan näkemys ainakin alussa oli hyvin teknologiapainotteinen. Alkuvaiheen jälkeen työskentely kuitenkin konkretisoitui ja tahtotilat selkenivät.”

Yleisesti ostopalveluiden koettiin tuoneen hankkeisiin ammattimaisuutta, uusia näkökulmia ja kustannustehokkuutta. Pääosin ostopalveluiden käyttöä pidettiin toimintatapana, joka vähensi kunnan työntekijöiden kuormitusta ja laajensi hankekuntien ymmärrystä digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta.

”Jokainen yrityksistä toi projektiin oman erityyppisen osaamisensa, joka kukin omalla osa-alueella edustaa hyvää suomalaista, ketterää osaamista. Näiden osaamisten yhdistelmänä saatiin hanke vietyä kunnialla lävitse ja yhteistyö kaikkien toimijoiden kanssa toimi hyvin saumattomasti.”

Kaikissa hankkeissa yhteistyö kuntien ja yritysten välillä ei sujunut ongelmitta. Hyvät ja huonot kokemukset eivät kuitenkaan jakautuneet kumppaniyritysten perustella, vaan kuntien kokemukset olivat hyvin yksilöllisiä. Kokonaisuudessaan kuntien ja ulkoisten toimijoiden välinen yhteistyö tiivistyy hyvin erään kaupungin loppuraportissa:

”Asiantuntijoiden ja konsulttien kanssa yhteistyö onnistui vaihtelevasti. Toisten kanssa yhteistyö oli sujuvaa, tuloksellista ja helppoa kun vuorostaan toisten kanssa oli väärinymmärryksiä, aikataulullisia viivästyksiä ja muitakin haasteita.”

Loppuraporttien perusteella on selvää, että suomalaisten kuntien digitalisaation kehittämiseen ja prosessien automatisointiin tarvitaan ostopalvelusopimuksilla hankittavaa tukea. Tähän sisältyy valtionavustuksen käytön kannalta sekä hyviä että huonoja puolia. On järkevää, ettei kunta ryhdy itse toteuttamaan kehitystyötä, johon kunnassa ei ole osaamista tai resursseja. Näissä tilanteissa yritykset pystyvät tarjoamaan kunnille välttämätöntä apua, joka hyödyttää kuntaa. Toisaalta on tärkeää arvioida hankekohtaisesti, kuinka paljon kuntien oma osaaminen kehittyy hankkeissa, joissa osa hankehallinnoinnista ja koko järjestelmäkehitys on ulkoistettu yksityisille yrityksille. Muutamissa hankkeissa idea tiettyjen kuntien yhteishankkeelle tuli hankkeessa mukana olleelta yritykseltä, mikä saattoi heijastua kuntien keskinäisen yhteistyön määrään.

Etenkin erilaisten järjestelmähankkeiden osalta on myös huomioitava, että järjestelmien vaatima jatkokehitys ja ylläpito sitovat resursseja tulevaisuudessa. Samalla ne voivat aiheuttaa kunnalle riippuvuutta järjestelmätoimittajasta tilanteessa, jossa kunnan käytössä olevat järjestelmät ovat pitkälle räätälöityjä. Yritysten käyttöön on kuitenkin varsin vaikea vaikuttaa, sillä hankesuunnitelmat ja esimerkiksi hankintojen kilpailutuksen yksityiskohdat tarkentuvat usein hankehakuvaiheen jälkeen.

#### **2.4. Kuntien johdon tuki toimintatapojen uudistamiselle**

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän tavoitteena on ollut edistää digitalisaatiota ja sen toteutumisen kannalta tarpeellista kuntien

toimintatapojen uudistamista. Yksittäisiä hankkeita tärkeämpää onkin se, miten kunnat asennoituvat muutokseen ja toimeenpanevat tarpeellisia uudistuksia niin kehittämishankkeiden aikana kuin niiden jälkeen. Tässä työssä kunnan johtavilla viranhaltijoilla ja päättäjillä on erittäin tärkeä rooli, jota kommentoitiin ahkerasti myös digikannustinhankkeiden loppuraporteissa.

Useat hankkeet pitivät kunnan johtavien henkilöiden osallistumista hankkeeseen yhtenä merkittävimmistä onnistumisen edellytyksistä, joka myös toteutui hankkeissa varsin hyvin. Johtotason tuen nähtiin antavan projektiryhmille selkänöjan, jonka avulla hanketta pystyttiin perustelemaan kunnan muulle henkilöstölle. Erityisen tärkeäksi johdon tuki osoittautui henkilövaihdoksissa ja tilanteissa, joissa hankesuunnitelmaa täytyi muuttaa.

”Suurimpana onnistumisena voidaan pitää ylimmän johdon sitoutumista hankkeeseen. Hankkeen ”suojelijoina” toimineet kunnanjohtaja ja CDO pysyivät tiukasti tavoitteissa ja linjauksissa silloinkin, kun muu johto ja organisaatio halusi irtaantua niistä.”

Henkisen tuen lisäksi kunnan johtohenkilöiltä toivottiin mahdollisuuksien mukaan osallistumista esimerkiksi hankkeen toiminnan kehittämiseen ja viestintään.

”Vahva johdon tuki on välttämätöntä hankkeen onnistumiselle. Hyvä johto mm. ottaa vastuun hankkeen onnistumisesta, asettaa tavoitteet, viestii organisaatiossa, antaa hankkeelle tilaa toimia, kunnioittaa asiantuntijoiden osaamista ja mahdollistaa nopean ja joustavan päätöksenteon. Johdon pitää myös olla käytettävissä, kun on tarve sparraukselle.”

Vaikka monin paikoin kuntien johtohenkilöt suhtautuivat myönteisesti digihankkeisiin ja tukivat niiden tavoitteita, koki osa hankehenkilöstöstä jääneensä hankkeiden aikana varsin yksin. Näitä tapauksia tuli ilmi yhteydenotoissa valtiovarainministeriöön. Tilanteissa ei ollut kyse siitä, etteivätkö kuntien johtohenkilöt olisi olleet hankkeen ja tekijöiden puolella. Sen sijaan kunnissa ei oltu pystytty (resurssivaje) tai osattu ennakoita ja hanketoiminnan tukea (johtamisen kysymys). Positiivista on, että eri hankkeissa toimineet henkilöt saivat kuitenkin varsin hyvin vertaistukea toisiltaan, kuten edellinen luku osoitti.

Kunnan johtavien viranhaltijoiden osallistumisen nähtiin loppuraporteissa tuottavan hyötyjä hankkeiden etenemiselle ja kuntien yhteistyölle, mutta myös osallistuville johtohenkilöille. Tämän näkökulman merkitys lisääntyy,

kun ottaa huomioon, kuinka etenkin vuoden 2019 ensimmäisen haun hankkeissa tavoiteltiin kunnan tiedolla johtamisen parantumisesta – ja tuotettiin ohjelmistoja ja toimintatapoja nimenomaisesti johtavissa asemissa oleville henkilöille. Sen sijaan, että kunnan johtohenkilöt (tai ylipäätään muu henkilöstö) ovat vain muiden toteuttamien hankkeiden kohderyhmää, on heidän hanketyöhön osallistumisensa tärkeää ja hyödyllistä heille itselleen. Parhaimmillaan hankkeissa koettiin myönteisiä osallisuuden ja innostuksen kokemuksia.

”Olemme ylpeitä siitä, että me tehtiin se!!! Näin pienellä porukalla suuren uudistuksen läpivienti on aikamoinen ponnistus. Oma työtä, omaa toimintaa ja siinä käytettävää ohjelma pääsivät käyttäjät itse rakentamaan ja kehittämään. Tämä kasvattaa motivaatiota ja tuo onnistumisen iloa!”

”Hankkeen toteutus onnistui hyvin, kun hankkeelle onnistuttiin rekrytoimaan asiantuntevat projektityöntekijät sekä hankkeen ohjausryhmässä olivat mukana tärkeimmät kuntien talouden ja tiedolla johtamisen asiantuntijat, jota kautta saatiin erinomainen sitoutuminen ja erinomaiset henkilöresurssit hankkeeseen. --- Vastaajien mukaan hanke on vaikuttanut heidän työhönsä parantamalla heidän käytössään olevia välineitä --- Myös verkostoituminen kuntien kesken samaa työtä tekevien kanssa ja saatu vertaistuki saivat kiitosta.”

Hankkeiden aikaisen työskentelyn ja tuen lisäksi kunnan johtohenkilöiden sitoutumisen digitalisaation kehittämiseen nähtiin olevan edellytys hankkeen työn jatkolle valtionavustuksen käyttöajan päätyttyä. Digitalisaation kehittämisen valtionavustus antoi kunnille mahdollisuuden parantaa kuntien digitaalisia palveluita normaalia pienemmillä omilla kustannuksilla. Kun hankerahoitus ja sen avulla hankitut ostopalvelusopimukset päättyvät, jää hankkeen tulosten hyödyntäminen ja toiminnan jatkokehittäminen kunnan oman aktiivisuuden ja resurssien varaan. Hankkeiden loppuraporteissa hanketyöntekijät painottivatkin kunnan (johdon) strategisen johtajuuden ja toimiala- sekä kuntarajat ylittävän vuorovaikutuksen tärkeyttä jatkuvuuden takaamiseksi.

”Jotta kunnat panostaisivat jatkossakin digitaalisten palveluiden kehittämiseen ja käyttöönottoon, on kuntien johtohenkilöt sitoutettava entistäkin paremmin toimintaan mukaan ja resurssit varmistettava. Palveluiden digitalisoinnista tulisi tehdä useamman vuoden toimintasuunnitelma, joka sisältäisi kehittämissuunnitelman sitoutettuna laadun varmistukseen, asiakastyytyväisyyteen ja

jatkuvuuteen. Lisäksi on katsottava naapurikuntiin päin, kuten digiseutuselvitystyössä tehtiin.”

## 2.5. Paremmat palvelut kuntalaisille ja myönteinen julkisuus

Asukkaille tarjottavia palveluita parannettiin digitalisaation edistämisen valtionavustusta saaduissa hankkeissa suoraan ja epäsuorasti. Epäsuoria palveluiden parantamisen keinoja ovat aiemmin käsitellyt tiedolla johtamisen ja automaation kehittäminen, joita kunnat toteuttivat parantaakseen päätöksenteon tietopohjaa tai tavoitellakseen kustannustehokkuutta. Näiden tuloksia on käsitelty tarkemmin luvuissa 2.1 ja 2.2. Suoraan asukkaiden palveluiden parantamiseen tähtäävissä hankkeissa kunnat mm. uudistivat verkkosivujaan aiempaa informatiivisemmiksi ja paremmin saavutettaviksi, loivat sähköisiä asiointikanavia tai ottivat käyttöön digitaalisen asiakaspalvelijan.

Digitaalisten palveluiden kehittämiseen oli kunnissa monia syitä. Toiset ryhtyivät työhön omien strategioidensa ja kehittämistavoitteidensa saavuttamiseksi, toisilla sysäys digitaalisten palveluiden parantamiseen tuli ulkopuolelta esimerkiksi muuttuneen lainsäädännön muodossa. Tarve kuntien toimintatapojen modernisoinnille on suuri. Eräs kunta totesi loppuraportissaan, että hankkeen aikana luodut sähköiset lomakkeet korvasivat 1990-luvulta peräisin olleet paperiset lomakepohjat, joita ei oltu päivitetty. Esimerkki on äärimmäinen, mutta se heijastaa suomalaisen kuntakentän moninaisuutta. Suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa digihankkeilla voidaan parhaimmassa tapauksessa toteuttaa kansallisestikin merkittävää ennakointi- ja uudisraivaustyötä. Pienissä kunnissa on kyse olemassa olevien järjestelmien ja vanhentuneiden toimintatapojen päivityksestä – tarpeesta pysyä mukana yhteiskunnan vaatimuksissa ja asukkaiden muuttuvissa tarpeissa. Vaikka näillä hankkeilla ei ole samanlaista kansallista merkittävyyttä, voivat niiden vaikutukset olla paikallisesti tärkeitä kunnan henkilöstön tehokkaan työskentelyn, kunnan asukkaiden tietoturvan tai palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta.

Lainaus kahden pienen kunnan yhteisestä digihankkeesta havainnollistaa, kuinka monin tavoin digitalisointi on vaikuttanut kunnan ja asukkaiden väliseen vuorovaikutukseen varhaiskasvatuksessa:

”Toimintatavat muuttuivat pääosin digitaalisiksi ja varsinkin [toisessa hankekunnassa] kaikki lomakkeet olivat aiemmin vain paperilla. Viestintä tapahtui aiemmin pitkälti sähköposteilla ja päiväkodista jaetuilla paperilapuilla. Varhaiskasvatussuunnitelmat on aiemmin tehty ennen Word-pohjalla ja niitä säilytetty tietokoneilla tallessa, perheille

annettu paperisena. Sama käytäntö on ollut käytössä myös lapsikohtaisissa tuen asiakirjoissa. Esioppilaiden osalta Wilma on ollut käytössä viestinnän ja tuen asiakirjojen puolesta jo aiemminkin. Hankkeen myötä myös asiakirjapohjat ja muutoksenhakuohjeet päivitettiin tämän päivän tasolle sekä ulkoasultaan että sisällöltään. --- Lomakkeet on päivitetty tämän päivän standardeihin sekä ulkoasultaan että toiminnoiltaan. Myös ns. pihavihkot jäävät historiaan. Huoltaja voi lukea lapsen päivän kuulumiset Wilma-sovelluksesta eikä päivän tapahtumia kirjoiteta pihavihkoihin.”

Sähköinen asiointi säästää kuntalaisilta aikaa ja vaivaa ja tuo kunnan palveluita lähemmäksi ihmisten arkea. Se on myös asia, jota ihmiset odottavat kunnan 2020-luvulla tarjoavan – paperisen lomakkeen vieminen kunnan palvelupisteeseen virka-aikana ei välttämättä ole edes mahdollista kaikille työssäkäyville kuntalaisille.

”Hankkeen tavoite siitä, että kuntalainen voisi ”kotisohvaltaan käsin” täyttää kunnan sähköisiä lomakkeita saavutettiin. Laaditut lomakkeet mahdollistavat kuntalaisten asiointin ympäri vuorokauden ja enää heidän ei tarvitse käydä läpi prosessia ”tulosta lomake, täydennä ja allekirjoita, skannaa/postita”.”

Merkittävä osa kuntien elinvoimaisuutta ja itsehallinnon toteutumista on asukkaiden osallisuus kunnassa. Palveluiden ja kunnan ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseen liittyvät kuntalaisten mahdollisuudet vaikuttaa kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Kuntalaisten osallistuminen on viime vuosikymmeninä muuttunut ja monipuolistunut. Edustuksellisen demokratian rinnalle toivotaan entistä enemmän suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia ja vuorovaikutusta päätöksenteon tukena. Sähköisten lomakkeiden ja palautejärjestelmien kehittämisen lisäksi digitalisaation valtionavustusta käytettiin esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin työkalujen käyttöönottoon.

Sillä, kuinka hyvin kunnan palvelut toimivat, kuinka kunta tarjoaa osallistumisen mahdollisuuksia ja kuinka kunta ”pysyy kiinni ajassa” eli osoittaa halukkuutta uudistua, on vaikutusta myös kunnan imagoon. Loppuraporteissa muutamat kunnat kokivat, että onnistuneet digitalisaation kehittämistoimenpiteet paransivat kuntien julkisuuskuva.

”Kunnan imagoon on kuntaorganisaation toimintojen kehittämisellä vähitellen vaikuttava, mutta huomattava vaikutus. Työntekijöiden rekrytointi helpottuu, asukkaiden näkemys omasta kunnasta ja kuntaorganisaatiosta paranee

sekä nykyaikaiset sähköiset palvelut parantavat kuvaa hyvästä asuinkunnasta, jossa jatkossakin on hyvä asua.”

### 3. Hankkeiden haasteet

Lukuisten onnistumisten vastapainoksi hankkeissa koettiin erilaisia haasteita, jotka vaikuttivat hankkeiden aikatauluun, alkuperäisten suunnitelmien toteutuskelpoisuuteen tai hankkeen tuloksiin. Osa haasteista, kuten hankkeen aikana tapahtuneet henkilöstömuutokset tai henkilöresurssien vähyys, koski kymmeniä hankkeita. Toiset olivat puolestaan konteksti- ja hankesidonnaisia ja saattoivat johtua esimerkiksi digitaalisten järjestelmien ominaisuuksista tai ennakoimattomista muutoksista hankesuunnitelmassa.

Lisäksi tulee korostaa, että nyt arvioitavat 52 hanketta ovat pääsääntöisesti saaneet toteutettua hankkeen aikataulun mukaisesti. Tässä raportissa on mukana vain muutama niistä 21:stä hankkeesta, joiden toteutukseen valtiovarainministeriö myönsi lisää aikaa, koska niistä ei ole vielä kirjoitettu loppuraportteja. Näin ollen tämän selvityksen tuloksiin sisältyy epätarkkuutta etenkin hankkeiden kokemien haasteiden arvioinnin osalta.

Tässä luvussa eritellään loppuraporttien avulla seitsemän haastetta tai negatiivisten vaikutusten kokonaisuutta, joita hankkeissa on koettu. Esitellyt haasteet ovat kytköksissä toisiinsa: hankkeen alkuperäinen aikataulu on voinut pettää esimerkiksi henkilövaihdojen takia. Haasteiden ja niiden vaikutusten syy- ja seuraussuhteet vaihtelivat hankkeista toiseen.

Hankkeiden loppuraporteista on havaittavissa tilanteita, joissa haasteet johtuivat hankekuntien puutteelliseksi osoittautuneesta valmistautumisesta. Tällaisia olivat esimerkiksi epäselviksi jääneet tavoitteet ja etenemissuunnitelmat. Yleisemmin kunnat kuitenkin kohtasivat erilaisia yllättäviä tilanteita, joiden ennaltaehkäiseminen on ollut vaikeaa. On myös hyvä huomioida, että tarkastelussa olevista vuoden 2019 hauista rahoitetuista hankkeista kaikki toteutuivat ennakoimattoman ja kokonaisvaltaisesti suomalaisiin kuntiin vaikuttaneen koronapandemian ja siihen liittyneiden rajoitusten varjossa.

Yleisiä hankkeissa koettuja haasteita ja ongelmien syitä olivat

1. hankehenkilöstön puute tai avainhenkilöiden odotettua suurempi vaihtuvuus hankkeen aikana,
2. hankkeen aikataulun venyminen,
3. tekniset ongelmat hankkeen kannalta keskeisten ICT-järjestelmien muokkaamisessa tai käytössä,

4. hankkeeseen osallistuneiden kuntien erilaiset lähtötilanteet, resurssit ja odotukset hanketta kohtaan,
5. yhteistyön ongelmat ulkopuolisten toimijoiden, kuten järjestelmätoimittajien kanssa,
6. epäselvät tavoitteet ja,
7. koronapandemian aiheuttamat muutokset kunnan toiminnassa ja henkilöstön työtehtävissä.

Nämä haasteet käydään seuraavaksi läpi neljässä alaluvussa.

### 3.1. Hankehenkilöstön puute, vaihtuvuus ja muut henkilöresurssien ongelmat

Vuoden 2019 rahoitushakuihin osallistuneiden hankkeiden loppuraporteissa korostuvat hankehenkilöstöön ja muihin hankkeen etenemisen kannalta tärkeisiin avainhenkilöihin liittyvät riskit ja haasteet. Nämä riskit muodostuivat kunnan hankehenkilöstön vaihtuvuudesta, avainhenkilöiden sitoutumisen puutteesta, ostopalvelutuottajien henkilöstön vaihtuvuudesta, kiireisyydestä tai ammattitaidon vajavaisuudesta sekä vaikeuksista rekrytoida hankkeisiin työntekijöitä. Hankkeissa myös koettiin tilanteita, joissa henkilöresurssit oli lähtökohtaisesti mitoitettu liian pieniksi työmäärään nähden.

Henkilöresursseihin tai henkilöstön vaihtuvuuteen tai osaamiseen liittyvät haasteet ovat usein erityisen pulmallisia, sillä kuntien digitalisaation kehittäminen on aina riippuvaista asiantuntevan henkilöstön työpanoksesta. Valtiovarainministeriön (VM) julkaisussa Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot (2022) käsitellään osaamisen ja resurssien merkitystä kuntien digitalisaatiolle. Alla olevasta lainauksesta käy hyvin ilmi se, kuinka moniulotteista ja sektorirajoja ylittävää digitalisaation kehittäminen on:

”Kuntien osaamisen kehittäminen ja varmistaminen on keskeinen edellytys koko Suomen digitalisaatiokehityksessä. Osaamistarpeet koskevat esimerkiksi lainsäädännön tuntemuksen lisäksi digitalisaation ja ICT-toimintojen asiakaslähtöistä suunnittelua ja johtamista, hankintaosaamista sekä muutosprosessien johtamista ja läpivientiä. Kuntien on osattava hankkia oikein ja valita käytön kannalta työtä sujuvoittavat ja ketterät järjestelmät. Palvelujen ja toimintojen digitalisoiminen edellyttää pitkäjänteisyyttä ja strategista kyvykkyyttä. --- Tietohallinnon johtaminen ja ICT-palveluiden tuottaminen tulee tunnistaa professioksi, joka vaatii riittävän resursoinnin ja useita erikoisalan osaajia. Laaja-alaisuuden turvaamiseksi pienten



kuntien ja kaupunkien tietohallintojen yhteistyön vahvistaminen on tarpeellista. --- Olennaista on pitää huolta siitä, että kuntien toiminnallisella johdolla säilyy ymmärrys ja kunnassa riittävä oma osaaminen digitalisaation ja tietohallinnon asioista, jotta kunta pystyy kehittämään palveluitaan ja hallintoaan haluamallaan tavalla.” (VM 2022, 63.)

Moninaisista henkilöstöön liittyvistä haasteista huolimatta on tärkeä huomata, etteivät koetut haasteet ainakaan käsittelyssä olevien loppuraporttien perusteella henkilöityneet tai kärjistyneet hankkeeseen osallistuvien henkilöiden väliseksi riitelyksi. Useat kunnat myös pystyivät järjestelemään tehtäviä tai rekrytoimaan uusia hanketyöntekijöitä niin, että henkilöstövaihdokset, poissaolot ja ajankäytön haasteet saatiin ratkaistua. Toisaalta tulee huomata, että 21 hanketta sai valtiovarainministeriön myöntämää lisäaikaa hankkeen toteutukseen. Lisäaika mahdollisti hankkeen loppuunsaattamisen sellaisissakin hankkeissa, jotka olisivat muutoin jääneet erinäisten syiden takia kesken tai supistuneet merkittävästi alkuperäisestä.

Yksittäiset poissaolot ja henkilöstön maltillinen vaihtuvuus ovat normaaleja työpaikkojen ilmiöitä. Hanketyöskentelyssä poissaolojen ja henkilöstövaihtuvuuden merkitys kuitenkin korostuu, mikäli hankkeen resurssit ja aikataulut ovat valmiiksi kireät tai mikäli vaihtuvuus on poikkeuksellisen suurta. Näin tapahtui esimerkiksi viiden kunnan yhteishankkeessa, jossa henkilöstömuutokset aiheuttivat hankkeelle akuutin resurssipulan.

”Suuri riski hankkeen tavoitteiden saavuttamiselle olivat todella useat henkilöstövaihdokset. Esimerkiksi hanketta hallinnoivassa [kunnassa] hankkeen aikana keskushallinnosta oli vaihtumassa kolme keskeistä viranhaltijaa ja hankkeeseen liittyvää yhteistyötä ja tiedon vaihtoa tehtiin pitkään sijaistusten kautta. Hankkeen projektipäällikkö vaihtui myös hankkeen alkukuukausien aikana. Näiden lisäksi oli avainhenkilöiden pidempiä poissaoloja, jotka osaltaan hidastivat hankkeen tavoitteisiin pääsyä. Yksinkertaisesti resurssit eivät riittäneet.”

Pois lähtevät henkilöt voivat omata sellaista osaamista, jota organisaatiosta ei muutoin löydy. Etenkin pienten kuntien hankkeissa projektipäälliköiden vastuu korostuu, sillä projektipäällikkö saattaa vastata projektinhallinnan lisäksi tavoitteiden laadinnasta, hankittavien palveluiden ja ohjelmistojen (tarve)määrittelystä ja viestinnästä niin oman kuntansa sisällä kuin eri hankekumppanien välillä. Tilanne on haastava hanketyöntekijän/-päällikön

näkökulmasta: yhden ihmisen tai pienen tiimin vastuulla on lukuisia osaamistarpeiltaan erilaisia tehtäviä, joissa kaikissa tulisi onnistua vähintään tyydyttävästi, jotta hanke saadaan vietyä läpi ja sen tulokset vastaavat kuntien tarpeita sekä alkuperäistä hankesuunnitelmaa. Kunnan näkökulmasta tiettyihin osaajiin henkilöityvissä hankkeissa henkilövaihdokset saattavat pahimmillaan pysäyttää koko hankkeen tai ohjata sitä uuteen suuntaan. Tällaisissa tilanteissa ongelmaksi voi myös muodostua uusien henkilöiden perehdyttäminen, sillä organisaatiossa ei välttämättä ole tarpeellisia tietoja perehdyttämistä varten. Perehdyttämiseen liittyvistä haasteista digihankkeissa viittasi se, että kunnista esitettiin valtiovarainministeriölle pyyntöjä perehdyttää uusia työntekijöitä esimerkiksi hankeraportointeihin.

Kunnat paikkasivat henkilömuutosten seurauksena syntyneitä osaamisvajetta muun muassa lisäämällä ostopalveluiden käyttöä:

”Hankkeen alkuvaiheessa hankkeeseen suunniteltu projektityöntekijä siirtyi toisen työnantajan palvelukseen, joten tämä aiheutti hankkeelle erilaisen startin, kuin alun perin oli suunniteltu. Hanke saatiin organisoitua kuitenkin nopeasti uudelleen ja muutoksen vaikutukset saatiin rajattua lyhyeksi. Päädyimme hankkimaan raportoinnin osalta osaamista ulkopuolelta, koska meillä ei enää ollut osoittaa osaamista raporttien toteutukseen.”

Hankehenkilöstön ja muiden asiantuntijoiden saatavuuteen liittyvät ongelmat eivät koskettaneet pelkästään kuntia, vaan niitä oli myös hankkeissa kumppaneina toimineilla yrityksillä. Osasy yritysten kiireisyyteen olivat toiset valtionavustusta saaneet digihankkeet, sillä monet kunnat päätyivät esimerkiksi tietojohdamisen kehittämisessä samoihin järjestelmätoimittajiin. Vaikka monet ostopalveluita tuottaneet yritykset ovat kooltaan suuria ohjelmisto- ja konsulttiyrityksiä, aiheuttivat päällekkäiset projektit hitautta niiden toimintaan. Yksittäisissä hankkeissa myös havaittiin puutteita asiantuntijoiden osaamisessa tai kunnan toimintaympäristön ymmärtämisessä.

”Kehitystyö vei odotettua enemmän aikaa ja valmista ratkaisua ei päästy näkemään ja käyttämään hankkeen aikana. --- Uusien toiminnallisuuksien määrittely ja suunnittelu ohjelmistoon yhdessä asiantuntevien ja innovatiivisten asiakkaiden ja käyttäjien kanssa varmistaa lopputuloksen onnistumista sekä parantaa myös hankkeeseen osallistuvan ohjelmistotoimittajan substanssiosaamista.”

Suomeen vuoden 2020 alkupuolella levinnyt koronapandemia digitalisoi suomalaisia kuntia muutaman vuoden aikana kokonaisvaltaisemmin kuin mikään yksittäinen hanke. Kuntien henkilöstöstä etenkin hallinnollisia töitä tekevät työntekijät siirtyivät etätöihin ja kuntien hallintoa ryhdyttiin ylläpitämään etäyhteyksien ja videoneuvottelujen avulla. Myös vuorovaikutus asukkaiden suuntaan digitalisoitui monissa kunnissa. Korona sai muutamassa kuukaudessa aikaan digiloikan, jota oli saatettu lykätä jo vuosien ajan.

Vaikka koronapandemia kehitti kuntien digitalisaatioastetta ja kuntien henkilöstön digikyvykkyyttä, asetti se lukuisia ennakoimattomia ongelmia digitalisaation kannustinjärjestelmästä rahoitetuille hankkeille. Epävarmassa ja alati muuttuvassa tilanteessa kunnat järjestelivät henkilöstönsä työtehtäviä uudelleen, mikä heijastui suoraan myös digihankkeisiin.

”Koronakriisi aiheutti riskin resurssien riittävydestä. Tämä riski toteutui projektipäällikön kohdalla, joka pystyi kohdistamaan hankkeelle aiottua vähemmän työaikaa.”

Monet hankkeet selvisivät koronan aiheuttamista ongelmista hyvin. Toisaalta koronan aiheuttamat viivästykset olivat merkittävin syy 21 hankkeen lisäaikapyynnöille.

### **3.2. Epäselvät tavoitteet ja kuntien erilaiset lähtötilanteet, resurssit ja odotukset hanketta kohtaan**

Kuten luvussa 2.3 todettiin, yleisesti ottaen kunnat olivat tyytyväisiä toteuttamiinsa yhteishankkeisiin, jotka antoivat mahdollisuuden jakaa kokemuksia, näkökulmia ja resursseja digitalisaation kehittämiseksi. Kaikissa hankkeissa kunnat eivät kuitenkaan saavuttaneet yhteistyön hyötyjä ainakaan täysimääräisesti. Kuntien loppuraporteissaan listaamia syitä yhteistyön takkuamiselle olivat hankkeiden liian laveat tavoitteet, kuntien lähtökohtien, resurssien ja tarpeiden erilaisuus, käytössä olevien ICT-järjestelmien hajanaisuus ja kuntien päätyminen erilaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin hankkeen aikana. Etenkin tavoitteiden asettamisen vaikeuksia koettiin myös yhden kunnan hankkeissa.

Loppuraporttien ja hanketietojen tarkastelun avulla on vaikea määrittää tarkasti, millaiset hankkeet olivat alttiimpia yhteistyön haasteille. Loppuraporttien perusteella ei voida yksiselitteisesti todeta, että hankkeiden välille olisi syntynyt eroja esimerkiksi hankekuntien koosta, hankkeiden euromääräisestä arvosta tai samaan hankkeeseen osallistuneiden kuntien määrästä riippuen. Lisäksi loppuraporttien kirjoitustyyli ja eri asioiden painotus loppuraporteissa vaihtelivat, mikä tekee tarkastelusta

epävarmempaa. Muutamat loppuraporteista löytyvät kommentit kuitenkin viittaavat siihen, että erityisesti hankkeet, joissa oli mukana enemmän kuin neljä hankekuntaa, joutuivat ratkomaan vuorovaikutukseen liittyviä haasteita. Näissä tapauksissa korostuivat kuntien erilaiset toimintaympäristöt, tavoitteet ja käytettävissä olevien resurssien erot. Hankekuntien määrän lisääntyessä keskeisten avainhenkilöiden joukko laajenee, mikä aiheuttaa vuorovaikutuksen ja aikataulujen yhteensovittamisen ongelmia. Ylipäätään hankkeiden koordinointi vaatii sitä enemmän aikaa ja ammattitaitoa, mitä enemmän mukana olevat kunnat eroavat toisistaan.

”Jokaisessa kunnassa on erilaiset taustajärjestelmät ja jo olemassa olevat ohjelmistot. Kunnilla ei myöskään ole mitään yhteistä IT-infraa taustalla.”

”Erilaiset tavat tietojen kirjaamisessa lähdejärjestelmiin tulee myös näkyväksi. Samalla on myös huomattu, että kunnilla on erilaisia tapoja raportoida, jolloin yhtenäisen raporttipohjan käyttöönotossa on haasteita. Erilaiset toimintatavat raportoinnissa voidaan kuitenkin ratkaista räätälöityjen raporttien avulla.”

Kaikkia kuntia koskettavat samat lait, asetukset ja muut vaatimukset, mutta kuntien toimintatavat ja prosessit voivat vaihdella huomattavastikin. Erityisesti yhteishankkeiden alkuvaiheissa korostuvat ajantasaisen ja yhteisen tilannekuvan ja toimintasuunnitelman muodostaminen. Muutamissa hankkeissa toimintakulttuureihin ja digiosaamisen tasoon liittyvät erilaisuudet valkenivat hankekumppaneille vasta toteutusvaiheessa, mikä sai kunnat pohtimaan, että yhteishankkeet tulisi aina aloittaa (ulkopuolisen toimijan tekemällä) kuntien nykytilan ja toimintatapojen kartoituksella.

”Tavoitteiden painopisteet ovat hankkeen aikana osassa kuntia muuttuneet alkuperäisestä. --- Jokaisesta kunnasta olisi ollut hyvä teettää digitalisaatioasteen selvitys, jotta kokonaiskuva kuntien tilanteesta olisi ollut selkeämpi verraten hankesuunnitelmassa mainittuihin tavoitteisiin.”

Muutaman yhteishankkeen kohdalla ICT-alalla toimivat yritykset olivat yhdistäneet kuntia toistensa kanssa, koska näillä kunnilla oli ollut samankaltaisia digitalisaation kehitystarpeita. Vaikka yritysten rooli samankaltaisessa tilanteessa olevien kuntien yhdistäjänä on itsessään kannatettava, sisältyy siihen riski, että kehittämishanke jää kunnassa ikään kuin ”ulkokehälle”. Tällöin hanketta ja sen tuloksia ei saada yhteensovitettua parhaalla mahdollisella tavalla kunnan normaaliin toimintaan. Yrityslähtöisissä yhteishankkeissa riskinä voi olla myös se, että

hankkeen tavoitteet ja toimintatavat muotoutuvat yritysten ehdotusten, eivät kuntien omien tarpeiden, perusteella.

Kuntien erilaiset tavoitteet, toiveet ja kyvykkyydet näkyvät hankkeiden tuloksissa. Sen sijaan, että yhteishankkeessa olisi kehitetty kaikille hankekunnille yhteisiä toimintoja samoja järjestelmiä hyödyntäen, päätyivät muutamat hankkeet tilanteeseen, jossa kunnat kehittivät hankkeen aikana samaa toimintoa eri tavoin ja eri järjestelmin. Kuntien erilaiset ratkaisut eivät itsesään ole ongelma, mikäli ne ovat tarkoituksenmukaisia ja auttavat kuntia järjestämään asukkaidensa palvelut ja ylläpitämään alueensa elinvoimaa parhaalla mahdollisella tavalla. Erilaiset ratkaisut kuitenkin vaikeuttavat kuntien yhteistyötä nyt, mutta myös tulevaisuudessa.

”Jos kaikilla kunnilla olisi sama lomaketyökalu ja myös sama asianhallinta, olisi yhteistyön syntyminen ollut luontevampaa, kuten olikin saman asianhallinnan ja lomaketyökalun omaavien kuntien osalta. Nyt yhteistyön syntyminen on ollut haastavaa. --- Kun ratkaisut olivat eri kunnissa erilaisia, varsinainen kuntien välinen yhteistyö jäi ohueksi ja kukin kunta pyrki edistämään omalta osaltaan lomakkeiden sähköistämistä omassa organisaatiossaan.”

Kokonaan erilaisten ratkaisujen lisäksi yhteishankkeissa päädyttiin yhteisiin kompromisseihin. Vaikka lopputulos olikin näissä tapauksissa yhdistelmä erilaisten kuntien toiveista, saattoi se vastata vain osin hankkeelle alun perin asetettuihin tavoitteisiin. Näiden tapauksien osalta avoin kysymys on, ottavatko kunnat neuvottelun ja yhteensovittamisen lopputulosta käyttöön hankkeen jälkeen.

”Aiheen laajuus ja eri toimijoiden moninaiset näkökulmat ja tavoitteet lähtötilanteessa, aiheuttivat sen, että kaikkiin tavoitteisiin emme pystyneet kattavasti vastaamaan. Lopulliset tuotokset ovatkin kiireisessä aikataulussa pyrkimys konsensukseen näistä.”

Yhteenvetona voidaan todeta, että yhteishankkeissa koetut vuorovaikutuksen ja toiminnan haasteet kiteytyivät usein siihen, etteivät keskenään erilaiset kunnat saaneet hankkeen aluksi sovittua riittävän tarkasti, mitä hankkeelta odotetaan ja miten hanketta tullaan toteuttamaan. Tavoitteiden asettamiseen, toimenpiteiden suunnitteluun ja hankehallinnoinnin järjestämiseen tulee varata riittävästi aikaa.

Vaikka tavoitteenasettelun haasteet monistuivat kuntien yhteishankkeissa, törmättiin niihin myös hankkeissa, joita toteuttivat yksittäiset kunnat. Syyt tavoitteiden asettamisen ja hankkeen toteuttamisen vaikeuksille kumpusivat yksittäisten kuntien hankkeissa erityisesti digitalisaation

moniulotteisuudesta ja kunnan sisäisistä näkemyseroista esimerkiksi tilannekuvan suhteen. Digitalisaation kehittäminen vaatii onnistuakseen tietoteknistä osaamista, mutta myös toiminnallista ymmärrystä ja uudistumis- sekä visiointikykyä. Näiden yhdistäminen oli välillä hankalaa, mikä näkyi myös ostopalveluiden hankinnassa ja sopimusehtojen määrittelyssä. Tavoitteiden ja keinojen täsmentymättömyys loivat ketjuja, joissa tilaaja ja toimittaja olivat molemmat epävarmoja kehityksen suunnasta.

”Tämän hankkeen puitteissa törmättiin myös sellaiseen tietoteknisiin järjestelmiin liittyvään ongelmaan, että kaupungilla asiakkaana ei ollut tarkkaa tietoa siitä mitä palveluntarjoajalta todellisuudessa halutaan ostaa. Visio siitä minkälainen lopputulos suunnilleen haluttiin, oli olemassa, mutta tietoa siitä kuinka haluttuun lopputulokseen todellisuudessa päästään ei ollut. Palveluntarjoaja pyrki tarjoamaan jotain mikä mahdollisesti vastaa asiakkaan tarpeisiin, mutta heilläkään ei ollut selkeää visiota siitä, kuinka siihen lopputulokseen tullaan todellisuudessa pääsemään ja mitä kaikkea se vaatii eri osapuolilta. Tämä johtikin siihen, että sopimusta oltiin puolin ja toisin tulkittu hyvin eri tavalla ja muutamia mutkia kehitysvaiheessa tulikin vastaan.”

Haasteiden kuvaamisen ohella kunnat tunnistivat loppuraporteissaan useita erilaisia keinoja, joilla ne pystyivät ratkaisemaan tavoitteiden asettamisen vaikeuksia ja laatimaan toimintasuunnitelmia, jotka olivat toteutuskelpoisia joko yksin tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Avainsanoja onnistuneelle suunnittelulle olivat suunnitelmien ja tavoitteiden konkreettisuus, kehitystyön pilkkominen helpommin hahmotettaviin osioihin ja välitavoitteisiin sekä hankkeen kannalta tärkeiden asiantuntijoiden ottaminen mukaan hankkeen suunnitteluun ja toteutukseen. Kunnalla tulisi olla selkeä, yhteinen ja kokonaisvaltainen tahtotila ja tilannekuva, joka on kaikkien kehittämiseen osallistuvien henkilöiden tiedossa ja heidän hyväksymänsä. Tilannekuvan rakentamista varten kuntien tulee päättää, mitkä mittarit ovat olennaisia kehittämisen tarpeen ja kehitystyön tuloksien arvioinnissa.

”Hanke oli laajuudeltaan riittävän kompakti ja rajattu, selkeä kokonaisuus. Koska hanke erityisesti oli toteutushanke, oli selkeä projektisuunnittelu ja tiivis yhteydenpito toteutuksen eteenpäin viemiseksi ensiarvoisen tärkeitä asioita. Kuntaorganisaatio, josta mukana substanssin kuin tietohallinnonkin edustajat ja toimittaja osoittautuivat tarkoituksenmukaiseksi osapuolten määräksi, kokousten

aikatauluttaminen onnistui helposti ja hankkeen aikaiset toiveet ja tarpeet saatiin sovitettua helposti yhteen. Hanke oli konkreettinen ja sen tulokset saatiin nopeasti käyttöön.”

### 3.3. Tekniset ongelmat ja haasteet ostopalvelutuottajien kanssa

Digitaalisten järjestelmien muokkaus ulkoistettiin kuntien digihankkeissa yritysten vastuulle. Vaikka kunnat olivat pääosin tyytyväisiä ostopalveluita tuottaneisiin yrityksiin ja niiden työn laatuun, aiheutui kuntien ja yritysten yhteistyöstä muutamille yksittäisille hankkeille vakavia ongelmia. Haasteita aiheuttivat esimerkiksi järjestelmätoimittajien ja konsulttien henkilövaihdokset, epäselvydet hankkeen tavoitteista tai tekniset ongelmat palveluntuottajien järjestelmissä. Lisäksi kunnat raportoivat konsulttitoimistojen ja järjestelmätoimittajien resurssipulasta tilanteissa, joissa sama yritys oli mukana useissa kuntien digihankkeissa.

Parhaimmillaan tietojärjestelmien ja ohjelmistojen ongelmat saatiin korjattua yksinkertaisilla muutoksilla. Pahimmillaan ne pysäyttivät hankkeen etenemisen ja/tai aiheuttivat kunnille ylimääräisiä kuluja. Useassa hankkeessa tietojärjestelmien kehittäminen jatkui hankeajan päättymisen jälkeen.

Suomessa on käytössä useita kansallisia tietokantoja, järjestelmiä ja digitaalisia palveluja, joiden tietoja kerätään ja hyödynnetään niihin linkittyvien toisten järjestelmien kautta. Tämä tietokantojen ja digitaalisten alustojen keskinäisriippuvuus tarkoittaa, että muutokset yhdessä tietokannassa voivat vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka tietokanta hyödyntävä sovellus tai muu ohjelmisto toimii. Tietokantojen yhteydet aiheuttivat harmaita hiuksia, viivästyksiä ja lisäkustannuksia myös kuntien digihankkeille. Esimerkiksi erälle hankkeelle Tilastokeskuksen tekemät kansalliset muutokset aiheuttivat ylimääräistä työtä.

”Merkittävimpana riskinä ilmeni Tilastokeskuksen toteuttamat päivitykset tilastotiedoissa. Toteutettujen päivitysten myötä tilastojen rakenteeseen syntyi muutoksia, joiden seurauksena automatisoidut haut eivät enää toimineet. Tähän ei ollut osattu varautua ja sen seurauksena tiedonhakua tietovarastoon täytyi rakentaa uudelleen. Tästä aiheutui budjettiin huomattava kustannuskasvu.”

Tilastokeskuksen tietokantojen lisäksi vaikeuksia syntyi mm. suomi.fi-palveluiden, kuntien kirjastojen tietokantojen ja kunnallisten taloustietoa sisältävien tietokantojen liittämisesä muihin järjestelmiin. Kaikissa tapauksissa erilaisia ohjelmistoja ei aluksi saatu toimimaan ollenkaan, mikä johti kunnissa esimerkiksi ohjelmiston ja sen toimittaneen yrityksen

vaihtamiseen. Eräässä tapauksessa kunnan ennakointi ja riskienhallinta sekä nopea toiminta tilanteen kriisiytyessä mahdollistivat onnellisen lopputuloksen tilanteessa, joka olisi voinut johtaa projektin umpikujaan.

”Hankkeeseen kilpailutettua [järjestelmätoimittajan] asiointiin alustaa ei saatu toimimaan niin, että se olisi vastannut tarpeisiin. Suurimmat ongelmat olivat suomi.fi-palveluiden integraatiot. --- Kun alkoi näyttää siltä, että riski on mahdollinen, käynnistettiin heti muutoshallinta, jossa selvitettiin riskin vaikutukset ja kartoitettiin muut mahdolliset toimittajat palvelulle niin, että tekninen alusta saatiin vaihdettua ilman, että asiakkaan palvelu jouduttiin sulkemaan.”

Yllä kuvattu järjestelmätoimittajan vaihdos oli mahdollista, koska kunta oli loppuraportin perusteella varautunut teknisiin haasteisiin erinomaisesti jo hankintavaiheessa. Kunta muun muassa neuvotteli ensimmäisen järjestelmätoimittajan kanssa sopimukseen koeajan ja hyödynsi hankkeessa ICT-hankintoihin erikoistuneen juristin palveluita. Hankkeen loppuraporttiin kirjattu kysymys- ja muistilista järjestelmätoimittajien valintavaihetta varten sopii levitettäväksi laajemminkin:

- Onko toimittaja tehnyt aiemmin vastaavia projekteja?
- Onko joku muu kunta tehnyt aikaisemmin vastaavia projekteja?
- Onko toimittajan nimeämällä resursseilla kuntasektoriin liittyvää osaamista?
- Pyydä kirjallisena kaikki ratkaisuehdotukset ja muutosehdotukset
- Määrittele sopimukseen, mitä ”ketterällä (kehittämisellä)” tarkoitetaan?

Toisessa kolmen kunnan yhteishankkeessa puolestaan paljastui yritysten aiemmin tekemiä teknisiä virheitä, jotka estivät kunnan digihankkeen etenemisen. Hankkeessa toteutettua automatisoitua taloustietoraporttia ei pystytty ottamaan käyttöön yhdessä hankekunnassa, koska kunnan käyttämä alihankkija oli tehnyt aiemmin virheen, joka linkitti kunnan tiedot muiden asiakkaidensa tietoihin. Loppuraportissa tilannetta kuvattiin seuraavasti:

”[K]unta ostaa ICT-palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta. --- Ongelma liittyi palveluntuottajan tekniseen toteutukseen ICT-ympäristön osalta kaikkien asiakkaiden ollessa samassa ympäristössä. [Kunnalle] ei ollut mahdollista saada Power BI:tä toimimaan sisältäen vain oman kunnan tiedot, mistä syystä automatisointia ei voinut toteuttaa.”



Pahimmissa tapauksissa useat ongelmat osuivat saman hankkeen kohdalle:

”[Järjestelmätoimittajan] ohjelma ei toimi vielä kunnolla kaikissa kunnissa ---[järjestelmätoimittajan] haluttomuus korjata ongelmia on mm. aiheuttanut yhdelle kunnalle tilanteen, jossa sen kaikkien työntekijöiden palkat eivät kirjaudu Verohallinnon tulorekisteriin, vaan kunta joutuu ne käsin sinne syöttämään, ja on saanut jo tästä sanktiomaksun Verohallinnolta.”

Ylempänä kuvattu karkea koodausvirhe, järjestelmätoimittajan kyvyttömyys yhdistää suomi.fi-palvelut haluttuun alustaan sekä järjestelmätoimittajan alustan toimimattomuus ja korjaavien toimenpiteiden viivästyminen ovat ääriesimerkkejä kuntien kohtaamista teknistä haasteista. Samalla on todettava, että loppuraporttien perusteella tekniset ongelmat olivat hankkeissa valitettavan yleisiä. Toisaalta teknisten ongelmien ennakointi on vaikeaa varsinkin tilanteissa, joissa ongelmat johtuivat esimerkiksi järjestelmätoimittajalla tapahtuneista henkilöstömuutoksista tai kansallisten tietokantojen päivityksistä.

Kunnat myös muistuttivat loppuraporteissaan, että vaikka järjestelmä itsessään toimisi, kuten sen on tarkoitettu, voivat haasteet uusien ominaisuuksien käyttöönotossa johtua siitä, etteivät ihmiset heti opi käyttämään vanhasta poikkeavia järjestelmiä. Ongelmien ennakointiin, varasuunnitelmien tekoon, ratkaisujen testaamiseen ja henkilöstön koulutukseen kannattaakin panostaa riittävästi jo etukäteen tiedostaen, että muutosprosesseihin liittyy aina myös ennakoimattomia haasteita.

”Tietojärjestelmän kehittämishankkeelle tyypillisellä tavalla hankkeen toteutus vaati odotettua enemmän henkilöresurssia. Kehitystyö vei odotettua enemmän aikaa ja valmistaa ratkaisua ei päästy näkemään ja käyttämään hankkeen aikana. Lisäksi raporttien varsinaiset testaamiset jäivät hankkeen jälkeen tehtäviksi, minkä johdosta ei ole voitu hankkeessa tuotettua mallia tarjota vielä muille asiakkaille. Jatkossa olisi hyvä varmistaa ajoissa kehitystyöhön tarvittavat resurssit ja aikatauluttaa työ niin, että jää riittävästi aikaa testaamiseen ja uusien toimintojen omaksumiseen.”

### 3.4. Aikataulun venyminen

Aikataulujen venyminen oli ongelma, joka syntyi digihankkeissa aiemmissa luvuissa käsiteltyjen haasteiden seurauksena. Henkilöresurssien, epäselvien tavoitteiden, kuntien lähtötilanteiden, koronapandemian ja

teknisten ongelmien lisäksi aikatauluriskejä hankkeissa aiheuttivat inhimilliset erehdykset, sisäisen viestinnän katkokset sekä hankkeiden ajoittuminen kuntien perustoiminnan kannalta kiireiseen aikaan. Se, miten aikataulujen venyminen vaikutti kuntien toimintaan, riippui hankkeen alkuperäisen aikataulun kireydestä tai väljyydestä, viivästysten kestosta ja sen syystä. Aikataulujen venymisen seurauksia olivat esimerkiksi pilottiprojektien tai muiden toimenpiteiden määrän vähentäminen ja joidenkin toimenpiteiden siirtäminen hankkeen jälkeiseen aikaan.

Kaikissa hankkeissa ei pysytty alkuperäisessä aikataulussa.

Valtiovarainministeriö myönsi 21.11.2019 päätöksellään avustusta 19.9.2019 päättyneen avustushaun (haku 1/2019) hankkeisiin ja 26.2.2020 päätöksellään avustusta 19.12.2019 päättyneen avustushaun (haku 2/2019) hankkeisiin. Hankkeiden tuli olla toteutettavissa vuoden 2021 marraskuun loppuun mennessä ja päätösten mukaan loppuraportointi hankkeiden vaikuttavuudesta ja avustusten käytöstä toimitettava valtiovarainministeriöön 30.11.2021 mennessä.

Osa hankkeista ei ehtinyt valmistua määräaikaan mennessä. Viivästysten merkittävin yksittäinen syy, koronapandemia, kohteli kuntia ja hankkeita ennakoimattomasti ja eri tavoin. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto selvitti kevään ja kesän 2021 aikana tarvetta hankkeiden toteutuksen määräajan pidentämiseen ja viivästymisten syitä. Selvitysten perusteella yhteensä 21 hankkeen toteutusaikaa päätettiin jatkaa siten, että loppuraportointi vaikuttavuudesta ja avustusten käytöstä tuli toimittaa valtiovarainministeriöön jokaiselle hankkeelle erikseen määriteltynä määräaikaan mennessä.

Tämä arviointi on perustunut vuoden 2019 hankkeiden loppuraportteihin. Lisäaikaa saaneista hankkeista vain osa on toimittanut loppuraporttinsa tämän arvioinnin kirjoitusajankohtaan mennessä. Näin ollen lisäaikaa saaneista hankkeista kaikki eivät ole mukana arvioinnissa.

Aikataulun venyminen kosketti hyvin erilaisia hankkeita, eikä loppuraporttien perusteella voida kategorisesti todeta tietynlaisten projektien olleen erityisen alttiita aikatauluhaasteille. Monissa kunnissa digihankkeita tehtiin oman työn ohella. Toimintatapa vaati kuntien työntekijöiltä joustavuutta ja työajanhallintaa. Erään hankkeen loppuraportissa pohdittiinkin mahdollisuuksia ajoittaa tulevia hankkeita työntekijöiden kuormituksen näkökulmasta hiljaisempiin vuodenaikoihin.

”Hankkeesta opittuna asiana ja myöhemmissä hanketoteutuksissa huomioitavana seikkana voidaan mainita hankkeen aikataulut, joka tulisi mahdollisuuksien mukaan suunnitella kuntaorganisaation vuosikellon mukaan siten, että hankkeen kiivaimmat ja eniten työpanosta vaativat

kehittämisvaiheet pyrittäisiin sijoittamaan vuosikellon hiljaisimpiin jaksoihin.”

Joissain tapauksissa viivästykset hankkeen etenemisessä saattoivat johtua yksittäisistä inhimillisistä virheistä tai väärinymmärryksistä.

Kuntaorganisaatiota laajasti koskettavissa hankkeissa sisäisen viestinnän, tiedonjaon ja työntekijöiden sitouttamisen merkitys kasvoi suureksi, sillä tarvittavia tietosisältöjä tuli kerätä läpi organisaation. Projektipäälliköillä oli suuri vastuu siitä, että muut henkilöt tiesivät hankkeen etenemisen kannalta tärkeät aikataulut ja pystyvät toimimaan niitä kunnioittaen.

”Få risker uppstod och dom var mest relaterade till tiden. Då webbplatsen skulle lanseras så hade inte allt material ännu kommit in. Dels på grund av att jag som projektledare inte kommunicerat tillräckligt klart när deadline:en för inlämnat material skall vara färdigt. Det drog även ut på tiden före leverantören fick grunden för sidan lagad så att vi kunde sätta in material. Vi löste problemet genom att huvudansvariga för sidan satt in materialet och även en del av gammalt material satts in, för att sedan efter lanseringen uppdaterades med nytt material.”

Yhteenvetona voidaan todeta, että aikatauluriskit toteutuivat kymmenissä hankkeissa joko pieninä hidasteina tai hankkeiden toteutusmahdollisuuksia uhanneina esteinä. Lähtökohtaisesti tiivis aikataulu sekä kireät (henkilö)resurssit altistivat kuntia erilaisille häiriöille. Tulevaisuutta ajatellen on hyvä etukäteen kartoittaa tarkemmin aikatauluriskien mahdollisia syitä ja toimenpiteitä, mikäli riskit toteutuvat.

”Hankkeen aikataulun laadintaan on hyvä kiinnittää huomiota ja suhteuttaa se olemassa oleviin resursseihin. Pysymme aikataulussa, mutta se vaatii isoa työpanosta kaikilta osallistuneilta.”

#### 4. Muita huomioita

Kaikkia kuntien digihankkeiden oppeja ei ole mielekästä, tai edes mahdollista, arvioida ensisijaisesti onnistumisina tai haasteina. Tässä luvussa käsitellään hankkeissa syntyneiden tulosten kansallista hyödynnettävyyttä, ketterän kehittämisen toimintatapojen hyödyntämistä sekä kuntien näkemyksiä yhteistyöstä valtionapuviranomaisena toimivan valtiovarainministeriön kanssa.

#### 4.1. Tulosten kansallinen hyödynnettävyys

Kunnille myönnetyn digitalisaation kehittämisen valtionavustuksen käytön ehtona oli, että avustuksen saajat sitoutuvat kokemusten jakamiseen hankkeen toteutusvaiheessa ja hankkeen tuloksia kuvaavat tiedot ovat myös muiden kuntien hyödynnettävissä. Avustuksen hakijoiden tuli varmistaa, että avoimesti hyödynnettäväksi soveltuvat, avustuksen kohteena olevat tuotokset ovat vapaasti käytettävissä, muokattavissa, levitettävissä ja edelleen kehitettävissä hankkeen päättymisen jälkeen. Tuotokset tuli laatia siten, että ne ovat ymmärrettäviä myös oman organisaation ulkopuolella.

Hankkeissa piti hyödyntää soveltuvin osin yhteentoimiva.suomi.fi-yhteentoimivuusalustalta löytyviä sanastoja, koodistoja ja tietomalleja. Myös mahdolliset uudet sanastot, koodistot ja tietomallit täytyi julkaista siellä. Uusia palveluja tai sovelluksia luotaessa niiden tuleva hallintamalli tuli kehittää hankkeen aikana.

Kunnat hoitivat velvollisuutensa jakaa hankkeessa syntyneitä oppeja ja materiaaleja vaihtelevasti. Useat kunnat mainitsivat loppuraporteissa esitelleensä hankettaan sekä kansallisissa verkostoissa (esim. Kuntaliiton järjestämät Digisumpit) että omien tapahtumiensa, uutiskirjeidensä ja tiedotteidensä kautta. Lisäksi kunnat ilmoittivat antaneensa ja saaneensa vertaistukea toisiltaan. Muutamissa tapauksissa vertaistuen antamista helpotti se, että kunnat käyttivät hankkeissa samoja tietoteknisiä järjestelmiä tai ostopalvelutuottajia. Toisaalta loppuraportteihin perustuvissa analyyseissa tulee huomioida, että osassa loppuraporteissa tulosten ja työtapojen kansallista jakamista käsiteltiin vain lyhyesti, mikä voi viitata siihen, ettei tietojen jakamista ole tehty aktiivisesti.

Hankkeiden lopputulosten osalta on selvää, että kuntien hankkeet ovat tuottaneet yleisesti hyödynnettävissä olevia digitalisaation ja automaation sekä toimintatapojen kehittämisen ratkaisuja. Lukuisat kunnat ilmoittivat toivovansa, että muut kunnat ottaisivat heidän hankkeissaan kehittämiä ratkaisuja käyttöön yhteisten (kustannus)hyötyjen saavuttamiseksi tulevaisuudessa. Alla olevat sitaatit havainnollistavat, kuinka hankkeiden erilaiset tuotokset täydentävät toisiaan ja kattavat erilaisia digitalisaation kehittämisen osa-alueita suunnittelusta ja käsitteiden määrittelystä kokonaisuin uusiin ohjelmistoihin ja tieto- tai asiakasjärjestelmiin.

”Avoimesti käytettävissä oleva ICT-osaamisen tuen ja kehittämisen pelikirja toimii tukena ja suosituksina kunnille, niiden kehittäessä omaa ICT-strategiaansa sekä miettiessä työntekijöidensä osaamisen kehittämistä.”

”Pilottien aihealueista syntyi sanastoa ja käsite- / tietomalleja, joita muut kunnat voivat hyödyntää vastaavissa projekteissa. Lisäksi hankekuntien yhteistä tietovarasto- ja raportointiratkaisua voidaan laajentaa muidenkin kuntien käyttöön. Tällainen ratkaisu tuo huomattavia kustannussäästöjä verrattuna jokaisen kunnan erikseen tehtävään tiedon keruuseen, analysointiin ja raportointiin. Hankkeen aikana tehdyt mallit ja määrittäykset ovat kaikkien vapaasti hyödynnettävissä. Yhteistyön lisääntyminen ja mallien jakaminen muiden kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien käyttöön tulee tuottamaan kustannushyötyjä pitkällä aikavälillä.”

”Sovelluksen rakenne on modulaarinen, joten eri kaupunkien on helppo toteuttaa uusia sisältökokonaisuuksia omiin tarpeisiinsa ja samalla tarjota niitä muiden kaupunkien käyttöön. --- Käyttöönottoa varten on luotu sovelluksen asennukseen apuohjelma, jolla sovelluksen perusasetukset pystytään määrittämään helposti ja nopeasti.”

Muutamassa tapauksessa tulosten kansallisen hyödynnettävyyden pakollisena välikappaleena toimivat yksityiset ohjelmisto- ja järjestelmätoimittajayritykset. Vaikka hankkeessa olisi kehitetty yleisesti käytössä olevaan järjestelmään uusi, useisiin kuntiin sopiva komponentti, on tämä komponentti/koodi yrityksen hallinnassa, mikä kaventaa tulosten riippumattoman hyödyntämisen mahdollisuuksia. Toisaalta useissa hankkeissa hyödynnettiin laajasti käytössä olevia ohjelmistoja, esimerkiksi Microsoft Exceliä tai PowerBI:ta, joihin liittyvää (koodaus)osaamista on niinkin tarjolla runsaasti.

”Hankkeessa aikana tuotetut ratkaisut ovat toteutettu niin, että ne voidaan ottaa käyttöön muissa, niitä tarvitsevilla kunnissa ja mahdollisimman pienellä työmäärällä. Käyttöönotto kunnassa vaatii pohjalle [järjestelmätoimittajan] – ratkaisun sekä Kunta365-ratkaisun, sisältäen kuntalaisportaalin käyttöönoton.”

Vaikka kunnat toteuttivat varsin hyvin velvollisuutensa jakaa hankkeiden tuloksia ja muuta materiaalia, on tulosten leviäminen ja käyttöönotto muissa kunnissa epävarmaa. Digitalisaation kehittäminen vaatii kunnilta asiantuntemusta ja kehitystyöhön käytettävissä olevia resursseja. Avoin kysymys on, hyödyntävätkö hankkeiden ulkopuoliset kunnat avoimiin tietokantoihin tallennettuja digihankkeiden oppeja itsenäisesti vailla ulkopuolista rahoitusta tai osaamista.

## 4.2. Ketterän kehittämisen toimintatapojen kokeilu

Kuntien digitalisaation edistämishankkeiden tuloksilla on tavoiteltu kuntien toimintatapojen kehittämistä, mikä olikin monessa hankkeessa yksi onnistumisista. Toisaalta jo hankkeiden aikana on kokeiltu uudenlaisia toimintatapoja. Yksi hankkeissa käytetty toiminnan tapa ovat olleet kehittämissprintit ja muut ketterän kehittämisen toimintamallit (kuten Scrum ja Lean). Kehittämissprinteissä hankkeet on jaoteltu erilaisiin toimenpiteisiin tai aihealueisiin, joihin on syvennytty yksi kerrallaan tiiviin työskentelyn viikkoina eli kehittämissprintteinä. Tällainen toimintatapa eroaa perinteisemmästä kunnan työskentelystä siinä, ettei hanketta lähestytä tasaisesti etenevänä tai jaksotettuna kokonaisuutena, vaan resurssit kohdistetaan tiiviin teematyöskentelyn jaksoihin.

Kunnat kertoivat loppuraporteissaan ajatuksen kehittämissprinteistä tulleen kuntien ulkoisilta yhteistyökumppaneilta. Sprinttityöskentelyn koettiin soveltuvan erityisen hyvin järjestelmäkehitysprojekteihin, joiden osa-alueita on työstetty intensiivisen kehittämisen jaksoina. Toisaalta muutamat kunnat kyseenalaistivat sen, kuinka hyvin kuntien toiminta soveltuu sprinttityöskentelyn kohteeksi ja kuinka kunnan henkilöstön työaika on varattavissa epätasaisesti hanketyöskentelylle. Loppuraporttien perusteella voidaankin todeta, että kehittämissprinttien toteuttaminen vaatii niihin sitoutuneita työntekijöitä sekä kokeneempien ”sprintteilijöiden” asiantuntemusta. Muutoin vaarana on, että työskentely kuormittaa liiaksi kuntien työntekijöitä, tai että työskentelyn tulosten yhteensovittaminen vaikeutuu. Ketterän kehittämisen mallien hyödyntäminen edellyttää myös avoimuutta uuden toimintatavan kokeiluun.

”Ketterän kehittämisen projekti vaatii toiminnalta uudenlaisen ajattelutavan hyväksymistä. Pitää olla vahva ymmärrys siitä, mitä ja miten tehdään, jotta projektia pystyy johtamaan. Täytyy ymmärtää, että ketterässä ei voi alussa tietää tarkalleen, milloin on valmista ja paljonko se tarkalleen maksaa – mitä paremmin päästäpäähän-raakileen (MVP:n) pystyy määrittelemään ja hyväksymään iteratiivisen etenemisen, sitä helpompaa eteneminen on.”

## 4.3. Kuntien kommentteja valtiovarainministeriön toiminnasta

Valtiovarainministeriö toimii kuntien digihankkeiden valtionapuviranomaisena, joka päättää kuntien saamasta rahoituksesta ja seuraa myönnettyjen rahojen käyttöä edellyttäen kunnilta säännöllistä raportointia hankkeen etenemisestä. Kuntien tulee raportoida hankkeiden etenemisestä sekä etenemistä uhkaavista riskeistä kolmesti vuodessa

valtiovarainministeriön hankesalkkuun. Virallisen hankeraportoinnin lisäksi hankkeet ja valtiovarainministeriön asiantuntijat ovat olleet yhteydessä puhelimitse ja sähköpostitse. Ongelmatilanteissa on tarpeen mukaan järjestetty myös palaveria hankkeiden edustajien kanssa. Yhteydenpito on liittynyt erityisesti tilanteisiin, joissa hankekunnilla on ollut haasteita hankkeen kanssa tai kysymyksiä esimerkiksi valtionavustuksen käytöstä tai raportoinnista.

Kunnat vastaavat omien hankkeidensa toimenpiteiden ja tulosten viestinnästä. Valtiovarainministeriö tukee kuntia yleisellä viestinnällään. Hankeseurannan ja hankekuntiin lähetettävien ohjeistusten lisäksi valtiovarainministeriö viestii kuntien digihankkeista eri foorumeilla. Ministeriön viestinnän päälinjoja ovat yleinen viestintä rahoituskokonaisuudesta ja sen kehittämisestä, hakuihin ja päätöksiin liittyvä viestintä sekä viestinnällinen tuki hankkeille.

Valtiovarainministeriöllä on kannustinjärjestelmän internet-sivut. Niiden alisivulla, osoitteessa <https://vm.fi/kuntien-digihankkeet>, on lyhyet tiivistelmät kunkin kunnan vetovastuulla olevista hankkeista. Tekstit otetaan hankesalkun perustiedoista, joiden ylläpidosta hanke itse vastaa. Sivulla on myös yhteyshenkilön nimi mahdollisia aiheesta kiinnostuneiden muiden kuntien tai yhteistyökumppaneiden yhteydenottoja varten. Ministeriön viestinnällinen tuki tarkoittaa muun muassa rahoitusjärjestelmän kuvaamista verkkosivuilla, usein kysytyt kysymykset -palstan ylläpitoa sekä hankkeista kertomista uutiskirjeissä ja ministeriön sosiaalisen median kanavissa.

Osana viestinnällistä tukea valtiovarainministeriö järjestää digikannustinrahoitusta saaneille kunnille verkostotapaamisia 3-4 kertaa vuodessa. Tilaisuuksiin pyydetään tukea saaneita hankkeita kertomaan tekemisestään ja tuloksistaan. Tapaamisia voidaan järjestää teemoittain. On myös mahdollista toivoa valtiovarainministeriöltä, minkä muiden hankkeiden kuulumisista haluaisi kuulla esittelyjä tai mistä valtakunnallisesta kehittämisestä olisi hyvä kuulla lisää.

Vuoden 2019 rahoitushakuihin osallistuneiden hankkeiden loppuraporteissa valtiovarainministeriön roolia ja toimintaa kommentoitiin yleisesti varsin niukkasanaisesti. Tätä selittää osittain se, että hankkeissa, jotka etenivät suunnitelmien mukaan, ei kunnilla tai ministeriöllä välttämättä syntynyt erillistä tarvetta tiiville yhteydenpidolle. Ministeriön rooli jäi tällaisissa tapauksissa pieneksi ja hankkeiden etenemisen seuranta toteutui suurelta osin hankesalkun kautta. Yhteydet olivat kuitenkin olemassa ja käytettävissä tarvittaessa. Suurin osa koki yhteydenpidon sujuvaksi ja valtiovarainministeriö sai myös kehuja tiivistä ja toimivasta raportointiprosessista.

”Yhteistyö valtiovarainministeriön kanssa on ollut määrällisesti kohtuullisen vähäistä, mutta läpi hankkeen hyvin selkeää ja sujuvaa.”

Osa kunnista puolestaan koki valtiovarainministeriön vaatimat raportoinnin raskaana ja hanketyötä hidastavana. Hankeseurantaan toivottiin lisää joustavuutta sekä selkeämpiä ohjeistuksia ja järjestelmiä. Epäselvyyksiä aiheuttivat esimerkiksi työajanseurannan käytännöt sekä hankkeiden oikeudet ja mahdollisuudet hakea toteutukseen lisäaikaa, mikäli hanke viivästyi ennakoimattomasta syystä (esim. koronapandemia) johtuen. Kunnat antoivatkin valtiovarainministeriölle kehitysehdotuksia hankeseurannan järjestämiseksi ja hankkeiden ohjeistuksen tarkentamiseksi.

”Hankkeen tilintarkastuksessa tarvittavia dokumentteja ja raportteja ei oltu kuvattu hankkeen alussa. Osallistuvilta kunnilta edellytettiin työajanseurantaa, mutta olisi ollut hyvä kuvata, että mahdollisesti tarvitaan osallistuvilta henkilöiltä työsopimukset ja pääkirjanotteet. Tässä tulee siten huomioita, että palveluita ostetaan organisaation ulkopuolelta ja raportit eivät välttämättä ole saatavilla kahteen viikkoon.”

”VM-rahoitteisten hankkeiden raportointivaatimukset ovat raskaat. Hankehallinnointiin perehtymiseen sekä hankeraportoinnin käytännön toteuttamiseen kului paljon aikaa. Hallinnointiin käytetty aika oli näin ollen pois projektin kehitystyöstä. Jatkossa VM-rahoitteisiin hankkeisiin kannattaisi hankkia erilliset hallinnointiresurssit. Kuntien digitalisaation kokonaiskehityksen näkökulmasta olisi myös suositeltavaa, että VM toteuttaisi yhteiset työkalut hankkeiden työajan seurantaan ja raportointiin siten, että osallistujakunnat toimittaisivat tiedot suoraan tähän järjestelmään eikä erillisiä Exceleitä tarvitsisi käyttää. Tunti- ja kustannusseurannan ohjeistaminen sekä Exceleiden täyttäminen, lähettäminen, yhdistely ja allekirjoittaminen on kuntien yhteishankkeissa erittäin työllistävää eikä edistä hankkeiden varsinaisia tavoitteita.”

On totta, että valtionavustushankkeisiin sisältyy erilaisia raportointivelvoitteita, esimerkiksi työaika- ja kustannusseurantaa, joita valtiovarainministeriö valtionapuviranomaisena edellyttää kunnilta. Valtiovarainministeriön näkökulmasta raportoinnissa on kyse julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden ja hankkeiden etenemisen turvaamisesta. Säännölliset päivitykset mahdollistavat sen, että hankkeen etenemisen haasteisiin pystytään puuttumaan ajoissa tai esimerkiksi kustannusten ja



työajan kirjaamisen tekniset ongelmat huomataan mahdollisimman pian. Tilanteessa tasapainoillaan sen välillä, kuinka säännöllisesti ja millä tarkkuustasolla valtionapuviranomaisen on tarpeellista saada päivityksiä hankkeiden etenemisestä, ja kuinka paljon nämä raportointivelvollisuudet kuormittavat hankkeita toteuttavia kuntia. Digikannustinhankkeiden raportointivelvoitteet on pyritty laatimaan mahdollisimman kevyiksi ja kunnilta kerätään vain sellaista tietoa, jota aidosti tarvitaan esimerkiksi henkilöstökustannusten kattamiseksi valtionavustuksella.

Raportointiin kuluva aika on riippuvaista myös kuntien hankehallinnon järjestämisen tavoista, kuntien hankehallinnollisesta osaamisesta, kuntien välisestä vuorovaikutuksesta ja hallinnointiin käytettävien järjestelmien tuntemuksesta. Useiden kuntien yhteishankkeissa, joissa eri kunnissa työskentelevät henkilöt toteuttavat hanketta oman ”perustyönsä” ohella, voi raportointeihin ja tietojen keräämiseen sekä yhdistämiseen kulua enemmän aikaa kuin esimerkiksi kahden kunnan yhteishankkeessa, jossa hanke työllistää täysiaikaisesti yhden hankkeesta vastaavan henkilön. Kuntien ja hankkeiden tilanteet ovat kuitenkin aina tapauskohtaisia.

## 5. Johtopäätöksiä valtionavustusjärjestelmän toimivuudesta

Tässä analyysissä on tarkasteltu 52 kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä tukea saanutta hanketta niiden loppuraporttien perusteella. Näissä hankkeissa on ollut mukana yhteensä 149 suomalaista kuntaa (osa kunnista on ollut mukana useammassa hankkeessa). Analyysin tavoitteena on ollut tuottaa tietoa siitä, millaisia toimintatapojen ja prosessien muutoksia hankkeissa tavoiteltiin ja saavutettiin. Lisäksi analyysissä on käsitelty tulosten hyödyntämistä, hankkeiden mahdollisesti tuottamia kustannusvaikutuksia, kuntien keskinäistä ja kuntien ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä sekä hankkeiden toimintatapoja. Erityistä huomiota on kiinnitetty hankkeiden onnistumisiin sekä hankkeissa koettuihin haasteisiin ja tapoihin, joilla niitä voitaisiin ehkäistä tulevaisuudessa.

Käsittelemättä on vielä se, mitä hankkeiden tulokset, toimintatavat, onnistumiset ja haasteet kertovat kuntien digitalisaation edistämisen valtionavustusjärjestelmän toimivuudesta: onko valtionavustusten avulla saavutettu kunnissa hyötyjä, jotka tukevat vastaavan kaltaisen tukimuodon hyödyntämistä tulevaisuudessa?

Hankkeissa saavutettuja tuloksia voidaan pitää monipuolisina. Kuten aiemmin on todettu, onnistuivat kunnat lisäämään tietoisuutta digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta ja niiden mahdollisuuksista kuntien hallinnon ja toimintojen kehittämisessä. Hankkeiden aikana manuaalisia

työvaiheita digitalisoitiin ja automatisointiin. Tiedon laatu, visualisointi, vertailtavuus ja tiedon keruun tavat modernisoituivat, millä kunnat arvioivat olevan myönteisiä vaikutuksia kunnan toiminnan ja päätöksenteon kustannustehokkuuteen. Toimintatapojen uudistamisella kunnat pyrkivät myös parantamaan tai monipuolistamaan asukkaiden palveluita sekä vaikutusmahdollisuuksia. Jakamalla tietoa toisille kunnille hankkeet mahdollistivat oppien leviämisen. Kuntien yhteishankkeet puolestaan synnyttivät uusia verkostoja ja auttoivat kuntia hyödyntämään osaamistaan ja resurssejaan.

Hankkeiden loppuraporteissaan esiin tuomat onnistumiset vastaavat valtioavustuksen käytön ehtoja ja toteuttavat kuntien digihankkeille määriteltyjä tavoitteita. Suuressa kuvassa valtionavustuksen voidaan todeta toimineen tarkoituksenmukaisena kuntien digitalisaation kehittämisen ohjausmekanismina, joka ohjasi hankekuntia tarkastelemaan digitalisaation tilaa ja etsimään erilaisia keinoja sen parantamiseksi. On hyvä huomioida, että digitalisaation kehittämistarpeiden tarkastelua tapahtui myös kunnissa, joiden hankkeille ei myönnetty rahoitusta. Tulevaisuus näyttää, kuinka hankkeiden tulokset vakiintuvat osaksi kunnan toimintaa. Myös monet kuntien esittämistä kustannussäästöistä realisoituvat, tai ovat realisoitumatta, tulevina vuosina.

Vaikka hankkeiden yleiskuva on positiivinen, törmättiin hankkeissa erilaisiin haasteisiin. Yleisimpiä niistä olivat hankehenkilöstön puute tai avainhenkilöiden odotettua suurempi vaihtuvuus hankkeen aikana, hankkeen aikataulun venyminen, tekniset ongelmat hankkeen kannalta keskeisten ICT-järjestelmien muokkaamisessa tai käytössä, hankkeeseen osallistuneiden kuntien erilaiset lähtötilanteet, resurssit ja odotukset hanketta kohtaan, yhteistyön ongelmat ulkopuolisten toimijoiden, kuten järjestelmätoimittajien kanssa, epäselvät tavoitteet ja koronapandemian aiheuttamat muutokset kunnan toiminnassa ja henkilöstön työtehtävissä. Suurin osa hankkeista onnistui selättämään eteen tulleet haasteet muokkaamalla alkuperäisiä toimintasuunnitelmia tai hankkimalla lisää apua ostopalveluna. Valtiovarainministeriö myönsi lisää aikaa 21:lle hankkeelle, joista vain muutama on ollut mukana tässä arvioinnissa. Kohdattuja haasteita, niiden syitä ja tapoja ehkäistä vastaavia haasteita tulevaisuudessa analysoitiin monien hankkeiden loppuraporteissa ansiokkaasti.

Toisaalta on tarpeen huomauttaa, että valtionavustushankkeista hyötyivät eniten vain ne kunnat, jotka osallistuivat niihin. Vaikka hankkeisiin osallistuneiden kuntien joukko on monipuolinen ja kattaa suomalaisten kuntien kirjon niin väestöllisesti kuin maantieteellisen sijaintinsa puolesta, jää hankkeiden ulkopuolelle suuri joukko kuntia. Monet näistä kunnista voivat olla juuri niitä, joissa tarve digitalisaation kehittämiseksi on kaikista

suurin ja kehittämiseen käytettävissä olevat resurssit kaikista pienimmät. Hankkeiden tulosten kansallisesta jakamisesta huolimatta onkin vaarana, että hankemuotoinen kuntien digitalisaation tukeminen ylläpitää tai tietyissä tilanteissa jopa vahvistaa kuntien digitalisaation eriytymistä.

Valtionavustusmekanismin haasteet tiedostaen on vaikea löytää sellaista ratkaisua, joka takaisi yksitahtisen digitalisaation kehittämisen koko maassa ja tarpeiltaan hyvin erilaisissa kunnissa. Kuntien digihankkeet ovatkin omalla tavallaan ikkuna suomalaisen kuntakentän eriytymiseen. Samalla kun osa kunnista etsii aktiivisesti uusia tapoja toimia edelläkävijöinä, pyrkivät toiset tasapainoilemaan asukkaiden toiveiden, resurssihaasteiden ja lainsäädännön asettamien ehtojen välillä. Myös nyt analysoitavissa hankkeissa toteutettiin toimenpiteitä, joilla pyrittiin kehittämään kuntien toimintatapoja lainsäädännön kehittyessä. Vaikka toimenpiteet olivat vain osa hankkeiden tuloksia, on lainsäädännön toimeenpano suunniteltava erillään hankekehittämisestä.

Yksi tulevaisuudessa tarkasteltava toimintatapa voisi olla digitalisaatioavustusten kohdistaminen useiden kuntien yhteishankkeiden sijaan kuntayhtymätoimijoille, kuten maakuntien liitoille, kaupunkiseutujen kuntayhtymille tai muille alueellisesti vakiintuneille toimijoille tai toimijajoukoille. Tarkasteltavana olleessa aineistossa oli kaksi hanketta, joissa päävastuullinen hankkeiden hallinnoija oli maakunnan liitto. Näiden hankkeiden etuna oli se, että hankkeissa pystyttiin hyödyntämään maakuntien liittojen valmiita yhteyksiä kuntiin. Vakiintuneet alueelliset toimijat myös pystyvät mahdollisesti tarjoamaan etenkin pienille kunnille ns. laajempia hartioita eli jatkuvuutta ja vakautta digitalisaation kehittämiseen. Kysymykseksi nousee se, millaista lisäarvoa suuremmat kaupungit saisivat alueellisten toimijoiden vahvemmassa asemasta hankkeissa (elleivät ne itse ole hankkeen vetovastuussa). Vakiintuneiden alueellisten toimijoiden ja kuntayhtymien tai alueen suurimpien kaupunkien/kuntien varaan rakentuva toimintamalli voisi kuitenkin onnistuessaan helpottaa hankehallinnon järjestämistä ja taata yhdenmukaisempia ratkaisuja alueen kuntien digihaasteisiin.

Digihankkeita laajemmassa kuvassa ongelma on, että kuntien eriytyminen vaikuttaa kaikilla kunnan toimialoilla ja tehtävissä. On epävarmaa, että valtionavustuksina digitalisaation kehittämiseen varatun rahan sisältyminen yleiskatteellisiin valtionosuuksiin olisi johtanut yhtä aktiiviseen kuntien kehitystyöhön kuin nyt tapahtui. Nykyinen malli sisältää ohjauksen elementin: sillä, että kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän kautta rahoitetuille hankkeille asetetaan ehtoja, pyritään ohjaamaan kuntia keskittymään muutamiin tärkeinä pidettyihin kehityskohteisiin. Hakujen teemoittelu mahdollistaa yhtenäisten arviointikriteerien käyttämisen, mikä

helpottaa hankehakemusten vertailua ja lisää rahoituspäätösten uskottavuutta.

Toisaalta rajaukset vaikuttavat siihen, minkä kuntien kannattaa ylipäättään hakea valtionavustusta. Digitalisaation edistämiseen ja esimerkiksi digitaalisten asiointikanavien käyttöönottoon vaaditaan aito, olemassa oleva tarve ja riittävän suuri määrä asiakkaita tai käsiteltävää tietoa, jotta kehittämiseen käytettävillä resursseilla saadaan riittävästi vastinetta. Näin ollen kaikkien kuntien ei välttämättä ole järkevää hakea avustusta sellaiseen toimintaan, joka tulevaisuudessa kuluttaisi kunnan resursseja ja työntekijöiden aikaa vailla merkittäviä hyötyjä kunnalle, sen henkilöstölle tai asukkaille.

Edeltävä pohdinta liittyy keskusteluun siitä, millaisia hankkeita valtionavustusjärjestelmän kautta kannattaa jatkossa rahoittaa ja miten valtionavustusjärjestelmä voi vaikuttaa kuntien toimintaan pitkällä aikavälillä, ei pelkästään hankeaikana. Kysymystä voi tarkastella tapausesimerkin kautta.

Erään kaupungin digihankkeen tuloksena syntyi tarjouspyyntö. Hankkeen loppuraportissa todetaan seuraavaa:

”Hankkeen tuotoksena [kaupungilla] on valmis tarjouspyyntömateriaali tiedolla johtamisen kehittämiseksi. Aineisto sisältää täydellisen hankintalain mukaisen tarjouspyynnön liitteineen. Jokaiselle hallintokunnalle ja konserniohjaukselle on laadittu mittaristopankit ja tietojärjestelmät on kartoitettu. Kaupungissa on menossa organisaatiomuutos, jonka rakenne ei ollut vielä hankkeen käytettävissä. Tästä johtuen varsinaiseen tiedolla johtamisen kehitysprosessiin ei ole vielä lähdetty.”

Valtionavustusjärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää arvioida, voidaanko selvityksen tai tarjouspyyntömateriaalin toteuttamista pitää riittävänä osoituksena siitä, että kunta on saavuttanut hankkeille asetetut digitalisaation kehittämisen arviointikriteerit. Vaikka selvitys ja tarjouspyyntöprosessi tuottavat kuntiin lisää tiedolla johtamisen ja digitalisaation osaamista, vaarana on, että oppiminen ja alustava suunnittelu- ja kehitystyö eivät resurssien puutteen takia jatku hankkeen jälkeen. Esimerkkinä toimivan hankkeen loppuraportissa todetaan, ettei hanke saanut käytännön tasolla aikaan muutoksia kunnan toimintatavoissa ja on epätodennäköistä, että muutokset käynnistyvät tulevaisuudessa ilman ulkopuolista rahoitusta.

”Toistaiseksi ei ole tapahtunut muutoksia, varsinaista projektia tietovarastoon perustuvan mittariston

rakentamiseksi ei ole käynnistetty. --- Keskeisin ongelma organisaatiossa on kehittämistyöhön osallistuvien henkilöiden määrän rajallisuus ja heidän ajankäyttönsä, josta merkittävä osa menee päivittäiseen työhön. Projektin myötä muodostui kuva suunnitellun toteutuksen kalleudesta. On varsin epätodennäköistä, että pieni kunta/kaupunki voisi yksin toteuttaa nyt suunniteltua projektia. Osaamis- ja taloudelliset resurssit ovat riittämättömät.”

Yllä oleva sitaatti nostaa esiin monia suomalaisia kuntia ja kaupunkeja vaivaavan resurssien riittävyyden ongelman, joka heijastuu väistämättä myös valtionavustushankkeisiin. Resurssipulan seuraus on niin sanottu hankehupppa eli erilaisten kehitystöiden toteuttaminen erillisten määräaikaisten hankkeiden ja erillisrahoituksen avulla. Hankkeiden ketjuttaminen vaikeuttaa kunnan toiminnan pitkäjänteistä ja suunnitelmallista kehittämistä. Sitaatti eräästä toisesta hankkeesta havainnollistaa kuntien kireiden (tai hankkeiden myötä tilapäisesti lisääntyvien) resurssien ja palveluiden kehittämistoiveiden välistä kuilua:

”Jos kunnassa on resurssipula jo perustoimintojen suorittamisessa, on täysin mahdotonta ajatella, että resurssia riittäisi kehittämistoimintaan, joka vaatii aktiivista osallistumista ja kehittämiseen liittyvien tarpeellisten selvitysten tekemistä. --- Voimme hankerahalla ostaa konsultin, joka kertoo meille mikä on vikana, mutta emme hankerahalla voi ostaa toimenpiteitä, jotka korjaisivat nämä vikat.”

Kun kehittäminen on sidottua ulkopuoliseen erillisrahoitukseen, täytyy jokainen kehittämissuunnitelma muotoilla vaihtuvien ulkoisten rahoittajien rahoitusehtojen mukaan. Tästä seuraa väistämättä epävarmuutta ja kehitystyön epätasaisuutta, joka vaikuttaa kunnan toimintatapojen kehittämisen lisäksi kunnan osin tai kokonaan hankerahalla palkkaamaan henkilöstöön. Pahimmillaan vaihtuvat hanketyöntekijät toteuttavat vaillinaisin taustatiedoin useissa eri hankkeissa toisiinsa epäsuorasti liittyviä toimenpiteitä, joilla on sama päätavoite. Riski tällaisiin tilanteisiin korostuu pienissä kunnissa, joissa tietyn alan asiantuntemus saattaa olla yhden työntekijän varassa. Hankkeiden ketjutuksen välttämiseksi hankehakemuksia arvioitaessa ja rahoituspäätöksiä tehdessä on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että hakijan esittämä suunnitelma sisältää selvitystyön lisäksi suunnitelman siitä, kuinka tuon selvityksen tulokset otetaan käyttöön jo hankkeiden aikana. Näin turvataan tulosten toteutumista.

Lopuksi on hyvä todeta, että digitalisaation kannustinjärjestelmästä on vuoden 2019 jälkeen rahoitettu kymmeniä uusia hankkeita, joiden toiminta on kesken. Nämä hankkeet monipuolistavat ja täydentävät ensimmäisten hankkeiden oppeja ja tuottavat lisää tietoa kannustinjärjestelmän toimivuudesta. Ensimmäisten kahden haun (1/2019 ja 2/2019) hankkeiden tulosten hyödyntäminen puolestaan jatkuu ympäri Suomea. Hankkeissa lisääntynyt ymmärrys digitalisaatiosta ja sen mahdollisuuksista on pitkälle tulevaisuuteen kantavaa pääomaa, jota kunnat toivottavasti hyödyntävät aktiivisesti.

Tämän analyysin ja arvioinnin loppusanat lainataan hieman muunneltuna erään hankkeen loppuraportista, josta löytyy lista hankkeen keskeisistä opeista vastaaville hankkeille:

- tulee osallistaa sidosryhmät kehittämiseen ja panostaa riittävästi tarpeen ymmärtämiseen sekä oikean ratkaisumallin löytämiseen,
- tulee huolehtia riittävästä asiantuntemuksesta ja hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisia toimijoita,
- tulee säilyttää toteutusprojektin ja -tiimin mahdollisuudet vaikuttaa lopulliseen ratkaisutapaan,
- tulee toteuttaa ominaisuuksia ainoastaan todelliseen tarpeeseen,
- tulee suosia eri osapuolten välillä mahdollisimman avointa ja aktiivista yhteistyötappaa ja
- tulee olla avoin ja suhtautua rohkeasti muutosten tuomiin mahdollisuuksiin.