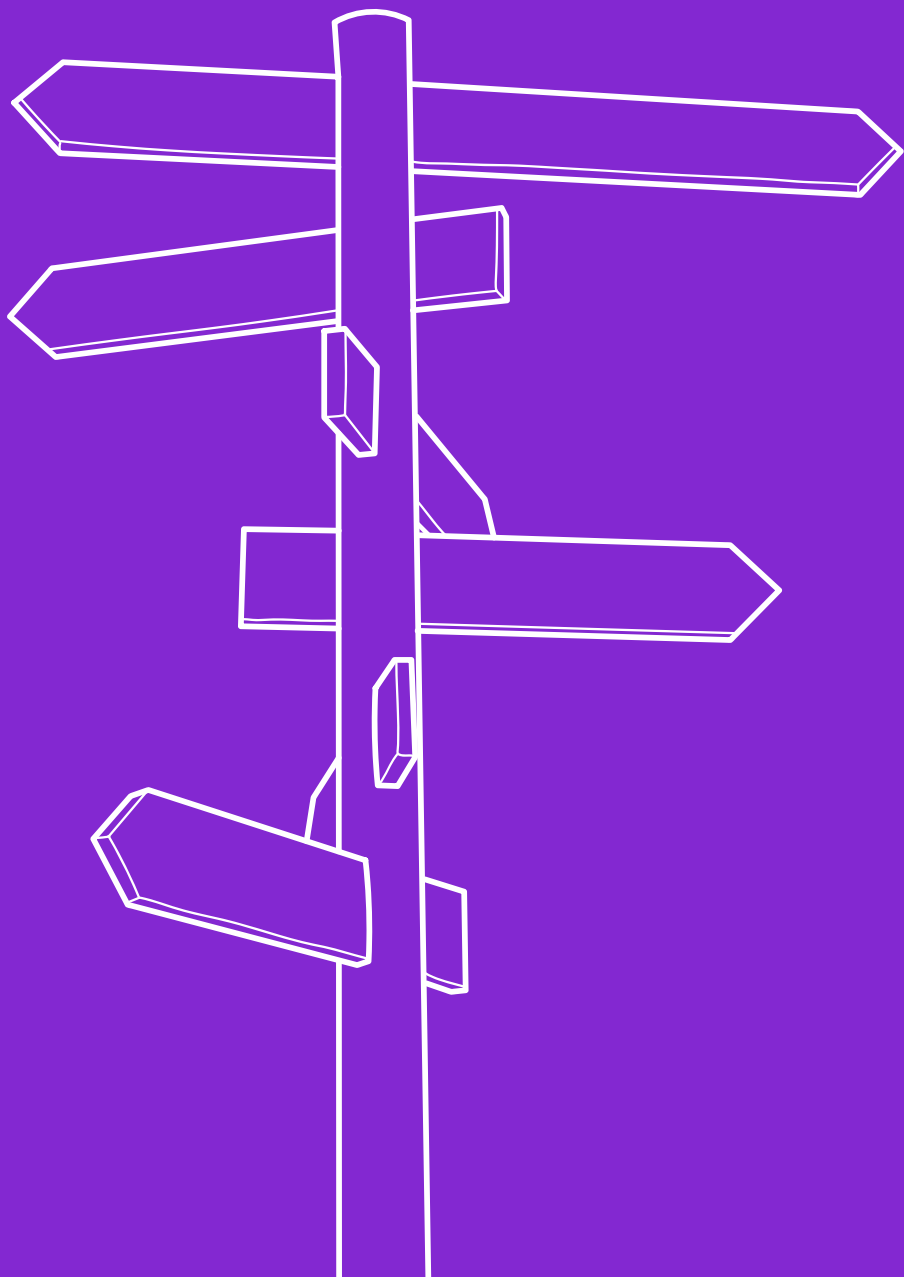


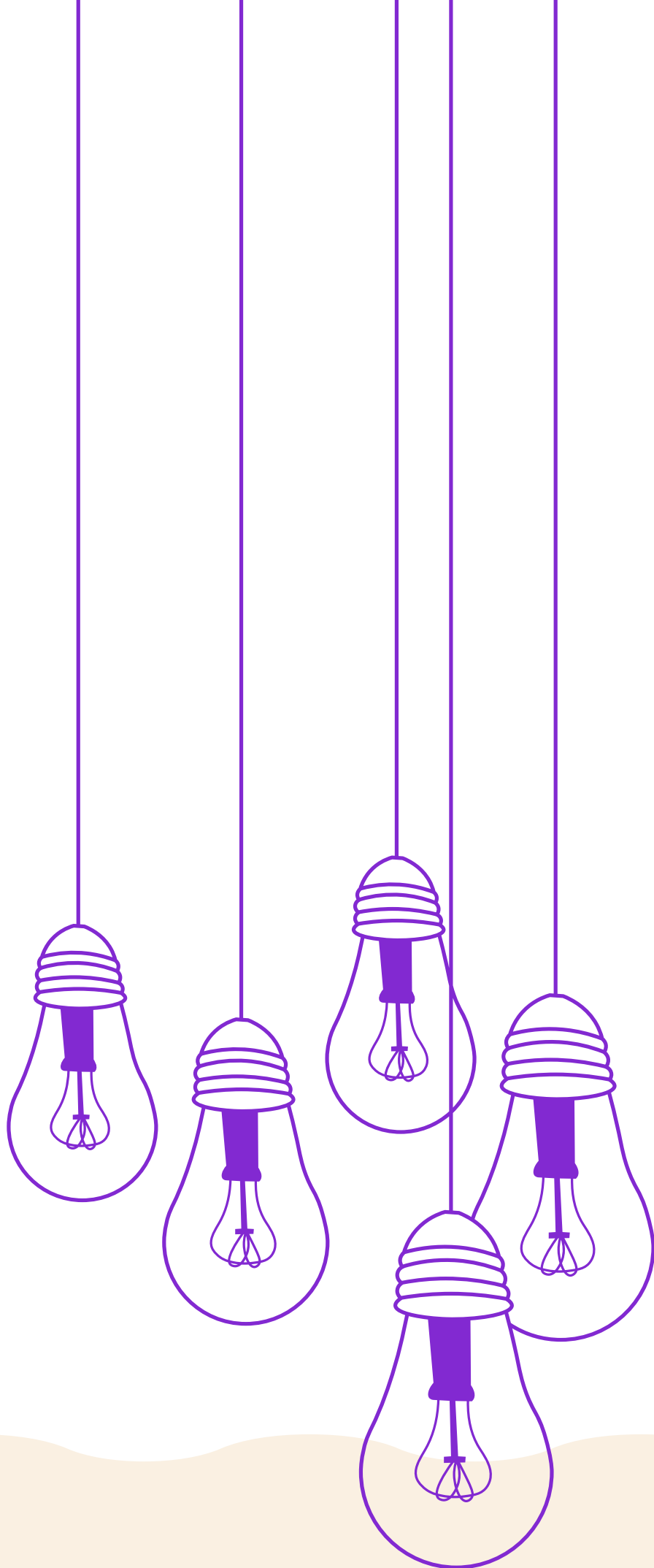
IHMISKESKEISTEN TOIMINTAMALLIEN TARKASTELU

SELVITYSTYÖ OSANA ELÄMÄNTAPAHTUMALÄHTÖISEN
DIGITALISAATION ESSELVITYSVAIHETTA



H/AUS

HAUS kehittämiskeskus Oy
Yliopistonkatu 5, 00100 Helsinki
www.haus.fi



SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	4
SELVITYKSEN TAUSTA	5
Ihmiskeskeinen kehittäminen	6
1. HALLINTAMALLIEN TARKASTELU TEORIATAUSTAAN PERUSTUEN	8
1.1. Hallintamallien tarkastelu ihmiskeskeisen kehittämisen näkökulmasta	14
1.2. Millainen haaste ihmiskeskeinen kehittäminen on päätöksenteon suhteen?	17
2. KOLMEN TAPAUKSEN ESITTELY	19
2.1. Case Läheisen kuolema	20
2.2. Case Huolehtivat nuoret	24
2.3. Case Muutto Suomeen "Virtual Finland"	26
2.4. Yhteenvedo kolmesta esimerkistä	29
3. MITÄ TIEDÄMME IHMISKESKEISESTÄ KEHITTÄMISESTÄ?	32
3.1. Taustaa	33
3.2. Kriteeristö elämäntapahtuman valitsemiseksi kehitysohjelmaan ja kehittämisen roolit	34
3.3. Ihmiskeskeistä kehittämistä kansainvälisesti	36
3.4. Kehittämisperiaatteet	39
3.5. Millainen on ihmiskeskeisen onnistumisen polku?	40
4. IDEAAI KEHITTÄMIS- JA HALLINTAMALLI IHMISKESKEISEEN KEHITTÄMISEEN?	41
4.1. Hallinta- ja johtamismallin valintaan vaikuttavat tilannetekijät	42
5. HALLINTA- JA JOHTAMISMALLIEN VAIHTOEHDOT KÄYTÄNNÖSSÄ	47
5.1. Verkosto, jossa allianssi ohjaavassa roolissa	48
5.2. Verkosto, jossa ohjaus toteutettu muulla kuin allianssimallilla	52
5.3. Verkosto, jonka ohjauksessa korostuu systemisen ohjauksen periaatteet	55
6. OHJAUKSEN TASOT JA HAASTEET	61
YHTEENVETO	65
Lähdeluettelo	66

TIIVISTELMÄ

Tämä työ keskittyy kysymykseen: *miten voidaan parhaiten hallinnoida valtion palveluiden ihmiskeskeistä kehittämistä?* Työssä esitellään aluksi ihmiskeskeisen kehittämisen tärkeimmät piirteet ja sen erot perinteiseen tuotantolähtöiseen malliin. Tämän jälkeen tarkastelemme ihmiskeskeisen kehittämisen hallintaa teoreettiselta kannalta. Esittelemme erityisesti kolmen ohjausmekanismin – markkinan, hierarkian ja sosiaalisen ohjauksen – sovellettavuutta ja käytännön keinoja tämän tyyppisen toiminnan hallintaan.

Teoriakatsauksen jälkeen esittelemme luvussa 2 kolme ihmiskeskeisen kehittämisen koti- maista case-esimerkkiä. Case-kuvauksissa keskitymme tuomaan esille kehittämistyön keskeiset vaiheet, kehittäjien tärkeimmät opit, käytössä olleet hallinnan keinot ja lisäksi esittelemme viitekehysten, jonka avulla voidaan arvioida eri elämäntapahtumille parhaiten sopivaa hallintamallia.

Luvussa kolme teemme katsauksen siihen, millaista ihmiskeskeistä kehittämistä Suomessa ja muissa maissa on tehty. Esittelemme muun muassa kehittämistyössä kertyneitä parhaita oppeja ja ohjeita siihen, millaisia vaiheita kehittämistyössä tulisi olla, millaisia rooleja kehittämisverkostoissa tarvitaan ja mitkä asiat saavat kehittämistyön toimimaan hyvin tai huonosti.

Luvussa neljä esittelemme ideaalimallin ihmiskeskeisen kehittämisen hallintaan. Malli perustuu teoriaan ja ihmiskeskeisen kehittämisen kokemuksiin, ja sen pääkohtina ovat elämäntapahtuman hallinnan tilannetekijät (miten voimme arvioida elämäntapahtumalle sopivaa hallintamallia) ja millainen organisoitumisen ja hallinnan tapa sopii parhaiten erityyppisiin elämäntapahtumiin (miten hallita eri tilanteissa).

Luvussa viisi esittelemme erilaisia suositeltavia verkostomaisia organisoitumisratkaisuja ihmiskeskeisen kehittämisen hallintaan. Esillä on muun muassa allianssimalli ja systeemisen ohjauksen malli. Luku kuusi tarkastelee ohjauksen eri tasoja sekä ohjauksen tasoja.

Selvityksen päättää tiivis yhteenveto tarkastelluista asioista.

SELVITYKSEN TAUSTA

Kansallisen digitalisaatiopolitiikan ohjaamiseksi Suomi on laatinut digitaalisen kompassin eli digitalisaatiostrategian, joka määrittelee digitalisaatioon ja datapolitiikkaan liittyviä tavoitteita 2030-luvulle saakka. Digikompassi perustuu Euroopan unionin digitaalinen vuosikymmen 2030 –ohjelman toimeenpanoon. Yhtenä strategian tavoitteena on, että merkittävä osa julkisista palveluista on muutettu ihmiskeskeiseksi vuoteen 2030 mennessä ja tällöin 40 merkittävintä ja vaikuttavinta elämäntapahtumakokonaisuutta on tunnistettu, digitalisoitu ja mahdollisuuksien mukaan automatisoitu. (Valtioneuvosto 2022).

Strategia on vahva esimerkki siitä, miten julkinen hallinto haluaa tulevaisuudessa toteuttaa ihmiskeskeyttä ja elämäntapahtumalähtöisyyttä, mahdollistaen ihmisille sujuvampaa arkea ja yrityksille paremmat eväät liiketoiminnan pyörittämiseksi.

Ihmiskeskeisen toiminnan edistämiseksi ei kuitenkaan ole olemassa hallinta- ja johtamismallia. Toiminnan kehittäjillä ei ole vakiintunutta käsitystä siitä, miten ihmiskeskeisempään toimintaan tulisi siirtyä, miten toimintaa tulisi kehittää ja miten toimintaa tulisi sen eri vaiheissa johtaa.

Tämä työ vastaa ongelmaan: *miten ihmiskeskeistä kehittämistä ja toimintaa voidaan hallita?* Työssä tarkastellaan erilaisia hallintamalleja ja niiden soveltuvuutta sekä toiminnan kehittämisvaiheeseen että jo vakiintuneeseen toimintaan. Työ pyrkii antamaan konkreettisia ohjeita ihmiskeskeisen ja elämäntapahtumiin perustuvan toiminnan edistämiseen.

Tässä työssä olemme koonneet aihepiirin varsin runsaan jo aiemmin tehdyn työn keskeiset tulokset yhteen, olemme haastatelleet käytännön kehittämistyötä tehneitä kehittäjiä ja testanneet sekä iteroineet ajatuksiamme aiheen asiantuntijoiden kanssa.

Raportti on tehty ihmiskeskeyttä käytännössä kehittäville virkamiehille, teemaa edistäville julkisen sektorin johtajille, aiheen parissa työskenteleville yrityksille ja muille aihepiiristä kiinnostuneille.

Ihmiskeskeinen kehittäminen

Nykyinen yhteiskuntamme on suunniteltu toimimaan kuin lukemattomista osista rakennettu kone, jossa vastuut ja velvollisuudet ovat lainsäädännöllä kohdistettu mahdollisimman selkeästi eri toimijoiden vastuulle niin valtionhallinnossa, kunnissa kuin hyvinvointialueilla. Lakisääteisiä tehtäviä toimeenpanevien koneen osien lisäksi yhteiskuntamme koostuu yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista, joista moni syntyy ja kehittyy markkinaehtoisesti. Kaikki edellä mainitut toimivat omista tehtävistään, tavoitteistaan ja näkökulmistaan käsin. Voidaankin puhua tehtävä- ja tuotantolähtöisestä yhteiskunnasta, jossa toimijat optimoivat lain velvoittamina omaa toimintaansa, resurssejaan ja palveluitaan.

Tehtävä- ja tuotantolähtöisessä yhteiskunnassa:

- Toiminta perustuu tehtäväkeskeiseen ja tuotantolähtöiseen toimintamalliin sekä niitä tukevaan omien tehtävien toimeenpanoa priorisoivaan resurssijohtamiseen, tulosohjaukseen ja talousraportointiin. Palvelujärjestelmä tarkastelee yhteiskunnan jäseniä omien tehtävien näkökulmasta esimerkiksi palveluidensa asiakkaina. Yhteiskunnan toimijoilla ei ole riittävää kykyä tai edes tarvetta tunnistaa yhdessä ihmisten ja yritysten kokonaisvaltaisia tarpeita.
- Ihmisten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja alueiden elinvoiman lisääminen ei ole kenenkään vastuulla, sillä ihmiset nähdään omien tehtävien toimeenpanon asiakkaina.
- Julkisen hallinnon uudistumiskyky on hyvin rajoittunut, sillä ongelmat nähdään ja niitä ratkotaan omien tehtävien näkökulmasta.

Järjestelmämme itsessään siis vahvistaa yksittäisten näkökulmien kautta tarjottavaa asiakkuuksiin perustuvaa palvelutuotantoa. Toimintamalli saattaa näyttäytyä loogisena tuottajan näkökulmasta, mutta kansalaisen näkökulmasta usein sekavana ja hyödyltään rajallisena. Ymmärrystä ihmisten tai yritysten todellisista tarpeista ei aina ole. Tehtävä – ja tuotantolähtöinen malli on erinomainen silloin, kun ihmisen tarpeet mahtuvat yhden palvelun sisään. Valitettavasti näin ei ole usein, ja siksi ihmisten tarpeet jakaantuvat viipaleittain hallinnon eri toimijoille.

Ihmiskeskeinen toimintamalli perustuu toimijoiden yhteistyöhön, jossa palvelut kehitetään ja järjestetään suoraan elämäntapahtumiin vastaaviksi. Näin luodaan julkiselle hallinnolle mahdollisuus tarkastella yhteiskuntaa kokonaisvaltaisesti, resurssitehokkaasti ja eettisesti kestäväällä tavalla. Samalla elämäntapahtumiin liittyviä prosesseja automatisoidaan mahdollisuuksien mukaan niin, että asiointi julkisen hallinnon kanssa on mahdollisimman vaivatonta ja joissain tapauksissa jopa huomaamatonta. Hyvä esimerkki automatisoinnista ja

siten vaivattomuuteen pääsemisestä on Suomessa tehty verotuksen kehittäminen.

Ihmiskeskeisessä julkisessa hallinnossa on tavoitteena:

- Ihmisen todelliset tilanteet ja tarpeet on asetettu keskiöön ja palvelut tuotetaan palveluekosysteemiin kuuluvien palvelun tuottajien toimesta ihmiskeskeisesti tarpeisiin vastaten.
- Hallinnon toiminta perustuu ihmisten hyvinvoinnin vahvistamiseen ja alueiden elinvoiman parantamiseen muodostamalla palvelutoimintaa monitoimijayhteistyönä elämän eri tilanteisiin ja tapahtumiin.
- Palveluiden kokonaisuus auttaa ihmisiä kokonaisvaltaisesti tarjoten vaikuttavia palvelukokonaisuuksia ennakoivasti ja suoraan tarpeeseen. Toimijoilla on ennakoiva päätöksentekokyky, joka perustuu jaettuihin ja kehittyviin tilannekuviin.
- Ihmisten kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja alueiden elinvoiman lisääminen nähdään yhteisenä vastuuna, jossa arvo syntyy verkostotoiminnasta. Ihmisille itselleen luodaan paremmat edellytykset ja ymmärrys toimia omaksi ja läheistensä parhaaksi.
- Julkisen hallinnon uudistumiskyky perustuu uudenlaisten arvontuottomekanismien syntyyn monitoimijamalleissa.

Ihmiskeskeinen ja elämäntapahtumalähtöinen ajattelu ole uutta, mutta sen käytännön toteutukset ovat vielä melko rajallisia (Virtanen & et al. 2022). Euroopan unioni on lähestynyt eGovernancen vaikuttavuutta kansalaisille life event -ajattelun kautta jo vuonna 2016 (VM, 2023). Samana vuonna Uusi-Seelanti julkaisi lapsen syntymä - elämäntapahtumaan liittyneen palvelukokonaisuuden (New Zealand Government, 2019). Virossa on kehitetty jo vuosia elämäntapahtumiin perustuvaa hallintoa ja Suomessa ihmiskeskeistä toimintaa vei eteenpäin AuroraAI-ohjelma. Suomessa ja muissa maissa on tehty ihmiskeskeiseen kehittämiseen liittyviä kokeiluja ja pilotteja, mutta toiminta on ollut varsin pienimuotoista ja se ei ole vielä millään tapaa vakiintunut tyypilliseksi toimintatavaksi. Eikä kehittämistoimintaan ole olemassa selkeitä toimintamalleja tai hallinnan keinoja – tähän haasteeseen vastaamme tällä työllä.

1. HALLINTAMALLIEN TARKASTELU TEORIA- TAUSTAAN PERUSTUEN

Miten ihmiskeskeistä kehittämistä voidaan hallita ja johtaa? Millaisia vaihtoehtoja on ylipäätään olemassa ja miten niiden voidaan ajatella sopivan ihmiskeskeiseen hallintoon? Tarkastelemme seuraavaksi erilaisia organisoitumisen tapoja sekä ohjauskeinoja teoreettisesta näkökulmasta.

Pohjimmiltaan ekosysteemimäisen toiminnan kehittämisessä ja johtamisessa on kyse hallinnoinnista. Hallinnointiin on mahdollisuus löytää tiettyjä peruslainsäädäntöjä ja vaihtoehtoja eri tilanteisiin. Tässä selvityksessämme pyrimme tarkastelemaan hallinnoinnin vaihtoehtoja ihmiskeskeisessä kehittämisessä. Tarkastelussamme keskitytään verkostomaiseen toimintaan ja sen vertailuun muihin vaihtoehtoihin hallintamalleihin. Selvityksemme perusteella uskomme siihen, että verkostomainen ja niin sanottu hybridimäinen hallinta on luontevin vaihtoehto elämäntapahtumien kehittämiseen. Kattavan, erityisesti valtion hallintamallien, tarkastelun tarjoaa esimerkiksi raportti *Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus* (Vartiainen & al 2010), jossa valtion toteuttama hallinta kokonaisuudessaan on tiivistetty seuraavaan kuvaan.

<p>Strateginen ohjaus Hallitusohjelma ja hallitusohjelman toimintasuunnitelma Muut hallituksen strategiset päätökset</p>	<p>Säädösohjaus eli normiohjaus Lait ja asetukset EU-säädökset Muut normit</p>
<p>Talousohjaus eli resurssiohjaus Julkisen talouden suunnitelma Valtion talousarvio -prosessi Tulosohjaus</p>	<p>Informaatio-ohjaus Tutkimus, tilastot ja raportit Koulutus Kehittämishankkeet ja projektit Vertailutieto, mittarit</p>
<p>Muu ohjaus Konserniohjaus Yhteiset johtamistavoitteet Rakneteiden muotoilu Kannusteet ja palkitseminen</p>	

Kuva 1. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmä (Vartiainen et al, s. 44)

Kun tarkastelemme hallintaa yleisesti, ei pelkästään valtion tai julkishallinnon kontekstissa, sen pääperiaatteet voidaan jaotella kolmeen vaihtoehtoon – hierarkiaan, markkinaan ja verkostoihin sekä niissä vaikuttaviin kolmeen ohjausmekanismiin (hinta, valta, sosiaalinen ohjaus sekä näiden kolmen ohjausmekanismin yhdistelmät). Tämä jaottelu on vakiintunut akateemisessa kirjallisuudessa (ks. esim. Adler 2001, Powell 2003) ja sen voidaan katsoa pätevän eri konteksteissa sekä julkisella että yksityisellä puolella. Verkostomainen, tai toisin ilmaisten ekosysteemimäinen, toiminta sisältää usein piirteitä kaikista kolmesta ohjausmekanismista.

Ihmiskeskeisen toiminnan hallinnassa voidaan tätä viitekehystä hyödyntäen nähdä muutamia perusvaihtoehtoja. Esittelemme näitä seuraavaksi:

Hierarkkisessa ohjauksessa toiminta on mahdollista organisoida niin, että kehittämistyön johtamisesta ja rahoituksesta vastaa ministeriö, joka ottaa mukaan toimintaan virastoja ja muita toimijoita. Tällöin ohjaus voisi toimia puhtaasti hierarkkisesti – valtio päättää mitä tehdään ja miten tehdään. Toiminnan hallinnointi voidaan toteuttaa pitkälti nykyisin noudatettavalla hankemallilla, jossa kehittäminen hajautetaan useisiin hankkeisiin, joilla kaikilla on omat vastuuhenkilönsä ja budjettinsa. Hierarkkiseen toimintaan voi myös liittää mukaan markkinaohjauksen keinoja, esimerkiksi asettamalla virastojen tulostavoitteet sellaiseksi, että ministeriön asettamien ihmiskeskeisen toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta palkitaisiin, ja/tai mikäli tavoitteita ei saavuteta, rahoitusta leikataan.

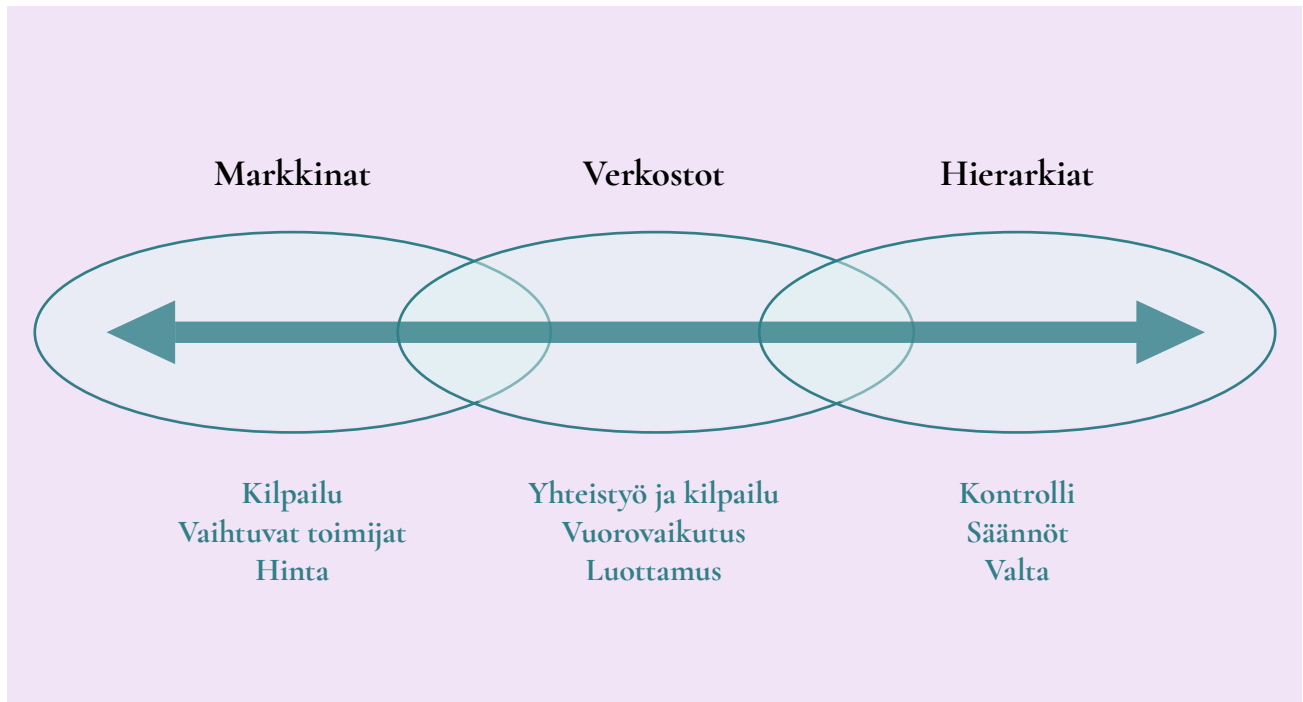
Markkinaohjauksen avulla voidaan toimia niin, että valtio ei ota kehittämistyössä muuta vastuuta, kuin reunaehtoisten sanelemisen. Tätä voisi verrata vaikka sähköisen liikenteen uusien sovellusten kehittämiseen. Yhteiskäyttöiset kaupunkipyörät ja sähköpotkulaudat ovat muuttaneet kaupunkien liikkumista nopeasti ja puhtaasti markkinaehtoisesti, kun niiden toimintaa ei ole erikseen kielletty. Kehitys on tarvinnut tuekseen mahdollisuuden voitontavoitteluun, ei rahallista tukea, ohjausta tai yhteiskehittämistä. Tietyissä tapauksissa markkinaehtoinen kehittäminen voi olla paras tapa, mikäli yritysten intressit ovat riittävän suuret, toisin sanoen toimialalla nähdään riittävä bisnespotentiaali ja toiminnan reunaehdot ovat selkeät. Myös perinteinen kilpailuttaminen on selkeä markkinaohjauksen keino. Kilpailuttamisen, kuten vapaan markkinatalouden ylipäätään, voi toisaalta sotkea epäselvin tai nopeasti muuttuvien hierarkkisen ohjauksen keinoin (vaihtuvat lait, säädökset ja normit).

Markkinaohjauksen keinona voidaan käyttää myös allianssia (palaamme tähän luvussa 4), jossa markkinatoimijoiden yhteistyöllä ratkotaan ihmiskeskeisyyden haasteita tai markkinaohjauksen toteutus voidaan toteuttaa tutkimusrahoituksen jakamisen tapaan tähän tarkoitukseen luodulla markkinalla, jossa rahoittaja laittaa toimijat kilpailemaan rahoituksesta määrittämänsä hierarkkisten sääntöjen mukaan (vrt. Business Finlandin tai Akatemian jakama rahoitus). Tällöin voidaan esimerkiksi leikata perusrahoitusta ja kasvattaa haettavissa olevaa markkinaehtoista rahoitusta, ja samalla voidaan asettaa ehtoja sille millaisiin kehittämishankkeisiin rahoitusta voi saada (esimerkiksi ehtona laaja yhteistyö tai kansainväliset kumppanit; hierarkkisen ohjauksen keino).

Verkostomaisessa toiminnassa -ohjaus ei perustu puhtaasti hintaan tai valtaan ja usein mukana on myös sosiaalista ohjausta (luottamus, vuorovaikutus, vastavuoroisuus). Toteuttamamme asiantuntijahaastattelut, caset, työpajat ja kirjallisuuskatsaus, viittaavat vahvasti siihen, että ihmiskeskeisen kehittämisen ja toiminnan ohjauksessa olisi hyvä soveltaa verkostomaista toimintatapaa ja monipuolista ohjaukskombinaatiota. Vertailun vuoksi mainittakoon, että liike-elämän toiminta on useimmilla toimialoilla siirtynyt vahvasti kohti verkostomaisempaa toimintaa viime vuosikymmenien aikana. Jos tarkastelemme esimerkiksi autoteol-

lisuutta, rakentamista tai kaupan alaa, on toiminta nykyisin hyvin vahvasti verkostoihin nojaavaa, jolloin päähankkija itse tekee vain pienen osan tuotannosta ja verkoston muut yritykset valtaosan lopputuotteen arvosta. Useat rakennusliikkeet ovat jopa ulkoistaneet kokonaan rakentamisen (esim. SRV), puhelinvalmistajat puhelinten valmistamisen (esim. Apple) tai autonvalmistajat osittain autojen valmistuksen (esim. tiettyjen Mercedes mallien valmistuksesta vastaa Uudenkaupungin autotehdas ja sen alihankkijaverkosto).

Seuraavassa kuvassa on esitetty kolme organisoinnin perusvaihtoehtoa:



Kuva 2. Kolme erilaista organisoinnin periaatetta.

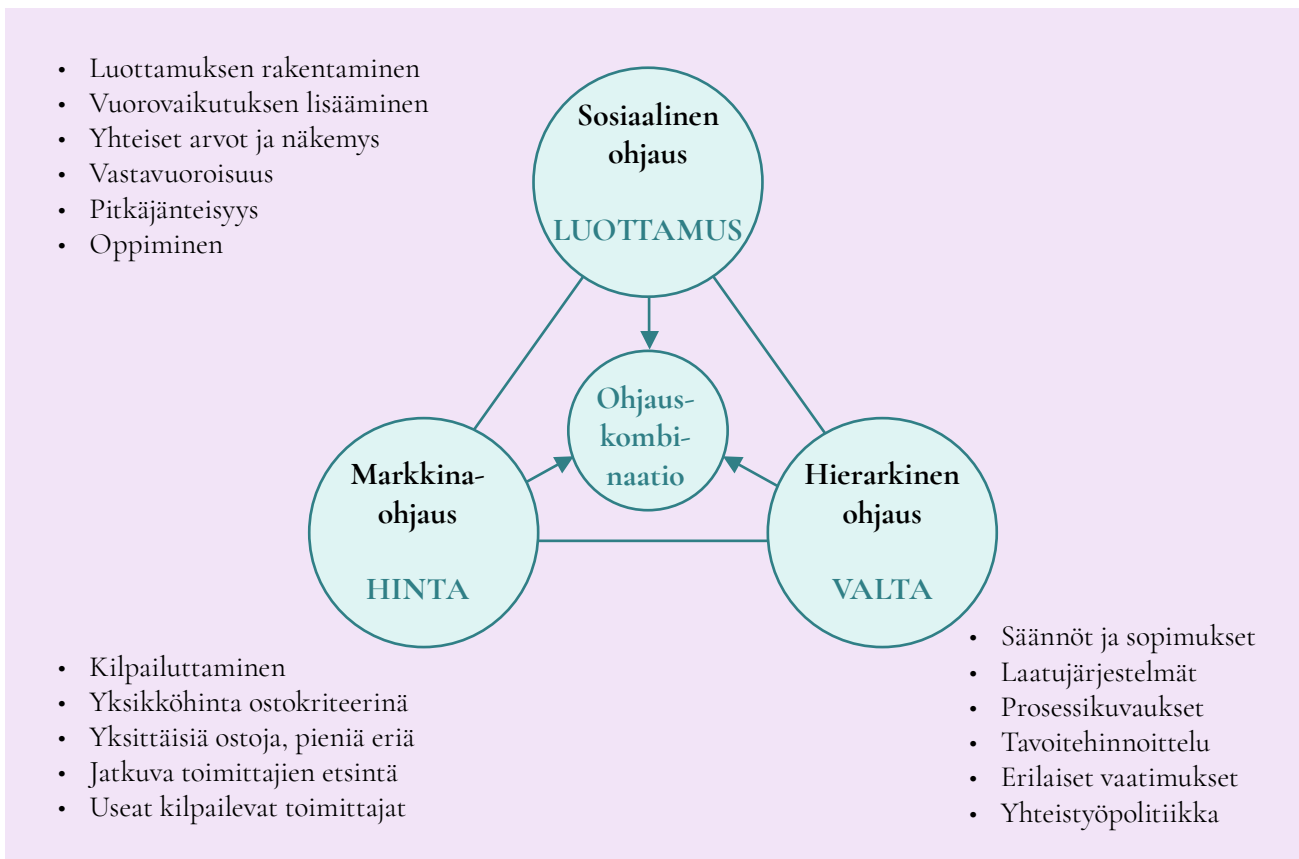
Tämän selvityksen aihepiirin kehittämistyössä, kuten lähes kaikissa tilanteissa, on kyse hallinnasta, joka ei nojaa puhtaasti vain yhteen ohjauksen periaatteeseen. Nopeasti ajatellen voisi ajatella, että esimerkeissämme ja ylipäätään ihmiskeskeisessä kehittämisessä on kyse vain verkostoimaisesta toiminnasta. Käytännössä kaikissa tapauksissa toimintaa ohjaa myös markkinamekanismi (esim. palkkiot, kannustimet, säästöt, toimittajien kilpailutukset) ja hierarkkinen mekanismi (esim. säännöt, vaatimukset, vaaditut prosessit, toimittajien auditointi, raportointivelvoitteet, ylhäältä asetetut tavoitteet). Verkostomainen toiminta on tyypillisesti jotakin kahden ääripään (markkinat ja hierarkia) väliin jäävää toimintaa, mutta lisäksi toimintaa ohjaa esimerkiksi halu pitkäjänteiseen ja vastavuoroiseen toimintaan, suhteiden syventyminen ja toiminnan kehittäminen yhdessä, toisin sanoen erilaiset sosiaaliset ohjaustavat. Jokainen case-esimerkkimme olisi voitu toteuttaa puhtaasti millä tahansa ohjauksen periaatteella. Nyt niissä on vahvimmin esillä verkostomainen toiminta. Meidän on kuitenkin mahdotonta sanoa varmasti, että jokin tietty ohjauksen periaate olisi muita parempi ja tuottaisi parhaan lopputuloksen. Pyrimme tässä työssä kuitenkin esittämään

todennäköisesti toimivimpia organisointi ja hallinnointitapoja erityyppisiin tilanteisiin.

Voimme vielä tarkentaa ohjauksen periaatteiden tarkastelua puhtaasti ohjausmekanismien hyödyntämisen tarkasteluun. Voidaan ajatella, että kaikkea toimintaa ohjaa kolme ohjausmekanismia – hinta, valta ja luottamus. Ne voivat ohjata toimintaa puhtaasti yksin, mutta useimmiten kyse on ohjauskombinaatiosta, jossa jokaisella mekanismilla on oma roolinsa. Verkostomainen toiminta voi painottua markkinaohjaukseen (esim. standardituotteiden alihankinta vahvasti hinnalla kilpailuttaen), hierarkkiseen ohjaukseen (esim. suuremman organisaation tiukasti vaatimuksillaan ohjaama alihankinta) tai sosiaaliseen ohjaukseen (esim. pitkäjänteinen, avoin ja tasavertainen tuotekehitysyhteistyö).

Usein vain yhden mekanismin käyttö ehdottomana, ilman muiden ohjausmekanismien harkintaa, johtaa huonoon lopputulokseen. Ohjausmekanismit ovat myös toisiaan poissulkevia siinä mielessä, että korostamalla toista, heikentää toisen mekanismin toimintaa. Kaikki ohjaus myös maksaa. Siten ohjauksessa on kyse ideaalisesta ohjauskombinaatiosta, jonka tulee olla joskus vahva ja monipuolinen (vaativat tilanteet), joskus riittää kevyt ja yksipuolisempi (ruuvien ja mutterien ostaminen toimivilta markkinoilta). Esimerkiksi terveydenhuollossa tulee vastaan toisinaan liian vahvaa markkinaohjausta ja ”kermankuorintaa” parhaista asiakkaista (yksityinen), toisinaan hierarkkisen ohjauksen huomattavaa kankeutta (julkinen). Sopiva kompromissi näihin tilanteisiin on sote-sektorilla löytynyt joissain tilanteissa yhteisyrityksistä tai osuuskunnista, joilla voidaan hillitä molempien ohjausmekanismien negatiivisia vaikutuksia. Hierarkkinen, numeeriseen arvoon perustuvan hoitajamitoituksen toteuttaminen, on sekin esimerkki sote-puolen ohjauksen haasteista.





Kuva 3. Erilaiset ohjausmekanismit (ks. esim. Adler 2001)

Ohjauksen perusteista lähtevän tarkastelun jälkeen voimme miettiä, onko ihmiskeskeinen kehittäminen jotakin, johon ei päde yleiset ohjauksen periaatteet? Eikö ihmiskeskeisen toiminnan kehittämistä voida tarkastella tarvittaessa yksittäisinä transaktioina, esim. kuolemaan liittyvien n. 50 eri asian hoitaminen, joita jokaista voidaan miettiä erikseen ohjauksen periaatteiden kautta? Kuolemaan liittyviä tehtäviä on kuitenkin huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi ydinvoimalan rakentamiseen liittyviä tehtäviä. Mielestämme lienee todennäköistä, että viitekehys, jolla voidaan tarkastella valtioiden toimintaa, armeijoiden ohjausta, startup-yrityksen kehittämistä tai lasten kasvatusta (uhkailu, lahjonta ja kiristys) sopii myös julkishallinnon ihmiskeskeiseen kehittämiseen.

Voimme siis ajatella, että ihmiskeskeisen hallinnon kehittämisestä on hyvä miettiä ohjauksen yleistä viitekehystä, pohtia eri ohjausmekanismien soveltuvuutta eri tilanteisiin ja pyrkiä etsimään ideaalista ohjauskombinaatiota kussakin tilanteessa. Se, miten mitään ohjausmekanismia käytetään eri tilanteissa juuri tietyn elämäntapahtuman kontekstissa, sen voidaan katsoa olevan tarkastelumme oleellinen kysymys. Mainittakoon vielä, että elämäntapahtumat ovat luonteeltaan tyypillisesti sellaisia, että yksipuolinen hierarkkinen tai markkina-ohjaus ei lähtökohtaisesti ole paras vaihtoehto. Tämä johtuu siitä, että palveluiden tuottamiseen ei ole olemassa helposti markkinoilta hankittavia standardiratkaisuja (vrt. sähkö tai rakennustarvikkeet) ja toisaalta kehittäminen puhtaasti omin voimin ja osaamisin on usein vaikeaa.

Verkostotutkija Timo Järvensivu kuvaa verkostomaista toimintamallia seuraavasti:

“Verkostot (ja markkinat ja hierarkiat) ovat tapoja organisoida ihmisten ja organisaatioiden välistä työtä. Kaikki ihmisten ja organisaatioiden väliset suhteet eivät siis ole verkostosuhteita, vaan jotkut ovat hierarkkisia suhteita ja jotkut ovat markkinasuhteita. Verkostosuhde on luottamukseen perustuva suhde, siinä missä hierarkkinen perustuu auktoriteettiin ja markkina perustuu ostamiseen ja myymiseen. Todellisuudessa mikään näistä ei esiinny puhtaana muotona, vaan aina jonkinlaisina sekamuotoina. Ekosysteemit ovat sitten näistä kolmesta organisoitumisen tavasta (hierarkiat, markkinat ja verkostot) muodostuva kokonaisuus, jossa voi olla mukana useita hierarkioita, markkinoita ja/tai verkostoja. Yleensä ekosysteemillä tarkoitetaan hyvin toimivaa ekosysteemiä, eli sellaista, jossa on positiivisia takaisinkytkentöjä hierarkioiden, markkinoiden ja/tai verkostojen välillä”

Minkä tahansa systeemin voidaan katsoa noudattavan näitä peruseriaatteita, vaikka kontekstit vaihtelevat. Tätä ei ole syytä unohtaa, siirryttäessä seuraavaksi tarkastelemaan tarkemmin ihmiskeskeisen kehittämisen yksityiskohtia.

1.1. Hallintamallien tarkastelu ihmiskeskeisen kehittämisen näkökulmasta

Johtamisen ja organisoinnin, tai laajemmin ajateltuna hallinnan osalta, ei ole löydetty esimerkiksi fysiikkaan verrattavia kaavoja. Emme siis pysty sanomaan, että tietty johtamistyyli ja -tavat johtaisivat automaattisesti esimerkiksi yrityksen parempaan kannattavuuteen tai julkishallinnon parempaan vaikuttavuuteen. Silti johtamisesta ja hallinnasta on mahdollista löytää tiettyjä syy-seuraussuhteita ja todennäköisyyksiä.

Hallintamallien tarkastelu voidaan ihmiskeskeisen kehittämisen kontekstissa jakaa kahteen erilaiseen tilanteeseen ja niiden johtamiseen – palvelun kehittämisvaiheeseen ja vakiintuneen palvelun toteuttamisvaiheeseen.

Kehittämistoiminnan osalta on mahdollista esittää kirjallisuuteen ja case-esimerkkeihin pohjautuen tietynlainen peruskaava, jonka vaiheita noudattamalla on suurempi todennäköisyys päätyä hyvään lopputulokseen. Ja vastaavasti tunnistaa vaiheita, jotka laiminlyönnällä onnistuminen on epätodennäköisempää.

Ihmiskeskeisten palveluiden kehittämisen yhteydessä on tarve monipuolistaa toiminnan hallinnointimalleja. Nykyisin vallalla oleva julkisen hallinnon tuotantokeskeinen palvelui-

den kehittämistapa on hyvin hierarkkinen, sen perustuessa jonkin yksittäisen asian hoitamiseen mahdollisimman tehokkaasti. Sen sijaan yhdelläkään yksittäisellä virastolla tai muulla organisaatiolla ei ole omistajuutta elämäntapahtumiin, kuten muuttoon, läheisen kuolemaan tai lapsen syntymään, siihen liittyvien asioiden sujuvaan järjestämiseen. Ihmisten eri elämäntapahtumissa tarvitsemaan palvelukokonaisuuteen kytkeytyy useita eri toimijoita, niin julkisen kuin yksityisen sektorin puolelta.

VM:n raportti *Ihmiskeskeinen ja elämäntapahtumalähtöinen julkinen hallinto* raportti nostaa esiin ihmiskeskeisen kehittämisen hallinnan haasteet seuraavasti:

Elämäntapahtumalähtöisen yhteiskehittämisen tyypillisenä haasteena on kehittämisen kokonaisuuden vetovastuun puuttuminen. Toimijoiden yhteistyönä on voitu tunnistaa tiettyyn elämäntapahtumaan liittyviä ongelmia ja yhteiskehittämisen tarpeita, mutta konkreettista yhteiskehittämistä on usein jarruttanut muun muassa toimivaltakysymykset sekä prioriteettien, yhteistyömallien ja resurssien puuttuminen. Pelkkä poikkihallinnollinen kehittäminen tai yksittäinen ekosysteemityö, ilman selkeästi johdettua sitoutumista ja ohjaamista, ei yleensä nouse riittävän korkealle yksittäisen organisaation kehittämisagendalla, jotta se priorisoitaisiin riittävän korkealle organisaation muiden prioriteettien kanssa. Ihmiskeskeinen ja poikkihallinnollinen yhteistyö vaatii nykyistä vahvempaa monitoimijaiseen yhteistoimintamalliin kannustamista ja ohjaamista. Näin edesautetaan yhteisen tahtotilan ja priorisointien laatimista sekä yhteiskunnan resurssien kohdentamista elämäntapahtumien kannalta vaikuttaviin kohteisiin.

Ihmiskeskeisen toiminnan ohjauksen erityishaasteita

Tavoiteltaessa laajaa toiminnan muutosta monimutkaisessa kontekstissa, tulee jossain kohtaa vastaan raja, jossa ohjausmekanismien käyttäminen muuttuu raskaaksi ja tehottomaksi. Varsinkin kun otetaan huomioon, että kaikki ohjaus maksaa, ja ohjauskeinot ovat toisiaan poissulkevia – esimerkiksi ohjaamalla vahvasti hinnalla toimijat alkavat lipsua sovitusta kriteereistä. Monissa tilanteissa olisi toivottavampaa, että ihmiset ohjautuisivat itse paremmin, on kyse sitten opiskelusta, terveydenhoidosta tai kiinteistönhuollosta. Se, että valtio yrittää ohjata esimerkiksi terveyttä lakien, säädösten ja hyvinvointialueiden koordinaation tehostamisen kautta, ei välttämättä vaikuta juuri mitään verrattuna siihen, että kansalaiset söisivät hieman terveellisemmin ja liikkuisivat hieman enemmän. Viime kädessä yksilöiden oma vastuu ja toiminta tulee ratkaisemaan systeemisten muutosten onnistumisen.

Ohjauskeinojen miettimisen lisäksi kehittämistyössä on syytä miettiä myös kyvykkyyksien kehittämistä. Tulemme tässä työssä esittelemään myöhemmin ihmiskeskeisessä kehittämistyössä huomioitavia tärkeitä periaatteita, joista yksi selkeä on se, että kehittämiselle pitää

löytyä yhteinen tilannekuva. Tilannekuva ei puolestaan synny tyhjästä, vaan sen saaminen edellyttää usein esimerkiksi parempaa tiedonhallintaa ja työntekijöiden toiminnan muutosta. Käytännössä pitää ensin kehittää kyvykkyyksiä, jotta päästään kehittämässä eteenpäin. Hallintamallista riippumatta tulee esimerkiksi olla kyky rakentaa jaettuja tulevaisuuskuvia eri väestöryhmistä ja ilmiöistä, mikä edellyttää tietojohtamisen kyvykkyyden kasvattamista uudelle tasolle. Ohjauksen pääpainon tulee siksi olla mahdollisesti kyvykkyyksien kasvattamisessa, ei toiminnan kontrolloinnissa.

AuroraAI-ohjelmassa kokeiltiin yhdessä Kirkkohallituksen kanssa tilannekuvan parantamisen mobiilisovellusta rippikoululaisille. Sen avulla nuoret pystyivät arvioimaan omaa tilannettaan ja hyvinvointiaan (Suomen evankelisluterilainen kirkko, 2021). Ohjelmassa siis autettiin ihmisiä auttamaan itseään, mikä oli AuroraAI:n muussakin tekemisessä oleellinen teema. Vastaavasti Turun kaupungin valmennuksessa etsittiin johdon valmennuksessa tärkeimmät kehittämistyölle vaadittavat kyvykkyydet, yksi tärkeimmistä oli kyky saada tilannekuva kehittämistyön pohjaksi, ja valmennuksessa tehtiin suunnitelma niiden kehittämiseksi. (ihmiskeskeisyys.fi, 2022) Virossa on tehty laajaa valmennusta digipalveluiden käyttöön, siis digikyvykkyyksien parantamista, jotta nykyinen digitaalinen kehittäminen on ollut mahdollista (Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, 2023). Jos kansalaisten perusosaamiset puuttuvat, vaikka kielitaito tai digitaidot, ei tavoiteltua kehitystä voi usein tapahtua. Vastaavasti, jos esimerkiksi kaikilla kansalaisilla on älypuhelin, sen käyttämiseen vaadittavat taidot ja helppokäyttöinen sovellus palvelun hoitamiseen, voi tavoiteltu muutos lähteä käyntiin lähes itsestään ja parhaimmillaan poistaa aiemman palvelun tarpeen.

Esittelimme aiemmin (kuva 3.) ohjauksen kolme peruskeinoa. Kahden perinteisimmän ohjauskeinon (hierarkia ja markkina) käyttö on melko vakiintunutta ja selkeää, myös valtion kontekstissa. Jotakin tiettyä elämäntapahtumaa voisi ohjata esimerkiksi niin, että asetetaan selkeä tavoite, esim. kansalaisen asiointitapahtumien vähentäminen puoleen seuraavan kahden vuoden aikana, ja kytketään rahoitus elämäntapahtumaan liittyvien organisaatioiden osalta tähän. Sosiaalisen ohjauksen käyttö on puolestaan paljon jäsentymättömämpää sekä yksityisellä että julkisella puolella. Hyvin harvassa organisaatiossa on mietitty keinoja sosiaalisen ohjauksen parantamiseen eli esimerkiksi siihen, miten saisimme ihmiset oma-aloitteisemmiksi, miten vuorovaikutusta voisi parantaa tai miten avoimuutta ja luottamusta voisi lisätä. Kun tavoitellaan laajaa systeemistä muutosta tuotantokeskeisestä ihmiskeskeiseen toimintaan, tämän ohjausmekanismin käyttäminen voisi hyvin olla avainroolissa. Palaamme tähän teemaan kappaleessa 5.3., jossa tarkastelemme systeemisen ohjauksen mahdollisuuksia.

1.2. Millainen haaste ihmiskeskeinen kehittäminen on päätöksenteon suhteen?

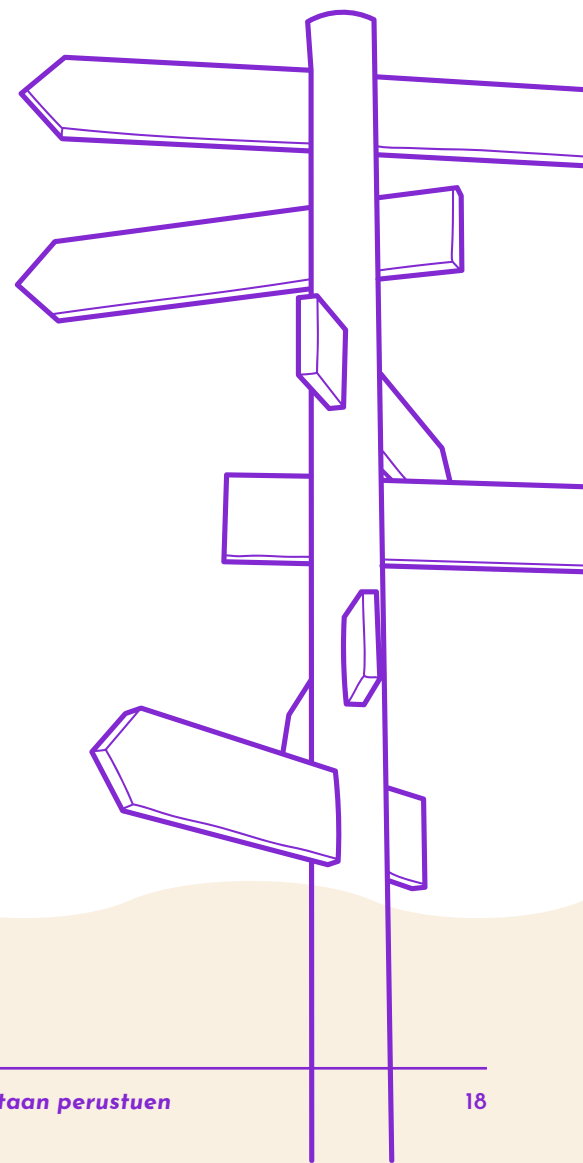
Cynefin-malli on päätöksenteon ja ongelmanratkaisun suosittu teoreettinen viitekehys, joka auttaa ymmärtämään monimutkaisia ongelmia ja niiden luonnetta. Malli auttaa hahmottamaan erilaisia päätöksentekotilanteita ja tarjoaa työkaluja oikean lähestymistavan valitsemiseksi kuhunkin tilanteeseen. Kun mietimme ihmiskeskeisen kehittämisen luonnetta, voimme löytää kehittämisen periaatteisiin ohjeita Cynefin-mallista.

Malli koostuu neljästä tilasta: selvä (simple), monimutkainen (complicated), monitulkintainen (complex) ja kaaos (chaos). Lisäksi mallissa on viides tila nimeltä hybridi, joka edustaa siirtymistä yhdestä tilasta toiseen tai näiden tilojen yhdistelmää.

1. *Selvässä tilassa (Simple) ongelmat ovat selvästi määriteltyjä, syy-seuraussuhteet ovat selviä ja ratkaisut ovat yksinkertaisia ja toistettavissa. Päätöksenteko perustuu hyvin määriteltyihin sääntöihin tai standardeihin.*
2. Monimutkaisessa tilassa (Complicated) ongelmat ovat edelleen hallittavissa, mutta niiden syy-seuraussuhteet eivät ole yhtä suorita kuin selvässä tilassa. Ratkaisut edellyttävät yleensä asiantuntijuutta, analyysiä ja/tai asiantuntijoiden konsultointia.
3. Monitulkintaisessa tilassa (Complex) ongelmat ovat epäselviä ja monitulkintaisia, eikä syy-seuraussuhteita voida ennalta määrittää. Tässä tilassa pyritään hahmottamaan jälkikäteen, mikä ratkaisu toimii parhaiten. Iteratiivinen kokeilu ja oppiminen ovat tärkeitä tässä tilassa.
4. Kaaoksessa (Chaos) ei ole havaittavissa selkeitä säännönmukaisuuksia tai ennustettavuutta. Toiminta tässä tilassa on nopeaa ja reaktiivista, ja pyrkimyksenä on palauttaa tilanne hallittavaksi mahdollisimman nopeasti.

Ihmiskeskeinen ekosysteemin kehittämiseen liittyvä kehittäminen on usein monimutkaisessa (Complicated) tai monitulkintaisessa (Complex) ympäristössä kehittämistä. Perinteisin keinoin suunnittelu ja hallitseminen on tällöin vaikeaa. Kehittämistyössä tulee Cynefin mallin mukaan tällaisissa tilanteissa korostua tilannekuvan tarkentamiseen panostaminen, kokeilut, kokemusasiantuntijoiden hyödyntäminen, palvelumuotoilun periaatteet ja muut epävarmuuden kanssa toimimista helpottavat toimet.

On olemassa lukuisia esimerkkejä, joissa tilanteen kompleksisuuden aiheuttamat haasteet on ratkaistu vähentämällä ohjausta ja lisäämällä ohjautuvuutta. Esimerkiksi hollantilainen kotihoitoa toteuttava Buurtzoorg on itseohjautuvuuden menestynyt malliesimerkki. Nykyisin 14 000 työntekijää ja yhden johtajan työllistävä organisaatio sai alkunsa havainnosta, että sairaanhoitajan työssä aika kuluu suurimmaksi osaksi muuhun kuin hoitotyöhön. Ratkaisu oli maksimissaan 10 hengen täysin itseohjautuvista tiimeistä koostuva organisaatio, joka on sittemmin äänestetty sekä asiakkaiden että työntekijöiden puolesta maan parhaaksi alan toimijaksi, ja samaan aikaan se on onnistunut leikkaamaan kustannuksia. Solumainen itseohjautuva toimintatapa on todettu varsin toimivaksi myös mobiilipelien kehittämisessä (Supercell), sodankäynnissä ja valitettavasti myös terroristijärjestöissä. Palaamme tähän ohjaus vs. ohjautuvuus teemaan vielä myöhemmin (kappale 5.3)



2.

KOLMEN TAPAUKSEN ESITTELY

Ihmiskeskeisiä elämäntapahtumapalveluita on lähdetty toteuttamaan monen eri toimijan avulla. Esittelemme seuraavaksi kolme erilaista tapausta, jonka jälkeen arvioimme kehittämistapaukset tilannetekijöidensä suhteen (kappale 2.4). Tämän tarkoituksena on arvioida, toimiiko yksi malli kaikenlaiseen kehittämiseen ja hallintaan sekä mitä tekijöitä tulee ottaa huomioon ihmiskeskeisten elämäntapahtumapalveluiden hallintamallien suunnittelussa.

2.1. Case Läheisen kuolema

Tausta

Läheisen kuoleman kohdatessa, surun lisäksi omaisella on huolehdittavana paljon erilaisia asioita kuolemaan liittyen. Surun keskellä asioiden selvittäminen vaatii paljon sillä vastuulle tulevat muun muassa hautajaisjärjestelyt, perunkirjoitus, kuolinpesään kuuluvan omaisuuden myynti, sekä kuolinpesän laskut. Mutta ymmärrys siitä, mitä kaikkea tulee hoitaa, missä järjestyksessä ja kenen kanssa haastaa omaisia.

Omaiset joutuvat asioimaan eri viranomaisluukuilla sekä toimittamaan paperisia dokumentteja eri tahoille; usein vieläpä toistuvasti. Kokonaisuuteen liittyy huomattava määrä asiointeja, pitkiä prosessointiaikoja, paljon manuaalista työtä sekä tietojen päällekkäisyyttä. Tuotantokeskeiseen tapaan näitä tehtäviä on nykytilanteessa hoidettava hajautetusti monen eri organisaation kanssa.

Ongelmakohtia syntyy muun muassa sen vuoksi, että läheisen kuoleman elämäntapahtumaan liittyy monia eri tahoja ja kokonaisuutta ei ole koordinoitu yhdessä. Nykytilanteessa siis kukin läheisen kuolema -elämäntapahtumaan liittyvä taho organisoii omalta osaltaan palvelunsa. Tässä korostuu organisaatiokeskeisyys, josta tavoitteena on siirtyä kohti ihmiskeskeisyyttä.

Läheisen kuolema -elämäntapahtuma-allianssin tavoitteena on tuottaa ihmiselle yksi palvelu, jonka kautta pystyy hoitamaan kaikki tarvittavat asiat huolimatta siitä, että niitä on tuottamassa monta organisaatiota. Tavoitteena on myös digitalisoida elämäntapahtumaan liittyvät toiminnot ja hyödyntää mahdollisimman laajasti esimerkiksi automaatiota tietojen käsittelyssä.

Työskentelyn aikana läheisen kuolema -elämäntapahtumaan liittyviksi tahoiksi on tunnistettu laajasti eri tahoja: Digi- ja väestötietovirasto, Verohallinto, KELA, THL VM, OM, PRH, Traficom, MML, seurakunnat, pankit, vakuutusyhtiöt sekä oikeusvirastot. Osapuolia on paljon ja niillä on läheisen kuolema -elämäntapahtumaan liittyen toisistaan poikkeavia rooleja.

Toteutus

Läheisen kuolema -elämäntapahtumaan muodostettu allianssi on edennyt ilmiön tunnistamisesta elämäntapahtuman tunnistamiseen. Deloitten tekemän selvityksen mukaan prosessia on tukenut se, että elämäntapahtuma on läheisen kuolemassa poikkeuksellisen selvärajainen ja yksiselitteinen.

Ihmiskeskeisen lähestymistavan tuominen inhimillisesti kuormittavaan tilanteeseen on yhteiskunnallisesti perusteltua. Läheisen kuolema -elämäntapahtumassa allianssin muodostamisen selkeänä lähtökohtana on ollut tuottaa sekä inhimillistä hyötyä (läheisten hyvinvoinnin lisääminen) kuin taloudellisiakin hyötyjä (mahdolliset säästöt).

Selvitys osoittaa, että palveluketjuja tehostamalla voidaan vähentää läheisten kohtamaa kuormittavuutta. Tehostuminen todennäköisesti säästäisi myös eri toimijoiden prosessikustannuksia merkittävästi. Tästä syystä palveluekosysteemiä onkin rakennettu tunnistamalla keskeiset toimijat, joilla on jo nyt selkeitä toimintoja kyseisen elämäntapahtuman ympärillä. Tämän jälkeen ihmiskeskeistä palveluekosysteemiä on lähdetty rakentamaan uudella idealla palveluketjusta.

Prosessia on tunnistettu potentiaali digitaaliselle, tekoälyyn pohjautuvalle palveluketjulle, joka olisi sekä inhimillisesti että taloudellisesti järkevä investointi. Jotta kokonaisuudella on edellytykset edetä seuraavaan vaiheeseen, tulisi toteuttaa ennakoitujen hyötyjen ja kustannusten kuvaaminen tarkemmalla tasolla. Näistä syntyisi ns. "business case" malli, joka kuvaa miten hyödyt ja säästöt allokoituvat eri toimijoiden välille. (Deloitte, 2022)

Kehittämisen- ja hallintamalli

Läheisen kuolema -kehittämistyötä tehneet eivät pidä heidän kontekstissaan realistisena allianssimallia, jossa noudatettaisiin yksimielistä päätöksentekoa. Allianssiin ei myöskään ole tarkoitus hankkia palveluntuottajaa, jolloin ei ole tarpeen suunnitella ja toteuttaa hankintaprosessia hankintalainsäädäntöä seuraten. Tässä tilanteessa allianssissa voi ajatella olevan ainoastaan tilaajaosapuolia, jotka kukin hoitavat omalta organisaatioltaan edellytettävät tehtävät. Mikäli allianssiin myöhemmin hankittaisiin palveluntuottaja tai toteutettaisiin muu hankinta, olisi tässä tilanteessa asia arvioitava uudelleen järjestelyn toteutustavan mukaan.

Läheisen kuolema -kontekstin toimivimmaksi kehittäminen- ja hallintamalliksi toteutettiin ehdottaa jatkoa ajatellen tiivistetysti seuraavaa kaavaa:

- 1. Luodaan konsepti, jolla elämäntapahtumia koskeva toimijoiden yhteiskehittäminen-prosessi saadaan konkreettisesti käynnistettyä** - Selkeytetään erityisesti kehittämisprosessin alkupäätä ja luodaan vakiintunut konsepti askelluksesta, jolla ihmisten elämäntapahtumien tunnistetuista haasteista päästään kohti toteutusratkaisuja ja toteutusmallin valintaa. Kehittämispolku tulisi luoda toimijoiden välille, mutta

se tulisi myös sitoa julkisen hallinnon prosesseihin (palveluprosessikohtaisen kehittämisen hyöty-kustannustarkastelun tarkentaminen).

2. Tunnistetaan potentiaaliset yhteistyömallit. Jatkotyöskentelyssä tulee konkretisoida malli ja tunnistaa kehittämiskohteet, joilla elämäntapahtumiin kytkeytyviä poikkihallinnollisia palveluprosesseja tulisi johtaa sekä miten kehittämisen vaikuttavuutta voitaisiin parantaa. Nykyisiä mahdollisuuksia ja esteitä tulee konkretisoida erityisesti olemassa olevien käytäntöjen ja foorumien kautta. Mallilla tulisi ottaa kantaa erityisesti seuraaviin keskeisiin kysymyksiin:

- miten johdetaan kustannustehokasta palvelukehittämistä monen toimijan välisessä yhteistyössä?
- miten parannetaan kehittämistoiminnan vaikuttavuutta ja johdetaan hyötyjä tilanteessa, jossa kehittämistoimenpiteet ja hyödyt kohdistuvat eri organisaatioille?
- miten julkishallinnossa johdetaan mahdollistamistoimenpiteitä, joilla varmistetaan suotuisat toimintaedellytykset ihmislähtöisille palveluprosesseille?

3. Tehdään kustannusvaikuttavuusanalyysistä prosessin pakollinen vaihe ja standardoidaan toimintatapa. Kustannusvaikuttavuuden arvioinnista tulisi tehdä prosessin pakollinen vaihe, joka noudattaisi standardoitua toiminta- ja laskentatapaa. Vaiheet olisivat:

1. Vaihtoehtojen kartoittaminen. Käydään läpi tarkasteltavat skenaariot
2. Hyötyjen määrittäminen. Määritetään tavoiteltavat hyödyt sekä arvio elämäntapahtuma-allianssin kyvystä vastata niihin.
3. Kustannuksien määrittäminen. Arvioidaan elämäntapahtuma-allianssin osa-alueiden kustannukset eri skenaarioissa.
4. Ennuste. Ennustetaan kokonaiskustannukset ja hyödyt keskipitkällä aikavälillä. Prosessin kautta luodaan ennuste elämäntapahtuma-allianssin kustannusvaikuttavuudesta, eli ennuste hyödyistä ja kustannuksista.

4. Eteneminen vaiheittain ja pilotointi. Perinteisesti allianssimallia on käytetty selkeästi rajattuihin hankkeisiin. Niissä ei kuitenkaan olla kehitetty heti koko organisaation toimintaa, vaan yhden hankkeen sisällä on kokeiltu uusia toimintamalleja. Allianssihankeissa on usein syntynyt hyviä uusia toimintatapoja, joita allianssin osapuolet ovat ottaneen käyttöön vakituudessa toiminnassaan allianssin jälkeen. Samaa analogiaa olisi mahdollista hyödyntää ja jatkojalostaa jatkuvien monitoimijais-

ten palveluprosessien kehittämiseen. Allianssimaisen yhteiskehittämisen toimintapa voisi toimia uudenlaisen pilottimaisentoiminnan viitekehyksenä, jossa ajallisesti ja toiminnallisesti rajatulle pilotille ei vastuuteta kaikkea organisaatioiden toimintaa, vaan selkeästi rajattu osa. Tällöin monitoimijaisessa yhteistyössä voitaisiin kehittää ensin yhteinen konsepti aiempaa toimivammasta palveluprosessista. Konsepti laadittaisiin vastaamaan yhdessä sovittuihin palveluprosessin kehittämisen tavoitteisiin ja konseptin laatimiseksi olisi käytössä tietty määräaika. Allianssimaisessa pilotissa laaditun konseptin pohjalta mukana olevat toimijat voisivat yhdessä sopia, miltä osin pilotin oivallukset halutaan ottaa käyttöön jatkuvassa palvelutuotannossa. Haluttujen tavoitteiden pohjalta pilotista voitaisiin siirtyä jatkuvien palveluiden kehittämiseen.



2.2. Case Huolehtivat nuoret

Tausta

Tampereella on toteutettu laaja tilannekuvakartoitus lapsiperheiden hyvinvoinnista kansallisiin rekisteriaineistoihin pohjautuen. Aikuisen vakavaa sairastumista seuraava perheen huoli tunnistettiin yhteisissä keskusteluissa sellaiseksi elämäntilanteeksi, jota tulee tutkia enemmän.

Case Huolehtivat nuoret on sellaisen elämäntapahtuman seuraus, jossa perheen vanhempi sairastuu vakavasti. Vanhemman sairastumisen vaikutukset heijastuvat koko perheeseen ja lähipiiriin. Perheen nuori joutuu usein huolehtimaan ja hoivaamaan enemmän kuin mitä hänen kasvulleen olisi sopivaa. Elämäntapahtumasta seuraa perheeseen ja lähipiiriin noidankehämäinen hyvinvointia heikentävä tilanne, mikäli perhettä ei onnistuta auttamaan ajoissa. Kun yksi sairastuu, monen elämä muuttuu – ajatus kuvaa hyvin tilannetta.

Huolehtivat nuoret -kokeilussa testattiin uutta digitaalista tuen tarjoamisen tapaa arjen helpottamiseksi. Kokeiluun osallistuneet nuoret saivat pääsyn verkkosovellukseen, jonka kautta he arvioivat omaa tilannettaan ja pystyivät tilaamaan itselleen palveluita. Kokeilussa tarjotut palvelut; keskusteluapu, läksyapu, ruokalaatikko ja lahjakortti, jolla sai monipuolisesti erilaisia palveluita, valittiin nuorten toiveiden pohjalta. Verkkosovelluksessa nuoret saivat tilata haluamansa palvelut itsenäisesti ja omiin tarpeisiinsa perustuen.

Kokeilun teknisestä toteutuksesta vastasi DigiFinland Oy yhteistyössä kumppaninsa Siili Solutions Oy:n sekä Digi- ja väestötietoviraston ja Kelan kanssa. Lisäksi kokeilun toteutukseen osallistui Motiva Oy, Mielenterveysomaiset Pirkanmaa – FinFami ry sekä tarjottujen palvelujen osalta eri palveluntarjoajat. Kokeilulle toteutettiin myös vaikuttavuuslaskentaa yritysten Synesis ja Hahmota toimesta.

Toteutus

Huolehtivat nuoret -hanke eteni seuraavalla tavalla:

- I. Määritettiin ongelma, palvelun tarve ja potentiaalinen kysyntä** – Aluksi oli tärkeää määritellä elämäntapahtuman keskiössä oleva ongelma, johon toiminnan edistäminen pyrki vaikuttamaan sekä luoda tarvekartoitus ongelmaan - onko olemassa toimivaa järjestelmää, jonka kautta tätä ongelmaa pyritään ratkomaan. Tämän

jälkeen arvioitiin mitä ennalta ehkäisevällä toiminnalla voitaisiin saavuttaa, mitä puuttumattomuus maksaa ja lopuksi arvioitiin potentiaalinen kysyntä palvelulle.

- 2. Otettiin mukaan kokemusasiantuntijoita** – Tarvittavan materiaalin ja aineiston keräämistä varten lähestyttiin elämäntapahtuman kokeneita henkilöitä. Samalla kartoitettiin millaista apua ja tukea he olivat tarvinneet kyseisen elämäntapahtuman aikana.
- 3. Aloitettiin koordinaatio ja johtaminen palvelun tuottamiseksi** – Kolmantena vaiheena Tampereen tapauksessa tuli saattaa yksityinen ja julkinen sektori yhteen palveluekosysteemin muodostamiseksi. Huolehtivat nuoret tapauksessa kunta toimi yksityisen ja julkisen sektorin yhdyspintana, ja mukana projektissa yksityiseltä puolelta olivat mm. S-Ryhmä ja monia muita palveluntuottajia sekä kolmas sektori. Tässä tapauksessa oli olemassa selkeästi yksi taho, jolla oli intressi asian edistämiseen sekä mahdollisuus rahoittaa ja johtaa hanketta haluamaansa suuntaan.
- 4. Tehtiin samalla tutkimusta** - tilanteen formuloiminen auttoi jäsentämään kokonaisuutta sekä kartoittamaan tilannetta aina projektin eri vaiheissa.
- 5. Olemassa olevan teknologian hyödyntäminen** – verkostossa hyödynnettiin jo olemassa olevia teknologioita osana prosessia ja palveluiden tarjoamista.

Kehittämisen ja hallintamalli

Huolehtivat nuoret esimerkin toteuttajat esittävät jatkoa ajatellen toimivimmaksi hallintamalliksi heidän kontekstissaan tiivistetysti seuraavaa:

- 1. Määritä tarkasti ongelma ja siihen liittyvän palvelun tarve** – apuna mm. tilastot, tutkimukset ja kyselyt.
- 2. Kerää dataa kokemusasiantuntijoilta** – parannetaan ymmärrystä ongelmasta niiden henkilöiden avulla, jotka tuntevat parhaiten nykytilanteen ja tarpeet. Vaiheessa 1 piirtynyt kuva tarkentuu ja toimimattomuuden seuraukset konkretisoituvat.
- 3. Ota vastuu koordinaatiosta ja johtamisesta** – vastuu voi olla hankkeella, allianssilla tai kaupungilla, myös määräaikaaisesti, mutta jonkun on laitettava toiminta käyntiin. Palvelutuotanto ja toiminnan johtaminen voivat olla eri tahoilla. Palveluekosysteemiä aloitettaessa, tulee mukana olla kehitystahto ja kyky synnyttää ratkaisu. Allianssi paras vaihtoehto, jos hankemahdollisuutta ei ole.
- 4. Varmista toiminnan jatkuvuus ja johtajuus** - toiminta käynnistettiin kehitysohjelman alla, mutta toiminnan vakiintuessa se on mahdollista liittää osaksi kaupungin olemassa olevaa toimintaa. Näin hankkeella on aina selkeä johtajuus.

2.3. Case Muutto Suomeen "Virtual Finland"

Tausta

Työikäisten määrän vähentyminen sekä koronakriisin jälkeinen talouden elvytys luovat painetta Suomen kilpailukyvyyn nopeaan nostamiseen. Suomi tarvitsee uusia osajia, pääomia ja kansainvälisiä kauppasuhteita maamme kilpailukyvyyn parantamiseksi. Jotta osajat pääsisivät Suomeen ja vientiyritykset saisivat tuotteensa maailmalle tehokkaasti, tulee Suomeen rakentaa digitaalisia palvelupolkuja maailmalta meille – ja meiltä maailmalle.¹

Virtual Finland on hanke, jossa tuotetaan Suomelta puuttuva digitaalisen maahan-tulon palveluinfrastruktuuri sujuvoittamaan yritysten, työntekijöiden ja korkeakouluopiskelijoiden maahantuloa. Rakennettavalla infrastruktuurilla luodaan myös arvoa yrityksille: automatisoidun ja ajan tasalla olevan datan avulla toimintaprosessit nopeutuvat ja kustannukset vähenevät. Hankkeessa tuotettava datatalouden kokeilyympäristö ja datan jakamisen avoin verkko luovat myös edellytyksiä suomalaiselle eSociety -palveluviennille.

Virtual Finland -hanke käynnistyi helmikuussa 2021. Suunnitteluvaiheessa arvioitiin muiden hankkeiden asettamia tavoitteita, hyötyä ja tarpeita. Suunnitteluvaiheen aikana käytiin myös sidosryhmäkeskusteluja aiheeseen liittyvien julkisten sekä yksityisten toimijoiden kanssa sekä kartoitettiin kansallisesti parhaita kyvykkyyksiä nopeaan etenemiseen. Keskusteluja käytiin mm. TEM:n, OKM:n, CSC:n, SM:n, Migrin, BF:n, Verohallinnon, Tampereen kaupungin, Sitran sekä valittujen elinkeinoelämän edustajien kanssa.³

Esiselvityksen ja suunnitteluvaiheen jälkeen esitettiin ratkaisuksi Virtual Finlandia, joka on tekninen alusta tai oikeammin ehdotettu osa tulevaa kansallista, avointa datatalouden infrastruktuuria, jolla pyritään osaltaan ratkaisemaan digitaalisen kilpailukyvyyn rakenteellista puutetta synnyttämällä tarvittavat digitaaliset kyvykkyydet yhdistää data, palvelut sekä kilpailukyvyyn kannalta tärkeät palvelukanavat ulkomalaisille tulla Suomeen sekä suomalaisille vastaavasti viedä ja toimia maailmalla.⁴ Virtual Finland -hankkeen tavoitteena on mahdollistaa standardoidun datan liikkuminen organisaatorajojen yli sekä henkilön tunnistaminen digitaalisen identiteetin avulla.⁵

Julkisen sektorin toimijoista koostettu yhteistyöverkoston kuuluvat mm.

- Digi- ja väestötietovirasto
- Business Finland
- KEHA-keskus
- Verohallinto
- Maahanmuuttovirasto
- Helsingin kaupunki

Ohjausryhmässä on lisäksi edustus seitsemästä ministeriöstä, Sitrasta ja elinkeinoelämästä. Yksityisen sektorin osalta yhteistyötä tehdään muun muassa rekrytointiyritysten kanssa.

Toteutus

Virtual Finland työssä nostettiin keskeiseksi haasteeksi se, että tuotantolähtöinen toimintamalli ei tue ihmisten tarpeista lähtevää koko ekosysteemin toiminnan parantamiseen tähtäävää kehittämistyötä. Kehittämistyö eteni heidän tapauksessaan seuraavasti:

- 1. Yhteisen ongelman ja toimijoiden verkoston tunnistaminen** – tässä tapauksessa ongelma oli yhteisen digitaalisen asioinnin ”luukun” puuttuminen. Keskeisiksi toimijoiksi tunnistettiin Vero, DVV, Migri ja Helsingin kaupunki. Kun toimijat oli tunnistettu, mietittiin hyötyjä eri osapuolille, arvioitiin datan tarpeita ongelman ratkaisemiseksi ja hyödynnettiin palvelumuotoilun keinoja palveluprosessin kehittämiseksi loppukäyttäjien tarpeista lähtien.
- 2. Verkostotyön riittävä resursointi ja tavoitteiden konkretisointi** - verkostoyhteistyön tavoitteita, budjettia ja hyötyjä eri osapuolille selkeytettiin. Prosessien, lainsäädännön ja tietojen hallinnan muutokset kuvattiin, kun tavoite oli tarpeeksi hyvin selvillä.
- 3. Yhteinen tavoite ja tiekartta** - riittävän pieni ydinryhmä mahdollisti tehokkaan etenemisen sovittuun suuntaan ja sitoutumista tekemiseen voitiin saavuttaa vaiheittain. Vetovastuu voi toimia aluksi iteratiivisesti vaiheiden mukaan, jatkossa löydettävä omistajuus koko asialle (voi olla myös allianssi). Tärkeintä on lähteä liikkeelle ja selvittää asioita matkalla, ei tule yrittää suunnitella kaikkea täydellisesti etukäteen.

4. **Tekemisen pilkkominen ja jatkuva konkretisointi** – toimintaa kuvattiin haasteista hyötyihin ja palvelukonseptista kokeiluihin. Pienetkin onnistumiset pitivät motivaatiota yllä.
5. **Sopivien yhteistyömallien luominen** – piti löytää omat toimivat työtavat, esim. työpajat, haastattelut tai muut tapaamiset. Jos tekeminen on osallistujien työhön budjetoitua niin aikaa löytyy huomattavasti helpommin.
6. **Mahdollisten esteiden/haasteiden ja hyötyjen tunnistaminen yhdessä** – mietittiin myös mistä löytyy apua, jos verkosto ei voi itse vaikuttaa etenemiseen. Työn selkeä omistajuus ja etenemisen seuranta auttaa tässä, samoin ohjausryhmä, jolla on valtaa vaikuttaa.
7. **Jatkuva yhteyksien ylläpito ja viestintä** - etenemisen dokumentointi tehtiin kaikille saavutettavasti. Tähän tulisi allokoida runsaasti resursseja ja mukanaolevien organisaatioiden viestintä tulisi kytkeä tähän mukaan.
8. **Tulokset ja seuranta** - tässä verkostoyhteistyössä vastuu oli hankkeen ohjausryhmällä, on hyvä miettiä myös itse verkostoyhteistyön tavoitteet ekosysteemien kehittämisen kannalta.

Kehittämisen- ja hallintamalli

Virtual Finland hankkeen kehittämistiimi uskoo vahvasti verkostomaiseen kehittämiseen ja allianssimallin käyttöön. Heidän ehdotuksensa heidän kontekstinsa kehitys- ja hallintamalliksi jatkoa ajatellen on tiivistetysti seuraava:

1. **Tunnistetaan ja kuvataan ongelma, toimijat ja datan tarpeet** - lähdetään liikkeelle jo ilman täydellistä tietoa.
2. **Arvioidaan hyödyt, roolit ja tavoitteet** – hyödyt, roolit ja tavoitteet tulee miettiä sekä kokonaisuutta ajatellen että erikseen eri osapuolille. Toimijoilla tulee olla kannustimet mukanaoloon.
3. **Tehdään resursointi, budjetointi ja tiekartta** – kuvataan kustannukset, mietitään resurssien tarve ja tehdään yhdessä vaiheittainen etenemissuunnitelma kehittämistyölle
4. **Allianssin vetovastuusta päättäminen** – jonkun pitää aloittaa vetämään kehittämisallianssia, vastuu voi siirtyä vaiheiden mukana muille myöhemmin. Toiminnan edetessä vetovastuu ja omistajuus pitää antaa pysyvästi jollekin taholle (voi olla myös allianssi)

5. Edetään nopeasti kokeiluihin ja niistä oppimiseen – tärkeintä on lähteä liikkeelle
6. Huomioitava kehittämisvaihe ja ratkaisun käyttöönotto erillisinä päävaiheina – kumpikin vaihe vaatii erilaista tekemistä ja osaamista.

Muutto Suomeen hanketta toteuttaneiden mielestä kehittämistyötä voisi tukea myös yhteinen innovaatioprosessi, jossa mukana olisi organisaatio (esim. ekosysteemitointi), joka arvioisi kehittämisideoita ja edistäisi lupaavimpia kokeiluin sekä fasilitoisi kehittämistyötä eteenpäin (tätä ajatusta kuvattu tarkemmin luvussa 5.2).

2.4. Yhteenveto kolmesta esimerkistä

Kuvatut kolme esimerkkiä on toteutettu melko samanlaisin vaihein. Myös toteuttajien näkemykset siitä, miten kehittämistyötä jatkossa kannattaisi tehdä, muistuttavat selkeästi toisiaan. Näkemykset kehittämisen *hallinnasta ja ohjauksesta* vaihtelevat enemmän.

Edellä kuvattujen kolmen esimerkin avulla voidaan miettiä sitä, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, millainen hallintamallin tulisi olla? Oletettavasti on vaikea löytää hallintamallia, joka sopisi kaikkiin konteksteihin täydellisesti. Samoin voidaan olettaa, että myös ihmiskeskeisen kehittämisen hallintaan voidaan löytää tiettyjä toimivia lainalaisuuksia. Esittelemme seuraavaksi ajatuksiamme siitä, miten voimme arvioida erilaisia kehittämistapauksia hallinnoinnin näkökulmasta. Seuraavassa taulukossa on arvioitu kolmea kuvattua tapausta niiden luonteen mukaan.

Seuraavassa taulukossa on arvioitu kolmea eri tapausta tilannetekijöiden suhteen – merkintä * tarkoittaa vähäistä ja *** korkeaa arviota kyseisestä temasta. Olemme avanneet tarkemmin seuraavassa luvussa 4 tarkemmin tilannetekijöiden valintaa ja kertoneet miten näitä voidaan hyödyntää hallintamalleja mietittäessä.

	Muutto Suomeen	Huolehtivat nuoret	Läheisen kuolema
Tilannekuvan, säävutettavissa olevien hyötyjen ja tavoitteiden selkeys	● ● ●	●	● ● ●
Toimijajoukon koko ja heterogeenisuus	● ●	● ●	● ● ●
Onko toiminnalle resurssit ja veturi?	● ●	● ● ●	●
Elämäntapahtuman toiminnallinen laajuus ja kompleksisuus	● ●	● ● ●	●
Elämäntapahtuman kesto	● ●	● ● ●	●
Arvio toimeenpanon edistymisestä	● ●	● ●	●

Taulukko 1. Kolmen eri kehittämistapauksen arviointi tilannetekijöiden suhteen.

Tilannekuvan selkeyden suhteen arvioimme muuton Suomeen ja läheisen kuoleman korkealla arvolla ja huolehtivat nuoret hyvin matalalla. Toisin sanoen, muuton ja kuoleman tapauksissa on hyvin selvää mitä pitäisi tehdä, huolehtivien nuorten tapauksessa ei.

Toimijajoukon koon ja heterogeenisyyden suhteen läheisen kuoleman tapaus on kaikkein monimutkaisin, mukana on noin 50 tunnistettua toimijaa, joista iso osa yrityksiä. Tällaisessa ryhmässä on vaikea löytää yhteistä tilannekuvaa ja kehittämisen suuntaa.

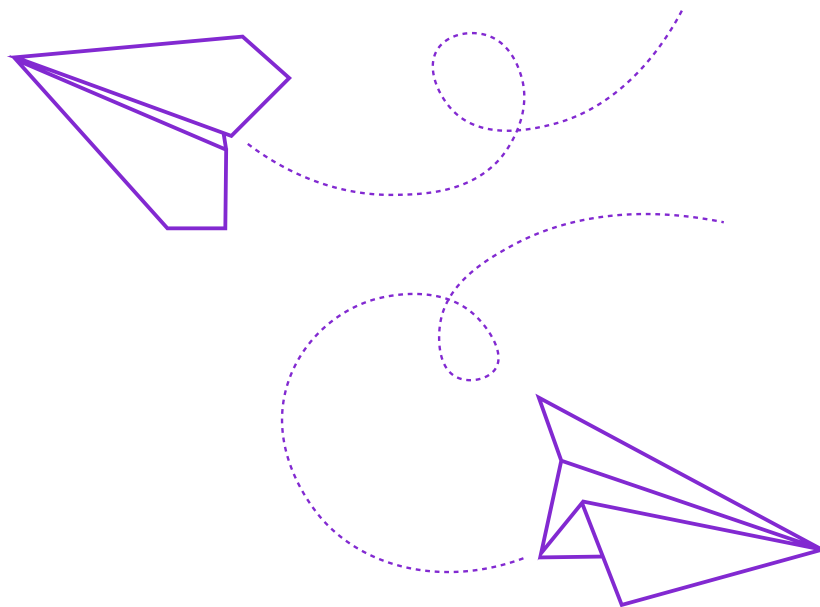
Onko toiminnalle resurssit ja veturi -arvion suhteen huolehtivat nuoret vaikuttaa selkeimmältä, koska siihen löytyy yksi taho eli kaupunki, jonka on tavalla tai toisella ratkaistava ongelma tai ainakin vastattava sen seurauksista sekä kustannuksista. Läheisen kuolemaa voidaan pitää tämän arvion suhteen kaikkein vaikeimpana – kehittämiselle ei ole selkeää veturia eikä rahoitusta, ja ainakaan toistaiseksi potentiaalisista kehittämishyödyistä huolimatta kaupallista potentiaalia ei ole nähty. Koska tämä tapaus on sitä hoitaville kansalaisille hyvin raskas,

heillä olisi kyllä varmasti halua maksaa asioiden hoitamisesta palveluntarjoajalle, mikäli sellaisia löytyisi.

Elämäntapahtuman toiminnallinen laajuus ja kompleksisuus -arvion suhteen huolehtivien nuorten tapausta voidaan pitää kaikkein monimutkaisimpana. Vanhemman sairastuminen tai kuolema on selkeä ja rajattavissa oleva tapahtuma, mutta sen negatiiviset seuraukset ja niitä helpottava tuki vaikeasti hahmotettavissa oleva kokonaisuus. Vastaavasti läheisen kuolema on selkeä transaktio ja siihen liittyy standardoidut asiat, jotka tulee hoitaa. Vaikka toimijajoukko on laaja, on siihen liittyvä toiminta samanlaisena toistuvaa ja rajattavissa olevaa rutiinitoimintaa.

Elämäntapahtuman keston suhteen huolehtivien nuorten tapaus on pitkäkestoisin – elämäntapahtumassa auttaminen voi vaatia vuosien tukea lukuisilta organisaatioilta. Läheisen kuolemaan liittyvät voisi teoriassa hoitaa vaikka päivässä.

Olemme arvioineet vielä kunkin tapauksen kehittämisen toimeenpanoa. Mikään tapauksista ei saa kovin hyvää arvioita vielä tässä kohtaa. Toimintasuunnitelmat vaikuttavat riittävältä ja pienen mittakaavan pilotointiakin on tehty, mutta kehittämistyön tulokset eivät vielä näy merkittävästi ihmisten saamassa palvelussa tai hallinnon toiminnan muuttumisessa.



3. MITÄ TIEDÄMME IHMISKESKEISESTÄ KEHITTÄMISESTÄ?

Esittelemme seuraavaksi sitä, mitä jo tiedämme ihmiskeskeisestä kehittämisestä. Kokemuksia on kertynyt sekä Suomesta että ulkomailta. Aiemman työn perusteella voidaan esittää muun muassa näkemyksiä siihen, miten kannattaa valita kehitettävät elämäntapahtumat, millaisin periaattein kehittämistyössä tulisi edetä ja miten kehittämistyössä todennäköisemmin onnistuu tai epäonnistuu.

3.1. Taustaa

Suomessa ja myös monessa muussakin maassa on tehty jo paljon työtä ihmiskeskeisempään julkiseen hallintoon siirtymiseksi. Valtiovarainministeriön tilaamaan aiheen kansainväliseen selvitykseen valittiin mukaan seuraavat edistyneet verrokkimaat: Viro, Alankomaat, Norja, Singapore, Tanska, ja Uusi-Seelanti. Kaikissa kohdemaissa elämäntapahtumapalvelut ja niiden parantaminen ovat osa kehittämisstrategiaa ja ne ovat keskeisessä roolissa kohdemaiden digipalveluiden ja digitalisaation kehittämisessä. Ensimmäiset elämäntapahtumapalvelut ovat jo käytössä, joten niistä ja niiden luomisesta on kertynyt arvokasta kokemusta (KV-selvitys VM/Capgemini 2023)

Suomen kansallinen kehittämistyö kohti ihmiskeskeistä ja elämäntapahtumalähtöistä toimintaa on edistynyt muun muassa Juha Sipilän hallituskaudella AuroraAI-esiselvityshankkeessa ja myöhemmin Sanna Marinin hallituskaudella kansallisessa tekoälyohjelma AuroraAI:ssa. (VM selvitys, 2023)

AuroraAI:n ohjelmakauden 2020–2022 aikana luotiin teknisiä ja toiminnallisia edellytyksiä ihmiskeskeiselle ja elämäntapahtumalähtöiselle toiminnan muutokselle käytännössä. Vuoden 2023 keväällä valmistaudutaan elämäntapahtumien ja liiketoimintatapahtumien automatisointiin ja digitalisointiin seuraavalla hallituskaudella. Suomen digitaalisen kompassin yhtenä tavoitteena on määritellä sekä digitalisoida noin 40 merkittävintä ja vaikuttavinta elämäntapahtumapalvelukokonaisuutta vuoteen 2030 mennessä. Kansallisen kehittämisen lisäksi elämäntapahtumalähtöistä kehittämistä on edistetty myös kunta- ja aluekohtaisesti jo pidempään erityisesti lasten, nuorten ja ikääntyvien palvelualueilla (Ihmiskeskeinen ja elämäntapahtumalähtöinen julkinen hallinto – Näkökulmia kansallisesta tekoälyohjelmasta (AuroraAI) (valtioneuvosto.fi)

Suomessa DVV (Digi- ja väestötietovirasto) on tehnyt runsaasti töitä kysymyksen parissa – mihin elämäntapahtumien palvelukokonaisuuksien kehittämiseen tulisi keskittyä. Muiden maiden oppeja, kokemuksia ja periaatteita on kuvattu kattavasti kansainvälisessä raportissa (VM/Capgemini 2023). Seuraavaksi kuvataan sekä kotimaisten että ulkomaisten kokemusten pohjalta yleisiä ohjeita, sääntöjä ja malleja, joita ihmiskeskeisessä kehittämisessä tulisi noudattaa.

3.2. Kriteeristö elämäntapahtuman valitsemiseksi kehitystyöhön ja kehittämisen roolit

Kehittämistyöhön valittavia elämäntapahtumia varten on tarpeen luoda valintakriteeristö. Kriteeristö kehittämissätyöhön voi pitää sisällään esimerkiksi seuraavat kohdat:

- Kehitystyöhön sitoutumiseen liittyvät kriteerit
- Organisaatioiden ja regulaation kehitystarpeisiin ja kyvykkyyksiin liittyvät kriteerit
- Kehityshankkeiden sisältöön liittyvät kriteerit
- Asiakkaisiin liittyvät kriteerit (DVV, 2023)

Seuraavassa on esitetty DVV:n esittämät kriteerit siihen, millaisia elämäntapahtumia tulisi valita kehitettäväksi.

ORGANISAATIOIDEN SITOUTUMINEN JA MOTIVAATIO KHTITYSTYÖHÖN <p>Organisaatioiden kyvykkyys ja motivaatio sitoutua kehitystyöhön pitkäaikaisesti nähdään keskeisenä edellytyksenä sille, että hyödyt hankkeista voidaan täysmääräisesti saavuttaa. Sitoutumistarpeen katsotaan koskevan erityisesti seuraavia asioita:</p> <ul style="list-style-type: none">•Johdon sitoutuminen ja organisaation motivaatio pitkäjänteisen ekosysteemin tukemiseen.•Resurssien varaaminen ekosysteemin yhteiseen käyttöön, kunnes kehitystyö valmistuu.•Ekosysteemiin osallistuvien organisaatioiden tavoitteiden linjaaminen yhteisten tavoitteiden kanssa.	ORGANISAATIOIDEN KYVYK- KYT JA TARPEET TOTEUT- TAA KEHTITYSTYÖTÄ <p>Osallistuvien organisaatioiden kyvykkyys ja tarpeet toteuttaa kehitystyötä voivat liittyä useisiin eri tekijöihin hankkeen fokuksista riippuen. Usein mainittuja tekijöitä olivat seuraavat:</p> <ul style="list-style-type: none">•Organisaatioilla on valmius hyödyntää olemassa olevaa ymmärrystä yli organisaatio- rajojen; myös yli julkisen sektorin rajojen kaupallille ja kolmannen sektorin toimijoille.•Organisaatioilla on valmius ja halu tarkastella kehitystyötä kokonaisvaltaisesti pelkän digitoinnin sijaan.•Tuotetuissa palveluissa on paljon manuaalisia prosesseja, jotka olisi mahdollista automatisoida	HANKKEIDEN SISÄL- TÖÖN LIITTYVÄT TEKI- JÄT <p>Keskusteluissa ja työpajoissa nousi vaihtoehtoisia lähestymistapoja hankkeiden sisällön käyttämiseen priorisointikriteerinä:</p> <ul style="list-style-type: none">•Helpot ja nopeat ”matalalla roikkuvat hedelmät” kehityskohteina, ti tapahtumavolyymiltaan isot ja vaikuttavat palvelukokonaisuudet.•Kansalaisen ja/tai yrityksen näkökulmasta moninaisia muutoksia tuovat tapahtumat (esim. muuttaminen toiselle paikakunnalle), tai heille haastavat ja kuormittavat tapahtumat.	ASIAKASKOKEMUKSEN PARANTAMINEN <p>Asiakaskokemuksen parantuminen nähtiin keskeisenä kriteerinä hankkeiden valinnalle.</p> <ul style="list-style-type: none">•Asiakasnäkökulman toteuttiin unohtuvan liian usein, ja siksi jo ehdotettujen hankkeiden priorisoinnissa ja valinnassa haluttaisiin osallistaa kansalaisia ja/tai yrityksiä.•Keskeisenä asiakaskokemuksen parantumisen kriteerinä nähtiin asiakkaiden työpanoksen määrän sekä moniportaisen asioinnin vähentyminen.
---	--	---	---

Kuva 5. Valintakriteerit kehitystyöhön (DVV, 2023)

Verkostomaiselle tai ekosysteemiselle kehitystyölle on tunnistettu toimijoiden erilaisia rooleja. Rooleihin ja niiden vaihtumiseen vaikuttavat meneillään oleva työn vaihe, sen pituus ja tarvittavat resurssit. Tärkeää on myös huomioida, että osallistujien roolit ja heidän sitoutumisensa taso voi vaihdella aktiivisesta kehittäjästä osallistumiseen tai tarkkailuun. Keskeisissä tehtävissä kehittämistyössä ovat tunnistetut ydinjoukon toimijat, jotka toimivat erinäisissä tehtävissä kuten palvelumuotoilijana, fasilitaattorina, orkestroijana, lakiasiantuntijana tai substanssiosaajana. Jokaisella roolilla on oma vastuunsa kehittämisen yhteydessä. Tämä myös jakaa kehittäjien tehtävät tasaisesti, varmistaen, että jokainen vaihe tulee toteutettua. Roolit ja selkeät vastuut ovatkin keskiössä kehittämistyössä, jotta jokainen ymmärtää oman tehtävänsä toteutuksen tärkeydessä.

DVV:n kokemuksen mukaan elämäntapahtuman valinnat kriteeristön ja kehittämisen roolitukseen lisäksi tulisi ottaa huomioon seuraavat teemat:

1. Kehitystyössä läpileikkaavaa luottamusta tulee vahvistaa

Elämän- ja liiketoimintatapahtumat ja niiden määrittelytyö nähdään osana yhteiskunnan systeemistä muutosta. Ekosysteeminen tai verkostomainen toimintatapa vaatii erityisesti luottamusta ja sitoutumista osallistujilta.

2. Ekosysteeminen kehittäminen vaatii suunnitelman ja tukea ajattelun ja toiminnan muutokseen

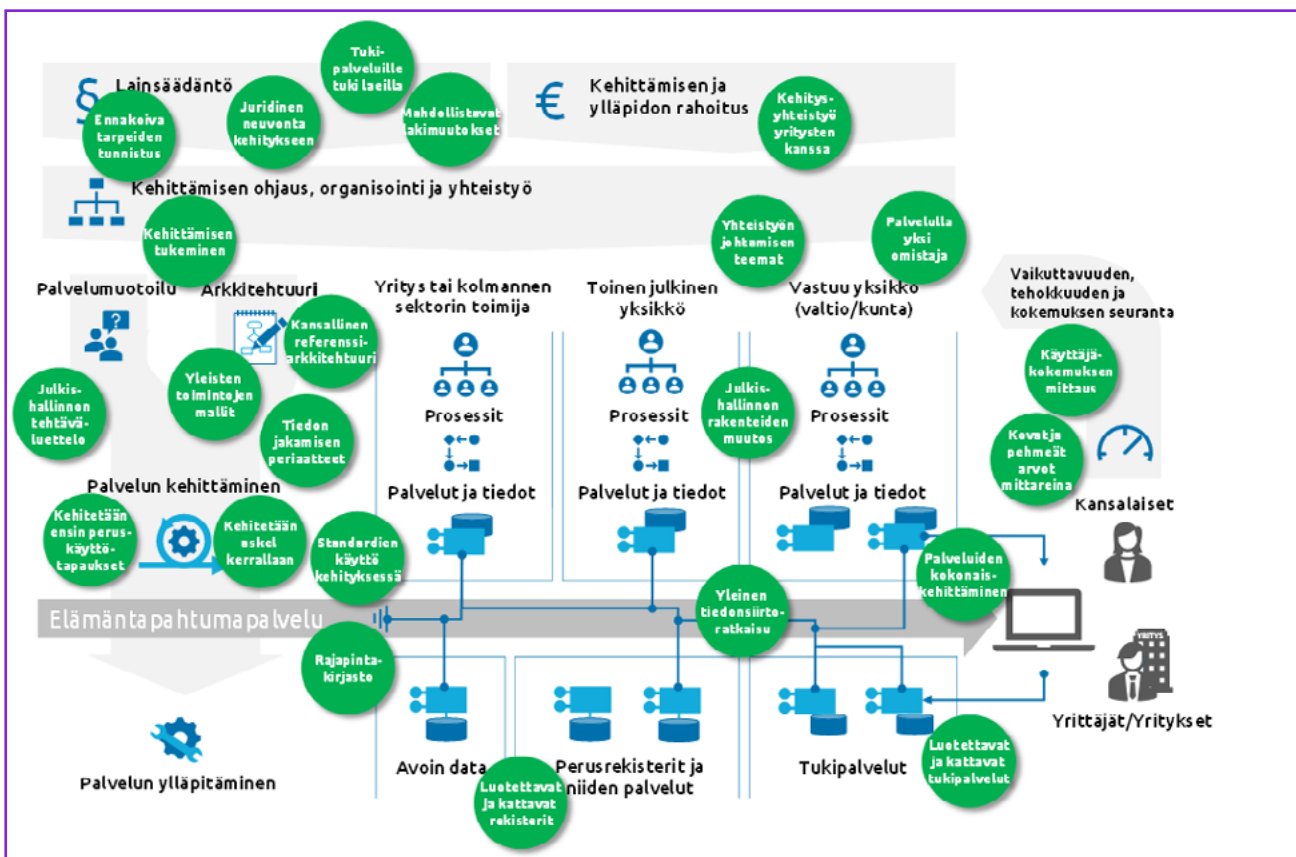
Elämän- ja liiketoimintatapahtumien määrittelytyön painopiste nähdään olevan organisaatorajat ylittävissä yhteistyöverkostoissa, joissa käydään keskustelua, jaetaan päätösvaltaa ja vastuuta, toimitaan proaktiivisesti ja sitoutuneesti.

3. Kehitystyössä on määriteltävä roolit, vastuut ja niiden johtaminen

Kehitystyössä tarvitaan todellinen, riittävä edustus kaikilta osallistuvilta näkökulmilta.

3.3. Ihmiskeskeistä kehittämistä kansainvälisesti

Valtiovarainministeriön tilauksesta toteutettiin kesällä 2023 selvitys, jonka tarkoituksena oli tunnistaa elämäntapahtumapohjaisten digipalveluiden toteutukseen liittyviä parhaita käytäntöjä selvitykseen valituista kohteista; Alankomaat, Norja, Singapore, Tanska, Uusi-Seelanti ja Viro. Tunnistetut parhaat käytännöt on yhteenvedona kuvattu seuraavassa kuvassa (kuva 8) vihreinä ympyröinä. Olemme ottaneet huomioon ja kuvanneet kv-selvityksen oman työmme kannalta tärkeimpiä havaintoja muun muassa raporttimme kohdassa 3.2. kehittämisen periaatteet.



Kuva 8. Digikehittämisen parhaat tunnistetut käytänteet kv-vertaailumaissa (kv-selvitys)

Nostamme seuraavaksi selvityksestä muutamia tämän työn fokuksen kannalta relevanteja kehittämisen ja toiminnan hallinnointiin liittyviä käytännön esimerkkejä siitä, miten hallinnon haastetta on ratkottu rakenteellisin järjestelyin. Esimerkkien järjestelyt ovat ratkaisuja erityisesti kokonaisuuden kehittämisen suuntaamiseen ja kehittämisen portfolion hallintaan.

Kehittämiskokonaisuuden hallintaa ajatellen, Norjassa Digitalisaatiovirasto (Digitaliseringsdirektoratet) on hallituksen tärkein työkalu julkisen sektorin ja koko yhteiskunnan digitalisoinnissa. Se toimii muun muassa hallituksen ICT-politiikan suunnan asettamisessa, koordinoinnissa, kehittämisessä, toimeenpanossa ja valvonnassa. Tanskaan on perustettu

Digitalisaatioviraston yhteyteen komitea, jonka tehtävänä on varmistaa, että lait ja digiagenda toimivat hyvin yhteen.

Uudessa-Seelannissa kokonaisuuden hallinnan tukena toimii Digihallinnon johtoryhmä (Digital Government Leadership Group - DGLG), joka koostuu johtajista, jotka ovat kiinnostuneita julkisten palveluiden digitaalisesta muutoksesta. Johtoryhmän keskeisiä tehtäviä ovat strategian valvonta ja vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä digitalisaation strategioiden tukeminen ja niiden yhdenmukaisuuden varmistaminen lainsäädännön kanssa. GCDO (The Government Chief Digital Officer) on puolestaan valtion digijohtaja, joka johtaa julkisten palveluiden digitaalisen kehityksen tavoitteita, ja tekee yhteistyötä keskusvirastojen kanssa yhdenmukaistaakseen strategian tavoitteet julkisen palvelun tavoitteiden kanssa. Digijohtaja koordinoi Digital Government Leadership Groupin (DGLG) ja virastojen välistä yhteistyötä.

Virossa Julkisten palvelujen neuvosto (Avalike teenuste nõukogu) toimii elinkeino- ja viestintäministeriön alaisuudessa ja tukee valtiovarainministeriötä kehittämisen koordinoimisissa. Neuvoston tehtäviin kuuluu mm.: 1 osallistua julkisten palveluiden organisoimiseen ja kehittämisen suunnitteluun ja toteutukseen, 2 kerätä esimerkkejä alan hyvistä käytännöistä ja pullonkauloista ja tehdä niiden pohjalta ehdotuksia, 3 keskustella alan tarpeista, ohjeista ja suosituksista, 4 käsitellä lainsäädännön muutostarpeita ja tehdä ehdotuksia asianomaisille toimielimille, 5 valvoa toteutumista.

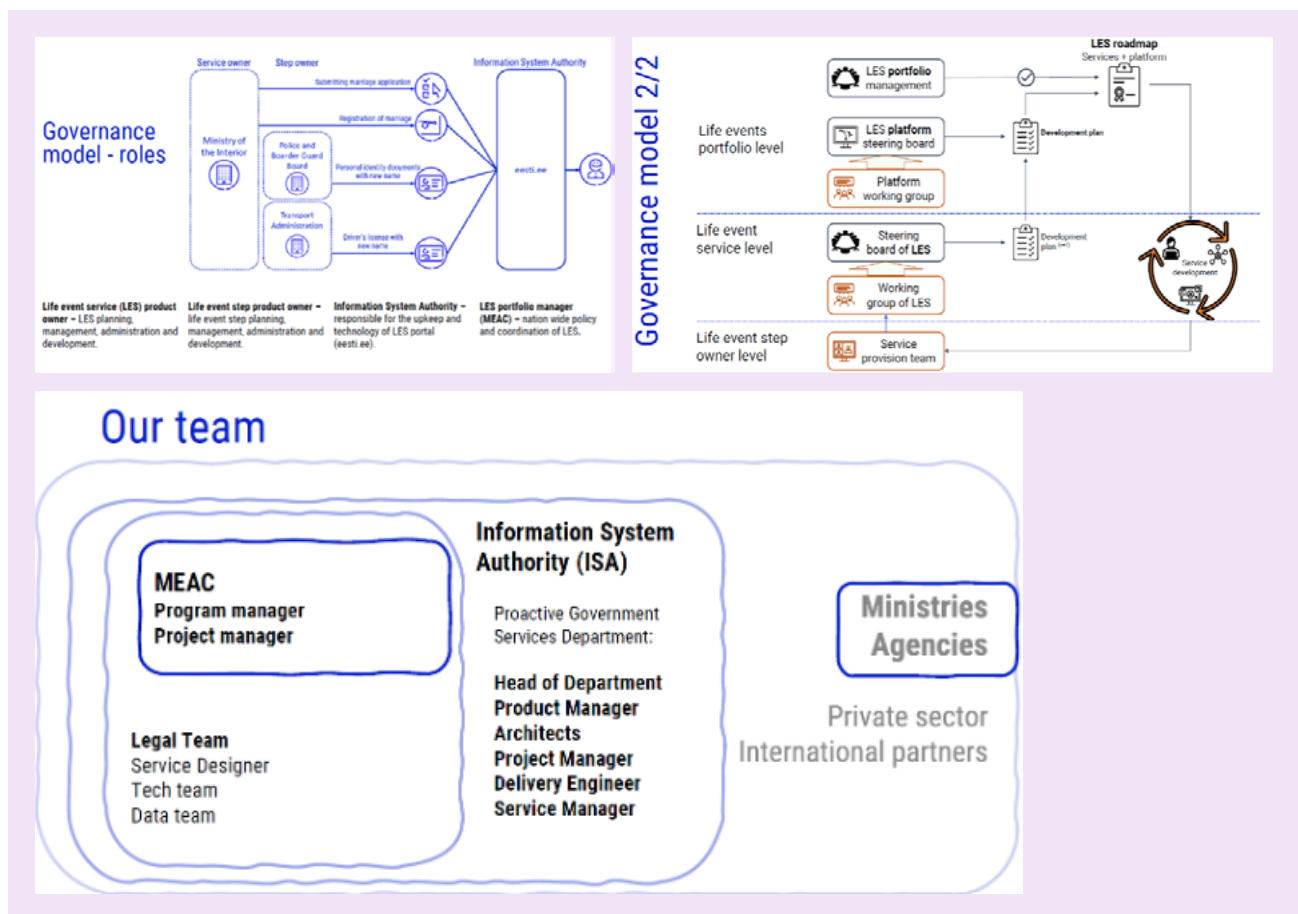
Verrattaessa näitä ja muita kv-esimerkkejä Suomeen, vaikuttaa siltä, että ihmiskeskeisen kehittämisen rooleja ja vastuita sekä niitä vastaavaa hallinnon organisointia, ei ole mietitty meillä yhtä pitkälle.

Kuva 8 yllä (Digikehittämisen parhaat tunnistetut käytänteet kv-vertailumaissa) kuvaa kattavasti vertailumaiden tunnistettuja parhaita kehittämiskäytänteitä, ja omien havaintojemme pohjalta esitetyt parhaat käytänteet olemme listanneet kohdassa 3.2. Nostamme tässä kohdin esiin vertailun vuoksi Viron digikehittämisen 10 periaatetta, jotka kuvaavat tiiviisti ja osuvasti heidän ihmiskeskeisen kehittämisensä tärkeimmät periaatteet:

1. Selvitä käyttäjän todellinen ongelma ja tarve
2. Muodosta tiimisi erilaisista ihmisistä (osaamiset, innovaattorit, ...)
3. Kartoita mahdollisia ratkaisuja ja valitse niistä paras
4. Ratkaisua miettiessäsi katso myös tulevaisuuden mahdollisuuksiin
5. Luo yksinkertainen ja tarpeellinen ratkaisu (ratkaisee käyttäjän ongelman)
6. Kehitä palvelua yhdessä käyttäjien ja muiden osapuolien (virastot, yritykset) kanssa
7. Tee yhteistyötä, käytä uudelleen olemassa olevia ratkaisuja, näytä ratkaisua muille

8. Kehitä ketterästi – rakenna palvelua asteittain
9. Kehitä ja pidä palvelu turvallisena ja läpinäkyvänä – kansalaisilla pitää olla mahdollisuus ymmärtää, miten heidän tietojään käsitellään
10. Hallinnoi palveluitasi – palveluilla omistaja, tavoitteet ja niiden seuranta (mittarit)

Viro on ollut edelläkävijä elämäntapahtumien digitaalisen kehittämisen organisoitumisessa, jonka malleista myös Suomella voisi olla mahdollisuus hyötyä. Seuraavissa kuvissa on esitetty pääpiirteet heidän hallintamallistaan.



Kuva 9-11: Viron ihmiskeikesen toiminnan kehittämisen organisoituminen (Viron esittelymateriaali)

Viron hallintamalleissa tulee esille se, että ohjaukseen on mietitty selkeät vastuut ja omistajuudet eri tasoille ja asioille. Hallintamallissa on määritelty *kehittämisen portfolion* johtamisen vastuu, yksittäisten elämäntapahtumien vastuut ja *elämäntapahtumien vaiheiden* vastuut. Näin kaikille asioille on selkeä omistajuus. Samoin Virossa on määritetty kehittämistyöhön erilaisia toimijoiden rooleja, kuten lakitiimi, teknologiatiimi ja datatiimi sekä toimintaa ohjaavia ohjausryhmiä.

3.4. Kehittämisenperiaatteet

Kun otamme huomioon aiemmin tehdyn työn Suomessa ja muissa maissa, kehittämisen periaatteiksi voidaan nostaa erityisesti seuraavat asiat. Lista on muodostettu teemoista, jotka toistuvat useimmin kirjallisuudessa, kokemuksissa ja ohjeistuksissa.

1. **Tilannekuvan selventämiseen tulee panostaa** – yhteinen tilannekuva voi olla virtuaalinen tai fyysinen tilannehuone ja joku vastuuhenkilö tai vastuuhenkilöt, jotka vastaavat tilannekuvan päivittämisestä. Ongelma, johon haetaan ratkaisua, pitää kirkastaa aluksi kaikille apuna tilastot, tutkimukset ja kyselyt.
2. **Varmista tavoitteiden ja roolien selkeys kaikille** - Mukanaolijoiden tulee tietää mitä ollaan kehittämässä, miksi sitä ollaan kehittämässä, mitä kehittämällä voidaan saavuttaa (kansalaisen ja toteuttajien näkökulmasta), miksi heidän kannattaa olla kehittämässä mukana ja millainen on heidän roolinsa kehittämistyössä.
3. **Ota mukaan suunnitteluun kokemusasiantuntijat** – suunnittelu ilman asian parhaita asiantuntijoita ei ole järkevää. Kokemusasiantuntijat tuovat yleensä nopeasti esille sen millainen on nykytilanne eri tilanteissa olevien kansalaisten silmin katsottuna. Tämän ymmärryksen saaminen on erittäin tärkeää. Myös kehittämisen onnistumista mitattaessa tulee pääpaino olla käyttäjien kokemuksissa.
4. **Lähde kokeilemaan, älä yritä suunnitella valmiiksi** – Niiden, jotka johtavat asioita, tulisi myös kokea asioita. Tämä on kokeilevan kehittämisen yksi pääasioista. Kokeilun tulee olla tarpeeksi pieni ja rajattu, jotta se voi enemmän tai vähemmän epäonnistua ja siitä voidaan kerätä opit tuleviin kokeiluihin tai pilotteihin (pilotin tarkoitus on onnistua)
5. **Riittävä ratkaisu kattaa 80 % tapauksista ja ottaa huomioon niiden toiminnot 80 prosenttisesti** – esimerkiksi muuton elämäntapahtumaa kehitettäessä palvelu tuskin voi kattaa kaikenlaisten tapausten (esim. opiskelijan muutto, kv-muutot, pakolaiset, perheet, joilla on erityistarpeita) kaikkia muuttoon liittyviä toimintoja (asunto, harrastukset, koulu, terveystalvelut, vammaispalvelut, työ, liiketoiminta). Kannattaa pyrkiä kattamaan merkittävä osa tarvittavista palveluista, mutta ei kaikkea. Ensin tulee saada kehitetyksi peruskäyttäjätapaus, sitten palvelua voidaan laajentaa. Ratkaisun kehittäminen vain rajattua ryhmää varten ei tarkoita sitä, että muille ei tarjottaisiin nykyistä huonompaa palvelua, päinvastoin, sujuva digitaalinen ratkaisu tietylle kohderyhmälle vapauttaa resursseja muiden ryhmien yksilöllisempään palvelemiseen.
6. **Kehittämisvastuun ei ole hyvä olla yhdellä hallinnonalalla** – mukaan on tärkeää saada sitoutettua vähintään kaksi hallinnonalaa ja toimijoita, joilla on intressi kehittää elämäntapahtumapalveluita myös oman hallinnonalan näkökulmasta. Toiminnalla tulee kuitenkin olla joku selkeä vetäjä.

3.5. Millainen on ihmiskeskeisen onnistumisen polku?

Onnistuneelle toiminnalle voidaan vielä esittää toimiva polku, ja vastaavasti polku, joka johtaa todennäköisesti huonoon lopputulokseen kuvan xx mukaisesti. Seuraavassa kuvassa esitetty malli perustuu aiemmin esiteltyihin case-kuvauksiin, työpajojen ajatuksiin ja taustamateriaaliin.



Kuva 12. Ihmiskeskeisen kehittämisen onnistunut ja epäonnistunut polku.

4. IDEAALI KEHITTÄMIS- JA HALLINTAMALLI IHMISKESKEISEEN KEHITTÄMISEEN?

Tarkasteltaessa hallinnan keinoja ihmiskeskeisessä kehittämissä, voimme löytää sellaisia periaatteita, joita on lähtökohtaisesti syyt noudattaa, ja lisäksi voimme hahmotella erityyppisiä ratkaisuja eri tilanteisiin, jos esimerkiksi tilanteessa korostuu asia X, olisi syytä painottaa ohjauksessa keinoja Y.

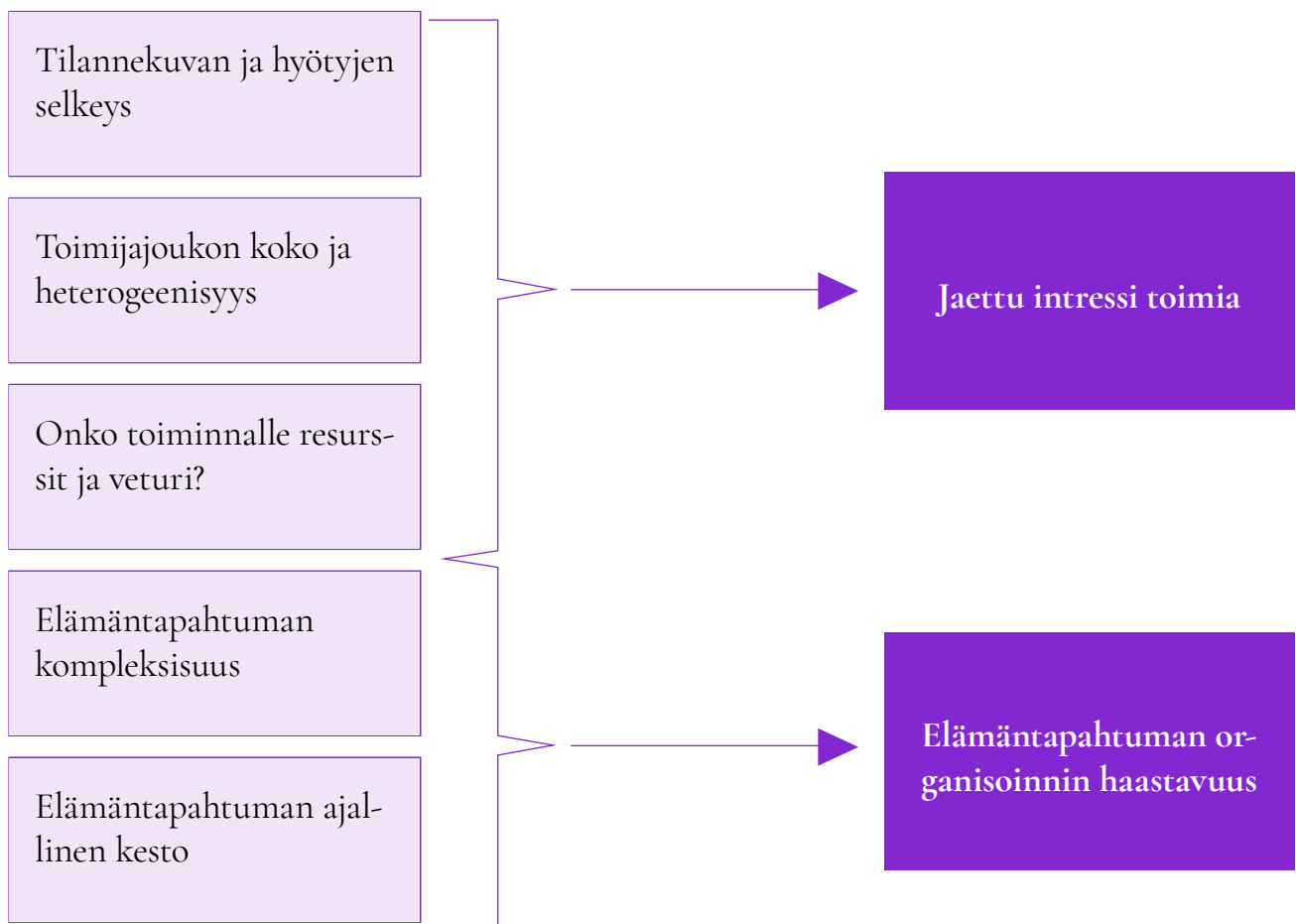
Tarkastelemme ensin oleellisempia vaihteita, joita ihmiskeskeisessä kehittämisessä tulisi noudattaa. Esille nostetut teemat perustuvat kirjalliseen materiaaliin ja case-esimerkkeihin.

4.1. Hallinta- ja johtamismallin valintaan vaikuttavat tilannetekijät

Tarkasteltaessa ihmiskeskeisen kehittämisen ja toiminnan hallintaa, nousee esille kysymys, voiko sama hallintamalli ja johtamistapa toimia kaikkiin tilanteisiin? Lähtökohtaisesti organisoitumiseen tai johtamiseen ei ole löydettävissä yleispätevää kaikkiin tilanteisiin sopivaa mallia, ihmiskeskeinen toiminta ei tee tässä poikkeusta. Yhden mallin tarkastelun sijaan on hedelmällisempää miettiä eri tilanteisiin sopivia malleja, sekä keskeisimpiä tilannetekijöitä (muuttujia), jotka tekevät jonkun tietyn mallin käyttämisestä suositeltavampaa. Tärkeiksi hallintamallin valintaan ohjaaviksi tilannetekijöiksi voidaan nostaa seuraavat viisi muuttujaa, jotka voidaan vetää yhteen kahdeksi pääteemaksi – löytyykö jaettu intressi toimia ja miten haastavaa on elämäntapahtuman organisointi:

- Tilannekuvan, saavutettavissa olevien hyötyjen ja tavoitteiden selkeys (= jaettu intressi toimia)
- Toimijajoukon koko ja heterogeisuus (osallistujat vain hallinnosta vai myös ulkopuolelta, onko löydettävissä yksi selkeä veturi, jolla on parhaimmillaan sekä valtaa että rahaa = jaettu intressi toimia)
- Onko toiminnalle rahoitusta ja/tai osoitettuja resursseja ja/tai veturi, ja/tai liiketoiminnallista potentiaalia (= jaettu intressi toimia)
- Elämäntapahtuman kompleksisuus (standardi vai kompleksinen prosessi = elämäntapahtuman organisoinnin haastavuus)
- Elämäntapahtuman ajallinen kesto (transaktio vai transformaatio = elämäntapahtuman organisoinnin haastavuus)

Edellä kuvattuja muuttujia ja niiden vaikutusta voidaan kuvata seuraavalla kuviolla:



Taulukko 3. Elämäntapahtuman hallinnan tilannetekijät

Seuraavassa on avattu lyhyesti kutakin tilannetekijää.

Tilannekuvan selkeydessä on kyse siitä, miten hyvin ryhmässä on tiedossa muuan muassa nykytilanteen hyvät ja huonot puolet, kehittämispotentiaali, mahdollisesti saavutettavat hyödyt sekä koko toimintaa että oman organisaation toimintaa ajatellen. Tilannekuvan selkeys kasvattaa motivaatiota ja sitoutumista ja siten intressiä panostaa toimintaan.

Toimijajoukon koko ja heterogeenisyys vaikuttaa siihen, miten helppoa tai vaikeaa ryhmän on löytää yhteinen intressi edistää asioita. Se että toimijoita on esimerkiksi pienehkö määrä ja niiden toiminta on luonteeltaan jossain määrin saman tapaista tai samoihin tavoitteisiin pyrkivää. Laaja ja hyvin erityyppisistä organisaatioista koostuva joukko on vastaavasti vaikeampi motivoida ja sitouttaa yhteiseen kehittämistyöhön.

Onko toiminnalle resurssit ja veturi -kysymys vaikuttaa vahvasti toimijoiden kiinnostukseen. Resurssit, erityisesti rahoitus ja eri organisaatioiden osallistujien mahdollisuus käyttää työaikaan projektiin, vaikuttavat ratkaisevasti sitoutumiseen ja motivaatioon - varsinkin

kehittämisen alkuvaiheessa, jossa hyötyjen saaminen voi olla vielä kaukana. Jokin taho, jolla on kyky ja halu toimia verkoston veturina vaikuttaa myös vahvasti muiden mukaan saamiseen. Toisaalta kannattavan liiketoimintamahdollisuuden näkeminen eli bisnespotentiaali houkuttelee ja sitouttaa toimijoita myös tehokkaasti, sen ratkaistessa parhaimmillaan sekä veturi- että rahoitusongelman.

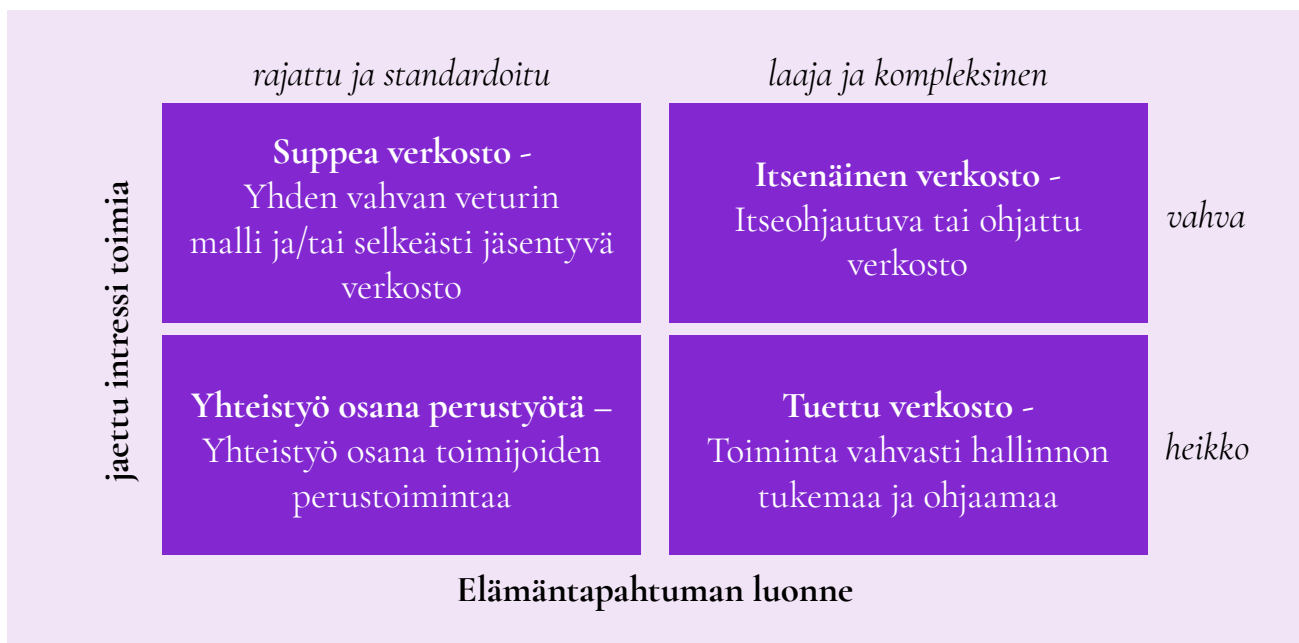
Edellä esitelty kolme muuttujaa vaikuttavat suoraan osallistujien motivaation ja sitoutumishaluun ja siten ne määrittävät sitä, löytyykö osallistujien keskuudesta jaettu intressi toimia vai ei? Jos intressiä ei löydy, sitä voi edistää panostamalla lisää mainittuihin teemoihin, esimerkiksi panostamalla tilannekuvan ja hyötyjen selkeyttämiseen (esim. kokemusasiantuntijoiden haastattelut, laskelmat toimimattomuuden hinnasta, hyötyjen konkretisointi), miettimällä osallistujajoukkoa uudelleen tai hankkimalla tekemiselle rahoitus tai kaupallisia kumppaneita.

Elämäntapahtuman kompleksisuus vaikuttaa puolestaan siihen, miten haastavaa se lähtökohtaisesti on organisoida. Elämäntapahtumakokonaisuus, joka koostuu useista pienemmistä toisiinsa liittyvistä tapahtumista, on luonnollisesti haastavampi hallita kuin yksinkertaisempi tilanne.

Elämäntapahtuman kestolla viitataan tässä yhteydessä siihen, onko elämäntapahtuma luonteeltaan enemmän kertaluonteinen ja kestoltaan rajattu, vai onko se kestoltaan vaikeasti määriteltävä ja ennustettava. Kolmesta esimerkkitapauksestamme kuoleman elämäntapahtuma on enemmän transaktio, vaikkakin viranomaisten näkökulmasta varsin kompleksinen. Vastaavasti huolehtivan nuoren -tapaus on luonteeltaan kestoltaan vaikeasti rajattava ja ennustettava ja siten haastavampi hallita.

Edellä esiteltyjen muuttujien on tarkoitus auttaa kehittämistyössä ja erityisesti toiminnan hallinnassa, ei tarjota aukotonta ratkaisua, miten toimia. On hyvä huomioida, että nämä tekijät korreloivat käytännössä toistensa kanssa, toisin sanoen esimerkiksi laaja toimijajoukko on yhteydessä elämäntapahtuman kompleksisuuteen ja tilannekuvan selkeyteen. Viitekehyksen tavoitteena on auttaa arvioimaan sitä, miten vaikeaa jonkin elämäntapahtuman kehittäminen ja hallinnointi on. Samalla se voi auttaa pohtimaan, mihin asioihin vaikuttamalla voisimme helpottaa elämäntapahtuman hallinnointia.

Valittavaan hallintamalliin vaikuttavien muuttujien avulla voidaan esittää seuraava viitekehys, joka ohjaa todennäköisimmin toimivan verkostomallin käyttöön.



Kuva 12. Verkostomallin valinnan viitekehys

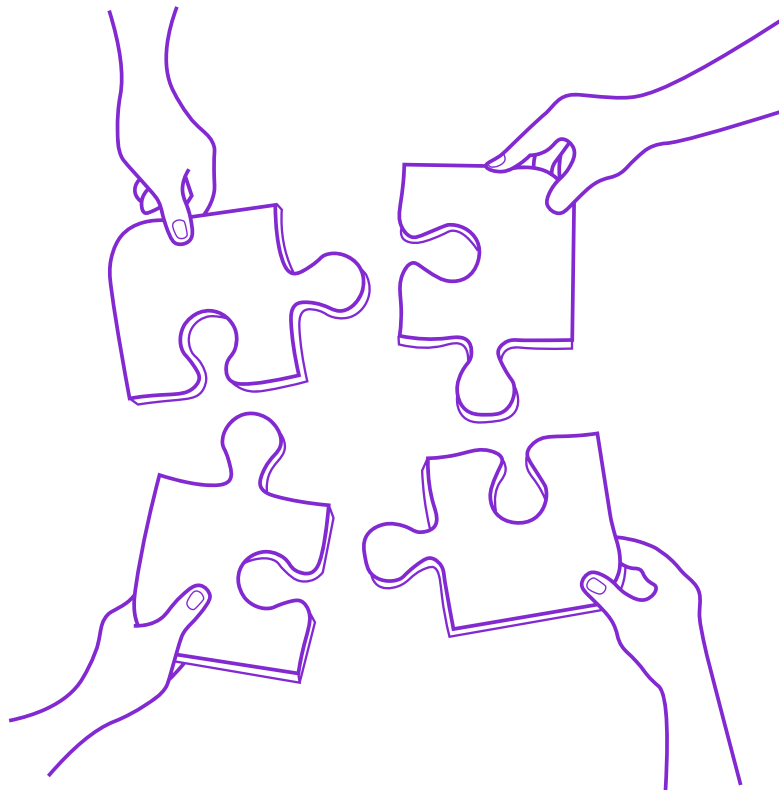
Viitekehysten tavoitteena on auttaa hahmottamaan, millaisesta hallinnoin haasteesta on kysymys. Jos esimerkiksi kyseessä on melko rajattu ja standardoitu tapahtuma, jonka edistämiseen ei löydy yhteistä intressiä, on irrationaalista ajatella, että sitä kehittämään kannattaisi yrittää koota laaja kehittämisverkosto. Sen sijaan tämän tyyppisen kehittämistyön hallinnointiin sopii luultavammin joko se, että valtio tekee itse tai määrää jonkin toimijan tekemään kehittämistyön (hierarkkinen ohjaus) tai ostaa markkinoilta palvelun (markkinaohjaus), eikä lähde etsimään ratkaisua. Ja vastaavasti elämäntapahtuman ollessa laaja ja kompleksinen sekä samaan aikaan useita toimijoita houkutteleva, on todennäköisempää, että verkostomaisilla ratkaisuilla on löydettävissä etuja hierarkkiseen tai markkinaehtoiseen toimintaan verrattaessa.

Yhteistyö osana perustyötä -vaihtoehto tarkoittaa nelikentässä tilannetta, jossa ei ole erityisesti tarvetta verkostomaiselle toiminnalle, vaan asia on parasta ratkaista hierarkkisesti organisoiden tai markkinaehtoisesti. Tällaisella toiminnalla on luontevaa ratkaista kehittämissaaste, joka liittyy suppeaan elämäntapahtumaan, johon ei ole löydettävissä motivoitunutta kehittäjäverkostoa. Tällöin valtio voi helpoiten korjata ongelman suoraviivaisesti markkinaehtoisin tai hierarkkisin keinoin. Tämä toimintatapa on ns. linjatyönä tehtävää kehittämistä ilman tarvetta kompleksisen haasteen yhteiskehittämiseen.

Suppea verkosto kuvaa tilannetta, joka toteutuu esittelemässämme Huolehtivat nuoret -esimerkissä. Tässä tapauksessa kyse on verkostosta, jossa kaupungilla oli vahva intressi tehdä kehittämistyötä, koska ongelma kuuluu selkeästi kaupungin vastuulle. Kaupungilla oli sekä rahoitusmahdollisuus että luonteva verkoston vetovastuu. Mukaan tulevat toimijat olivat kohtuullisen rajattu joukko, joiden keskuudesta pystyttiin löytämään jaettu intressi. Hallintamielellä toiminta ei ollut erityisen haastavaa.

Tuetun verkoston malli voisi sopia esittelemistämme kolmesta verkostosta kuoleman elämäntapahtumaan. Tässä tilanteessa elämäntapahtuma itsessään on kohtuullisen rajattu ja hyvin tunnettu (kesto, transaktiot, toistuvuus), mutta toimijajoukko, joiden asiaa tulisi edistää on hyvin laaja (noin 50 toimijaa julkiselta ja yksityiseltä sektorilta). Tämän tyyppisessä tilanteessa toimijoiden on hyvin vaikea löytää yhteistä tilannekuvaa ja yhteisiä kaikkia osapuolia puhuttelevia hyötyjä ja siten jaettua intressiä. Verkoston veturiksi ei luultavasti löydy mitään tahoja ilman vahvaa ulkoista kannustinta eli rahaa tai pakkoa. Verkostotoiminnan voi siis olettaa tarvitsevan tukea, esimerkiksi tulosohjausta ja virastojen tavoitteisiin kirjaamista tai rahoitusta, toimiakseen tehokkaasti.

Itsenäinen verkosto kuvaa tilannetta, jossa verkostotoimintaan on vahva intressi, ja elämäntapahtuma sekä toimijajoukko on monimuotoinen. Tätä tilannetta voisi kuvata verkostotoimintana sen aidoimmassa muodossa. Aiemmin esittelemämme ihmiskeskeisen kehittämisen periaatteet (esim. luku 3) viittaavat ensisijaisesti tällaiseen tilanteeseen. Itsenäisen verkoston syntyminen edellyttää kuitenkin monien asioiden toteutumista, jotta aidon yhteiskehittämiseen, vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuvan verkoston on mahdollista syntyä ja toimia. Hallintamielessä tämän tyyppistä verkostoa voidaan pitää mielenkiintoisempana, erityisesti sen takia että siinä tarvitaan valtionhallinnolle uusia ohjausmalleja valtiolle tumpien markkinaohjauksen ja hierarkkisen ohjauksen sijaan.



5. HALLINTA- JA JOHTAMIS- MALLIEN VAIHTOEHDOT KÄYTÄNNÖSSÄ

Käymme seuraavaksi läpi ihmiskeskeiseen kehittämiseen tähtäävän verkostomaisen toiminnan käytännön toteutusvaihtoehtoja tarkemmin. Tavoitteena on esitellä perusvaihtoehtoja sekä niiden etuja ja haittoja. Käytännön kokemusten ja myös teoreettisen näkemyksen mukaan verkostomainen toiminta ilman jonkinlaista orkesterin johtajaa tai vähintäänkin avustajaa on haastavaa (Ireland et al 2003; Forbes et al 1998), seuraavaksi esittelemämme hallintamallivaihtoehdot ovat ratkaisuja tähän ongelmaan.

Tarkastelumme keskittyy erityisesti aiemmin esittelemiemme verkostomallien suppea verkosto, itsenäinen verkosto ja tuettu verkosto -tilanteisiin (kuva 12), eli tilanteisiin, joissa elämäntapah-tuman kehittämistä ei pystytä toteuttamaan osana toimijoiden perustehtävää. Näihin tilaisiin tarvitaan jonkinlainen verkoston ohjausratkaisu. Esittelemme ensin allianssimaisen ohjauksen toteutuksen ja sen jälkeen vaihtoehtoja, jossa ohjaus on jollakin muulla organisoinnilla toteutettu (esim. ekosysteemitöimiston avulla) ja lopuksi tarkastelemme systeemisen ohjauksen sovellet-tavuutta.

5.1. Verkosto, jossa allianssi ohjaavassa roolissa

Yksi tapa organisoida verkoston ohjaus on allianssimalli. Kun mietimme erityisesti ihmiskeskeisen toiminnan hallinnointia, on allianssimalli yksi varsin potentiaalinen vaihtoehto. Koska malli ei ole ollut yleisessä käytössä valtionhallinnossa, esittelemme ensin mallin perusteet, ja sen jälkeen tarkastelemme millä tavoin soveltaen allianssimalli voisi toimia ihmiskeskeisessä kehittämisessä. Esittelymme pohjautuu pitkälti raporttiin Allianssimaisen toimintatavan mahdollisuudet (Deloitte & PTC Services, 2022, osa AuroraAI-ohjelman selvitystyötä), jossa tarkastellaan allianssimallin sovellettavuutta elämäntapahtumien palveluiden kehittämiseen.

Mikä on allianssimalli?

Allianssimalli on erityisesti rakennusprojekteissa käytetty sopimusmalli, jossa rakennuttaja, suunnittelija ja urakoitsija muodostavat yhteisen allianssin projektin toteuttamiseksi. Mallissa korostetaan yhteistyötä, avoimuutta ja riskien jakamista osapuolten kesken.

Allianssimallissa on keskeistä yhteisen tavoitteen asettaminen ja sen saavuttamiseen tähtäävä tiivis yhteistyö. Tyypillisesti allianssiin kuuluu ydintiimi, joka koostuu rakennuttajan, suunnittelijan ja urakoitsijan edustajista. Ydintiimi vastaa projektin toteuttamisesta ja tekee yhdessä päätöksiä.

Allianssimallissa sovitaan yleensä kustannustavoitteesta, joka määrittää projektin kustannusarvion. Samoin allianssiin liittyy tyypillisesti kannustinpalkkioita, jotka jaetaan osapuolille projektin onnistumisen mukaan. Jos projektin lopulliset kustannukset ovat alle tavoitehinnan, jaetaan säästöt osapuolten kesken. Jos taas kustannukset ylittyvät, osapuolet vastaavat ylityksistä yhdessä sovitulla tavalla.

Allianssimalli on osoittanut toimivuutensa muun muassa lukuisissa rakennusprojekteissa, infra- hankkeissa ja esimerkiksi Tesoman hyvinvointikeskuksen käynnistämisessä. Malli sopee erityisen hyvin suuriin ja monimutkaisiin projekteihin, joissa on paljon tuntemattomia tekijöitä ja joiden toteuttaminen vaatii osapuolilta tiivistä yhteistyötä.

Allianssimallin perinteinen toteuttaminen ihmiskeskeisessä kehittämisessä voi kuitenkin olla haastavaa erityisesti taloudellisten kannustimien erilaisuuden ja palveluntuottajien vähäisyyden/puuttumisen vuoksi. Käymme seuraavaksi läpi allianssimallin sovellettavuutta erityisesti elämäntapahtumien kehittämisessä.

Allianssimalli sovellettuna elämäntapahtumien sisäiseen kehittämiseen

Selvitystyössä Allianssimaisen toimintatavan mahdollisuudet (Deloitte & PTC Services,

2022) nostetaan esille mahdollisuus toimia perinteisen allianssimallin sijaan allianssimalliin perustuvalla yhteistyömallilla, jossa on otettu huomioon julkishallinnon kehittämisen erityispiirteet. Selkein ero perinteisessä (esimerkiksi rakentamisesta tutussa) allianssimallissa ja julkishallinnolle soveliaammassa allianssimalliin perustuvassa yhteistyömallissa on se, että tarkoitus ei ole hankkia palveluntuottajaa, koska allianssin tilaajaosapuolet huolehtivat kukin omalta osaltaan allianssin tehtävistä. Tähän eroavaisuuteen liittyy muitakin eroja.

Seuraavassa on esitetty näiden kahden mallin eroja.

Ominaisuus	Allianssimalli	Allianssimalliin perustuva yhteistyömalli
1) Allianssiin hankitaan yksi tai useampi palveluntuottaja	Kyllä	Ei
2) Allianssisopimus luo joustavat puitteet osapuolten yhteistyölle	Kyllä	Kyllä
3) Allianssin osapuolia on rajallinen määrä	Kyllä	Mahdollisesti
4) Osapuolten erityisosaamiset otetaan käyttöön heti alusta alkaen	Kyllä	Kyllä
5) Muodostetaan yhteinen organisaatio	Kyllä	Kyllä
6) Kustannuseuranta on läpinäkyvää	Kyllä	Mahdollisesti
7) Keskitytään kokonaisuuteen yhdessä	Kyllä	Mahdollisesti
8) Onnistumisista palkitaan	Kyllä	Mahdollisesti
9) Lopputuloksesta vastataan yhdessä	Kyllä	Kyllä
Noudatetaan allianssimallin periaatteita	Kyllä	Kyllä
Noudatetaan allianssimallin mukaista vaihteistusta	Kyllä	Kyllä
Noudatetaan allianssimallin mukaista päätöksentekoa	Kyllä	Mahdollisesti

Taulukko 4. Perinteisen allianssimallin ja elämäntapahtumien kehittämiseen sovelletun allianssimallin vertailu (Deloitte & PTC Services, 2022)

Allianssimalliin kuuluva yksimielinen päätöksenteko edellyttää sitä, että osallistujia on rajallinen määrä. Elämäntapahtumiin voi puolestaan liittyä laaja joukko eri tahoja, joten päätöksenteko ei voi olla yksimielistä kuin ydinjoukon osalta.

Jos palveluntuottajaa ei hankita, ei ole palveluntuottajan seurattavia kustannuksia eikä siihen liittyvää kannustinjärjestelmää.

Jos kustannukset maksaa yksi osapuoli ja hyöty jakautuu useille, voisi menetelmä olla se, että kustannuksia ja hyötyjä tasataan, kun tulokset ovat selvillä. Samalla onnistumisista on mahdollista palkita.

Organisoituminen elämäntapahtuman ympärille

Elämäntapahtumat, kuten kuolema tai syntymä, ovat hyvin erilaisia kokonaisuuksia, jolloin myös ihmiskeskeisten palveluprosessien kehittäminen edellyttää hyvin erilaisia konkreettisia ratkaisuja. Kehittäminen vaatii elämäntapahtuma-allianssin toimintaedellytysten varmistamista, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi lainsäädännön esteiden purkamista, toimivaltakysymysten selkeyttämistä, toimijoiden roolien ja vastuiden uudelleen tarkastelua sekä mandaattia, mahdollisuuksia ja resursseja kehittää toimintaa. Valtionhallinnolla on mahdollisuus luoda edellytykset lainsäädännön tai periaatepäätösten avulla.

Elämäntapahtuma-alliansseihin voidaan ajatella kuuluvan useimmiten ydinallianssi (tärkeimmät toimijat, joilla kehittämisen omistajuus), hyötyjät (tunnistettava ja sitoutettava mukaan), mahdollistajat (pienempi mutta kriittinen rooli, varmistettava että voivat hoitaa oman osuutensa) ja muut palveluun kytkeytyvät toimijat (mm. kunnat, yritykset, 3. sektorin toimija; informoitava ja etsittävä intressit tulla mukaan kehittämään tai rahoittamaan)

Valtionhallinnon ohjaus

Valtiolla on mahdollisuus vaikuttaa elämäntapahtuma-alliansseihin erityisesti selkeyttämällä tavoitteet ja prioriteetit sekä varmistamalla riittävän resursoinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin.

Tarkasteltaessa valtion roolia kehittämistyössä, ylimmän tason linjauksena voidaan pitää hallitusohjelmaa ja sen toimeenpanosuunnitelmaa. Tärkeimmät kehittämistavoitteet tulisi olla mainittuna siellä. Hallitusohjelmatasolla voitaisiin linjata, mitkä elämäntapahtumat ovat niin merkittäviä, että niiden ratkaisemiseksi tulee käynnistää alliansseja.

Tulosohjauksella puolestaan voisi edistää erityisesti seuraavia asioita:

- Kehittämisprioriteettien kirkastaminen (mm. kustannus/hyöty -arvioon perustuen)
- Toimijoiden yhteisen tavoitetilan määrittäminen (tukea jaettuun näkemykseen)
- Riittävien kehittämisresurssien varmistaminen (mukanaolijoiden resurssit tulee varmistaa)

- Vaikuttavuuden johtaminen (seuranta ja toimenpiteet)
- Toimintaympäristön ohjauksen toimivuus (lait, periaatepäätökset, kannustimet)

Allianssin rahoitus ja kannustimet elämäntapahtumien kehittämisessä

Allianssimallia käytetään perinteisesti hankinnassa, jossa tilaajalla on riittävä rahoitus hankkeen toteuttamiseksi ja osallistujat pyrkivät yhdessä kustannustehokkuuteen. Allianssin rahoitukseen uudentyypisessä elämäntapahtumien tilanteessa voidaan katsoa kuuluvan seuraavat vaiheet:

1. Elämäntapahtuman kehittämisen business casen muodostaminen – mitä olisi säästettävissä ja miten, millaiset olisivat hyödyt eri osapuolille (toteuttajat, kansalaiset, muut), mitä kehittäminen ja toiminnan ylläpito maksaisi, mitä se että ei kehitetä maksaisi.
2. Yhteistyömallin valinta – miten voimme edetä, millaisia organisointitapoja on ja minkä valitsemme, keitä pitää saada mukaan, miten toimintaa ohjataan.
3. Rahoitusmallin valinta – miten hyödyt jakautuvat ja miten kustannukset katetaan, vaihtoehtoina esim. hyödyn mukaan tai toimijoiden budjettien suhteessa, valtion kehittämisrahoitus, EU-rahoitus, palvelumaksut.
4. Kustannusten ja hyötyjen johtaminen – aktiivinen seuranta hyödyistä ja kustannuksista eri osapuolille, toiminnan priorisointi kustannustehokkuuden mukaan.

Perinteisessä allianssimallissa kannustinjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: tavoitekustannuksesta ja tulostavoitteista. Kustannukset koostuvat allianssin palveluntuottajien palveluista, jotka tilaaja maksaa. Tulostavoitteet liittyvät hankkeen laatuun. Mikäli elämäntapahtuma-allianssissa on mukana allianssimallin perustapaan palveluntuottaja (allianssimalli), tällainen kannustinjärjestelmä on toimiva vaihtoehto. Jos kustannukset kohoavat liian korkealle tai laatu on heikkoa, kaikki kärsivät. Vastaavasti jos kustannukset pysyvät kurissa ja laatu on hyvää, kaikki hyötyvät. Jos allianssissa ei ole palveluntuottajaa (allianssimalliin perustuva yhteistyömalli), ei ole palveluntuottajan kustannuksia, joita voisi seurata. Tällöin allianssissa on vain ”tilaajaosapuolia”. Jos kaikki toimijat vastaavat ainoastaan omista kustannuksistaan ja saavat myös kustannuksia vastaavat hyödyt pääosin itselleen, ei kustannuksia ole välttämättä tarpeen seurata kovin yksityiskohtaisesti. Mikäli osapuolet vastaavat omista kustannuksistaan, mutta hyödyt kohdistuvat muihin osapuoliin, pitäisi kustannuksia tasata hyötyjen mukaan (Deloitte & PTC Services, 2022)

Allianssimaisen toimintatavan mahdollisuudet ja rajoitukset elämäntapahtumissa

Yhteenvedona voidaan todeta allianssimallin soveltamisesta elämäntapahtumien kehittämiseen seuraavat havainnot:

- Elämäntapahtumiin kytkeytyy usein lukuisia toimijoita, alliansseissa on yleensä ollut yksi tai muutama tilaaja, joiden intressit ovat lähtökohtaisesti samansuuntaisia. Tämä aiheuttaa haasteita.
- Allianssimallissa yhteinen ongelmanratkaisu on kytkeytynyt usein teknisen ratkaisun ja siihen liittyvien kustannusten äärelle, jotka tilaaja ja palveluntuottaja ovat pyrkineet ratkaisemaan yhdessä. Elämäntapahtumien ratkaiseminen on monimutkaisempaa.
- Elämäntapahtumiin kytkeytyvien palveluprosessien sujuva toteuttaminen saattaa edellyttää lainsäädännön muuttamista, mikä ei yleensä ole ollut tarpeen allianssimallilla toteutetuissa hankkeissa.
- Allianssimallilla toteutetut hankkeet ovat olleet usein kertaluontoisia hankkeita, joita varten on perustettu yhteinen tilapäinen organisaatio omine päätöksentekomekanismeineen ja siten toiminta on irrotettu muusta organisaatiosta. Ihmislähtöisen on luonteeltaan enemmänkin pidempiaikainen yhteiskehittämisprosessi.

Tästä syystä perinteisen allianssimallin soveltaminen sellaisenaan voi olla usein tarpeettoman raskasta ja haastavaa. Hedelmällisempää on hahmottaa sovelletun allianssimaisen yhteistyön mahdollisuuksia elämäntapahtumiin perustuvien palveluprosessien kehittämisessä (Deloitte & PTC Services, 2022).

5.2. Verkosto, jossa ohjaus toteutettu muulla kuin allianssimallilla

Ihmiskeskeisen toiminnan kehittämiseen voidaan löytää myös muita ohjausvaihtoehtoja kuin edellä kuvattu allianssimallinen ohjaus. Selvitystyön haastatteluissa, työpajoissa ja kirjallisuuskatsauksessa nousi esille ajatuksia, että verkoston ohjauksessa voisi hyödyntää myös:

1. ekosysteemitöimistöä
2. virtuaalista hallinnointitiimiä tai
3. ihmiskeskeisyysvaltuutettua

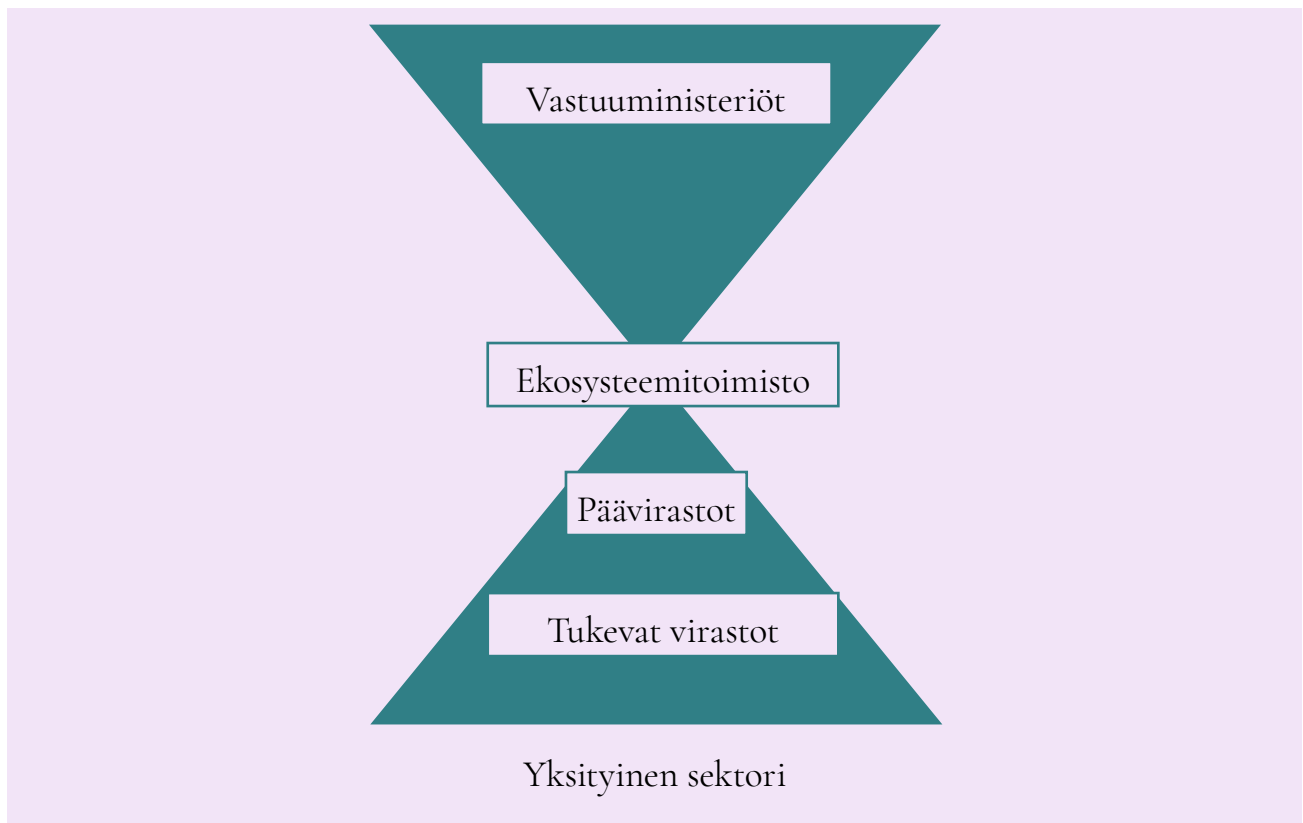
Kehittämistoiminnan ohjausta mietittäessä on hyvä pitää mielessä luvussa 3 esittelemämme hyviksi todetut kehittämisen periaatteet, kuten se, että hallinnointi ei olisi hyvä olla suoraan yhden hallinnonalan vastuulla ja että kehittämistoiminnan tavoitteet tulee olla selviä mukana olevalle joukolle.

Mikäli verkoston ohjaukseen otetaan mukaan jokin toimija (ekosysteemitöimisto, virtuaalinen hallinnointitiimi tai ihmiskeskeisyysvaltuutettu), sen rooliin voisi kuulua muun muassa keskustelut kehittämisteemaan liittyvien vastuuministeriöiden ja virastojen kanssa ihmiskeskeisen kehittämisen tavoitteista siten, että ne voitaisiin ottaa huomioon tulossopimuksissa. Ja kun tavoitteet olisi päätetty, toimija olisi tukemassa virastoa tavoitteisiin pääsemisessä ja siten rahoituksen saamisessa. Käytännössä keskusteluun tulisi osallistua useampien ministeriöiden ja virastojen samaan aikaan, koska ihmiskeskeinen kehittämistyö koskee yleensä useampaa hallinnonala ja virastoa.

Mikäli toimintaa ohjattaisiin *ekosysteemitöimiston* roolissa, sen roolin voisi ottaa jokin olemassa oleva toimija, kuten kestävästä kehitystä tukeva valtionyhtiö Motiva, jonka toimenkuvaan kuuluu myös hallinnon muutosta vauhdittavien toimintamallien sekä verkostotoiminnan edistäminen. Tai mikäli sen painoarvoa haluttaisiin lisätä, se voitaisiin koota ministeriöiden, virastojen ja yritysten edustajista. Toisaalta osallistujien kokoaminen eri ministeriöistä ja virastoista saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa toimija olisi vain ministeriöiden perustoiminnan jatke, jonka toiminta ohjautuisi ministeriöiden voimasuhteiden ja intressien mukaan. Siksi vaihtoehdot, että ekosysteemitöimisto perustetaan uutena riippumattomana toimijana tai sen roolin ottaa hallinnon ulkopuolinen toimija, voisivat taata sille paremmat edellytykset johtaa kehitystä ihmisten tarpeet, ei hallinnon voimasuhteet ja perinteiset toimintamallit, edellä.

Mikäli toimittaisiin *virtuaalisella hallinnointitiimillä*, tälle toiminnalle pitäisi jyvittää aikaa ja resursseja mukanaolevien eri osapuolten tekemisestä. *Ihmiskeskeisyysvaltuutettu* (vrt. tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja muut valtuutetut) taas olisi jo muusta toiminnasta tuttu malli asian edistämiseen, mutta senkin toiminta kaipaisi lisäresursseja ja sitoutumista muista olemassa olevista organisaatioista toimiakseen.

Ekosysteemitöimiston tai vastaavan kehittämisorganisaation roolia voidaan havainnollistaa seuraavalla kuvalla:



Kuva 13. Ekosysteemitöimiston rooli kehittämistyössä

Ekosysteemitöimiston tärkeimpiä tehtäviä olisi:

1. Tavoitekeskustelujen fasilitointi ministeriöiden ja virastojen kanssa
2. Tavoitteiden ja kannustimien yhdenmukaistaminen eri elämäntapahtumiin liittyen
3. Tuloksellisuuden seuranta

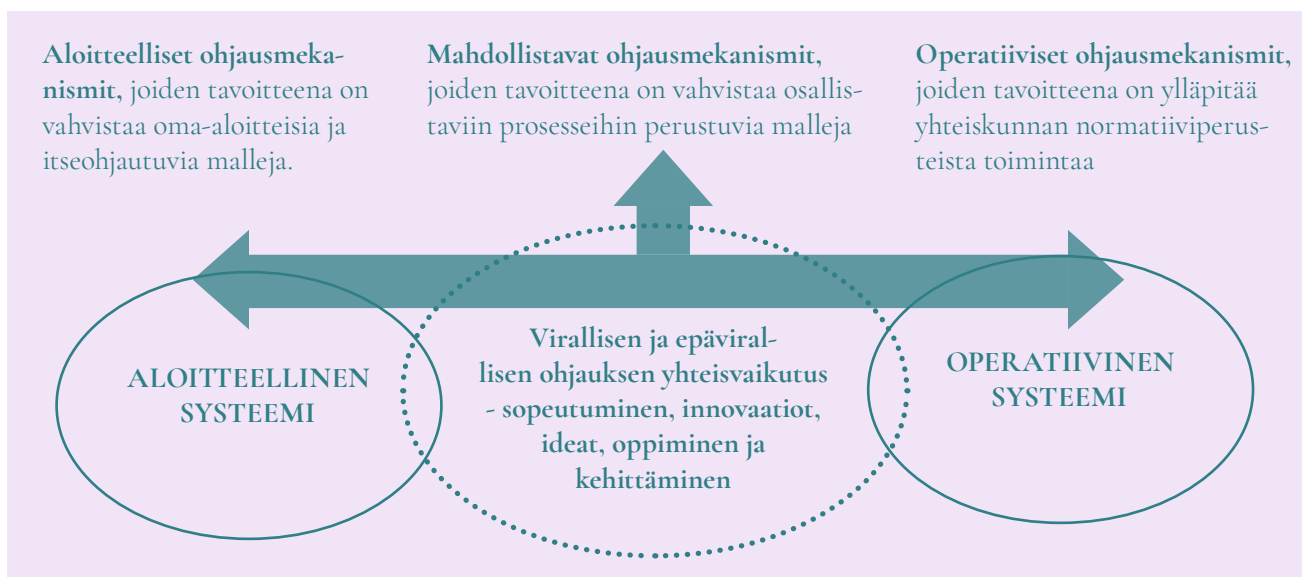
Ekosysteemitöimistolla tulisi olla tilannekuva meneillään olevan kehittämisen kokonaiskuvasta sekä yksittäisten elämäntapahtumien kehittämisestä. Sen tulisi olla puolueeton toimija, joka auttaa suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Vaikuttavimmin toimiakseen ekosysteemitöimistolla tulisi olla valtaa päättää asioista, ja rahoitus elämäntapahtumien kehittämiseen tulisi vain toimiston kautta. Tällöin VM rahoittaisi toimistoa ja ekosysteemitöimisto kanavoisi rahan elämäntapahtumien kehittämiseen. Elämäntapahtumien kehittämisen raportointi olisi myös vain toimiston suuntaan, ei esimerkiksi usealle ministeriölle ja

kaupungille. Tässä toimintamallissa ministeriöiden ei myöskään tulisi ohjata ekosysteemi-toimiston ohi elämäntapahtumien kehittämistä. Tämä malli olisi suuri hallintamallien uudistus, ja toimiakseen se vaatisi myös vanhojen mallien purkamista muun muassa rahoituksen jakamisen suhteen. Jotta uusi malli voisi toimia, pitäisi vanhat toimintamallit lopettaa.

5.3. Verkosto, jonka ohjauksessa korostuu systeemisen ohjauksen periaatteet

Kun halutaan kehittää elämäntapahtumia kokonaisuutena, on ohjauksen kohteena monimutkainen systeemi. Kompleksisuuden lisääntyminen on haaste valtion perinteisille ohjaukskeinoille (lait, normit, resurssiohjaus), koska niiden liian vahva soveltaminen saattaa heikentää ohjauksen kohteen omaehtoista toimintaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ohjaamalla liian tiukasti uusia liikkumisen ja tavarantoimituksen muotoja (sähköpotkulaudat, kaupunkipyörät, alustatalous, robottilogistiikka), saattaa kaupallisten toimijoiden kiinnostus loppua ja koko markkina jäädä syntymättä. Laajassa kokonaisuudessa johonkin toimijaan kohdistettu ohjaus voi vaikuttaa yllättävästi jonkin toisen toimijan tekemiseen. Kompleksisessa ympäristössä ohjauksen tulisi mahdollistaa organisaatioiden sopeutuminen tavoitteiden suuntaan, jolloin voi syntyä oppimista ja uusia innovaatioita. Ohjauksen päätarkoitus ei ole tällöin ohjata konkreettisesti, vaan mahdollistaa systeemien, organisaatioiden ja yksilöiden omaehtoinen toiminta tavoitteiden saavuttamiseksi. (Vartiainen et al 2021).

Kuvassa 14 on esitetty ohjauksen systeeminen malli (Vartiainen et al 2021). Systeemisen ohjauksen voidaan katsoa koostuvan kolmesta keskenään vuorovaikutuksessa olevasta sistemistä ja näiden toiminnan kautta muodostuvista ohjauksen mekanismeista.



Kuva 14. Ohjaus kompleksisessa maailmassa (Vartiainen et al 2021, s. 65)

Käytännössä kompleksisten tilanteiden edistämiseksi pitää luoda puitteet, jotka houkuttelevat toimijoita tiettyyn suuntaan. Toiminnan kehittymistä voi ajatella solujen itsenäisenä toimintana kohti tiettyä päämäärää osana määriteltyä kokonaisuutta. Perinteinen kontrolli ei voi silloin olla liian vahvaa, vaan tärkeimpiä ohjauksen asioita on tällöin tukea toimijoiden tilannekuvan saamista, (tiedonkulkua ja informaation saamisessa esim. avoimen data avulla), tarjota mahdollisuuksia yhteistyöhön ja luoda kannustimia haluttuun suuntaan eteneeseen (organisaatioiden ja yksilöiden kannustimet). Voimme ottaa esimerkiksi ohjaushaasteet ”miten kasvatan lapsestani kunnon kansalaisen” tai ”miten perhe on onnellinen”, jolloin huomaamme jo näissä varsin suppeissa mutta silti riittävän kompleksisissa tapauksissa, että harva uskoo pelkän operatiivisen ohjauksen olevan vaikuttavin ohjauskeino. Sen sijaan tukeutuisimme varmasti myös aloitteellisuuden ja itseohjautuvuuden korostamiseen.

Kompleksisessa ympäristössä kokonaisuuden merkittävä muutos voi alkaa jostakin yksittäisestä, aluksi pieneltä vaikuttavasta kehitysaskelista. Esimerkiksi älypuhelimien yleistymisen on luonut mahdollisuuden peliteollisuuden kasvulle ja alustatalouden kehittymiselle, mutta samalla se on tehnyt osan paperiteollisuudesta tarpeettomaksi sekä muuttanut ihmisten äänestyskäyttäytymistä ja demokratian toimintaa. Samoin pienikin muutos ihmisten asenteissa tai arvoissa, saattaa olla se, mikä käynnistää laajan systeemisen muutoksen. Sähkön hinnan raju hetkellinen nousu Ukrainan sodan seurauksena sai ihmiset kiinnostumaan energiatehokkuudesta ja myös tekemään siihen vaikuttavia toimia. Sama tapahtuma muutti myös ihmisten asumistoiveita ja siten koko asuntomarkkinaa.

Ajateltaessa ohjausmahdollisuuksia, vaikuttamalla esimerkiksi ihmisten asenteisiin liikkumiseen, syömiseen tai alkoholinkäyttöön, voidaan vaikuttaa ratkaisevasti terveydenhuoltoon. Esimerkiksi tupakoinnin muuttuminen muodikkaasta enemmänkin noloksi, on vähentänyt osaltaan sairauksia. Tässä kehityksessä valtiolla on ollut oma roolinsa mm. markkinoinnin säätelijänä. Esimerkiksi liikunnan lisäämisen tai syömiseen ohjauskeinot ovat olleet melko perinteisiä, keinovalikoimaan voitaisiin ottaa mukaan vaikka vaikuttavuusrahaston kautta toteutettavaa voimakkaampaa some- kampanjointia asenteiden muuttamiseksi, mikä voisi johtaa parhaimmillaan Pohjois-Karjala projektin kaltaiseen laajaan muutokseen. Tällaisilla muutoksilla voi olla hyvin laajat vaikutukset moniin elämäntapahtumiin ja ne voivat tehdä monet nyt raskaasti ja perinteisesti ohjatut palvelut lähes tarpeettomiksi.

Peilattaessa tätä logiikkaa kuvion 14 systeemisen ohjauksen viitekehukseen, ohjauksessa voisi panostaa *aloitteellisen systeemin* kehittämiseen sekä organisaatioiden että yksilöiden tasolla. Tässäkin toiminnassa voidaan hyödyntää aiemmin esitellyn kolmen ohjausmekanismin keinoista markkinaohjauksen ja sosiaalisen ohjauksen keinoja, hierarkkisen ohjauksen keinot puolestaan kuuluvat lähtökohtaisesti *operatiivisen systeemin* piiriin.

Aloitteellisen systeemin kehittäminen tarkoittaa muun muassa ajattelumallien muuttamista. Ajatteluun ja asenteisiin vaikuttaminen voi poistaa tarpeen perinteisiltä ohjauskeinoilta ja tuotannon tehostamiselta. Jonkun tehtävä esimerkiksi kaupunkiorganisaatiossa voi olla

siten markkinointiviestinnän ja muiden keinojen kautta vaikuttaa johonkin asenteeseen, jonka uskotaan olevan ratkaiseva ihmisten hyvinvoinnin kannalta. Varmuudella merkittäviä asenteita ihmisille itselleen ja kaupungin toimivuudelle ovat esimerkiksi asenteet syömistä, liikkumista ja alkoholin käyttöä kohtaan. Pienetkin muutokset näissä asenteissa saavat aikaan merkittäviä muutoksia hyvinvoinnissa ja taloudessa. Liikuntapalveluiden toimialajohdajan tehtävän lisäksi kaupunki voisi hyötyä liikunnan asennejohtajasta. Samoin kuoleman ekosysteemi esimerkkiimme peilaten, tämän elämäntapahtuman toimivuuden edistämiseksi yksi keskeinen kehittämiskeino voisi olla ihmisten toimintaan vaikuttaminen heidän ollessaan vielä elossa, esimerkiksi kannustamalla heitä jakamaan pankki- ja vakuutus- sekä muita kuolemassa tarvittavia tietoja lapsilleen. Vastaavasti rakennuskantamme ongelmia voisi helpottaa säätelyn lisäksi ihmisten asenteiden muuttaminen asuntojen rakentamista ja huoltoa kohtaan.

Verrattaessa julkisen sektorin vaikuttamistyötä yritysten vastaavaan, se on pääsääntöisesti erittäin heikkoa. Yritykset saavat meidät halutessaan vaikka rullaluistelemaan tai SUP-lauttailemaan tai ostamaan heidän määrittelemiään joulun hittituotteita aina kun ne niin haluavat. Kyse on niille vain viestinnän kohteen, kanavan ja viestin määrittämisestä ja rahallisesta panostuksesta. Usein yritykset käyttävät esimerkiksi 10 % yrityksen budjetista palvelunsa markkinointiin, monet kasvuyritykset yli 50 %, ja markkinointiviestinnän vaikuttavuutta arvioidessa hyödynnetään kehittyneitä analytiikkaa vaikuttavuuden varmistamiseksi. Julkishallinnossa pääsääntöisesti oletetaan, että mitään asenteisiin tai käyttäytymiseen vaikuttamista ei kannata tehdä, tai jos sitä tehdään, sen tekee parhaiten virkamies.

Seuraavassa on kuvattu esimerkki siitä, miten elämäntapahtumaa – tässä tapauksessa 2-tyypin diabetekseen sairastumista – voisi ohjata täysin uudella tavalla vaikuttavuusrahaston kautta. Esimerkki kuvaa sitä, miten ohjausta voidaan keskittää käyttäytymisen muuttamiseen, ei oireiden hoitoon, mikä on systeemisen muutoksen ja systeemisen ohjauksen olennainen teema.

Esimerkki terveyden edistämiseen - vaikuttavuusrahasto

Suomalaiset heikentävät vapaaehtoisesti omaa ja yhteiskunnallista hyvinvointia huonoilla elintavoillaan. Erityisesti syömis- ja liikkumistottumusten muutoksella olisi saavutettavissa valtavia muutoksia ihmisten henkilökohtaiseen terveyteen ja valtion kustannuksiin.

Kansallisen FinSote 2017–2018 -tutkimuksen mukaan suurin osa suomalaisista aikuisista on painoindeksin mukaan ylipainoisia. Lihavuus lisää selvästi riskiä sairastua muun muassa 2-tyypin diabetekseen, sydän- ja verisuonitauteihin, tuki- ja liikuntae-

linsairauksiin, dementiaan, masennukseen, uniapneaan, kihtiin, sappi- ja haimasairauksiin sekä useisiin syöpiin.

Valtion budjetista merkittävä osa kuluu ylipainosta ja huonoista elintavoista johtuvien sairauksien hoitamiseen. Pelkästään 2-tyypin diabeteksen, jota Suomessa sairastaa jo yli puoli miljoonaa, aiheuttamat kokonaiskustannukset olivat vuonna 2011 yli 2,5 miljardia euroa (Diabetesliiton tutkimus; terveydenhoitomenot ja heikentynyt tuottavuus). Verrattaessa vaikka norjalaisiin, 2-tyypin diabetes ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat Suomessa noin kaksinkertaiset, eikä ero johdu geeneistä.

UKK-instituutin arvion mukaan liikkumattomuuden vuosittaiset kustannukset ja tuottavuuden menetykset ovat 3,2–7,5 miljardia euroa. Eli jopa noin 12 % valtion budjetista tai yli kolmannes sote- kustannuksista.

Tarkkoja euromääriä on vaikea arvioida, mutta kokonaisuutena ihmisten omat valinnat ja niistä seuraavat kustannukset ovat suurin yksittäinen tekijä sekä henkilökohtaisen hyvinvoinnin rapauttajana että valtion köyhdyttäjänä.

Mikä on vaikuttavuusrahasto?

Vaikuttavuusrahasto, tunnetaan myös nimellä SIB (Social Impact Bond), on rahoitusväline, joka pyrkii tuottamaan sekä sosiaalista että taloudellista arvoa. SIB:n peruseriaate on yhdistää yksityisen sektorin investointeja sosiaalisiin hankkeisiin, jotka tuottavat mitattavia tuloksia. SIB toimii seuraavasti:

Tavoitteen määrittely: Julkinen sektori tai muu rahoittaja (esim. kunnat, valtio tai järjestöt) määrittelee sosiaalisen ongelman, jonka haluaa ratkaista tai vähentää.

Sopimus: Julkinen sektori tekee sopimuksen palveluntarjoajan (usein järjestö, yritys tai muu toimija) kanssa, joka toteuttaa hankkeen. Sopimuksessa määritellään tavoitteet, miten niitä mitataan sekä mahdollinen palkkio, jos tavoitteet saavutetaan.

Yksityinen sijoittaja: Yksityinen sijoittaja tai sijoittajat rahoittavat hankkeen alkuun. Tämä tarkoittaa, että julkinen sektori ei maksa mitään ennakolta, vaan vasta kun tavoitteet on saavutettu.

Suoritusperusteinen maksu: Jos hankkeen tavoitteet saavutetaan (tai ylitetään), julkinen sektori maksaa sijoittajalle takaisin sijoituksen sekä mahdollisen tuoton. Jos tavoitteita ei saavuteta, sijoittaja menettää sijoituksensa tai osan siitä.

Tulosten mittaaminen: Ulkopuolinen arvioija voi olla mukana mittaamassa hankkeen tuloksia ja varmistamassa, että ne todella tuottavat sovitun sosiaalisen vaikutuksen

Miten terveyden edistämisen vaikuttavuusrahasto toimisi?

Rahaston hyödyn saaja eli ns. ostaja voisi olla valtio (STM), hyvinvointialue/alueet tai kaupunki. Palveluiden rahoittajana voisi olla esim. eläkeyhtiöt, kaupungit, suuret työnantajat, ja terveyttä edistävät järjestöt, joilla kaikilla olisi selvä intressi terveyden edistämiseen, Euroopan investointirahasto sekä yksityiset sijoittajat Suomesta ja ulkomailta (taloudellinen intressi ja mahdollinen halu vaikuttaa yhteiskunnallisesti)

Rahaston tulisi saada aikaan selvä ajattelun ja toiminnan muutos. Tähän muutostyöhön rahasto voisi valjastaa palvelun tuottajiksi esimerkiksi viestintä- ja markkinointitoimistoja, somevaikuttajia, urheiluseuroja, kouluja, seurakuntia, järjestöjä ja liittoja, kuntia, sekä kaikki sellaisia tahoja, jotka voisivat osallistua asian edistämiseen joko taloudellista korvausta vastaan ja muusta motivaatiosta olla mukana. Lisäksi projekti tarvitsee hankehallinnoijan eli operaattorin, joka voi olla esim. yritys tai muu yhteisö.

Miten tavoitetta mitattaisiin?

Selkein mittari voisi olla uusien diabetes-2 tapausten ilmaantuvuus. Parhaimmillaan tätä mitattaisiin koko väestön osalta, ei vertailuryhmään peilaten. Muita mittareita voisi olla esim. lääkehoidossa olevien määrä tai sairaalahoidon mittarit. Esimerkkejä selkeistä ja helposti mitattavista, mutta ei suoraan diabetekseen liittyvistä hyvinvoinnin mittareista, voisi olla esim. varusmiesten painoindeksi tai cooper-tulos.

Esimerkkejä vaikuttamiskeinoista?

Liikkumisen lisäämisen ensimmäisiä keinoja voisivat olla vaikka kaikkien hissien viereen laitettava tarra, jonka viesti olisi ”portaiden kävely parantaa terveyttä ja säästää sähköä”. Tai monet muut vastaavat pienet nudging eli tuuppauskeinot sekä syömiseen että liikkumiseen liittyen. Toteutettuna valtakunnallisesti pientenkin tekojen vaikutukset tuntuvat.

Viestintäkampanjoihin voisi ottaa mallia vaikka erinomaisesta asenteita ravistelleesta ”Kännissä olet ääliö” -kampanjasta, jonka moni muistaa edelleen käsilaukkuun oksentavasta tytöstä. Moni muistaa myös miten pelastaudutaan heikoilta jäiltä. Viestinnän suhteen rahasto voisi toteuttaa kymmeniä tai satoja kampanjoita eri osatavoitteisiin ja eri kohderyhmiin liittyen (nuoret, työikäiset, vanhukset, riskiryhmät, raskaana olevat jne.).

Rahaston pitäisi pyrkiä kokonaisvaltaiseen muutokseen Pohjois-Karjala -projektin tai ns. Islannin mallin tapaan. Pohjois-Karjala -projektin on arvioitu säästäneen 250 000 ihmishenkeä. Islannin malli muutti Euroopan eniten juovan nuorison 10 vuodessa Euroopan raittiimmaksi.

Parhaimmillaan rahasto voisi saada aikaan selkeän asenteen muutoksen ja sitä seuraavan toiminnan muutoksen, ja lopulta itseään vahvistavan elintapojen positiivisen kierteen nykyisen negatiivisen kierteen sijaan. Tämä muutos on onnistunut esimerkiksi tupakoinnin ja alkoholin osalta, coolista tuli uncool, se voisi onnistua myös syömisen ja liikkumisen suhteen.

Rahaston koko ja tulosten hinnoittelu

Parhaimmillaan hanke olisi koko maata koskeva ja sen tavoittelema potentiaalinen hyöty ja säästö yhteiskunnalle mitattaisiin sadoissa miljoonissa tai miljardeissa. Esimerkiksi uusien 2-tyypin diabetestapausten ilmaantuvuuden vähentäminen 10 prosentilla olisi varovaisesti arvioiden yli 200 miljoonan euron vuosittainen säästö yhteiskunnalle. Voisi olettaa, että hyödyn saaja olisi valmis maksamaan vähintään kymmeniä miljoonia, mikäli rahasto saavuttaa tavoitteensa. Mikäli tavoitteisiin ei päästäisi, riskin kantaisivat sijoittajat.

Suomessa on tehty lukuisia poikkihallinnollisia kokeiluja, joiden tarkoitus ja usein tuloksetkin ovat olleet hyviä, mutta ne eivät pääsääntöisesti ole tuottaneet pysyvää vaikuttavuutta. Systemistä muutosta ei pääsääntöisesti ole tapahtunut, koska vanhat rakenteet, talousohjaus ja tavoitteet ohjaavat toiminnan helposti takaisin vanhoihin uomiinsa. Ihmisen hyvinvointi on laaja horisontaalinen teema, hallintomme vastaavasti Venäjän vallan aikainen siilomainen tuotantokoneisto, johon on sisäänrakennettu osaoptimoinnin kannustimet. Ilman rohkeita uusia kokeiluja, kokeiluista opitun tiedon hyödyntämistä kehittämistyössä ja samaan aikaan vanhojen rakenteiden purkamista, on vaikea luoda aitoja systeemiä muutoksia.

6. OHJAUKSEN TASOT JA HAASTEET

Tässä viimeisessä kappaleessa esittelemme ajatuksen siitä, miten kehittämisen ohjauksen tulisi toimia eri tasoilla - strategisesta operatiiviseen toimintaan ja kehitystyön kohteiden valinnasta käytännön kehittämistoimiin asti.

Ihmiskeskeisen kehittämisen ohjaukselle voidaan löytää luontevat tasot strategisesta operatiiviseen. Kun tarkastelemme elämäntapahtumien kehittämistä kehitystyön kohteiden valinnasta käytännön toimiin asti, pitää toiminnassa olla mukana ainakin seuraavien roolien toimijoita. Tässä yhteydessä on huomattava, että jokin taho voi toimia useassa roolissa, tai jossakin roolissa saatetaan tarvita isompi joukko toimijoita. Seuraavassa on hahmoteltu vastuiden eri tasoja.

- 1. Hallitusohjelman ja hallituksen muiden päätösten** tulee muodostaa *ylin strateginen linjaus ihmiskeskeisyyden edistämiseksi*. Hallitukselta tulisi saada kehittämisen päälinjat, esimerkiksi mitkä elämäntapahtumat ovat kehittämisen pääpainossa tai millaiset ovat ihmiskeskeisen kehittämisen periaatteet ja resursointi.
- 2. Elämäntapahtumien portfolion** kehittämiseen liittyvä *kokonaisuuden hallinta* on hallitusohjelman jälkeen seuraavan tason vastuu. Jonkin tahon tulee pitää yllä tilannekuvaa, millä tasolla eri elämäntapahtumat ovat kehittämisen suhteen tällä hetkellä, missä kehittämistyötä tarvittaisiin eniten, mitkä elämäntapahtumat tulisi nostaa kehittämisen piiriin, mihin elämäntapahtumiin tulisi panostaa enemmän/vähemmän ja millainen vaikuttavuus milläkin kehittämistyöllä on ollut. Toisin sanoen jonkun toimijan pitää hallita kehittämisportfoliota. Kehittäväksi tuli luonnollisesti nostaa kansalaisten palvelun ja hallinnon toimivuuden kannalta vaikuttavimmat elämäntapahtumat, joskin kehittämistyön alkuvaiheissa ei varmasti kannata tarttua ensin kaikkein vaikeimpiin elämäntapahtumiin, vaan kehittämistä voi harjoitella ensin helpommilla tapauksilla. Tähän rooliin voisi ajatella esimerkiksi ryhmää, jossa on osallistujia useasta ministeriöstä ja kehittämisorganisaatioista sekä mahdollisesti poliittisia päättäjiä. Kokonaisuuden hallinnassa tulee ottaa kantaa siihen, onko esimerkiksi muutto toiselle paikkakunnalle, lapsen syntymä tai vankilasta vapautuminen sellaisia elämäntapahtumia, joita erityisesti edistetään vai kenties jotkut muut. Kehittämisportfolion ohjaus tulee sovittaa kehittämisen ylätavoitteisiin ja käytännön kehittämistyöhön sopivaksi, apuna tässä toiminnassa voisi olla jonkinlainen ihmiskeskeisyystoimija (valtuutettu tai muu toimielin, ks. luku 4), toisin sanoen, kehittämisportfolion tulee vastata hallitusohjelman tavoitteita (ylätaso) ja sen tulee olla linjassa virastojen tavoitteiden ja niiden tekemän operatiivisen toiminnan kanssa (operatiivinen taso).
- 3. Yksittäisen elämäntapahtuman kehittämisen vastuu** tulee olla jollakin taholla. Eli jonkun organisaation/ryhmän/verkoston, tulee olla vastuussa elämäntapahtuman (esim. muutto) kehittämisestä niin sanotusti palvelun omistajana ja tämä taho vastaa siitä että kansalaiset saavat elämäntapahtumaan liittyvää hyvää palvelua. Tätä vastuuta ei yleensä tällä hetkellä ole löydettävissä koska kokonaisvastuuta ei ole, vaan vastuut jakautuvat useille ministeriöille. Tähän rooliin voi sopia aiemmin esittelemämme verkostomallinen organisoituminen, minkä toiminnan tavoitteiden asettamisessa ja toiminnan kehittämisessä voi olla tukena esimerkiksi ihmiskeskeisyysvaltuutettu tai ekosysteemitöimistö tai toiminta voi olla allianssimaista (ks. luku 4). Tässä verkostossa olisi hyvä olla edustajia useammasta

kuin yhdestä ministeriöstä ja virastosta sekä mielellään jossakin roolissa myös muita osallistujia esimerkiksi yrityksistä tai järjestöistä.

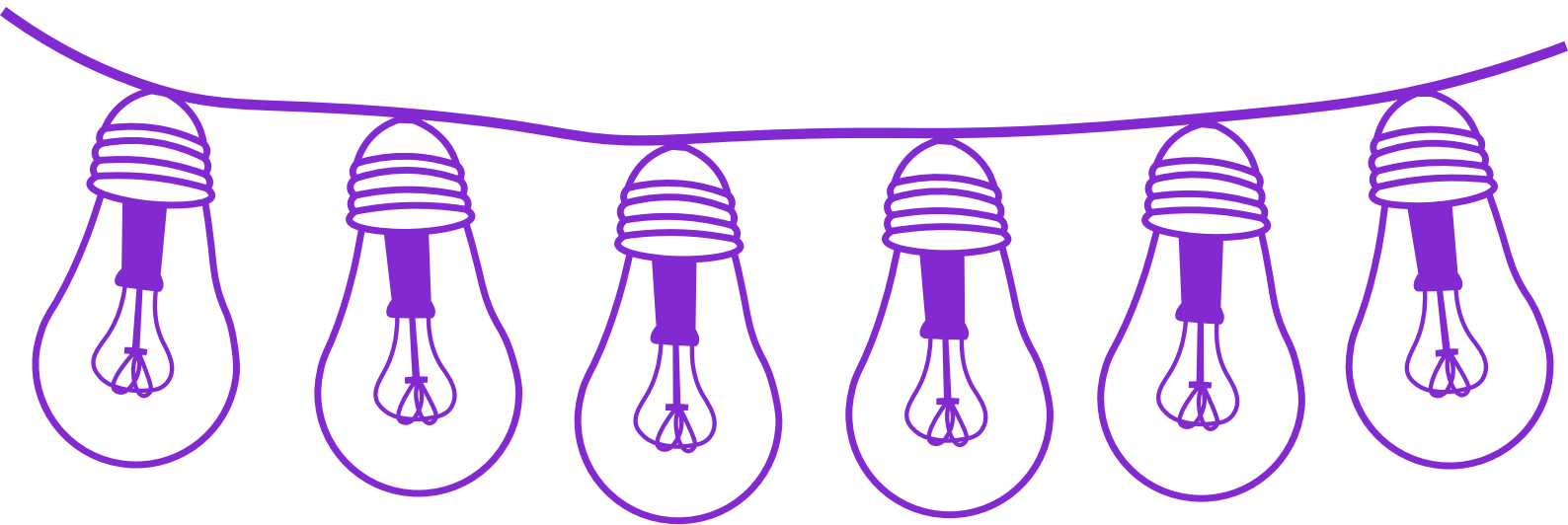
4. Vastuu elämäntapahtuman vaiheen kehittamisestä on elämäntapahtuman kehittämistyön vastuiden seuraava vaihe, kuten esim. muuttoon liittyvien rekisteri-ilmoitusten tallentaminen ja jakaminen muille osapuolille. Nämä vastuut jakaantuvat verkoston toimijoille niiden roolien ja substanssiosaamisten mukaan, lähtökohtaisesti parhaiten niistä pääosin vastaaville virastoille, esim. muuton rekisteri-ilmoitusten vaiheen vastuu kuuluisi DVV:lle.

Kappaleessa 3.3 on esitelty rakenteellisia ratkaisuja, joita verrokkimaat ovat ottaneet käyttöön ihmiskeskeisen kehittämisen hallinnoimiseksi. Nekään eivät luonnollisesti vastaa kaikkiin ohjauksen haasteisiin, joita ihmiskeskeiseen kehittämiseen liittyy. Ohjauksen toteuttamista mietittäessä voidaan nostaa haasteiksi vähintäänkin seuraavat teemat:

- *Miten ohjata riittävän vahvasti monimutkaista kokonaisuutta?* Esimerkiksi, miten varmistetaan erityisesti tilanteissa, joissa toimijoiden itseohjautuvuus on heikkoa sekä tavoitteet mahdollisesti muun tekemisen kanssa ristiriitaisia, että ihmiskeskeinen kehitys etenee oikeaan suuntaan? Valtion tulisi näissä tilanteissa miettiä monipuolisemmin ohjauksen eri keinoja. Olennaista on löytää relevantit ja mielellään yksinkertaiset tavoitteet ja niille seurantakeinot. Samaan aikaan on hyvä miettiä systeemisen ohjauksen mahdollisuuksia lisätä toimijoiden omaehtoista ohjautuvuutta. Riippuen kehitettävän elämäntapahtuman luonteesta (ks. kuva 12), voi suositeltava organisoituminen ja ohjaus olla hyvin erilaisia.
- *Miten organisoida muutoksen vaatima yhteistyö?* Ministeriöiden on asetettava samaan aikaan useita virastoja koskevat kehittämistavoitteet sekä niille kannustimia. Tämä tehtävä ei ole helppo, ja se vaatii aiempaa laajempaa yhteistyötä. Avuksi olisi käytännössä saatava jokin tavoitteiden asettamisessa ja yhdenmukaistamisessa auttava taho (esim. ihmiskeskeisyysvaltuutettu tai ekosysteemitöimisto). Miten kehittämistä tukeva taho muodostetaan, jotta sillä olisi riittävän vahva mandaatti, mutta samaan aikaan riippumattomuus hallinnon perinteisistä valta-asetelmista ja resursoinnista, on oleellinen kysymys. Ideaalitulanteessa se ei ole ministeriöiden vakiintuneen toiminnan perinteiden vaalimisen jatke, eikä myöskään vain suosituksia tai ehdotuksia tuottava ulkopuolinen ilman todellista valtaa oleva toimija, vaan riittävästi resursoitu riippumaton organisaatio, jolla on kyky, valta ja intressi uudistaa hallintoa ihmisten tarpeista lähtien.
- *Miten nopeuttaa meneillään olevaa kehittämistyötä?* Tietoa ihmiskeskeisestä kehittämisestä, elämäntapahtumapalveluiden tuottamisesta ja parhaista toimintamalleista on varsin paljon – tekemisen käynnistäminen on nyt oleellisinta. Toimijoita tulee saada

motivoitua vahvemmin esimerkiksi kehittämisen hyötyjen tai toimimattomuuden hinnan esiintuonnilla (inhimilliset ja taloudelliset kustannukset) tai muuttamalla rahoituksen perusteita. Ilman vanhoista toimintamalleista luopumista, on vaikea kehittää uutta. Pitkäjänteistä kehittämistyötä ei voi organisoida pelkästään hankkeiden varaan.

- *Miten kehittää pitäen ihminen keskiössä?* Uusia ohjauskeinoja mietittäessä on hyvä pitää mielessä, että kaikessa ihmiskeskeisessä kehittämistyössä on oleellista kehittää ihmisten tarpeista, ei tuotannon tehokkuudesta, lähtien. Riskinä on muuten se, että myös kompleksisiin tilanteisiin luotu ekosysteemimäinen toiminta muuttuu tuotantokoneistoksi, joka lopulta optimoi ensisijaisesti omaa tekemistään.



YHTEENVETO

Esittelimme selvityksessämme kolme Suomessa toteutettua ihmiskeskeisen kehittämisen esimerkkiä, aiemman kehittämistyön opit Suomesta ja ulkomailta, ja lisäksi teimme aihepiirin teoreettisen tarkastelun ekosysteemien hallinnan näkökulmasta. Tämän selvityksen perusteella olemme tunnistanee seuraavat pääkohdat ihmiskeskeisten palveluiden toimintamallien kehittämiseksi.

- Kolmen ohjausmekanismin (markkina-, hierarkkinen- ja sosiaalinen ohjaus) arvioiminen ja soveltaminen uudella tavalla on verkostojen hallinnassa oleellista – uusia ratkaisuja löytyy myös perusasioista.
- Elämäntapahtumat ovat varsin erilaisia – analysoimalla niitä paremmin, on mahdollista löytää toimivimmat organisoitumisen mallit ja hallinnan keinot erilaisiin tilanteisiin.
- Verkostomaisen toiminnan hallintaan ja johtamiseen tarvitaan käytännön ratkaisuja – allianssimalli tai ekosysteemitomiston tai vastaavan toimijan varaan perustuvat mallit ovat suosituksiamme.
- Systemistä ohjausta ja ohjautuvuutta kannattaa lisätä – kompleksisessa ympäristössä perinteinen ohjaus menettää tehoaan, asenteisiin ja käyttäytymiseen vaikuttamalla voidaan saavuttaa enemmän.
- Tietoa ihmiskeskeisestä kehittämisestä ja sen parhaista käytännöistä on varsin paljon, esittelemme tässä työssä yhteenvedot opeista sekä toimivia kaavoja kehittämistyöhön – palveluiden kehittämisen käytännön toimien aloittaminen on nyt oleellisinta.

Lähdeluettelo

- Adler, P. S. (2001). Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism. *Organization science*, 12(2), 215-234.
- Capgemini, 2023. Selvitys elämäntapahtumapalvelukokonaisuuksien digitalisoinnista (valituissa kohde- maissa). PDF.
- Deloitte & Ptc services, 2022. Allianssimaisen toimintatavan mahdollisuudet: Julkisen hallinnon ihmiskes- keinen toiminnan muutos. Kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI 2020 – 2022. Selvitys.
- DVV, 2023. Elämäntapahtumien digitalisoinnin malli. PDF.
- DVV, 2023. Elämän- ja liiketoimintatapahtumien valmistelutyö: Kooste keskustelujen ja työpajojen tulok- sista. PDF.
- DVV, 2023. Huomioita elämän- ja liiketoimintatapahtumien koosteeseen ja esitykseen. PDF .
- DVV, 2022. Läheisen kuolema – visiokonsepti. PDF
- Ireland, R. D., Hitt, M. A., & Vaidyanath, D. (2002). Alliance management as a source of competitive ad- vantage. *Journal of management*, 28(3), 413-446.
- Ministry of Economic Affairs and Communication, Republic of Estonia. Life Event based digital services in Estonia. 2023.
- New Zealand Government, 2019. SmartStart: a federated service life event story. linkki: [https:// www.digi- tal.govt.nz/blog/smartstart-a-federated-service-life-event-story/](https://www.digital.govt.nz/blog/smartstart-a-federated-service-life-event-story/)
- Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical readings*, 315, 104-117.
- Kaushik, Mickoleit et co, 2022. Top Trends in Government for 2022: Total Experience.
- Spekman Forbes, III Isabella MacAvoy, Robert E, Theodore M, Lynn A, Thomas C. (1998) "Alliance ma- nagement: A view from the past and a look to the future." *Journal of Management studies* 35.6: 747-772.
- Suomen evankelisluterilainen kirkko, 2021. Kirkko mukana kansallisessa AuroraAI- tekoälyohjelmassa. linkki: [https://evl.fi/plus/hallinto-ja-talous/kirkon-tietohallinto/- /asset_publisher/PgxPYYvH2vHZ/con- tent/kirkko-mukana-kansallisessa-auroraai- teko%25C3%25A4lyohjelmassa](https://evl.fi/plus/hallinto-ja-talous/kirkon-tietohallinto/- /asset_publisher/PgxPYYvH2vHZ/content/kirkko-mukana-kansallisessa-auroraai- teko%25C3%25A4lyohjelmassa)
- Tampere, 2023. Allianssimalli. Pormestarin esikunta – PDF
- Tietoevry, 2022. Virtual Finland – Palvelupolkujen verkostokehitysmalli. tietoevry.com
- Valtiovarainministeriö, 2022. Elämäntapahtumien ja liiketoimintatapahtumien digitalisointi ja automati- sointi, edistettävien käyttötapausten tunnistaminen ja arviointi. VN/30844/2022-VM-1
- Valtioneuvosto, 2022. Valtioneuvoston selonteko: Digitaalinen kompassi. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:65. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164429>
- Valtiovarainministeriö, 2023. Ihmiskeskeinen ja elämäntapahtumalähtöinen julkinen hallinto – Näkökulmia kansallisesta tekoälyohjelmasta (AuroraAI). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164923>.
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N., & Niskanen, V. P. (2021). Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehi- tykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoimin- ta.
- Virtanen, P., Jalonen, H., & Tammeaid, M. (2022). Public sector leadership: A human- centred approach. Taylor & Francis.
- Yrityksen digitalous, 2023. Hallintamallin yleiskuva ohjausta varten. www.yrityksendigitalous.fi

Haastatellut:

Af Hällström Mikael, Verohallinto

Fourastie Sirpa, Digi- ja väestötietovirasto Hotari Annette, Digi- ja väestötietovirasto Kyhäräinen Jukka, Ulkoministeriö

Liimatainen Karoliina, Digi- ja väestötietovirasto Marniemi Janne, Ramboll

Pöntinen Sanni, Tampereen kaupunki

Takala Petri, Capgemini

Uusiniemi Monica, Gofore

Työpajaosallistujat:

Af Hällström Mikael, Verohallinto

Hotari Annette, Digi- ja väestötietovirasto Kyhäräinen Jukka, Ulkoministeriö

Liimatainen Karoliina, Digi- ja väestötietovirasto Pöntinen Sanni, Tampereen kaupunki

Takala Petri, Capgemini

Uusiniemi Monica, Gofore

IHMISKEIKEISTEN TOIMINTAMALLIEN TARKASTELO

Selvitystyö osana elämäntapahtumalähtöisen digitalisaation esiselvitysvaihetta