

Toimintakulttuurin muutoksen johtaminen ja digitalisaatio

Vahvistetaan digitalisaation johtamisessa poikkihallinnollisia rakenteita ja ohjausta, jotta ne tukevat hallinnonrajat ylittävää kehittämistä ja tiedolla johtamista:

- 1) Vahvistetaan ja kehitetään digitoimiston ja muun hallinnonalojen välisen yhteistyön roolia digitalisaation ja datatalouden tavoitteiden ja hallinnonrajat ylittävien laajojen toimien ohjaajana ja koordinoijana.
- 2) Luodaan rakenteet ja malli laajojen poikkihallinnollisten kehittämiskokonaisuuksien suunnittelun, priorisoinnin, rahoituksen, roolituksen ja toteutuksen ohjausta ja seuranta varten.
 - a) Yhtenäistetään valtioneuvoston asettamien tavoitteiden ja ministeriöiden toimialojen ohjauksessa kehittämät ohjausmallit aluksi yhteisten kehittämiskohteiden osalta.
 - b) Määritellään ohjausmallin vaiheet kehittämisen elinkaaren mukaan ja yhdistetään malli toiminnan ja talouden suunnittelun sekä tiedonhallinnan muutosten arviointivelvoitteita.
 - c) Suunnitellaan yhteisten kehittämiskohteiden toteuttamisen tehostamiseksi yhdenmukainen investointien rahoitusmalli, joka mahdollistaa tehokkaan resurssien allokoinnin toimintaa muuttaville viranomaisille.

Nykyiset toimintamallit eivät tue digitalisaation hyödyntämistä. Toimintaympäristön muutokset, kuten ilmastonmuutos, vanheneva väestö, hintatasojen nousu sekä teknologian voimakas kehitys ja yhteiskunnan digitalisaatio muuttavat johtamisen toimintaympäristöä. Julkisen hallinnon tulee jatkossa pystyä tuottamaan vähemmällä enemmän ja parempia palveluita. Toimintamallien ja palvelujen tuotantotapojen uudistamisella tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä eli digitalisoinnilla ja automatisoinnilla julkisen palvelutuotannon järjestäminen ihmislähtöisesti ja monimuotoisesti on mahdollista toteuttaa kustannustehokkaasti.

Tarvitsemme 1) yhteistä tilannekuvaa ja visiota, 2) kaikki hallinnonalat ylittävää poikkihallinnollista ja strategista kehittämistä sekä 3) digitalisaatiokehityksen johtamista, jotta digitalisaation ja datatalouden avulla tavoitellut julkisten palvelujen ja hallinnon tehokkuushyödyt realisoituvat. Vanhojen toimintamallien digitalisoimisen sijaan palveluiden ja tuotannon toteutus ja prosessit on järjestettävä uudelleen ja hallinnon toimintatapoja on yhtenäistettävä ja automatisoitava. Ihmiskeskeinen palvelutuotanto ja -hallinto edellyttää, että tavoitteita määritellään laajemmin yhdessä asiakkaiden, muiden viranomaisten sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tavoitteiden toimeenpano ja yhteistyön lisääminen toimintamallien ja palvelujen kehittämisessä sekä käyttöönotossa edellyttävät yhteistä visiota, selkeää tilannekuvaa ja hallinnon rajat ylittävää ohjaamista.

Toiminnalle asetettujen tavoitteiden ja hyötyjen saavuttaminen edellyttää niitä toteuttavien toimenpiteiden yhdenmukaista ohjausmallia. Laaja-alainen yhteisten tavoitteiden määrittely, toimintamallien yhteiskehittämien sekä yhteinen ja yhteisesti roolitettu palvelutuotanto edellyttävät johtamisessa tarvittavan tiedon parempaa hyödynnettävyyttä. Yhteisten tavoitteiden asettamiseksi tulee muodostaa yhteisesti jaettu ymmärrys ihmisen tai yrityksen tarpeista sekä verkostomaisen yhteiskunnan mahdollisuuksista vastata näihin tarpeisiin. Toteutettavien toimien riittävän yhdenmukainen seuraaminen on edellytys kokonaiskuvan muodostamiseksi vaikutuksista, vaikuttavuudesta ja tarvittavista ohjaustoimista.

Perustelut

1. Muuttunut toimintaympäristö vaatii johtamisen ja toimintamallien uudistamista

Nopeiden muutosten (disruptioiden) aikana on ratkaisevan tärkeää puuttua siihen, miten hallitukset voivat parhaiten hyödyntää digitaalisia teknologioita ja dataa tuottavuutensa ja resilienssiensä lisäämiseksi julkisella sektorillaan ja parantaa julkisten palvelujen laatua osallistavalla, oikeudenmukaisella, kestävällä ja luotettavalla tavalla. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää luoda oikeanlaiset rakenteet, koordinoituneet mekanismit ja poliittiset ohjausvälineet, jotta voidaan varmistaa tarvittavat muutokset pitkällä aikavälillä ja kohdata muuttuvat poliittiset prioriteetit. Meidän on kuitenkin usein vaikea tarttua osaan digitaalisen hallinnon hallinnointiin liittyvistä pitkäaikaisista ja monimutkaisista haasteista.

Julkisen hallinnon hyvä digitaalinen hallinto on perusedellytys monimutkaistuvassa ja digitaalisessa globaalissa toimintaympäristössä tarvittavan osaamisen rakentamiselle. Toimintatapojen tehokas muuttaminen, ihmisten kokonaisvaltaisiin tarpeisiin vastaaminen sekä taloudellisten ja yhteiskunnallisten muutosten toteuttaminen digitaalisia teknologioita ja dataa sekä innovatiivisia toimintatapoja hyödyntämällä on hallituksille haastavaa ja monimutkaista. Tällaisia ovat esimerkiksi digitalisoituminen palvelumuotoilulla, datalähtöisyys, alustan toimintakyky, oletusarvoinen avoimuus, käyttäjälähtöinen ja ennakoiva suunnittelu, kuten OECD:n Digital Government Policy Framework (2020) toteaa.

Hyvä hallinto on edellytys digitaalisesti kypsyneeksi hallinnoksi kehittymiselle. Sen varaan voidaan rakentaa mahdollistajia, kuten digitaalinen identiteetti sekä tarkat ja yhteentoimivat tietovarannot ja julkiset palvelut, jotka vastaavat käyttäjien tarpeisiin. Tämä edellyttää hyvän hallinnon periaatteiden, järjestelyjen ja mekanismien luomista toiminnan suunnittelua ja seurantaan edeltävään vaiheeseen sekä avoimuutta ja vastuullisuutta julkisten palvelujen tarjonnassa. Tällöin on erityisen kriittistä varmistaa, että hallinnon päätökset ovat yhtenäisiä, johdonmukaisia ja yhteen sovitettuja yli politiikkasektoreiden ja hallinnon tasojen.

Viitekehyksenä OECD

Hallitusten digitaalisen muutoksen työtä tukemaan OECD on julkaissut käsikirjan "The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government" OECD (2021). Käsikirjassa on eri näkökulmista käsitelty muutoksen tarvetta ja sen kohdistumista eri alueille hallinnon kehittämisessä.

OECD tarjoaa vastauksena haasteeseen viitekehyksen, jossa vaikuttavat tekijät on jaettu eri luokkiin:

1. Yleinen poliittinen ja hallinnollinen kulttuuri ja rakenne
2. Sosioekonomiset tekijät
3. Teknologia- ja politiikkakonteksti
4. Ympäristö- ja maantieteelliset näkökohdat

OECD toteaa, että käsikirjan tarkoituksena on mahdollistaa (oma) arvio digitaalisen hallinnon hallinnasta ja siihen liittyvät tekijät ovat usein hallinnon vaikutusvallan ulottumattomissa. Muutokset vaativat siis myös toimintaympäristön tarkastelua. Alla on kuvattu kyseeseen tulevia osa-alueita. Käsikirjassa nämä on käyty seikkaperäisesti läpi ja antaen esimerkkejä eri maiden tilanteista.

The dimensions and sub-dimensions of Facet 1: Contextual Factors

Dimension 1.1 Overall Political and Administrative Culture and Structure

- Sub-Dimension 1.1.1 Power Structure: Federal or Decentralised vs. Decentralised Systems
- Sub-Dimension 1.1.2 Geopolitical Situation and International/Cross-Border Relations
- Sub-Dimension 1.1.3 Political Continuity, Stability and Support for the Digital Transformation Agenda
- Sub-Dimension 1.1.4 Degree of Legalism and Form of Democratic Governance
- Sub-Dimension 1.1.5 Current Legislations and Regulations on Digital Rights Maturity
- Sub-Dimension 1.1.6 Concentration vs. Dispersion of Administrative Functions

Dimension 1.2 Socio-Economic Factors

- Sub-Dimension 1.2.1 Overall Economic Climate
- Sub-Dimension 1.2.2 Maturity of the Private Sector and Digital Industry
- Sub-Dimension 1.2.3 Digital Talent and Skills in the Public Sector and Population
- Sub-Dimension 1.2.4 Level of Public Trust
- Sub-Dimension 1.2.5 Diversity
- Sub-Dimension 1.2.6 Cross-Border Mobility

Dimension 1.3 Technological and Policy Context

- Sub-Dimension 1.3.1 Coverage and Level of Development of ICT/Digital Infrastructures
- Sub-Dimension 1.3.2 Technological/E-Government Heritage and/or Legacy within the Public Sector
- Sub-Dimension 1.3.3 Integration of ICT/Digital into Governance and Business Processes
- Sub-Dimension 1.3.4 Government-Specific Technological Innovations

Dimension 1.4 Environmental and Geographical Considerations

- Sub-Dimension 1.4.1 Local/Regional Variances
- Sub-Dimension 1.4.2 Environmental and Geological Risks and Hazards
- Sub-Dimension 1.4.3 Priority for Environmental Protection and the Green Transition

Viite: OECD (2021), The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris.

2. Julkisen hallinnon johtamisen kokonaisuus ja digitalisaatio

Teknologian voimakas kehitys ja digitalisaatio ovat muuttaneet ja muuttavat ratkaisevasti johtamisen toimintaympäristöä, mikä kohdistuu sekä sen johtamisen toimintaedellytyksiin, että johtajien vaatimuksiin ja valmiuksiin. Lisääntyvät tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimukset pakottavat myös julkisia organisaatioita hyödyntämään digitaalisia palvelu- ja työprosesseja. Kyse on kokonaisvaltaisesta muutoksesta, joka kohdistuu organisaatioiden rakenteisiin ja toimintoprosesseihin ja –tapoihin.

Digitalisaatio sekä edellyttää että mahdollistaa työntekemisen tapojen ja työyhteisöjen toiminnan kehittämisen. Tämä vaatii johdolta ja koko henkilöstöltä uudenlaista osaamista. Johtajien on kyettävä uudistamaan organisaatioita ja johtamaan keskeisiä muutosprosesseja. Heidän on mahdollistettava myös henkilöstön ja työyhteisöjen kehittyminen ja uusien digitaalisten valmiuksien hankkiminen. Johtajien henkilökohtainen esimerkki tässä muutoksessa on tärkeää. Lisäksi julkisen hallinnon viranomaisten johtamisessa korostuvat vastuunalaisuus tuloksellisuuden ja hyvän hallinnon toteuttamisesta, tilivelvollisuus sekä virkavastuu. Viranomaisten toimivan johdon muutosjohtamisessa korostuvat kyky yhdistää toiminnallinen tehokkuus hallinnon lainalaisuuteen (PL 2.3 §).

3. Digitalisaatiolle asetettujen tavoitteiden johtaminen

Toimintamallien ja palvelujen tuotantotapojen uudistamisessa tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä (*digitalisaatio*) korostuvat tavoitteet, joita digitaaliselle toiminnalle asetetaan, tavoitteiden toteuttamisen vaatimat kyvykkyydet sekä tavoitteeksi asetetun muutoksen johtaminen. Suomen digikompassissa

tavoitteena on kehittää julkista hallintoa, joka on ennakoivasti automatisoinut ja digitalisoinut merkittävän osan julkisista palveluista. Toimenpiteenä esitetään valittavaksi 40 elämäntapahtumapalvelukokonaisuutta digitalisoitavaksi ja soveltuvilta osin automatisoitaviksi vuoteen 2030 mennessä.

Kun yksittäisten viranomaisten palvelut tai edes julkisen hallinnon järjestämisvastuulla olevat palvelut eivät enää kaikilta osin pysty vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin, nousevat johtamisessa jatkossa esiin tarpeet määrittää tavoitteita laajemmin yhdessä asiakkaiden, muiden viranomaisten sekä yksityisen palvelutuotannon kanssa. Tavoitteiden toimeenpano edellyttää vastaavasti yhteistyön lisäämistä toimintamallien ja palvelujen kehittämisen ja käyttöönoton osalta.

Laaja-alainen yhteisten tavoitteiden määrittely, toimintamallien yhteiskehittäminen sekä yhteinen ja yhteisesti roolitettu palvelutuotanto edellyttävät myös perustavanlaatuista muutosta johtamisessa tarvittavalle tiedolle. Yhteisten tavoitteiden asettamiseksi tulee viranomaisen omaa toimintaa ja sen tuloksellisuutta kuvaavien tietojen rinnalle muodostaa yhteisesti jaettu ymmärrys asiakkaan tarpeista sekä verkostomaisen yhteiskunnan mahdollisuuksista vastata näihin tarpeisiin. Tavoitteiden tehokas toimeenpano edellyttää puolestaan parempaa ymmärrystä mahdollisista palvelujen järjestämis- ja tuotantotavoista sekä näiden toteuttamisen vaatimista edellytyksistä (mm. vastuut, resurssit) ja reunaehdoista.

Nykytilan haasteet ja kehittämistarpeet

Julkisen hallinnon digitalisaatiolle on asetettu tavoitteita kaikissa 2000 –luvun hallitusohjelmissa. Pääministeri Marinin hallituskaudella on edellisten lisäksi otettu käyttöön uutena välineenä Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, jonka tarkoituksena on luoda suomalaisen hallinnon uudistamisen kehys, joka ohjaa ja vahvistaa koko julkisen hallinnon uudistamista.

Valtiosäännön mukaisesti Suomessa ei ole yhtä toimivaltaista elintä, joka johtaisi kaikkia julkisen hallinnon viranomaisia ja asettaisi näiden toiminnalle tavoitteita. Valtioneuvoston tai valtioneuvostovetoisesti asetettujen tavoitteiden haasteena onkin ollut, ettei niillä aina varmisteta tavoitteiden toimeenpanoa kaikissa tehtävistä vastaavissa viranomaisissa. Digitalisaation avulla tavoiteltavan muutoksen toimeenpanon tehokkuutta voivat vähentää myös liian yleiset, epäselvät tai epärealistiset tavoitteet. Nämä ovat usein osasyynä julkisen hallinnon alisuorittamiselle, kun tavoitteita on mahdotonta saavuttaa annetulla aikataululla ja resursseilla. Lisäksi tavoitteiden toteuttamiseksi valitut toimenpiteet eivät ole aina oikeassa suhteessa tavoitteeseen eikä digitalisaatiolle asetettuja tavoitteiden toteutumista aina arvioida jälkikäteen julkisen hallinnon tasolla.

Valtioneuvostossa julkiselle hallinnolle asetetuilla tavoitteilla ohjataan pääasiassa vain valtion viranomaisten toimintaa ja näille kohdennettavia voimavaroja. Välillisesti valtioneuvosto ohjaa myös muuta julkista hallintoa ohjaamalla valtion viranomaisten toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia valtionhallinnon ulkopuolisiin. Valtioneuvoston asettamien tavoitteiden ohjausvaikutusta valtionhallinnon osalta vähentää kuitenkin se, jos tavoitteet eivät muodosta suoria toimintavelvollisuuksia valtion viranomaisille.

Nykyinen toiminnan tuloksellisuuden ja siihen mahdollisesti vaikuttaneiden toimenpiteiden eriytyneet seuranta- ja raportointitavat eivät mahdollista hyvän kokonaiskuvan saamista julkisen hallinnon digitalisaatiokehityksestä tai digitalisaatio-käsitteen alle sijoitettujen toimien vaikuttavuudesta. Digitalisaation avulla saavutettavien hyötyjen arviointitavat poikkeavat eri viranomaisten osalta toisistaan, jolloin esimerkiksi hyötypotentialin esittäminen yhteismitallisesti eri viranomaisten samankaltaisten tehtävien osalta on haasteellista.

4. Poikkihallinnollisia rakenteita ja ohjausta sekä tiedolla johtamista tulee vahvistaa

Julkisten palveluiden tulee olla yhä enemmän ihmiskeskeisiä eli ennakoivia, saumattomia ja tehokkaita palveluja. Tämän saavuttamiseksi julkisen hallinnon toiminnan johtamisen tulee myös olla ennakoivaa, saumatonta ja kustannustehokasta. Datan ja uusien teknologioiden hyödyntäminen mahdollistaa kokonaisvaltaisten asiakastarpeisiin vastaavien palvelujen kehittämisen organisaatorajojen yli. Asiointitarvetta voidaan myös merkittävästi keventää, kun palveluiden taustalle rakennetaan tiedon jakamiseen, yhteentoimivuuteen ja korkeaan automaatioon perustuvat ratkaisut. Asiointitarpeen keventämiseen tulisikin panostaa seuraavina vuosina merkittävästi.

Palvelujen oikeanlainen, parempi kohdentuminen ja kohdentaminen sekä automatisaatio mahdollistavat kustannussäästöjä. Julkisten palveluiden digitalisointi voi parantaa julkisen sektorin tuottavuutta ja hillitä julkisten menojen kasvua samalla, kun ihmisten arki ja yritysten sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö paranevat.

Poikkihallinnollisia rakenteita ja ohjausta tulee vahvistaa

Uusien teknologisten ratkaisujen hyödyntäminen ei yksinään riitä digitalisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, myös toimintakulttuuria pitää määrätietoisesti uudistaa. Tällä hetkellä julkiset palvelut ovat vielä lähtökohtaisesti rakennettu yksittäisten organisaatioiden näkökulmasta. Hallinnonalakohtaista kehittämistä ja toimintaa tulee jatkossakin johtaa ja toteuttaa hallinnonaloittain, mutta ihmiskeskeistä palvelutuotantoa ja hallintoa ei voida kehittää hallinnonalojen silloissa, vaan edellyttävät yhteiskehittämistä. Tätä varten tulee luoda mekanismi, joka toisaalta ohjaa valtioneuvoston ja toimialojen tavoitteet toimeenpanevaan rakenteeseen ja varmistaa toimeenpanossa tarvittavat voimavarat sekä sitouttaa velvoittavista tehtävistä vastaavat viranomaiset toteuttamaan tarvittavan muutoksen.

Tarvittavan toimintakulttuurin muutoksen saavuttamiseksi vaaditaan yhteistä visiota ja määrätietoista hallinnonalojen välistä digiyhteistyötä, johtamista sekä koordinaatiota. Tämän toteutumiseksi tarvitaan pitkäaikaisia hallinnonalarajoja ylittäviä rakenteita, joissa ministeriöiden ja hallinnonalojen välinen yhteistyö on mahdollista, ja joiden avulla ohjataan toteutusta ja sen suuntaa. Lisäksi tarvitaan vuoropuhelua eri toimijoiden ja sidosryhmien kanssa sekä sitouttamista.

Tämänkaltaisen rakenne luotiin syksyllä 2021, kun digitalisaatiokehityksen kokonaisuuden johtamiseksi valtioneuvosto asetti digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon ministerityöryhmän. Ministerityöryhmän työskentelyn tueksi perustettiin ministeriöiden välinen yhteistyötä koordinoiva ja useamman ministeriön virkamiehistä koostuva digitoimisto. Digitoimiston työskentelyn vahvuus on se, ettei sen toteutuminen vaadi raskasta organisaatiomuutosta, vaan toimisto on organisoitu ja työskentely käynnistetty yhteisen määritellyn tavoitteen ympärille eri substanssiministeriöiden virkamiehistä. Ylihallinnollinen yhteistyörakenne, tavoitteet ja tehtävät, kuten Suomen digikompassin sekä digisalkun valmisteltutyö, edellyttävät, että eri tahojen osaaminen ja työpanos ovat mukana. Tällaiselle yhteistyölle on myös jatkossa tarvetta.

Ensi hallituskaudella tulee toteuttaa seuraavat toimenpiteet:

- Digitoimistossa toteutettua ministeriöiden välistä yhteistyötä tulee jatkaa sekä vahvistaa roolia digitalisaation ja datatalouden tavoitteiden ja hallinnonrajat ylittävien laajojen toimien ohjaajana, koordinoijana ja yhteistyön varmistajana. Yhteistyössä ja sitouttamisessa on tärkeää olla mukana kattavasti sidosryhmiä, kuten kuntakenttä.

- Yhteistyötä poikkihallinnollisten toimintamallien ja palvelujen kehittämisessä ja käyttöönotossa tulee lisätä ja luoda rakenteita laajojen kehittämiskokonaisuuksien suunnittelun, priorisoinnin, rahoituksen, roolituksen ja toteutuksen ohjausta varten. Esimerkiksi ihmiskeskeisten palvelukokonaisuuksien toteuttaminen vaatii erilaisten tavoitteiden ja hankkeiden yli hallinnonrajojen yhteensovittavaa suunnittelua, yhteiskehittämisen osaamista yritysten, järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, keskitettyä rahoituksen ohjausta, laajaa toteutuksen vastuullista ohjaamista ja koordinaatiota.
- Poikkihallinnollisten ohjaus- ja koordinoitirakenteiden lisäksi kehittämiskokonaisuuksien ohjaus edellyttää niiden parempaa asemointia eri viranomaisten suunnittelemaan ja käynnistämään kehittämiseen. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön tulee tehostaa ja yhdenmukaistaa toimialansa ohjauksessa käyttämiään prosesseja. Lisäksi sen tulee kohdentaa resursseja sille säädettyihin tehtäviin ohjata ja kehittää julkisen hallinnon tiedonhallintaa, sähköistä asiointia ja tietovarantojen käyttöä sekä yleistä ohjausta ja kehittämistä, valtionhallinnon tiedonhallinnan muutosten arviointi sekä yhteensovittaa valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteisiä kehittämishankkeita (ks. VNA valtiovarainministeriöstä 610/2003, 1 § 32 k).

Yhtenäisen ohjaus- ja seurantamallin tulee tukea hallinnonrajat ylittävää kehittämistä ja tiedolla johtamista

Julkisen hallinnon digitalisaation avulla tavoitteeksi asetettujen hyötyjen ulosmittaamiseksi tehokkaammin tarvitsemme poikkihallinnollisten rakenteiden lisäksi yhteistä tilannekuvaa ja yhdenmukaista ohjausmallia. Data ja sen tehokas hyödyntäminen mahdollistavat palveluiden kustannustehokasta tuottamista sekä toiminnan vaikuttavuutta. Kootun ja analysoidun tiedon perusteella pystytään ennakoimaan eri toimenpiteiden kustannuksia, hyötyjä ja vaikutuksia tavoitteiden toteutumisen kannalta ja suuntaamaan toimia ja resursseja sinne, missä niistä saadaan suurin hyöty. Tiedolla johtamiseen vaaditaan laadukasta dataa, toimivat prosessit, tarkoituksen mukaista teknologiaa ja organisaatioiden sitoutumista. Lisäksi ennakkointitiedon, kuten heikkojen signaalien ja trendien tunnistaminen ja hyödyntäminen auttavat johtamisen pidemmän aikavälin valintoja sekä innovaatioiden systemaattisempaa ohjausta.

Ohjausmallin kehittämistarpeet:

Julkisen hallinnon digitalisaation avulla tavoitteeksi asetettujen hyötyjen tehokkaampi ulosmittaaminen edellyttää yhdenmukaista ohjausmallia, jonka avulla

- muutoksen kohteena olevalle toiminnalle muodostetaan yhteiset tavoitteet kaikkien muutokseen osallistuvien toimijoiden osalta,
- yhteisten tavoitteiden muodostuminen perustuu yhteisesti jaettuun käsitykseen asiakkaiden tarpeista ja muutoksen edellyttämistä toimenpiteistä,
- yhteisistä tavoitteista johdetaan muutoksen toteuttamisessa vaadittujen toimenpiteiden tavoitteet,
- toimenpiteistä vastaavat viranomaiset asettavat yhteiset tavoitteet suoraan omiksi toimintaansa sitoviksi tavoitteiksi,
- toimenpiteistä vastaava viranomainen arvioi toimenpiteille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja
- muutoksen osallistuneet arvioivat muutokselle tavoitteeksi asetettujen vaikutusten toteutumista.

Tavoitteiden tehokas toimeenpano edellyttää myös tavoitteiden parempaa rajaamista kehittämiskohteeksi valitun muutoksen näkökulmasta. Tavoitteiden saavuttamisen seuraamisen yhdenmukaistaminen edellyttää tavoitetta toteuttavasta toimenpiteestä vastaavan viranomaisen seuraamaan ja arvioimaan paremmin toimenpiteidensä vaikutuksia sekä jakamaan arvionsa muiden käyttöön. Seurannan kannalta keskeistä on,

että seurantakäytännöt vakiintuvat tavalla, joka mahdollistaa riittävän pitkäaikaisen seurannan. Ylimääräisten raportointimallien aiheuttaessa yleensä lisää hallintoa, tulee tarvittava raportointivaatimus sisällyttää osaksi viranomaisten tilinpäätös- ja toimintakertomusraportointia.

Tavoitteiden yhdenmukaisen ohjausmallin käyttöönotto tulisi aloittaa rajatuista kohteista, esimerkiksi seuraavalla hallituskaudella mahdollisesti käynnistettävistä erillisistä kehittämiskokonaisuuksista. Toiminnan muutoskohteen rajaaminen mahdollistaa paremmin tunnistamaan, minkä viranomaisen tulisi asettaa tavoitteet, millä tavalla ja tasolla tavoitteet tulisi asettaa ja mitkä olisivat käytännön ohjausmekanismit.

Johtamisessa käytettävän tietopohjan kehittämistarpeet:

Johtamisessa käytettävää tietopohjaa tulee yhtenäistää. Tällä hetkellä tavoitteet ja niiden arviointitavat eivät ole vertailukelpoisia virastojen välillä tai virastojen tavoitteiden välillä. Esimerkiksi valtion yhteisissä raportointipalveluissa tai virastojen julkaisemista tietoineistoista ei ole löydettävissä talousarviolainsäädännössä tarkoitettuja suunnitelmia, valtion kehittämishankkeiden seurannassa ei käytetä yhdenmukaisia tietoja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa, Lisäksi valtionhallinnossa tehdään useissa samanaikaisissa hankkeissa erilaisia ja päällekkäistä tietojen kokoamista, analysointia ja tietojen tuottamista.

Digitalisaation avulla tavoiteltujen hyötyjen tunnistaminen ja tavoitteiden konkretisointi edellyttävät nykyistä paremmin hyödynnettävää tietoa muutoksen kohteena olevista palveluista, palvelujen asiakkaista ja näiden tarpeista sekä eri kehitystoimenpiteiden vaikutuksista asiakkaaseen ja kehityksen kohteena olevaan toimintaan. Myös toiminnan muutoksen edellyttämien resurssien tunnistaminen ja voimavarojen oikean suuntainen kohdentaminen edellyttävät nykyistä parempaa tietoa muutoksen kohteena olevien tehtävien ja prosessien kustannuksista sekä erilaisista palvelutuotannon tavoista.

Vaikuttavuus- ja tuottavuustavoitteiden asettaminen ja niiden yhdenmukainen seuranta edellyttävät yhdenmukaisten laskentavälineiden muodostamisesta kehittämistoimenpiteiden suunnittelua (mm. investointilaskelma), kehittämistä ja sen tulosten käyttöönotto (mm. hankkeissa käytetyt seurantamallit) sekä toiminnan muutosta (tuloksellisuuden laskentatoimi) varten.

Julkisen hallinnon viranomaisten toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavien tietojen parantamiseksi seuraavalla hallituskaudella tulee parantaa toiminnan tuloksellisuuden suunnittelussa ja seurannassa tarvittavaa tietopohjaa kehittämällä viranomaisten ulkoista raportointia. Valtionvarainministeriön toimialalla tulee seuraavan hallituskauden aikana:

- Uudistaa valtion virastojen ja laitosten talouden ja toiminnan konserniraportointi määrittämällä ja suunnittelemalla virastojen yhtenäisen tehtäväluokituksen käyttöönotto (ei vastaavaa, mitä asiakirjahallinnon luokitukset ovat).
- Uudistaa kuntien ja hyvinvointialueiden lakisäateistä talousraportointia rakenteellistamalla paremmin tavoitteita ja niiden vaatimia panoksia kuvaavia tietoja sekä vastaavia seurantatiedot.
- Käynnistää valtionhallinnon kehittämisen salkunhallinnan suunnittelu ja muuttaa toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa koskevat säännökset sitä vastaaviksi tarvittavilta osin. Samassa suunnitellun ohjausprosessin yhteydessä määritellään uudestaan valtion virastojen ja laitosten kehittämisestä tarvittavat tiedot ja järjestetään tietojen ylläpidossa tarvittavat välineet osaksi muita valtioneuvoston yhteisiä analysointi- ja raportointipalveluja.

Lähteet

Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. [Linkki strategiaan.](#)

Digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä, asettamispäätös. [Linkki asettamispäätökseen.](#)

Digitoimisto: Luonnos Suomen digitaaliseksi kompassiksi 2022. [Linkki luonnokseen Lausuntopalvelussa.](#)

Valtioneuvoston periaatepäätös teknologiapolitiikasta. [Linkki päätökseen.](#)

Suomen teknologiapolitiikka 2020-luvulla – Teknologialla ja tiedolla maailman kärkeen –raportti. [Linkki raporttiin.](#)

OECD (2020), The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 02, OECD Publishing, Paris, [Linkki julkaisuun.](#)

OECD (2021), The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. [Linkki käsikirjaan.](#)

OECD (2021), Towards an anticipatory innovation governance model in Finland, Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), OECD Publishing, Paris. [Linkki väliraporttiin.](#)

Kuntaliitto – Kuntastrategiat digitalisaation ohjausvälineenä 2017. [Linkki raporttiin.](#)

VTV lausunto 2022: Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden strateginen riskienhallinta. [Linkki lausuntoon.](#)

Julkisen talouden suunnitelma 2023 – 2026. [Linkki suunnitelmaan.](#)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö Eduskunnan tilintarkastajien tilintarkastuskertomuksesta Valtiontalouden tarkastusviraston tilinpäätöksestä, toimintakertomuksesta ja kirjanpidosta sekä hallinnosta vuodelta 2019, TrVM 8/2020 vp. [Linkki mietintöön.](#)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. [Linkki hallitusohjelmaan.](#)