

LUONNOS 13.6.2012

(muutokset mahdollisia, lopullinen ohjekirje lähetetään ministeriöille elokuussa 2012)

Kansliapäälliköt

OHJEET YDINTOIMINTOANALYY SIN LAATIMISEKSI HALLINNONALOILLA**1. Tausta**

Hallitusohjelman mukaisesti valtiovarainministeriö käynnisti syksyllä 2011 vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman, jonka osana toteutetaan ydintoimintoanalyysi kaikilla hallinnonaloilla. Ydintoimintoanalyysin toteuttamista on valmisteltu erillisessä työryhmässä (VM099:03/2011).

Ministeriöt toteuttavat ydintoimintoanalyysin hallinnonaloillaan seuraavia ohjeita noudattaen.

2. Analyysin tavoitteet ja tehtävä

Ydintoimintoanalyysin avulla on tarkoitus uudistaa valtionhallinnon kokonaisuutta toimintaympäristön muutoksia ja tulevaisuuden tarpeita vastaavaksi. Keskeisenä tavoitteena on valtionhallinnon toimintojen uudistaminen kansantalouden, julkisen talouden ja kansalaisten näkökulmasta siten, että perustehtäviä ja -palveluita voidaan hoitaa laadukkaasti myös tulevaisuudessa. Lähtökohtana on edistää vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta valtionhallinnossa.

Ydintoimintoanalyysin tehtävänä on asiakaslähtöisesti ja hallinnonalojen rajat ylittäen löytää keinoja priorisoida ja uudistaa valtionhallinnon toimintoja tiukkenevassa julkisessa taloudessa. Analyysityö edellyttää valtionhallinnossa ja hallinnonaloilla strategista ja myös arvokeskustelua. Kysymys on strategisesta kehittämis- ja säästökohteiden kartoittamisesta. Tämä voi tarkoittaa myös toiminnoista luopumista. Tarkastelu ulotetaan myös lakisääteisiin tehtäviin. Keskeinen kysymys on mitkä ovat valtionhallinnon tehtävät tulevaisuudessa. Ajallisesti tarkastelu ulottuu kahdelle tasolle - hallituskauden loppuun vuoteen 2015 sekä pitkälle aikavälille vuoteen 2020.

Analyysin keinoin arvioidaan ennakkoluulottomasti ja strategisesti koko valtionhallinnon näkökulmasta mistä toiminnoista voidaan valtion rahoitus- tai järjestämisvastuulla luopua ja mitä toimintoja voidaan uudelleen järjestellä, tehostaa tai hoitaa muulla tavoin. Ydintoimintoanalyysissä otetaan kantaa siihen voidaanko toimintoja tai tehtäviä hoitaa jatkossa uudella tavalla valtionhallinnon sisällä, osana kuntien tehtäviä tai katsoa että tehtävä ei kuulu lainkaan julkishallinnon järjestämisvastuulle. Sen sijaan ydintoimintoanalyysissä ei oteta kantaa siihen tuottaako valtion rahoitus- ja järjestämisvastuulla olevan tehtävän tai palvelun yksityinen tai kolmannen sektorin toimija.

Analyysissä tulee tarkastella valtionhallinnon toimintoja kansalaisten ja muiden palvelun tarvitsijoiden näkökulmasta. Hallinnonalojen edellytetään tekevän rohkeita ja innovatiivisia avauksia ja ideoita toimintojen uudistamiseksi toiminnan kaikilla tasoilla. Analyysityötä tehdään kaikilla hallinnon tasoilla, jotta koko valtionhallinnon asiantuntemus on parhaalla mahdollisella tavalla hyödynnettävissä valmistelussa. Esitysten tulee ulottua laajasti koko valtionhallintoon ja eri sektoreille, ei pelkästään omalle hallinnonalalle. Poikkihallinnollisen yhteistyön mahdollisuuksia tulee etsiä kaikilla tasoilla. Sekä kansalliset että kansainväliset ja EU-tehtävät ovat tarkastelussa

mukana. EU-tehtävien osalta analyysissä on huomioitava nykytasoinen EU-tason sääntely ja kiinnitettävä huomiota sen kansalliseen toimeenpanoon liittyviin kehittämisehdotuksiin. Sekä mittaluokaltaan laajat että pienimuotoisemmat uudistamisehdotukset ovat tarkastelussa tärkeitä. Analyysiprosessi tulee toteuttaa vuorovaikutteisena ja keskustelevana prosessina. Hallinnonalojen tulee analyysityössään ottaa huomioon asiakkaiden ja sidosryhmien palaute hallinnonalojen omia järjestelmiä tai vastaavia hyödyntäen. Ydintoimintoanalyysia koskeva viitekehys löytyy liitteestä xx.

Analyysin lopputuloksena syntyy näkemys siitä millainen tulevaisuuden valtionhallinnon palvelutason ja koon tulisi olla. Analyysi tarjoaa arvion toimintojen kehittämispotentiaalista sekä uudelleen järjestelyjen tarjoamasta taloudellisesta ja toiminnallisesta liikkumavarasta. Samalla analyysi tarjoaa kehittämiskehikon tulevaisuuden valtionhallinnon rakentamiselle.

Suomessa ja kansainvälisesti on aikaisemmin toteutettu vastaavanlaisia analyysijä tai kartoituksia, joihin hallinnonalojen on hyödyllistä perehtyä oman analyysityönsä taustaksi. Aikaisemmista kartoituksista löytyy lisätietoja xx:stä.

3. Analyysin kohteet

Ydintoimintoanalyysi toteutetaan seuraaville valtionhallinnon organisaatioille:

- ministeriöt
- valtion virastot ja laitokset
- valtion aluehallinnon organisaatiot
- valtion paikallishallinnon organisaatiot
- poikkihallinnollista yhteistyötä tarkastellaan kaikilla tasoilla

Lisäksi ministeriöt vastaavat analyysin toteuttamisesta hallinnonalallaan valtionosuuksia tai -avustuksia saavien organisaatioiden osalta. Hallinnonalat voivat oman harkintansa mukaan kohdistaa tarkastelua tarvittavilta osin myös joihinkin muihin valtionavustuksiin tai -osuuksiin. Lisäksi näkökulmana on erityisesti arvioida onko valtionavustusten ja -osuuksien hallinnointiin käytetyt resurssit oikeassa suhteessa avustusten määrään ja niillä tavoiteltuihin vaikutuksiin. Kokonaisuutena siirtomenoja ei siis käsitellä momenttikohtaisesti.

Ydintoimintoanalyysi kohdistuu kaikille toiminnan tasoille eli valtionhallinnon tehtäviin, suoritteisiin ja palveluihin, prosesseihin sekä organisointiin. Nämä toiminnan tasot on määritelty käsitteellisesti liitteessä xx. Ydintoimintoanalyysiin liittyvät rajaukset on esitetty liitteessä xx.

Aluehallintovirastojen (ELY ja AVI) osalta analyysi toteutetaan virastojen ohjauksesta vastaavien ministeriöiden yhteistyönä siten, että prosessin johtovastuu on virastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaavalla ministeriöllä. Valtion paikallishallinnon osalta prosessin johtovastuu on vastaavalla tavalla ohjauksesta vastaavalla ministeriöllä.

4. Vastuut ja johtaminen

Vastuut analyysin toteuttamisesta jakautuvat seuraavasti:

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma johtaa ydintoimintoanalyysihanketta ja siihen liittyvää valmistelua.

Kansliapäällikkökokouksella on keskeinen rooli ydintoimintoanalyysin koordinoijana ja linjaajana. Kansliapäällikkökokous vastaa valtionhallinnon kokonaisarvion tekemisestä sekä poikkihallinnollisia toimintoja koskevien linjausten tekemisestä. Kansliapäällikkökokous vastaa virkamiesvalmistelusta.

Ministeriö vastaa hallinnonalakohtaisen analyysin toteuttamisesta ja esityksen laatimisesta. Ministeriö vastaa myös valtionavustuksia ja -osuuksia sekä ministeriön omia tehtäviä koskevasta osuudesta. Kansliapäällikkö johtaa ydintoimintoanalyysin toteuttamista hallinnonalallaan. Tarvittaessa ministeriöt voivat asettaa valmistelun tueksi valmisteluryhmän tai vastaavan.

Hallinnonalan virastot ja laitokset arvioivat omaa toimintaansa ja vastaavat omaa organisaatiota koskevaan kyselylomakkeeseen ja toimittavat tarvittavat tiedot ministeriön käyttöön.

Henkilöstö osallistuu analyysiin aktiivisesti vastaamalla henkilöstölle tarkoitettuun sähköiseen palaute- ja ideointikanavaan sekä osallistumalla organisaatioissaan omaa työtään koskevien prosessien ja toimintojen uudistamista koskevaan kartoittamiseen.

5. Analyysin toteutus ja vaiheet

Ydintoimintoanalyysi toteutetaan kaikilla hallinnonaloilla yhtenäisenä prosessina ja yhteisiä työvälineitä käyttäen. Kokonaisuudessaan tarkoituksena on toteuttaa strateginen, ennakkoluuloton, vuorovaikutteinen, tulevaisuuteen suuntaava jaideoiva prosessi koko valtionhallinnossa. Analyysin tavoitteena on löytää myös monipuolisesti toimintoja, joita voidaan hoitaa poikkihallinnollisena yhteistyönä.

Osana ydintoimintoanalyysia laaditaan henkilöstövaikutusten arviointi. Kaikissa ydintoimintoanalyysiprosessin vaiheissa huolehditaan tarvittavista yhteistoimintaan liittyvistä menettelyistä.

Analyysi toteutetaan vaiheittaisena prosessina elokuun 2012 ja huhtikuun 2013 välisenä aikana. Toteutus ja vaiheet etenevät seuraavasti:

5.1 Aloitusvaihe (vaihe 1)

Ydintoimintoanalyysin käynnistämiseksi ja yhteisen kokonaiskuvan ja hallinnonalojen välisen vuorovaikutuksen varmistamiseksi valtiovarainministeriö järjestää vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman seminaarin 20.8.2012, jolloin käynnistetään myös ydintoimintoanalyysi hallinnonaloilla.

Kukin ministeriö nimeää ydintoimintoanalyysia varten hallinnonalan yhdyshenkilön, joka vastaa analyysin toteuttamiseen liittyvästä koordinaatiosta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä vuorovaikutuksesta.

5.2 Tiedonkeruuvaihe (vaihe 2)

Tiedonkeruu toteutetaan sähköisinä kyselyinä ja siihen vastaavat ministeriöt, virastot ja laitokset sekä valtion alue- ja paikallishallinnon organisaatiot. Henkilöstölle avataan sähköinen palaute- ja ideointikanava. Tiedonkeruuvaiheessa kerätään vuorovaikutteisena ja strategisena prosessina tietoa

organisaatiotasolla myöhempää analyysivaihetta varten. Myös valtionavustuksia ja -osuuksia osuutta koskeva tiedonkeruu toteutetaan tässä vaiheessa.

Kyselyssä mukana olevia organisaatioita pyydetään tuottamaan pyydettyt tiedot ja vastaamaan lomakkeisiin virastojen ja laitosten osalta 15.10.2012 ja ministeriöiden osalta 31.10.2012 mennessä. Henkilöstökyselyyn pyydetään vastaamaan 28.9.2012 mennessä. Linkit kyselylomakkeisiin ja henkilöstön sähköiseen palautekanavaan löytyvät linkistä xx.

Ydintoimintoanalyysin kautta kerättävää tietoa hyödynnetään myös keskushallintohankkeessa. Hallinnonalojen tulee ottaa ydintoimintoanalyysissa huomioon hallituksen iltakoulun linjaukset keskushallinnon kehittämistä koskevasta tahtotilasta (liite xx).

Valmistelussa otetaan huomioon myös muiden julkisen hallinnon kehittämishankkeiden väliset yhteydet vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan ja ydintoimintoanalyysiin.

5.3 Tietojen analysointivaihe (vaihe 3)

Ministeriöt toteuttavat ja laativat hallinnonalakohtaisen analyysin valtionhallinnon toimintojen uudistamismahdollisuuksista.

Kukin ministeriö laatii strategisen kokonaisnäkemyksensä, käymiensä keskustelujen ja tiedonkeruuvaiheessa saamansa informaation ja asiakas- ja sidosryhmiä koskevien palautejärjestelmien tai vastaavien pohjalta hallinnonalan kokonaisanalyysin sekä esityksen karsittavista ja uudistettavista valtionhallinnon toiminnoista perusteineen ja arvioineen vaikutuksista. Esitysten aikajänne on vuosi 2015 ja vuosi 2020.

Strategisen kokonaisnäkemysen varmistamiseksi osana tietojen analysointivaihetta ministeriöiden toivotaan järjestävän hallinnonaloillaan työpajan tai vastaavan virastojen ja laitosten johdon sekä henkilöstön kanssa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi osana vuosittaista tulosohjausprosessia tai virastopäällikkötapaamisia. Tilaisuuden tavoitteena on varmistaa kattava ja mahdollisimman paljon uusia ideoita synnyttävä hallinnonalan yhteinen ja vuorovaikutteinen keskustelu siitä miten valtionhallinnon toimintoja yleensä sekä hallinnonalalla ja poikkihallinnollisesti voidaan uudelleen järjestellä toimintaympäristön muutosten edellyttämässä suunnassa.

Tietojen analysointivaiheen lopputuloksena syntyy ministeriön laatima hallinnonalan esitys valtionhallinnon toimintojen uudistamiseksi. Esitys laaditaan linkissä xx olevalle koontilomakkeelle. Ministeriöitä pyydetään toimittamaan hallinnonalansa esitys osoitteeseen xx@vm.fi 31.12.2012 mennessä.

5.4 Poikkihallinnollinen tarkastelu (vaihe 4)

Poikkihallinnollisten yhteistyömahdollisuuksien ja -potentiaalin löytäminen on keskeinen osa ydintoimintoanalyysiä. Siksi se edellyttää omaa erillistä tulosten jatkojalostamisen vaihetta osana koko ydintoimintoanalyysiä.

Poikkihallinnollinen tarkastelu toteutetaan kahdessa osassa. Ensin vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma kokoaa hallinnonalakohtaisista esityksistä poikkihallinnollista uudistamista koskevat ehdotukset yhdeksi kokonaisuudeksi. Tästä vaiheesta syntynyt poikkihallinnollinen tilannekuva tarjotaan seuraavaa työvaihetta varten. Uusi vaihe on työpaja, joka toteutetaan verkkopohjaisella työskentelyalustalla. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma kutsuu työpajan

osallistujat tavoitteena saada kattava näkemys ja erilaisia näkökulmia poikkihallinnollisen yhteistyön mahdollisuuksista. Työpajan tavoitteena on saada lisää uusia ideoita sekä kehittää edelleen hallinnonalojen esittämiä näkemyksiä.

Sekä hallinnonalakohtaisten esitysten että sähköisen työpajan pohjalta vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma laatii yhteenvedon poikkihallinnollisista esityksistä kansliapäällikkökokouksen käsiteltäväksi ja linjattavaksi. Poikkihallinnollisen tarkastelun vaiheet toteutetaan tammi-helmikuussa 2013. Niistä ohjeistetaan erikseen.

5.5 Kokonaistarkastelu ja johtopäätökset (vaiheet 5-7)

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma laatii yhteenvedon hallinnonalojen esitysten ja poikkihallinnollisten esitysten päätuloksista kansliapäällikkökokoukselle helmikuussa 2013.

Kokonaistarkastelu (vaihe 5) on tarkoitus toteuttaa siten, että ydintoimintoanalyysin yhteenvedon ja tulosten pohjalta kansliapäällikkökokous laatii valtionhallinnon kokonaistarkastelun ja arvion siitä mitä ydintoimintoanalyysin tuottamista esityksistä on mahdollista lähteä valtionhallinnossa toteuttamaan. Samanaikaisesti toteutetaan (tarvittaessa) myös ulkoinen kokonaisarvio siitä mitä esityksiä on perusteltua lähteä toteuttamaan.

Kokonaistarkastelun yhteydessä kansliapäällikkökokous (ja ulkopuolinen arvioija) voi pyytää tarvittaessa täydennyksiä yksittäisiin hallinnonalakohtaisiin esityksiin. Tarve voi syntyä jos hallinnonala ei ole tuottanut riittävässä määrin uudistamispotentiaalia ja vaihtoehtoja valtionhallinnon toimintojen uudistamiseksi.

Kokonaistarkastelua, johtopäätöksiä (vaihe 6) ja toimeenpanoa (vaihe 7) koskevat vaiheet ajoittuvat aikaisintaan keväälle 2013. Näiden vaiheiden käynnistämisestä tehdään päätökset erikseen.

6. Aikataulut

Ministeriöitä, virastoja ja laitoksia sekä henkilöstöä pyydetään toimittamaan edellä mainitut tiedot seuraavasti:

Tiedonkeruuvaiheen kyselylomakkeet:

- henkilöstökyselylle vastausaika on 28.9.2012 saakka.
- virastoille ja laitoksille vastausaika on 15.10.2012 saakka.
- ministeriöille vastausaika on 31.10.2012 saakka.

Analyysivaiheen hallinnonalakohtainen esitys:

- ministeriöitä pyydetään toimittamaan ydintoimintoanalyysin hallinnonalakohtainen esitys 31.12.2012 mennessä.

Poikkihallinnollinen vaihe (vaihe 4) ajoittuu tammi-helmikuulle 2013 ja siitä ohjeistetaan erikseen. Kokonaistarkastelun vaihe sijoittuu maaliskuulle 2013. Vaiheiden 6-7 aikatauluista päätetään erikseen.

7. Ydintoimintoanalyysin tuki ja lisätiedot

Ydintoimintoanalyysin toteuttamista johtaa ja ohjaa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman ohjausryhmä valtiosihteeri Tuire Santamäki-Vuoren johdolla. Kansliapäällikkökokouksella on keskeinen rooli ydintoimintoanalyysin koordinoimisessa ja toteuttamisessa.

Ydintoimintoanalyysiryhmä tukee ydintoimintoanalyysin käytännön toteutusta.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa johtaa

- Valtiosihteeri Tuire Santamäki-Vuori, puh. 0295 5 30133, email: tuire.santamaki-vuori@vm.fi

Lisätietoja antavat:

- Neuvotteleva virkamies Iiris Patosalmi, puh. 0295 3 30250, gsm: 040-7549317, email: iiris.patosalmi@minedu.fi (ydintoimintoanalyysiryhmän puheenjohtaja)
- Neuvotteleva virkamies Tommi Oikarinen, puh. 0295 5 30146, gsm: 050-4560025, email: tommi.oikarinen@vm.fi (ydintoimintoanalyysiryhmän sihteeri)
- Erikoistutkija Antti Sillanpää, gsm: 050-3567115, email: antti.sillanpaa@defmin.fi (ydintoimintoanalyysiryhmän sihteeri)

Kukin ministeriö nimeää ydintoimintoanalyysia varten hallinnonalan yhdyshenkilön, jolta voi tiedustella tarkemmin analyysin toteuttamiseen liittyvistä yksityiskohdista hallinnonalalla.