TIETO- JA TEKNOLOGIAPOLITIIKAN POIKKIHALLINNOLLINEN JOHTAMINEN

Verohallinnon näkemys

18.11.2022

Saku Airosmaa

Tarja Alakangas

Arto Pirinen

Sisällys

Motiivit 3

Keskeisimmät tarpeet 3

Heikkoudet 4

Nykytilassa hyvin 5

Ehdotusten arviointi 6

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0 6

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti 6

Tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri 7

Johtopäätökset 8

Motiivit

Keskeisimmät tarpeet

Lähes mikä tahansa merkityksellinen, koko Suomen toimintaa ja kilpailukykyä vahvistava kehityshanke, on nykyisin poikkihallinnollinen. Yritysten ja kansalaisten näkökulmasta kokonaisprosessit menevät yli virastorajojen.

Meille Verohallinnossa on erittäin tärkeää, että kun kehitämme toimintaamme, otamme huomioon myös asiakkaidemme, kansalaisten ja yritysten tarpeet. Tällöin ei useinkaan riitä, että keskitymme vain omaan osuuteemme kokonaisprosessissa. Poikkihallinnollisessa kehittämisessä tarvitaan ministeriö- ja virastorajat ylittävää yhteistyötä ja yhteen toimivuuden varmistamista. Tarvitsemme koko valtion tasolle ajatustavan muutosta, jotta pystymme yhdessä helpottamaan asiakkaiden toimintaa.

Nykyisin kehittäminen lähtee usein liikkeelle viraston omista tarpeista ja toimintamallien automatisoinnista. Entistä enemmän pitäisi kiinnittää huomiota digitalisaation täysimääräiseen hyödyntämiseen, missä asiakkaiden asiointitarve voitaisiin jopa poistaa. Huomiotta jää usein myös asiakkaisiin vaikuttavien muutosten koordinointi eri viranomaisten kesken, jolloin asiakasta voidaan lähestyä monen eri viranomaisen taholta asiakkaan näkökulmasta saman asian tiimoilta. Kansalaisten ja yritysten tarpeista lähtevät tavoitteet pitäisi saada virastorajat ylittävien yhteishankkeiden tavoitteiksi, ja hankkeita tulisi johtaa kohti näitä tavoitteitta unohtamatta sitä, että myös yhteys käytännön tekemiseen on välttämätöntä. Kaivataan siis jonkinlaista kevyttä katto-organisaatiota rahoituksen ohjaamiseen, tavoitteiden määrittelyyn ja seurantaan.

Tarvitsemme yhteisen vision ja strategian poikkihallinnolliseen kehittämiseen ja niiden toteuttamista tukevat rakenteet. Tämä edellyttää poikkihallinnollista ohjaus- ja johtamismallia sekä yhteisbudjettia. Tarvitsemme yhteiset menettelyt poikkihallinnollisten uudistusten selvittämiseksi, käynnistämiseksi, toteuttamiseksi ja tulosten arvioimiseksi. Asiointia ja päätöksentekoa ohjaavia yleislakeja tulisi kehittää poikkihallinnollisuuteen siirryttäessä. Lainsäädännön pitää olla riittävän väljää ja neutraalia, ettei se olisi esteenä palveluiden ja palvelutapojen kehittämiselle. Kaipaamme valtionhallintoon myös teknologiaa ymmärtäviä lakimiehiä, jotka pystyvät arvioimaan esitettyjä ratkaisuja kehityskohteen näkökulmasta.

Eri ministeriöiden alle jakautunut kehittäminen tulisi muuttaa ministeriöiden yli menevään tarkasteluun, ja asiakkaat täytyisi saada mukaan kehittämiseen. Virastoissa ollaan lähempänä asiakasta, ymmärretään asiakkaiden prosessit ja tiedetään rajapinnat muihin virastoihin nähden. Virastot tuovat oman toimialueensa näkökulmasta asiakasymmärrystä poikkihallinnollisiin kehityskohteisiin.

On vielä hyvä muistaa, että kaikki rakennettu luo myös pysyviä kustannuksia. Kustannushyötyanalyysi ja jatkuvien kustannusten arviointi tulisi olla mukana kaikessa tekemisessä. Poikkihallinnollisuus jatkuu vielä kehittämishankkeiden jälkeenkin.

Heikkoudet

Poikkihallinnollisen kehittämisen pitkän tähtäimen visio ja strategia sekä erityisesti niiden toteutus on puutteellista. Poikkihallinnollisuutta edistäväksi halutut asiat tulevat kulloisenkin hallituksen ohjelmista pistemäisinä, ne eivät välttämättä edistä kokonaiskuvaa vaan aiheuttavat lisää kustannuksia tai kuolevat hiljaisuudessa pois. Eri ministeriöiden alle jakautunut kehittäminen on siiloutunutta. Yhteinen tahtotila uupuu. Toimintamallit ja sitoutuminen pitkäjännitteiseen, yli hallituskauden pituiseen poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja kehittämiseen puuttuvat.

Nykyiset virastojen tiukat toimivaltasäännökset haittaavat ja estävät yhteiskehittämistä. Roolit ja vastuut ovat epäselviä virastojen yli menevissä hankkeissa, ja ilman selkeää vastuutahoa on vaikea päästä eteenpäin. Nykyiset virastojen vastuut eivät anna riittävää tukea uusien vastuiden ja roolien edistämiseen. Vastuiden ja roolien epäselvyyksien vuoksi on jo ilmennyt, että yhteisiin tavoitteisiin ei olla riittävästi sitouduttu virastoissa ja ministeriöissä.

Virastokohtainen valtiokonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmä soveltuu huonosti poikkihallinnolliseen kehittämistoimintaan. Laaja-alainen yhteiskehittäminen ei ole mahdollista nykyisellä resursointi- ja rahoitusmallilla. Rahoitusmallit eivät tue riittävästi yhteistyössä tehtävää kehittämistä. Virastoilta puuttuu yhteiskehittämiseen tarvittava kehittämisbudjetti (sekä raha että resurssit) toteuttaa tarvittavia muutoksia. Virastokohtainen rahoitus luo perustan kehittämisen aikatauluihin, ja niiden yhteensovittaminen eri virastojen välillä voi olla haastavaa. Virastokohtaiset budjetit saavat poikkihallinnollisessa kehittämisessä aikaan sen, että yhdellä on resursseja, toisella ei. Tällöin ei pystytä tekemään kokonaisuuden kannalta tarpeellisia asioita, koska resurssit eivät ole tekemisen kohteen kannalta oikeassa siilossa.

Poikkihallinnollista kehittämistä vaikeuttavat myös erilaiset toimintakulttuurit ja toimintatavat eri ministeriöiden ja viranomaisten välillä. Hallinnonalojen siiloissa voi olla epäyhtenäisiä tavoitteita, eikä sieltä useinkaan ole riittävää näkymää poikkihallinnollisen kehittämisen edistymiseen. Kaikki virastot eivät myöskään suhtaudu yhteisen kehittämisen tavoitteeseen samalla mielenkiinnolla, sillä virastojen omat näkökulmat yhteiskehittämiseen istuvat edelleen tiukassa. Nykyisin tällaiset hankkeet ovat raskaita ja hitaita toteuttaa.

Viranomaisten oman toiminnan kehittäminen ajaa yli asiakaslähtöisen kehittämisen. Lisäksi usein asiakaslähtöisyyttä huomioidaan vain ja ainoastaan viraston omasta näkökulmasta. Yritysten ja kansalaisten tarpeet eivät ole kehityksen lähtökohtana. Yritysasiakkaat jäävät usein yhteiskehittämisessä vähemmälle huomiolle tai yrityksiä koskeva kehittäminen joko kasautuu tai se etenee pirstaloituneena. Yritykset voivat joutua tilanteeseen, jossa samaa tietoa täytyy raportoida usealle eri viranomaiselle, kullekin hieman eri tavalla. Yksi viranomainen uudistaa prosessinsa tältä osin, mutta muut eivät. Yrityksille tästä ei ole mitään hyötyä. Yrityksiin kohdistuvista kehittämisistä tarvittaisiin poikkihallinnollista kokonaiskuvaa sekä viranomaisten että yritysten käyttöön.

Nykytilassa lainsäädännössä ja erityisesti sen tulkinnassa korostuu usein yksilön suoja ja riskien välttäminen, jolloin vähemmälle jäävät kehittämisen positiiviset vaikutukset ja

mahdollisuudet kansalaiselle ja yrityksille. Samoin tiedon jakaminen viranomaisten välillä voi olla vaikeaa lainsäädännön vuoksi, ei niinkään teknologian takia. Huomio kiinnittyy muotoseikkoihin täysimääräisen tehostamismahdollisuuden kustannuksella. Poikkihallinnollisessa kehittämisessä on usein myös tarve tehdä lainsäädäntömuutoksia, mutta niiden edistäminen on hidasta, koska muutoksia täytyy tehdä usean eri ministeriön toimialueelle kuuluviin lakeihin.

Tietojen avaaminen ja virastojen välinen tiedonjako on niin ikään jäänyt liian vähälle huomiolle yhteiskehittämisessä. Tietojen vaihto ja taustalla tapahtuva viranomaisten toiminnan kehittäminen voi myös auttaa poikkihallinnollisessa kehittämisessä.

Nykytilassa hyvin

Virastoilla on mahdollisuus edistää itsekin digitaalisuutta, mikä tulisi säilyttää. Samoin isoissa yhteisissä, poikkihallinnollisissa hankkeissa on edelleen hyvä selvittää vastuuvirasto. Vastuu tulee myöntää ministeriölle tai virastolle, jolla on kehittämisessä suurin intressi ja joka ottaa päävastuun asian edistämisestä käytännössä siitäkin huolimatta, että johtaminen, rahoitus ja tavoitteet tulisivat muualta annettuna.

Virastot toimivat asiakasrajapinnassa ja tietävät asiakkaidensa, kansalaisten ja yritysten tarpeet. Kehittämistä ei tule viedä liian kauas asiakasrajapinnasta. Samoin monet peruspalvelut toimivat hyvin, niitä ei kannata luoda uudestaan eikä sellaista kannata korjata, joka toimii. Muutenkin kannattaa miettiä, miten asian saisi tapahtumaan olemassa olevien rakenteiden kautta, eikä luoda jatkuvasti uusia rakenteita tai palveluita.

Virastoilla, kuten meillä Verohallinnossa, on myös paljon kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi pohjoismaiden verohallintojen kanssa. Pohjoismaat yrittävät yhdessä kehittää digitalisaatiota ja vaikuttaa esimerkiksi EU-tasolle. Virastotasoista kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan jatkossakin.

Ehdotusten arviointi

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0: Vakinaistetaan ja kehitetään edelleen 2021 perustettua digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmää (digiministeriryhmä) ja digitoimistoa.

Vahvuudet: Verohallinnossa pidämme digitoimiston tai erillisen digikehityksestä vastaavan tahon vakinaistamista merkittävänä kehitysaskeleena poikkihallinnollisen kehittämisen mahdollistajana ja edistäjänä.

Digitoimisto on olemassa oleva ja toimiva orgaani, mistä on jo kokemuksia. Tämä on digitoimiston ehdoton vahvuus. Lisäksi poliittinen ohjaus tulee ministerityöryhmän kautta. Nykyisellään digitoimistossa on myös laaja-alaista osaamista mm. IT-alalta, mikä olisi tärkeä säilyttää, ettei ajauduta vain pelkkiin tahtotiloihin, eikä tällöin realismia asioiden toteutuksesta oteta huomioon.

Digikompassin tavoin tulisi vuosittain määritellä, mitkä elämäntapahtumat tai poikkihallinnolliset kohteet valikoituvat yhdessä kehitettäväksi, jolloin niihin saadaan rahoitus yhteiskehitysbudjetista.

Virastojen tulee myös tarvittaessa järjestää omassa organisaatiossaan toiminnot siten, että ne tukevat poikkihallinnollista kehittämistä. Tarvitaan eräänlaista suurten muutosten koordinointia, jotta sitoutuminen ja konkreettinen edistäminen yhteen toimivien ratkaisujen aikaansaamiseksi kansallisella ja kansainvälisellä tasolla varmistetaan.

Heikkoudet: -

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti: Osoitetaan hallinnonrajat ylittävään digitalisaation edistämiseen yhteiskehitysbudjetti ja luodaan pitkän tähtäimen rahoitusohjelma digisektorille (vrt. liikenneväylien ylläpito ja kehittäminen).

Vahvuudet: Yhteiskehitysbudjetti sopii erityisesti hallitusohjelmatasoisiin uudistuksiin ja hankkeisiin. Parhaimmillaan se edistäisi poikkihallinnollisten ekosysteemien muodostumista ja toisi myös pitkäjänteisyyttä digikehitykseen. Yhteiskehitysbudjetti olisi erittäin tärkeä tekijä poikkihallinnollisessa yhteiskehittämisessä ja elämäntapahtumien sekä ekosysteemien digitalisoimisessa.

Heikkoudet: Vaarana piilee, että budjetin piiriin siirtyisi selvästi vain yhden viraston alueelle kuuluvia uudistuksia. Samaten tulisi välttää liian byrokraattisia menettelyjä. Lisäksi on varmistettava ketteryys - suunnitelmia tulee voida muuttaa joustavasti tilanteen niin vaatiessa.

Kysymyksiä: Sisällytetäänkö yhteiskehitysbudjettiin kaikki ko. hankkeen tarvitsemat menot vai pelkästään ostopalveluihin liittyvät investointimenot? On myös päätettävä, sisältääkö budjetti vain ns. yhteisten osuuksien kehittämismenot vai kaikki menot (myös virastospesifiset hankkeeseen kohdistuvat menot). Selkein malli olisi, että yhteiskehittämisen piiriin kuuluvat tehtävät rahoitettaisiin sataprosenttisesti yhteisestä potista.

Lisäksi askarruttaa, miten päätöksenteko tapahtuisi päätettäessä budjettivarojen käytöstä ja mikä taho hallinnoisi budjettia. Siirretäänkö rahoja ao. virastoille vai hankkeelle, vai saako jompikumpi taho kirjausoikeuden rahoihin. On myös ratkaistava kehittämisvaiheen jälkeinen rahoitus (miten järjestetään, kuka maksaa?).

Tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri

Valtiosihteeri toimii valtioneuvoston kansliassa verkostomaisesti muiden ministeriöiden kanssa tieto- ja teknologiapolitiikan yhteensovittamiseksi ja täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Vahvuudet: Kyseessä on kevyempi malli poliittiseen ohjaukseen. Valtiosihteerillä voisi olla tukenaan pysyvä virkamieskoneisto.

Heikkoudet: Ministerit ja poliittiset valtiosihteerit vaihtuvat, mutta jatkuvuuden nimissä koordinointi tulisi tehdä pysyvien virkamiesten toimesta.

Kysymyksiä: Olisiko mahdollista hyödyntää olemassa olevia rakenteita, kuten JulkICT:tä valtiosihteerin tukena pysyvänä virkamieskoneistona? JulkICT:n roolia voisi kehittää nykyisestä tehtävästä poikkihallinnollisten kehittämisten suuntaan. JulkICT:llä luultavasti olisi jo ennestään hyvä käsitys ja visio teknologian kehittymisestä, ja sitä voisi tarpeen vaatiessa vahvistaa.

Johtopäätökset

Asiakkaiden, henkilöasiakkaiden ja yritysasiakkaiden, tarpeet tulee olla kehittämisen keskiössä. Digitaalisuus on tärkeää, mutta lopulta se on keino eikä tavoite. Digitaalisuuden tuomat hyödyt tulee ottaa tarkasteluun, ei pelkästään digitalisaation tuomat riskit. Oleellista on se, mitä saadaan aikaan digitalisaation kautta, ja oleellista on tehdä hyviä kehityshankkeita, joissa digitalisaatio on tärkeänä osana.

Poikkihallinnollisen kehitystoiminnan luomiseksi ja ohjaamiseksi tarvitaan taho, joka hoitaa poikkihallinnollisten hankkeiden johtamisen, rahoituksen ja tavoitteiden asetannan. Mitä vähemmän uusia hallinnollisia rakenteita luodaan, sitä parempi. Mitä kauempana poikkihallinnollisen kehittämisen johtaminen ja ohjaaminen on itse kehittämisestä, sitä raskaampaa ohjaaminen on. Toteutuksen vastuu tulee olla edelleen virastoilla.

Näkemyksemme on, että poikkihallinnollisessa kehittämisessä tulisi luoda mahdollisimman kevyt hallintorakenne. Ehdotamme digiministeriön ja digitoimisto 2.0:n yhdistelmää sekä tieto- ja teknologian valtiosihteerin että digisektorin yhteiskehitysbudjettia. Ehdotamme myös, että JulkICT-osuutta poikkihallinnollisten kehittämisten tavoitteiden ja tuloksellisuuden mahdollisena ohjaajana valtiosihteerin virkamieskoneistona tulisi selvittää tässä yhteydessä.

Edellisessä kappaleessa ehdottamamme johto ottaisi hoitoonsa poikkihallinnollisen kehittämisen vision, strategian ja konkreettisen kehityssuunnitelman laatimisen. Johto myös vastaisi siitä, että poikkihallinnolliseen kehittämiseen tarvittavat ohjaus- ja rahoitusrakenteet luotaisiin mahdollistamaan yli virastorajojen toteutettavat kehityshankkeet.