



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Virastoarviointi – Digi- ja väestötietovirasto Loppuraportti

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:34

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:34

Virastoarviointi – Digi- ja väestötietovirasto

Loppuraportti

Broad Scope Management Consulting Oy

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-708-1

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Virastoarviointi – Digi- ja väestötietovirasto Loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:34		Teema	Hallintopoliittikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Jukka Kallio		
Yhteisötekijä	Broad Scope Management Consulting Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	51

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriön tavoitteena on vakiinnuttaa menettelytapa, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioitaisiin säännöllisesti, systemaattisesti ja keskitetysti. Digi- ja väestötietovirasto aloitti toimintansa 1.1.2020 Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistyttyä yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi.

Uudistushanke toteutui pääosin suunnitellusti. Muutosvaihe on edelleen meneillään, ja valtaosa tavoitteista realisoituu vasta tulevaisuudessa. Toiminnan yhtenäisyydessä ja sähköisissä järjestelmissä on vielä kehitettävää. Siirtymävaiheen osittain manuaaliset prosessit ovat heikentäneet tuloksellisuutta sekä hidastaneet asiakkaiden saamaa palvelua. DVV:n sähköisen asioinnin edistämisen palvelukokonaisuuksissa kehitys on ollut hyvin myönteistä. Henkilöstön hyvinvoinnin ja johtamisen osalta kehitys on ollut positiivista.

Maksullisten palvelujen tulot ovat alentuneet, ja tuottavuuskehityksen hyödyt ovat realisoitumassa vasta tulevaisuudessa. Viraston taloudellinen liikkumavara on hyvin pieni, mikä rajoittaa kehittämismahdollisuuksia.

Tärkeimmät kehityskohteet arvioinnin pohjalta ovat toimiminen yhtenä virastona, toimintatapojen ja -prosessien yhtenäistäminen, yhteisen kulttuurin, työhyvinvoinnin ja johtamisen kehittäminen, asiakaskokemuksen ja sähköisen asioinnin edelläkävijyys sekä digitalisaation edistäminen julkisessa hallinnossa.

Asiasanat hallintopoliittikka, tuloksellisuus, uudistukset, toimeenpano, virastot, Digi- ja väestötietovirasto

ISBN PDF	978-952-367-708-1	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/9569/2020	Hankenumero	VM065:00/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-708-1>

Utvärdering av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata Slutrapport

Finansministeriets publikationer 2021:34		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Jukka Kallio		
Utarbetad av	Broad Scope Management Consulting Oy		
Språk	finska	Sidantal	51

Referat

Finansministeriet har för avsikt att etablera ett förfarande där statliga ämbetsverk och reformprojekt som gäller dem bedöms regelbundet, systematiskt och centraliserat. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata inledde sin verksamhet den 1 januari 2020 när Befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna sammanslogs till ett riksomfattande ämbetsverk.

Reformprojektet genomfördes huvudsakligen som planerat. Reformen pågår fortfarande, och merparten av målen realiseras först i framtiden. De elektroniska systemen och verksamhetens koherens behöver utvecklas ytterligare. De delvis manuella processerna under övergångsperioden har försämrat resultaten och gjort kundservicen långsammare. Utvecklingen av servicehelheterna för främjande av myndighetens elektroniska kommunikation har varit mycket positiv. När det gäller personalens välbefinnande och ledning har utvecklingen också varit positiv.

Inkomsterna av de avgiftsbelagda tjänsterna har minskat, och nyttan av produktivitetsutvecklingen realiseras först i framtiden. Myndighetens ekonomiska handlingsutrymme är mycket litet, vilket begränsar utvecklingsmöjligheterna.

Enligt utvärderingen är nu de viktigaste områdena att utveckla myndighetens förmåga att fungera som en enhet, att förenhetliga arbetssätt och processer, att skapa en gemensam arbetskultur, utveckla arbetshälsan och ledarskapet, att bli en föregångare inom elektronisk kommunikation och användarupplevelse och att främja digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen.

Nyckelord förvaltningspolitiken, resultat, reformer, genomföring, ämbetsverk, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata

ISBN PDF	978-952-367-708-1	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/9569/2020	Projektnummer	VM065:00/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-708-1>

Agency assessment: Digital and Population Data Services Agency Final report

Publications of the Ministry of Finance 2021:34		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Jussi Kleemola, Jukka Honkavaara, Jukka Kallio		
Group author	Broad Scope Management Consulting Oy		
Language	Finnish	Pages	51

Abstract

The Ministry of Finance aims to establish more widely a procedure by which government agencies and related reorganisation projects are assessed systematically on a regular and centralised basis. The Digital and Population Data Services Agency began operating on 1 January 2020 following the creation of a single national agency from the merger of the Population Register Centre with the local register offices and the Development and Steering Unit for the Local Register Offices.

The organisational reform was implemented largely as planned. The transitional phase is still in progress, and realisation of most of the objectives is still to come. Further development is still needed in the uniformity of operations and in electronic systems. The partially manual processes of the transition phase have weakened performance and have slowed the provision of services to customers. In the service packages designed to advance the Agency's e-service provision, developments have nevertheless been very favourable. The trend in the wellbeing and management of personnel has also been positive.

Revenue from services that are subject to a charge has declined, and the gains to be made from productivity development will be realised only in the years to come. The Agency's financial room for manoeuvre is very small, which restricts its development opportunities.

Based on the assessment, the most important areas for further improvement are as follows: the ability to function as a single agency; achievement of uniformity in practices and processes; development of a shared culture, employee wellbeing and management; taking a front-runner role in customer experience and e-services; and promoting digitalisation in government and administration.

Keywords Governance Policy, performance, reforms, implementation, agencies, Digital and Population Data Services Agency

ISBN PDF	978-952-367-708-1	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/9569/2020	Project number	VM065:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-708-1>

Sisältö

1	Arviointihankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus	7
1.1	Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet	7
1.2	Kokonaishankkeen aikataulu ja eteneminen.....	7
1.3	Digi- ja väestötietoviraston arviointihanke	12
1.4	Arviointikysymykset	14
2	Arvioitu uudistushanke	17
2.1	Lähtökohdat ja taustaa	17
2.2	Uudistuksen tavoitteet	18
3	Uudistushankkeen toteuttamisen arvio	19
3.1	Uudistushankkeen valmistelu- ja käynnistysvaihe.....	19
3.2	Uudistushankkeen toteuttaminen	22
4	Uudistushankkeen tavoitteiden toteutuminen	28
4.1	Uuden viraston muodostuminen	28
4.2	Uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen	29
5	Tuloksellisuuden kehitys	32
5.1	Tuloksellisuuden kehittyminen	32
5.1.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	33
5.1.2	Toiminnallinen tehokkuus.....	35
5.1.3	Tuotokset ja laadunhallinta.....	38
5.1.4	Voimavarojen hallinta ja kehittäminen	41
5.2	Johtopäätökset tuloksellisuuskehityksestä	42
6	Kokoava arvio	44
6.1	Yleisarvio uudistuksen toteutumisesta ja nykytilanteesta.....	44
6.2	Tuloksellisuuskehitys.....	45
6.3	Keskeiset johtopäätökset ja opit uudistushankkeesta	47
6.4	Tulevaisuuden vaatimuksiin vastaaminen ja kehityssuositukset	48
6.4.1	Toimiminen yhtenä virastona.....	48
6.4.1.1	Valtakunnallista toimintaa tukevat sähköiset järjestelmät	49
6.4.1.2	Toimintaprosessien ja -tapojen yhtenäistäminen	49
6.4.1.3	Yhteisen kulttuurin, työhyvinvoinnin ja johtamisen kehittäminen	50
6.4.2	Asiakaskokemuksen ja sähköisen asioinnin edelläkävijyys.....	50
6.4.3	Digitalisaation edistäminen julkisessa hallinnossa.....	51

1 Arviointihankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

1.1 Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet

Valtion virastoista ja laitoksista laaditaan arviointeja säännönmukaisesti, mutta käytössä ei ole ollut yhtenäisiä menettelyjä niiden laadintaan. Arviointien tulosten ja havaintojen vertailu laajemmin on vaikeaa. Virastojen yhdistämisissä ja rakennemuutoksissa on tärkeää toiminnan muutoksen arviointi sekä jatkokehityksen varmistaminen. Arvioinnin kohteena ovat tällöin hankkeen toteutus ja sen tuloksellisuus sekä toiminnan ja vaikuttavuuden kehittyminen.

Valtiovarainministeriön tavoitteena on osana valtion virastorakenteen ja tulosohjauksen yleisen kehittämisen tehtäväkokonaisuutta luoda ja vakiinnuttaa pysyvä menettelytapa, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioitaisiin säännöllisesti, systemaattisesti ja keskitetysti.

Taustalla on tarve

- tuottaa tietoa virastojen systemaattiseen ja vertailevaan hallinnonalarajat ylittävään tuloksellisuuden tarkasteluun, virastojen toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin sekä
- luoda yhteistä tietopohjaa virastouudistuksista sekä niiden menestystekijöistä.

Kehittämistyö päätettiin hankkeistaa konkreettisen arviointihankkeen muotoon ja toteuttamista varten varattiin määräraha valtiovarainministeriön toimintamenoista. Kiinnostuneeksi tiedettiin jo etukäteen valtiovarainministeriön hallinnonalalta Digi- ja väestötietovirasto. Syyttäjälaitos ja Luonnonvarakeskus kartoitettiin kiinnostuneiksi ministeriöiden tulosohjaus- ja virastorakenneverkoston kontaktien kautta.

1.2 Kokonaishankkeen aikataulu ja eteneminen

Kokonaishankkeen tavoitteena oli toteuttaa seuraavat osakokonaisuudet sisältävä Syyttäjälaitoksen, Digi- ja väestötietoviraston ja Luonnonvarakeskuksen virastoarviointi:

1. Uudistushankkeiden toteuttamisen arviointi, jossa tuotetaan yhteistä ja yhtenäistä tietopohjaa ja ymmärrystä virastouudistushankkeiden kriittisistä menestystekijöistä, haasteista ja ongelmakohdista.
2. Uudistushankkeiden tavoitteiden toteutumisen arviointi, jossa tuotetaan yhteistä ja yhtenäistä tietopohjaa ja ymmärrystä virastouudistuksille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sekä kriittisistä menestystekijöistä, haasteista ja ongelmakohdista tavoitteiden saavuttamisen suhteen.
3. Tuloksellisuuden kehityksen arviointi, jossa tuotetaan erikseen valittaviin näkökulmiin rajaten tietoa arvioinnissa mukana olevien virastojen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä vertailuna ennen ja jälkeen uudistuksen.

Lisäksi hankkeen tavoitteena oli muodostaa arviointikonsepti, jossa konseptoidaan ja dokumentoidaan edellä olevissa kohdissa (1–3) käytettävä arviointiasetelma ja -prosessi siten, että ne ovat toistettavissa.

Hanke asetettiin 27.5.2020. Asiantuntijatuki kilpailutettiin ja hankittiin 9.9.2020 tehdyllä päätöksellä. Sofigate Oy ja sen voimavara-alihankkija Broad Scope Management Consulting Oy valittiin toteuttamaan arviointihankekokonaisuus. Työn läpiviennistä on vastannut Broad Scope Management Consulting Oy:n tiimi: senior partner Jussi Kleemola (projektipäällikkö), senior adviser Jukka Kallio ja johtava asiantuntija Jukka Honkavaara. Hanke kesti toukokuun 2021 loppuun saakka.

Arviointityötä ohjasi hankkeelle asetettu ohjausryhmä, jonka jäseniä olivat:

- Anu Nousiainen, finanssineuvos, valtiovarainministeriö / VKO (puheenjohtaja)
- Mikko Saarinen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö / VKO (sihteeri)
- Tapio Laamanen, ylijohdaja, oikeusministeriö (vj. Juha Saunamäki)
- Miia Ljungqvist, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö (vj. Katariina Jahkola)
- Marjukka Ala-Harja, tietohallintoneuvos, valtiovarainministeriö / JulKICT (vj. Isamaria Mäkiaho)
- Sari Hosionaho, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö / JulKICT (vj. Isamaria Mäkiaho)
- Kirsi Heinonen, maatalousneuvos, maa- ja metsätalousministeriö (vj. Anne Vehviläinen)
- Pasi Valli, neuvotteleva virkamies, maa- ja metsätalousministeriö (vj. Elina Nikkola)

Pysyvät asiantuntijat

- Mika Appelsin, valtiosyyttäjä, Syyttäjälaitos
- Joanna Autiovuori, hallintojohtaja, Syyttäjälaitos
- Aino Jalonen, ylijohdaja, Digi- ja väestötietovirasto
- Merja Koponen, kehitysjohtaja, Digi- ja väestötietovirasto
- Ilkka P. Laurila, hallintojohtaja, Luonnonvarakeskus
- Henri Mäkinen, taloussuunnittelupäällikkö, Luonnonvarakeskus

Lisäksi virastoarviointihankkeiden ajan ohjausryhmän kokouksiin osallistui toteuttajan edustajana senior partner Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy.

Kokonaishanke vietiin läpi kolmessa päävaiheessa, jotka seurasivat ajallisesti toisiaan:

- Vaihe 1: Virastoarviointikonseptin luonnos, arviointiasetelma ja arviointisuunnitelma
- Vaihe 2: Virastoarviointien toteutus
- Vaihe 3: Virastoarviointien ja virastoarviointikonseptin viimeistely

Kuvio 1. Arviointityön vaiheet ja aikataulu.



Vaihe 1: Virastoarviointikonseptin luonnos, arviointiasetelma ja arviointisuunnitelma

Vaihe 1 toimi pohjana toteutettaville arvioinneille, joiden käytännön toteutus ja läpivienti suunniteltiin vaiheen aikana. Työ käynnistyi valitsemalla virastoarviointikonseptissa sovellettavat parhaiden käytänteiden mukaiset työpohjat ja viitekehukset.

Ensimmäisen vaiheen aikana laadittu konsepti sisälsi koko virastoarvioinnin prosessin arvioinnin tarpeen määrittämisestä aina tulosten raportointiin ja hyödyntämiseen. Vaiheen aikana myös suunniteltiin ja valmisteltiin varsinaisen arviointiprosessin edellyttämät työpohjat, joita tarkennettiin ja muokattiin arviointityön edetessä. Varsinaisten virastokohtaisten arviointien valmistuttua viimeisessä vaiheessa (vaihe 3) vielä viimeisteltiin arvioinneissa koeteltu valmis konsepti.

Vaihe 1 päättyi virastoarviointikonseptin luonnoksen, tarkan arviointisuunnitelman (arvioinnissa käytettävät viitekehukset, tiedonhankintamenetelmien kuvaukset, kohderyhmät, menetelmät) sekä työpohjien hyväksyntään ohjausryhmässä marraskuussa 2020.

Vaihe 2: Virastoarviointien toteutus

Toisessa vaiheessa toteutettiin varsinainen virastojen arviointityö suunnitellun mukaisesti. Vaihe käynnistyi laajalla kirjallisen aineiston tiedonkeruulla. Saatavilla ollut kirjallinen aineisto kerättiin ja koostettiin ja siitä seulottiin relevantit lähdeaineistot nykytilan kuvausta ja arviointityötä varten. Kirjallisena aineistona hyödynnettiin pääosin julkisista lähteistä saatavilla olleita ja virastojen toimittamia ohjaus- ja suunnitteluasiakirjoja, toimintakertomuksia, organisaatiokuvauksia, prosessi-, toiminnan-, palvelu- ja arkkitehtuurikuvauksia sekä muita seuranta- ja toteumatietoja. Lisäksi hyödynnettiin aikaisemmin toteutettuja henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyjen tuloksia sekä itsearviointien ja aikaisempien selvitysten tietoja.

Tiedonkeruu sisälsi kirjallisen aineiston ohella varsin laajan tiedonkeruun haastatteluin sekä koko henkilöstölle kohdistetun sähköisen kyselyn. Haastatteluin ja sähköisin kyselyin keskityttiin keräämään tietoa uudistuksesta ja sen tavoitteiden toteutumisesta siltä osin kuin tieto ei ollut valmiiksi saatavilla kirjallisesta aineistosta. Haastateltavina oli virastojen avainhenkilöitä, henkilöstön ja ohjaavien tahojen edustajia sekä keskeisten muiden sidosryhmien edustajia. Pääasiallinen tiedonkeruu haastatteluin toteutettiin joulukuun 2020 ja tammikuun 2021 aikana, mutta sitä täydennettiin työn edetessä. Henkilöstökyselyt toteutettiin alkuvuodesta 2021.

Tiedonkeruun pohjalta arviointitiimi laati analyysin alustavine havaintoineen, johtopäätöksineen ja kehitysaihioineen. Analyysin toteuttamisessa hyödynnettiin suunnitteluvaiheessa laadittuja viitekehkyksiä ja metodeita. Alustavat havainnot esiteltiin ohjausryhmälle sekä käsiteltiin virastokohtaisissa työpajoissa. Työpajoissa keskityttiin yhteiseen työstöön

johtopäätösten syventämiseksi, uudistushankkeen oppien keräämiseksi sekä kehitysalueiden ja -toimenpiteiden yhteiseksi työstämiseksi.

Toinen vaihe päättyi väliraporttien laadintaan. Arviointitiimi laati virastokohtaiset väliarviointiraportit sisältäen uudistushankkeiden toteuttamisen ja sen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin sekä alustavan tuloksellisuuden kehityksen arvioinnin. Arviointiraporttien luonnosversiot toimitettiin ohjausryhmän kommentoitaviksi ja hyväksyttäväksi tammikuun 2021 lopussa.

Vaihe 3: Virastoarviointien ja virastoarviointikonseptin viimeistely

Viimeisessä vaiheessa laadittiin varsinaiset arviointiraportit sekä pääosa tuloksellisuusarvioinnista. Lisäksi viimeisteltiin ja täydennettiin virastoarviointikonseptia huomioiden saadut kokemukset kolmen viraston arviointityöstä.

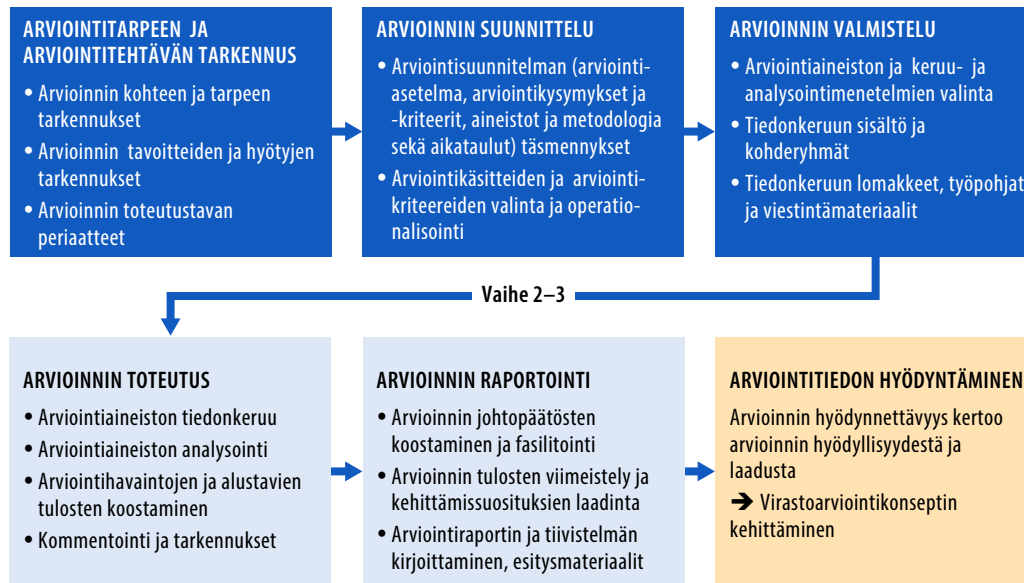
Tuloksellisuusarvioinnissa hyödynnettiin saatavilla olevia vuoden 2020 lopullisia tunnuslukutietoja. Tuloksellisuuden arvioinnin osana järjestettiin kunkin viraston avainhenkilöiden kanssa erilliset työkokoukset. Arviointitiimi valmisteli työkokoukset sekä tuotti tarvittavan tausta-analyysin tunnuslukujen pohjalta. Tuloksellisuustyökokouksissa yhdessä viraston avainhenkilöiden kanssa tulkittiin ja täydennettiin arviota sekä tuotettiin näkemyksiä subjektiivista arviointia edellyttävistä osa-alueista.

Virastokohtaisten arviointiraporttien luonnokset lähetettiin ohjausryhmän kommentoitaviksi ja kommentointikierrosten perusteella täydennetyt ja viimeistellyt arviointiraportit hyväksyttiin ohjausryhmässä toukokuussa 2021.

1.3 Digi- ja väestötietoviraston arviointihanke

Digi- ja väestötietoviraston arviointi eteni edellisessä luvussa kuvatun kokonaisprosessin ja arviointikonseptin mukaisesti. Digi- ja väestötietoviraston osalta arviointityö käynnistyi lähtökohtien täsmentämisellä ja arvioinnin valmisteluvaiheessa tehdyllä käytännön arvioinnin läpiviennin suunnittelulla lokakuussa 2020. Arviointityön käynnistymisestä tiedotettiin henkilöstölle erillisellä tiedotteella ja arviointihanketta esiteltiin 19.11.2020 Digi- ja väestötietoviraston YT- ja työsuojeluryhmän kokouksessa.

Kuvio 2. Arvioinnin konseptin mukainen eteneminen työvaiheittain.



Varsinainen arvioinnin toteutus (vaihe 2) käynnistyi laajalla tiedonkeruulla marraskuussa 2020. Arvioinnissa toteutettiin yhteensä 28 haastattelua, ja haastateltavina oli seuraavien kohderyhmien edustajia:

- Digi- ja väestötietoviraston johto
- yksiköiden henkilöstö
- viraston muodostamishankkeessa mukana olleet avainhenkilöt
- henkilöstön edustajat.

Valtiovarainministeriö on toiminut uudistuksen strategisena ohjaajana ja seurannut uudistuksen toteutusta. Ministeriöstä arvioinnissa haastateltiin VRK:n ja maistraattien ohjauksesta vastaavia henkilöitä sekä valtiovarainministeriön johtaman yhdistymishankkeen ohjausryhmän jäseniä.

Sidosryhmien näkemyksiä kerättiin seuraavien kohderyhmien edustajilta:

- oikeusministeriö
- Verohallinto
- Suomen Kuntaliitto ry
- Helsingin kaupunki
- CGI.

Haastattelujen lisäksi toteutettiin koko henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely laaja-alaisen näkemyksen keräämiseksi ja kokonaiskuvan saamiseksi arviointityöhön. Henkilöstökyselyyn osallistui kaiken kaikkiaan 345 vastaajaa, mikä oli noin 40 prosenttia tavoitellusta kohderyhmästä.

Haastattelujen ja sähköisen kyselyn lisäksi pidettiin työpaja havaintojen ja arvointipäätelmien tarkentamiseksi ja validoimiseksi sekä kehitysideoiden yhteiseksi tuottamiseksi. Työpajaan osallistui Digi- ja väestötietoviraston johto, henkilöstöä sekä sidosryhmien edustajia. Lisäksi pidettiin erillinen työkokous tuloksellisuusarvioinnin ja siihen liittyvän tiedon tarkentamiseksi ja johtopäätösten tuottamiseksi.

1.4 Arviointikysymykset

Virastoarvioinnit toteutettiin yhtenäistä mallia noudattaen, ja myös keskeiset arviointikysymykset ovat toteutetuissa virastoarvioinneissa yhdenmukaiset. Ainoastaan uudistushankkeen tavoitteita koskeneet arviointikysymykset poikkeavat toisistaan johtuen uudistushankkeille asetettujen tavoitteiden erilaisuudesta.

Seuraavaan on koottu Digi- ja väestötietoviraston virastoarvioinnin arviointikysymykset, joihin on arviointityöllä haettu vastauksia.

1. UUDISTUSHANKKEEN LÄHTÖKOHDAT

- 1.1. Uudistuksen lähtökohdat ja valmistelu
- 1.2. Uudistuksen perusteiden ja tavoiteltavien hyötyjen ymmärrettävyys
- 1.3. Uudistus toteuttaa hallinnonalan strategisia tavoitteita
- 1.4. Uudistus toteuttaa valtionhallinnon pitkän aikavälin strategisia linjauksia
- 1.5. Uudistushankkeelle asetettu aikataulu

2. UUDISTUSHANKKEEN LÄPIVIENTI

- 2.1. Suunnittelu ja lähtökohdat
 - 2.1.1. Hankkeen aikataulu, vaiheistus ja tavoitteet
 - 2.1.2. Hankkeen suunnitteluvaihe ja hankesuunnitelma
 - 2.1.3. Hankkeen resursointi ja organisoitumismalli
- 2.2. Organisoituminen ja johtaminen
 - 2.2.1. Avainhenkilöiden sitoutuminen
 - 2.2.2. Muutosjohtaminen
 - 2.2.3. Hankkeen aikainen viestintä
 - 2.2.4. Henkilöstön osallistuminen muutoksen läpivientiin sen eri vaiheissa
 - 2.2.5. Sidosryhmien osallistaminen
 - 2.2.6. Hankkeen etenemisen seurannan menettelyt ja mittarit

- 2.3. Hankkeen läpivienti
 - 2.3.1. Hankkeen toteutuminen suhteessa suunniteltuun (aikataulu, budjetti, tuotokset)
 - 2.3.2. Hankkeen läpiviennin menetelmien ja resurssien käytön tarkoituksenmukaisuus
 - 2.3.3. Hankkeen vaikutukset henkilöstön tyytyväisyyteen ja motivaatioon
 - 2.3.4. Hankkeen vaikutukset organisaation toimintakykyyn uudistuksen aikana
 - 2.3.5. Hankkeen vaikutukset organisaation ulkoiseen imagoon
- 2.4. Onnistuminen ja kehityskohteet
 - 2.4.1. Yleinen arvio onnistumisesta, hankkeen läpiviennin erityiset onnistumiset ja opit
 - 2.4.2. Hankkeen toteuttamisen virheet ja epäonnistumiset, mitä olisi pitänyt tehdä toisin?

3. UUDISTUSHANKKEIDEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

- 3.1. Miten uudistus on vaikuttanut organisaation kykyyn kehittyä ja kehittää toimintaansa?
- 3.2. Miten uudistus on vaikuttanut kykyyn vastata tulevaisuuden toimintaympäristön vaateisiin?
- 3.3. Mikä on organisaation toiminnallinen ja rakenteellinen nykytila?
- 3.4. Miten yhdistäminen toteutui alkuvaiheessa?
- 3.5. Mitkä asiat olivat erityisen haastavia tai hitaita? Miten niistä edettiin?
- 3.6. Mitä tulisi vielä tehdä fuusion onnistumisen edistämiseksi?
- 3.7. Ovatko virastolle asetetut palvelut sopivat kokonaisuutena?
- 3.8. Miten yhteiskunnallinen vaikuttavuus on toteutunut, mittauksien tulokset?
- 3.9. Miten palveluiden saatavuus on kehittynyt? Ovatko palvelut riittäviä?
- 3.10. Miten johtamisjärjestelmän vakiinnuttaminen on edistynyt? Mitä haasteita siinä on ollut, miten sitä tulisi kehittää edelleen?
- 3.11. Miten toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet ovat täyttyneet? Miten tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteet ovat täyttyneet?
- 3.12. Miten hankkeet ovat edenneet? Mitä haasteita niissä on esiintynyt? Mitkä hankkeet ovat kriittisimpiä tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta, miksi?
- 3.13. Miten henkilöstön hallinta ja henkilöstöpalveluiden järjestäminen on onnistunut muutoksen jälkeen? Henkilöstötavoitteiden toteutuminen?

4. TULOKSELLISUUDEN KEHITYKSEN ARVIOINTI

- 4.1. Miten organisaation toimeenpanokyky on kehittynyt?
- 4.2. Miten organisaatiomuutos on vaikuttanut toimeenpanokykyyn?
- 4.3. Tuotosten määrällinen ja laadullinen kehittyminen?
- 4.4. Mitkä tekijät vaikuttavat tuotoksiin ja niiden laatuun?
- 4.5. Miten toiminnallinen tehokkuus on kehittynyt tavoitteisiin nähden?

- 4.6. Mitkä tekijät vaikuttavat tehokkuuteen?
- 4.7. Miten toiminnan vaikuttavuus on kehittynyt tavoitteisiin nähden?
- 4.8. Miten uudistus on vaikuttanut kykyyn aikaansaada laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia?

5. TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

- 5.1. Mitä vahvuuksia näet nykyisessä toiminnassa?
- 5.2. Mitä kehityskohteita näet nykyisessä toiminnassa?

2 Arvioitu uudistushanke

2.1 Lähtökohdat ja taustaa

Hallituksen esitys laiksi Digi- ja väestötietovirastosta (DVV) annettiin eduskunnalle 15.11.2018 ja viraston toimialaa koskevien lakien muuttamista koskeva esitys annettiin 29.11.2018. Lailla yhdistettiin Väestörekisterikeskuksen (VRK) ja maistraattien tehtävät yhteen virastoon. Viraston toiminnassa katsottiin korostuvan digitalisaation edistäminen palveluja tarjoamalla ja käyttöä tukemalla. VRK:n, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön (MOK) yhdistämisellä katsottiin olevan merkittäviä etuja palvelujen kat-tavan ja laadukkaan tarjoamisen kannalta.

Maistraattien osalta pohdintaa organisaatiomuutoksesta oli tehty jo aiemmin. Maistraat-tien asemaa, tehtäviä ja ohjausta selvitettiin ja käsiteltiin vuosien varrella lukuisissa yhte-yksissä. Vuonna 2017 tehtiin valtiovarainministeriön sisäinen selvitys maistraattien uudel-leenorganisointivaihtoehdoista (Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston rakenne- ja ohjausyksikkö 14.2.2017). Lokakuussa 2017 julkaistiin myös selvitysmies Jouni Backmanin raportti maistraattien uudelleen organisoinnista.

Selvitysmies Jouni Backmanin raportti esitti seuraavaa:

- Nykyiset yhdeksän erillisinä virastoina toimivaa maistraattia ja nykyinen Väestörekisterikeskus yhdistetään valtakunnalliseksi virastoksi vuoden 2020 alusta.
- Maistraattien nykyiset kuluttajaneuvontatehtävät siirretään Kilpailu- ja kulut-tajaviraston yhteyteen mahdollisuuksien mukaan jo ennen edellä mainittujen maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistämistä.

Laki Digi- ja väestötietoviraston perustamisesta vahvistettiin 15.3.2019 (304/2019), ja laki tuli voimaan 1.1.2020. Virasto syntyi, kun Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö yhdistyivät yh-deksi virastoksi.

Maistraattien toteutunut henkilötyövuosikehys vuonna 2017 oli 641 henkilötyövuotta. Hankkeen alussa selvitettiin eri vaihtoehtoja organisoitumiselle. Toteutetun vaihtoehdon lisäksi muina mahdollisina vaihtoehtoina oli, että maistraateista muodostetaan itsenäinen virasto tai että maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävät yhdistetään muuten yh-teen valtakunnalliseen virastoon, mutta holhoustoimen edunvalvontatehtävät siirretään perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon.

Digi- ja väestötietoviraston tehtävä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, turvata tietojen saatavuutta ja tarjota monipuolisesti palveluja kansalaisille, yrityksille ja viranomaisille. Viraston toiminnassa painottuvat erityisesti valtakunnalliset toimintatavat, yhtenäiset käytännöt ja digitaalisten toimintatapojen tuomat mahdollisuudet. Virasto toimii useilla paikkakunnilla, ja siellä työskentelee yli 800 henkilöä.

Virasto aloitti toimintansa 1.1.2020. Organisaatiomuutoksen valmisteluun käytettiin yli kaksi vuotta ennen viraston toiminnan käynnistymistä, ja hanketyössä oli mukana noin 150 henkilöä kaikista yhdistyvistä organisaatioista ja vastuuministeriöistä.

2.2 Uudistuksen tavoitteet

Hallituksen eduskunnalle tekemän lakiesityksen (HE 233/2018 vp) mukaan uudistuksen tavoitteena oli toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen linjaus, jonka mukaan valtion hallintotehtävissä tulee olla valtakunnallinen toimivalta ja että uudessa virastossa sovellettaisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Tehtäviä tulisi sekä ohjata että hoitaa keskitetysti huolehtien kuitenkin palveluiden alueellisesta saatavuudesta. Uuden organisaation tulisi lisätä myös muutos- ja riskienhallintakyvykkyyttä.

Maistraattien toiminnan muuttamisella valtakunnalliseksi sekä maistraattien, Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tehtävien yhdistämisellä pyrittiin parantamaan myös toiminnan tuottavuutta. Ehdotettavat muutokset koettiin välttämättömiksi, jotta virastot pystyvät saavuttamaan niille vuosien 2019–2022 julkisen talouden suunnitelmassa vuodesta 2020 alkaen asetetut 0,5 prosentin tuottavuustavoitteet. Maistraateille oli asetettu merkittäviä tuottavuustavoitteita myös aiemmin maistraattien sähköisen asioinnin, asianhallinnan ja arkistoinnin kehittämiseen myönnettävästä tuottavuusrahoituksesta päätettäessä.

Täysimääräisten tuottavuushyötyjen saamisen maistraattien palveluiden ja oman toiminnan digitalisoinnista katsottiin edellyttävän valtakunnallista toimivaltaa, jonka myötä resursseja voidaan käyttää joustavasti kysynnän ja asiantuntemuksen mukaan ilman alueellisia toimivaltarajoja.

Toimintojen uudelleenorganisoinnin katsottiin vapauttavan lisää resursseja molemmissa virastoissa jo käynnissä olevaan digitalisaatiotyöhön sekä mahdollistavan valtakunnalliset työjonot ja toimintatapojen aiempaa systemaattisemman kehittämisen digitaalista työtä tukevaksi. Myös hallinto- ja tukitoimintojen yhdistämisellä tähdättiin tehokkuuden kehittämiseen asiakaslähtöisyyttä unohtamatta. Tavoitteissa korostettiin erityisesti sähköisten palveluiden nopeaa kehittämistä.

3 Uudistushankkeen toteuttamisen arvio

3.1 Uudistushankkeen valmistelu- ja käynnistysvaihe

Arvio: Digi- ja väestötietoviraston uudistushankkeen lähtökohdat ja tavoitellut hyödyt olisi ollut hyvä viestiä selkeämmin valmisteluvaiheessa. Hankeresursoinnin voidaan katsoa olleen riittävä, mutta aikataulu osoittautui tiukaksi etenkin valtakunnallisten toimintamallien valmistelemiseksi.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1** = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2** = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 1. Uudistushankkeen valmisteluvaiheen onnistumisen arvio.

UUDISTUSHANKKEEN LÄHTÖKOHDAT	DVV
Uudistuksen lähtökohdat ja valmistelu	2
Uudistuksen perusteiden ja tavoiteltavien hyötyjen ymmärrettävyys	2
Uudistus toteuttaa hallinnonalan strategisia tavoitteita	4
Uudistus toteuttaa valtionhallinnon pitkän aikavälin strategisia linjauksia	4
Uudistushankkeelle asetettu aikataulu	2
HANKKEEN TAVOITTEEN ASETTELU	DVV
Hankkeen tavoitteet tukevat (asetuskirjeessä) asetettujen tavoitteiden saavuttamista	4
Hankkeelle asetetut tavoitteet ovat konkreettisia, ymmärrettäviä ja mitattavia	3
Hankkeen tavoitteet ovat realistisia suhteessa hankkeelle osoitettuun aikatauluun ja resursseihin	2

Hankkeen valmistelua edelsivät maistraattien osalta aiemmat selvitykset muutosvaihtoehtoista. Digi- ja väestötietoviraston uudistushankkeen lähtökohtia ja hyötyjä ei saatu kaikilta osin viestittyä henkilöstölle riittävän selkeästi. Maistraattien yhdistymistä oli pohdittu jo aiemmin. Yhdistymiselle Väestörekisterikeskuksen kanssa nähtiin hyötyjä erityisesti digitalisaatio-osaamisen kehittämisen kannalta, ja tavoitteena oleva valtakunnallinen toimintamalli edellyttikin sitä, mutta osa henkilöstöstä kaipasi tarkempia perusteluita. Uudistuksen perustelut jäivät suurelle osalle henkilöstöä alkuvaiheessa epäselviksi. Tämä vaikeutti sitoutumista uudistukseen ja johti osin epätarkoituksenmukaiseen perusteiden kyseenalaistamiseen.

Uudistuksen alkuvaiheessa olisi tärkeää kyetä viestimään riittävän selkeästi perustelut ja todelliset tavoitellut hyödyt sekä myös ne reunaehdot, jotka muutoksen suunnittelua ohjaavat. Reunaehtoina on hyvä tuoda esille selvästi ne asiat, joiden osalta organisaatiolla itsellään ei ole liikkumavaraa.

Henkilöstökyselyssä esitettiin muun muassa seuraavia kantoja yhdistymisen lähtökohdista ja tavoitteista:

”Muutoksen tarkoitus oli selvä, mutta hieman tarkemmin olisi voinut viestiä ja perustella sitä miksi VRK ja maistraatit yhdistettiin eli miksi juuri nämä kaksi virastoa.”

”Perustelut hankkeeseen liittyvästä valtakunnallisuudesta oli perusteltu lähinnä teoreettisin argumentein ilman, että oli todella selvitetty niitä haasteita, joita muutos tulisi aiheuttamaan. Tämä pitää paikkansa erityisesti holhoustoimen osalta.”

Hankkeen resursointi virastoittain

Hankkeen suunnittelu- ja toimeenpanotyö toteutettiin virastojen virkatyönä. Valmisteluun käytettyä työaika seurattiin Kieku-järjestelmässä. Yhteensä hankkeen valmisteluun käytettiin työaika (ml. poissaolot) 26,7 henkilötyövuotta vuosina 2018–2019. Vuoden 2017 puolella työaika ei kohdennettu hankkeelle. Myöskään virastojen yhdistyttyä vuoden 2020 alussa työaika ei ole enää kirjattu hankkeelle, vaikka hanke jatkui 31.3.2020 saakka. Myös valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön edustajat käyttivät työaika hankkeen valmisteluun, mutta tätä ei ole erikseen seurattu. Lisäksi on huomattava, että kokonaistyöajassa oleva virastojen ja ministeriön johto ei kohdenna työaikaansa Kiekussa. Seuraavassa taulukossa on esitetty kohdennetun työajan jakautumista virastoittain.

Taulukko 2. Hankkeen resursointi (hvt) virastoittain ja yhteensä.

Organisaatio	HTV
Väestörekisterikeskus	5,04
Maistraatit	19,08
Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö (MOK)	2,58
Yhteensä	26,70

Hankkeen rahoitus

Hankkeen kokonaiskustannusarvio vuosille 2018–2020 oli yhteensä 2 856 000 euroa. Valtiovarainministeriö myönsi hankkeelle rahoitusta 1,885 miljoonaa euroa, jota vastaava summa vähennetään Digi- ja väestötietoviraston kehiksestä vuosina 2021–2023. Hankkeen toteutuneet kustannukset olivat 1 920 134 euroa. Loput hankkeen kustannuksista rahoitettiin virastojen toimintamomenteilta.

Taulukko 3. Hankkeen rahoitus vuosina 2018–2020.

Kustannukset, €	2018		2019		2018–2019	2018–2020
	VRK	Maistraatti	VRK	Maistraatti	Kustannusarvio yhteensä	Toteuma yhteensä
Tietojärjestelmät	108 000	43 000	823 000	733 000	1 707 000	835 611
Viestintä	134 000	0	482 000	0	616 000	405 467
Muutosjohtaminen ja strategiatyö	85 000	33 000	125 000	65 000	308 000	196 347
Muut	3000	32 000	54 000	136 000	225 000	482 709
Yhteensä	330 000	108 000	1 484 000	934 000	2 856 000	1 920 134

Hankeresursoinnin voidaan katsoa olleen riittävä. Hankkeen johtamista olisi edesauttanut ulkopuolisen hankejohtajan nimeäminen.

Muutoksen vaikutuksia ei ehditty aikataulun puitteissa arvioida kattavasti. Etenkin valtakunnallisen toiminnan osalta olisi ollut tarve perusteellisempaan arviointiin sekä

toimenpiteiden suunnitteluun ennen valmisteluvaihetta. Aikataulu ei tätä kaikilta osin mahdollistanut, ja monelta osin kriittisiäkin tekijöitä on suunniteltu toiminnan käynnistyttyä valtakunnallisessa rakenteessa.

3.2 Uudistushankkeen toteuttaminen

Organisointi ja johtaminen

Arvio: Hankkeen organisointi oli hyvä ja toimiva lukuun ottamatta ajoittaisia tietokatkoksia sekä työryhmien etenemisen synkronoinnissa esiintyneitä haasteita. Hankkeen viestintä oli monipuolista ja riittävää. Hankkeen viestintää ja työpajoja monet pitivät hyvin onnistuneina.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1 = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2 = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 4. Organisoinnin ja johtamisen onnistumisen arvio.

HANKKEEN ORGANISOINTI JA JOHTAMINEN	DVV
Hankkeen organisointimalli ml. vastuu- ja raportointisuhteet ovat selkeitä, ja ne tukevat ohjausta ja tavoitteiden saavuttamista.	4
Muutoksen toteutuksen vastuutuksen selkeys ja johdon sitoutuminen	2
Esimiesten muutosjohtamisen valmiudet ja niihin panostaminen	3
Hankesuunnitelman laatu, konkreettisuus ja uudistushankkeen tavoitteiden toteutumisen tuki	3
Hankkeen johtamisen ja ohjauksen resursoinnin riittävyys suhteessa hankkeen sisältöön ja tavoitteisiin.	4
Muutoksen vaikutukset työn tekemiseen on konkretisoitu organisaation kaikilla tasoilla	2
Muutoksen toteutuksen osallistavuus	4

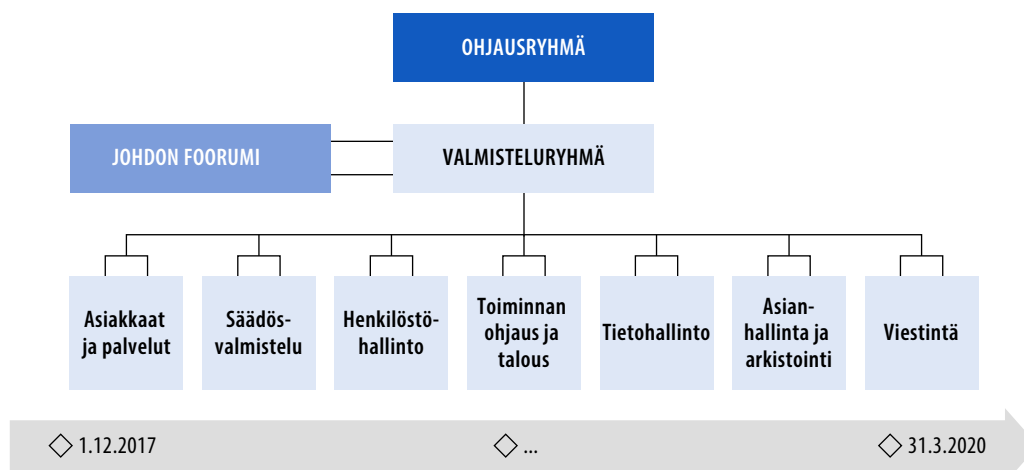
HANKKEEN ORGANISOINTI JA JOHTAMINEN**DVV**

Kumppanuudet ja yhteistyö eri sidosryhmien kanssa tukevat hankkeen tavoitteiden saavuttamista	3
Muutoksen käytäntöön viennin suunnitelmallisuus ja siihen valmistautuminen	2
Muutostilanteen vaikutusten seurannan menettelyt hankkeen aikana (esim. työhyvinvointi)	3
Hankesuunnitelman ja uudistushankkeen toteutuksen ja tavoitteiden toteutumisen jatkuvan seurannan menettelyt	3
Hankkeen viestintäsuunnitelman laatu ja viestinnän menetelmien tarkoituksenmukaisuus	4

Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, valmisteluryhmä sekä johdon foorumi, jonka tehtävä oli muodostaa muun muassa organisaatio- ja työjärjestysmalli sekä ehdotus uuden viraston nimeksi. Johdon foorumi toimi yhteistyössä valmisteluryhmän kanssa.

Valmisteluryhmän tavoitteena oli muun muassa koordinoida ja ohjata seitsemän alatyöryhmän työtä sekä laatia toimeenpanovaiheen hankesuunnitelma ja arvio toimeenpanon kustannuksista. Alatyöryhmien yhteistyötä koordinoi hankekoordinaattori, joka aloitti 1.3.2019. Hän toimi ryhmien välisen yhteistyön koordinoijana ja hankkeen yhteisten tavoitteiden edistäjänä.

Kuvio 3. Hankkeen organisointi ja ohjaus.



Hankkeen organisointi oli hyvä ja toimiva lukuun ottamatta ajoittain esiintyneitä tietokatkoksia sekä epäsynkronista etenemistä. Erityisesti hankkeen alussa ohjausryhmän, johdon foorumin ja valmisteluryhmän vastuut ja päätösvaltuudet aiheuttivat keskustelua ja niitä

tarkennettiin. Hankkeen organisointi selkeytyi hankkeen edetessä, ja toimenpiteiden eteneminen kehittyi johdon nimitysten myötä.

Hanke resursoitiin riittävästi, mutta hankkeen johtamista olisi edesauttanut ulkopuolisen hankejohtajan nimeäminen. Samoin johtamisen ja esimiestyön suunnittelua hankaloitti pääjohtajan alaisten johtajien nimitysten myöhäinen ajankohta.

Muutoksen valmistelutyö jakautui seitsemälle alatyöryhmälle, ja hankkeen koordinoitua muun muassa alatyöryhmien tiedon vaihdon kannalta helpotettiin nimeämällä hankkeelle koordinaattori, joka jakoi tietoa ryhmien välillä. Muutosta sujuvoittamaan järjestettiin myös muutostyöpajoja, joita veti ulkopuolinen asiantuntija.

Johdon foorumi käynnistyi jo hyvissä ajoin ennen yhdistymistä VRK:n pääjohtajan siirryttyä johtamaan DVV:tä. Valmisteluryhmä työsti hanketta ja ohjasi asia-aluekohtaisten alatyöryhmien toimintaa. Ohjausryhmä vastasi hankkeen strategisesta ohjauksesta ja johtamisesta sekä sen edellyttämästä keskeisten linjausten laadinnasta.

Henkilöstön ja sidosryhmien osallistaminen oli koko prosessin ajan laajaa ja muutosvalmennukset hyviä, mutta muutoksen vaikutuksia työn tekemiseen organisaation eri tasoilla ei täysin ehditty konkretisoimaan hankkeen aikana. Yli puolet vastaajista ja erityisesti maistraateista siirtyvät henkilöt kokivat hankkeen valmisteluvaiheen liian lyhyeksi. Heidän mukaansa valmistelussa keskityttiin organisaatioon ja periaatteisiin, kun osa henkilöstöstä olisi kaivannut käytännön työjärjestelyiden sopimista ja ohjeistusta. Tämän lisäksi erityisesti valmistautuminen valtakunnalliseen toimintaan koettiin vaillinaiseksi. Tämän teki erityisen haastavaksi myös se, että maistraatit olivat toimineet omina virastoinaan ja niiden toimintatavat poikkesivat toisistaan eri alueilla.

Hankkeen viestintä oli monipuolista ja riittävää. Hankkeen viestintää ja työpajoja monet pitivät hyvin onnistuneina. Sen sijaan epäonnistumisina pidettiin muun muassa hallintomallien ja prosessien keskeneräisyyttä ja erityisesti entisten maistraattien toimintaa huonosti palvelevia ohjelmistoja toiminnan käynnistyttyä. Moni kokee myös, että osa ongelmista jatkuu edelleen.

Henkilöstökyselyn kommentteja:

“Hankevaiheessa tehtiin isolla joukolla töitä valmistelun eteen, ja henki oli hyvä. Hyvää oli, että valittu ylin johto näki vaivaa ja kiersi toimipaikoissa tutustumassa henkilöstöön ja töihin. Organisointi oli monelta osin tehokasta ja järjestelmällistä, ainakin niissä ryhmissä, missä itse olin.”

Hankkeen toimenpiteet ja toteutuminen

Arvio: Hanke on pitkälti toteutunut sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Muutosvaihe on kuitenkin edelleen meneillään. Etenkin entisten maistraattien tehtävien toteuttaminen valtakunnallisessa rakenteessa edellyttää ict-järjestelmien ja toimintamallien kehittämistä.

Uudistushankkeen aikana olisi tullut selkeämmin viestiä, mille tasolle suunnittelussa ja valmistelussa on tarkoitus edetä ennen uuteen rakenteeseen siirtymistä ja mitä on tarkoituksenmukaista kehittää vasta toimittaessa uudessa rakenteessa.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1 = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2 = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 5. Hankkeen toimenpiteiden ja toteutumisen arvio.

HANKKEEN TOIMENPITEET	DVV
Hankkeen toimenpiteet on toteutettu suunnitelman mukaisesti	4
Hankkeen toimenpiteet tukevat tavoitteiden saavuttamista	2
Hankkeen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu ja niitä suunnattu hankkeen aikana tarkoituksenmukaisesti	3
Erilaisten organisaatiokulttuurien ymmärtämiseen ja yhteensovittamiseen panostaminen (esim. vuoropuhelu) hankkeen aikana	2
Hankkeen viestinnän toteutuksen riittävyys, laajuus ja tarkoituksenmukaisuus	4
Muutosviestinnän (viestintä tavoitteista ja toteutuksen etenemisestä) menettelyt	4
HANKKEEN TOTEUTUMINEN	
	DVV
Hanke on toteutunut suunnitelman mukaisesti	3
Hanke on toteutunut asetetussa aikataulussa	4
Hanke on toteutunut asetetussa budjetissa	4
Hanke on tuottanut hankkeelle asetetut tuotokset	3

Hankkeessa yhdistyi useita eri kokoisia ja hieman eri kulttuurin omaavia organisaatioita. Myös asiakaskunnassa oli eroja, sillä VRK:lla ei ollut henkilöasiakkuuksia. VRK ja maistraatit olivat tehneet aiemmin yhteistyötä muun muassa väestökirjanpitoon liittyen, mutta laajempaa tuntemusta organisaatioista ei ollut kaikilla henkilöillä. Mikäli aikaa olisi ollut enemmän, olisi ollut hyvä tutustuttaa organisaatiot toisen yhdistyvän organisaation palveluihin paremmin sekä muutenkin tutustuttaa tehtävään työhön. Muutosviestintää tehtiin kohtuullisen monipuolisesti.

Hanke on pitkälti toteutunut sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti, mutta valtakunnallinen toiminta maistraatin palveluissa on vielä kehityksen alla. Hankkeen toimenpiteiden toteutukselle aiheutti jonkin verran haasteita pääjohtajan alaisten johtajien nimitysten myöhäinen ajankohta.

ICT-järjestelmien yhteentoimivuuden ja yhtenäistämisen valmisteluun olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota sekä aloittaa valmistelut aikaisemmin.

Uudistushanke eteni suunnitelman mukaisesti ja asetetussa aikataulussa, mutta paljon kehitystyötä jäi uuden viraston ensimmäisenä toimintavuonna toteutettavaksi. Asetetussa aikataulussa ei ollut mahdollista luoda uutta palkkausjärjestelmää, ja DVV:n henkilökunta asetettiin alussa noudattamaan VRK:n palkkausjärjestelmää, mikä aiheutti tyytymättömyyttä erityisesti maistraateista siirtyvässä henkilöstössä.

Henkilöstökyselyn yksi toistuvimmista kommentteista koski työprosessien riittämätöntä tarkastelua hankkeen aikana. Henkilöstö koki, että erityisesti maistraateilta siirtyvien henkilöpalveluiden työprosessien tarkastelua tulevan uuden organisaation näkökulmasta olisi tullut tehdä enemmän. Haasteena tilanteessa oli myös se, että koska maistraatit olivat toimineet itsenäisinä virastoina, niiden toimintaprosessit poikkesivat toisistaan. Maistraateissa oli aloitettu jo vuoden 2017 toukokuussa valtakunnallisten prosessien kehittäminen Lean-menetelmällä, mutta työ jäi kesken ennen Digi- ja väestötietoviraston toiminnan aloitusta.

Uudistushankkeen aikana olisi tullut selkeämmin viestiä, mille tasolle suunnittelussa ja valmistelussa on tarkoitus edetä ennen uuteen rakenteeseen siirtymistä ja mitä on tarkoituksenmukaista kehittää vasta toimittaessa uudessa rakenteessa. Etenkin työprosessit sisältävät paljon yksityiskohtaisia vaiheita, joiden valmistelu ennalta voi olla hyvin vaikeaa. Käytännössä yksityiskohtia on kehitettävä osana käynnistymisvaihetta. Monelta osin olisi ollut kuitenkin hyvä päästä valmistelussa pidemmälle ennen toiminnan käynnistymistä, sillä keskeneräiset prosessit ovat vaikuttaneet negatiivisesti ydintehtävien käytännön toteuttamiseen.

Henkilöstökyselyn kommentteja:

“Viestintää ei voi moittia. Harvinaisen hyvin hoidettiin.”

“Henkilöstön kannalta kaikki työt väkisin yhdistettiin valtakunnallisiksi ilman, että ehdittiin sopia valtakunnalliset toimintasäännöt ja ilman että valtakunnallisiin työjonoihin olisi saatu toimivat ohjelmat. Sen jälkeen paniikissa luotiin sääntöjä, jotka vaihtuivat jatkuvasti niin, ettei kukaan enää tiennyt, miten asiat olisi pitänyt hoitaa.”

4 Uudistushankkeen tavoitteiden toteutuminen

4.1 Uuden viraston muodostuminen

Arvio: Toiminnan käynnistyessä oli vielä paljon suunnittelua ja kehitettävää jäljellä toiminnallisissa yksityiskohdissa, mutta valtakunnallinen organisaatio oli toiminnassa alusta alkaen tavoitteiden mukaisesti. Yhteisen toimintakulttuurin muodostuminen ottaa vielä aikansa. Valtakunnallisiin prosesseihin siirtyminen ja osittain manuaaliset siirtymävaiheen työvaiheet ovat alentaneet toiminnan tehokkuutta.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1 = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2 = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumisltaan kohtalaisella tasolla
- 4 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5 = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 6. Uuden viraston muodostumisen arvio.

HANKKEEN VAIKUTUKSET	DVV
Hanke on toteutettu hyödyntäen resursseja taloudellisesti ja tehokkaasti	4
Hanke on osallistanut eri tahot hyvin	4
Hankkeen vaikutukset henkilöstön tyytyväisyyteen ja motivaatioon	2
Henkilöstön osallistaminen muutoksen läpivientiin sen eri vaiheissa	4
Hankkeen vaikutukset organisaation toimintakykyyn uudistuksen aikana	2
Hankkeen vaikutukset organisaation ulkoiseen imagoon	4

UUDEN VIRASTON MUODOSTUMINEN	DVV
Uuden viraston toiminnan perustan määrittäminen	3
Uuden viraston sisältöjen ja rakenteen määrittäminen	3
Yhteisen toimintakulttuurin muodostuminen	3
Johtamis- ja ohjausmallin rakentaminen	3
Organisaation toiminnallinen ja rakenteellinen nykytila (kokonaisarvio)	3

Uudistushankkeen resursointi oli mittava, ja alatyöryhmien työ varmisti eri osa-alueiden muutoksen substanssityötä. Muun muassa holhoustoimen työjonojen piteneminen toiminnan alussa heikensi tyytyväisyyttä, mutta asian kehittämiseen on panostettu.

Toiminnan käynnistyessä oli vielä paljon suunnittelua ja kehitettävää jäljellä toiminnallisissa yksityiskohdissa, mutta valtakunnallinen organisaatio oli toimintakunnossa heti toiminnan alussa tavoitteiden mukaisesti. Aikataulu salli rakenteellisen muutoksen suunnittelun, mutta prosessityötä jatkettiin ensimmäisen vuoden aikana.

Hallinnon keskittäminen yhteen virastoon on vähentänyt tulosohjauksen kuormittavuutta ja lisännyt sujuvuutta.

4.2 Uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Arvio: Uudistus edistää sille asetettujen tavoitteiden toteutumista, mutta pääosin tavoitteet realisoituvat vasta tulevaisuudessa.

Toimintaprosesseissa ja niitä tukevissa ICT-järjestelmissä on vielä merkittäviä kehityskohteita. Etenkin entisten maistraattien palvelukokonaisuuksissa on esiintynyt tästä johtuen haasteita, jotka ovat näkyneet asiakkaille saakka muun muassa pidentyneinä käsittelyaikoina. Sen sijaan digitalisaation edistämisen palveluissa kehitys on ollut nopeaa ja myös koronapandemia on siivittänyt kehitystä.

Seuraavassa taulukossa on arvioitsijan arvio eri osatekijöiden toteutumisen onnistumisesta, ja se noudattaa seuraavaa asteikkoa:

- 1** = Sisältää merkittäviä puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut erittäin huonosti
- 2** = Sisältää puutteita ja/tai ongelmia ja/tai on toteutunut huonosti
- 3** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti ja/tai toteutumiseltaan kohtalaisella tasolla
- 4** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti hyvällä tasolla ja/tai on toteutunut hyvin
- 5** = Arvioitava kohta on sisällöllisesti erinomaisella tasolla ja/tai on toteutunut erittäin hyvin

Taulukko 7. Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen arvio.

UUDISTUSHANKKEEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN	DVV
Virastolle asetetun palvelukokonaisuuden sopivuus	5
Yhteiskunnallinen vaikuttavuuden kehittyminen	3
Digitaaliset palvelut lisäävät tietojen hyödyntämistä ja tehostavat julkishallinnon toimintaa	3
Palveluiden saatavuus ja riittävyys	2
Asiakas- ja sidosryhmäkokemus	3
Johtamisjärjestelmän vakiinnuttaminen	3
Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden toteutuminen	2
Tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteiden toteutuminen	3
Kriittisten kehityshankkeiden toteutus	2
Henkilöstöhallinnon palveluiden järjestäminen	5
Henkilöstötavoitteiden toteutuminen	3

Uudistuksen tavoitteet liittyivät erityisesti valtakunnallisen toiminnan kehittämiseen digitaalisuuden avulla ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseen. Synergioita haettiin VRK:n digiosaamisen jakamisesta maistraattien toimintaan. Maistraatin palveluissa henkilöasiakkaalla on oikeus toimittaa paperidokumentteja, joten käsittelyprosessissa oli sekä sähköisiä että paperidokumentteja. Tämän ratkaisemiseksi ryhdyttiin luomaan muun muassa skannausmenettelyä kaiken tiedon saamiseksi sähköiseksi.

Hallinnollisten palveluiden (talous, henkilöstö) keskittäminen toisaalta toi selkeyttä ja tehokkuutta verrattuna maistraattien aikaisempaan tilanteeseen, jossa palvelut oli hajautettu eri maistraatteihin.

Uudistumisen tavoitteet olivat linjassa hallinnonalan strategisten tavoitteiden sekä valtionhallinnon yleisten tavoitteiden kanssa, vaikka niihin ei välittömästi päästykään. Uudistumiselle asetetut tavoitteet olivat konkreettisia mutta osin vaikeasti mitattavia

vaikuttavuustavoitteita. Tavoitteena oli myös kustannustehokkuuden ja tuottavuuden edistäminen tulevaisuuden toimintakyvyn varmistamiseksi.

Moninkertaisen maistraattikohtaisen hallinnon keskittäminen yhteen yhteiseen virastoon edesauttaa kustannustehokkuuden paranemista ja samoin vähitellen kokonaan sähköisiin prosesseihin siirtyminen.

Uudistumishankkeen valmisteluvaiheen aikataulu ei riittänyt kaikkeen valmisteluun operatiivisen toiminnan kannalta, vaikkakin aikataulu oli toisaalta riittävä siihen, että kaikki välttämätön tehtiin. Aikataulu riitti itse muutoksen toteuttamiseen.

Uudistetussa strategiassa sekä DVV:n ulkoisessa ja sisäisessä viestinnässä on keskitytty voimakkaasti digitalisaation edistämiseen. Entisten maistraattien palvelut ovat jääneet taka-alalle.

Digitalisaatiossa toiminta keskittyy Suomi.fi-palvelun kehittämiseen. Osa sidosryhmistä odottaisi vielä kunnianhimoisempaa ja laajempaa roolia koko valtionhallinnon digitalisaation edistämisessä.

Virastoon koottu palvelukokonaisuus vaikuttaa erilaisista palveluista huolimatta hyvältä, sillä digitaalisuuden kehitys mahdollistaa jatkossa palveluiden välisten synergioiden hyödyntämisen.

Henkilöasiakkaiden palvelut toimivat hyvin. Tosin niiden saatavuudessa on ollut työjonojen näkökulmasta kehitettävää. Tältä osin toiminta on kehittymässä.

Henkilöstökyselyssä yli puolet vastaajista kokee, että Digi- ja väestötietoviraston palveluiden saatavuus ei ole kehittynyt hyvin, tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteet eivät ole täyttyneet ja organisaatio ei ole vielä toiminnallisesti vakiintunut. Toisaalta vastaajat kommentoivat yhden viraston tuovan mahdollisuuksia suuremman painoarvon johdosta verrattuna lukuisiin yksittäisiin virastoihin. Myös digitaalisen etätyön tekeminen on kehittynyt, toki osin koronan pakottamana. Negatiivisissa kommentteissa holhoustoimen palveluiden tila korostuu.

Kommentti henkilöstökyselystä:

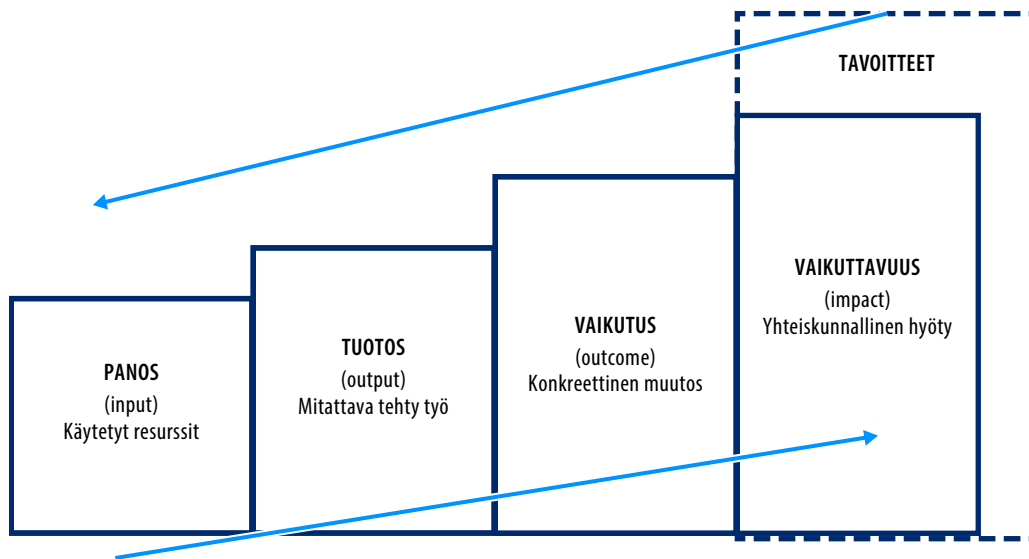
“Holhoustoimen tilanne on karmea. Asiakkaiden luottamus horjuu. Digitaalisten palvelujen määrä on todella vähäinen ja niiden kehittäminen kangertelee tahtotilasta huolimatta. Olisi pitänyt tehdä nopeasti korjaavia toimenpiteitä ja palkata ainakin määräaikaista henkilöitä, jotta työtehtävät sujuisivat niin kuin pitäisi. Toisin sanoen olisi pitänyt ymmärtää, ettei htv:tä voi vähentää, ennen kuin järjestelmät olisi saatua kehitettyä niin, että asiakkaat voisivat käyttää sähköisiä palveluita, ja oma toimintamme automatisoitua niin, että htv-vähennykset olisivat oikea-aikaisia.”

5 Tuloksellisuuden kehitys

5.1 Tuloksellisuuden kehittyminen

Tuloksellisuuden kehittymistä on uudistushankkeen arvioinnissa lähestytty Suomessa laajasti käytössä olevan vaikutusketjun kautta. Kansainvälisesti vaikutusketju (kuvio 4) tunnetaan iooi-menetelmänä. Malli auttaa jäsentämään, miten ja millaisista elementeistä yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu.

Kuvio 4. Vaikutusketju (Lähteet: The iooi method, Bertelsmann Stiftung ja Vaikuttavuuden askelmerkit, Sitra).



Digi- ja väestötietoviraston ensimmäinen vuosi virastouudistuksen jälkeen on ollut pandemian takia poikkeuksellinen. Uudistushankkeen vaikutusten tarkastelun aikajänne on myös ollut lyhyt vaikutusten todentamiseksi viraston toiminnassa saavutettujen tuotosten ja tuotosten tekemiseen käytettyjen panosten perusteella.

Tuloksellisuustarkastelun taulukoihin on lisätty vuoden 2021 tavoitearvo viraston ja ohjaajan tulossopimuksesta. Tavoitearvon avulla nähdään viraston ohjaajien ja johdon tahtotila tulevaisuuden kehityksen suunnasta ja nopeudesta uudessa virastossa.

DVV:n seurantatietojen ja aikaisempien maistraattien ja VRK:n vastaavien tietojen välillä on tehty vertailua siltä osin kuin vertailukelpoisia lukuja on ollut saatavilla. Pääosa tarkastelusta ulottui vuoteen 2018.

5.1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Digi- ja väestötietoviraston tulossopimuksessa ja toimintakertomuksessa DVV:n yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioidaan taulukossa kuvatuilla arviointikriteereillä (taulukko 8), joista osa on määrällisesti todennettavissa, osa laadulliseen arvioon perustuvia.

Taulukko 8. Viraston tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi.

Vaikuttavuustavoite	Selite
Kansalaisten ja yritysten asioinnin sujuvuus ja asiakaslähtöisyys julkishallinnon kanssa	Viraston palvelut toimivat valtakunnallisesti yhdenmukaisesti ja ovat asiakkaiden saavutettavissa riippumatta maantieteellisestä sijainnista tai palvelukanavasta.
Luottamuksen ja oikeusturvan vahvistuminen yhteiskunnassa	Luottamusta ja oikeusturvaa vahvistavat kohtuulliset käsittelyajat ja päätöksenteon virheettömyys sekä palveluiden toimintavarmuus ja luotettavuus. Mittareina ovat muun muassa edunvalvontatilintarkastus, yksityisten vuositilien käsittelyaika eli tarkastusaika tilin saapumisesta ja holhoustoimen lupa-asioiden keskimääräinen palveluaika/ratkaisuaika hakemuksen saapumisesta.
Digitaalisten palvelujen käyttömäärien kehitys: digitaaliset palvelut lisäävät tietojen hyödyntämistä ja tehostavat julkishallinnon toimintaa	Digitaalisten palvelujen käyttömäärät: mittareina Suomi.fi- ja VTJ-tietopalvelujen käyttömäärä ja sähköisen asiointipalvelun kautta tilattujen väestötietojärjestelmän todistusten osuus kaikista tilauksista.

Digi- ja väestötietoviraston vaikuttavuutta on pyritty mittaamaan kolmella ulottuvuudella (taulukko 9):

1. Kansalaisten ja yritysten asioinnin sujuvuus ja asiakaslähtöisyys julkishallinnon kanssa. Mittareina tässä on käytetty asiakkaiden antamia arvioita. Kyselyä on tehty ennen virastouudistusta vain VRK:ssa.

2. Luottamuksen ja oikeusturvan vahvistuminen yhteiskunnassa mitattuna asiakkaiden antamalla arvioilla, digitaalisten palvelujen mitatuilla toimivuustiedoilla sekä tiettyjen valittujen palvelujen palveluviiveenä.
3. Digitaalisten palvelujen käyttömäärien kehitys mitattuna toteutuneilla käyttömäärillä.

Taulukko 9. Digi- ja väestötietoviraston vaikuttavuuden mittarit.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	Toteutunut			Tavoite
	2018	2019	2020	2021
Kansalaisten ja yritysten asioinnin sujuvuus ja asiakaslähtöisyys julkishallinnon kanssa				
Asiakkaiden antama yleisarvosana palveluista *	8,3	8,2	2,7	3,2
Palvelukuvatutkimus, kokonaisarvosana *	7,8	8,1	7,9	
Luottamuksen ja oikeusturvan vahvistuminen yhteiskunnassa				
Asiakkaiden antama arvosana palveluiden toimivuudesta ja luotettavuudesta*	3,3	3,3	2,9	3,5
Kriittisten palveluiden käytettävyys-% (VTJ, Suomi.fi, varmennusjärjestelmät)	>99,90	>99,90	>99,90	>99,90
Edunvalvontatilintarkastus, yksityisten vuositilien tarkastusaika tilin saapumisesta (kk)	4	4	4,2	3,8
Holhoustoimen lupa-asoiden keskimääräinen palveluaika/ratkaisuaika hakemuksen saapumisesta (kk)	1,3	1,1	1,5	1
Digitaalisten palvelujen käyttömäärien kehitys				
Sähköisen asioinnin suostumuksen Suomi.fi-viestit palvelussa antaneiden kansalaisten määrä (milj.)	0,14	0,3	0,55	0,9
VTJ-tietopalvelurajapinnasta luovutetut tietoyksiköt (milj. kpl)	37	44	78	90
Digitaalinen puolesta-asiointi: valtuuskyselyjen lukumäärä (milj. kpl)	2,9	20,5	30	35

* Luvut VRK:n vuoden 2019 tilinpäätöksestä, 2018–2019 kouluarvoasteikko, vuodesta 2020 eteenpäin käytetty 1–4-asteikkoa.

Vuosi 2020 on pandemian aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi ollut erittäin haasteellinen sekä kansalaisille että heille palveluja tuottaville viranomaisille. Seuraavassa on karkea arvio DVV:n kehityksestä ja organisaatiouudistuksen vaikutuksista viraston ensimmäisen vuoden tuloksiin vaikuttavuusmittareiden valossa.

- Asiakkaiden antama arvio palveluista vuonna 2020 on suhteellisesti hivenen laskenut aikaisemmasta (asteikko poikkeaa vuoden 2019 asteikosta) ollen kuitenkin varsin hyvällä tasolla. Pientä laskua voivat selittää pandemian aiheuttamat rajoitteet sekä ongelmat tiettyjen palvelujen toimitusajoissa. Näillä tuloksilla ei kuitenkaan oletettavasti ole suoraa yhteyttä uudistukseen, vaan haasteet ovat kertyneet pidemmältä ajanjaksolta. Vastaava kehitys näkyy myös asiakkaiden antamista, palvelujen toimivuutta ja luotettavuutta koskevista arvioista. Tavoitteena virastolla on selkeä parannus asiakkaiden arvioissa jo vuodelle 2021.
- Kriittisten digitaalisten palveluiden käytettävyyso prosentti (VTJ, Suomi.fi, varmennusjärjestelmät) eli toimivuus on ollut jatkuvasti erittäin korkealla tasolla, ja tästä virasto ei tule luopumaan myöskään tulevaisuuden tavoitteissaan.
- Edunvalvonta- ja holhoustoimen palveluissa toimitusajat ovat kasvaneet viimeisen vuoden aikana merkittävästi. Tavoitteeksi on asetettu merkittävä palveluaikojen lyheneminen vuodelle 2021, mikä on virastoon ja viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen ja oikeusturvan vahvistumisen kannalta tärkeää.
- Digitaalisten palvelujen käyttömäärät sekä kansalaisille (Suomi.fi) että organisaatioille (rajapintapalvelut) ovat kasvaneet erittäin nopeasti (eksponentiaalinen kasvu). Tällä alueella DVV:n rooli digitaalisten palvelujen käytön edistämässä julkisen hallinnon palveluissa on kriittinen, ja siksi on merkittävää, että virasto pyrkii jatkossakin näiden palvelujen käytön eksponentiaaliseen kasvuun.

5.1.2 Toiminnallinen tehokkuus

Toiminnallista tehokkuutta arvioidaan seuraavassa kolmella tasolla:

1. Tuottavuudella, jossa sitä mitataan työn tuottavuudella henkilötyöntönsiivisillä palvelualueilla, valtaosin maistraateista siirtyneillä palveluilla. Sähköisten palvelujen kehittymistä on mitattu sähköisten palvelujen käyttömääräosuuksilla.
2. Valtionhallinnon digitaalista kehitystä tukevien palvelujen osalta mittareina ovat toimineet palvelujen käyttömäärät ja niiden kehittyminen.
3. Taloudellisuuden kehittymistä on arvioitu maksullisten palvelujen tuloksen ja kannattavuuden sekä viraston kulumuutoksen kautta.

Tuottavuus

Tuottavuutta mittaavien mittareiden kehitys on ollut kaksijakoista vuonna 2020 verrattuna vuoteen 2019 (taulukko 10):

- Edunvalvontapalvelujen tuottavuus on pudonnut merkittävästi osaksi johtuen koronasta, osaksi johtuen laskentatapojen muutoksesta. Vuoden 2021 tavoite on kuitenkin asetettu huomattavan korkealle.
- Digitaalisten palvelujen käyttäjä- ja käyttömäärät ovat kasvaneet myös vuonna 2020 merkittävästi, ja tavoitteet vuodelle 2021 ovat vielä selvästi edellistä vuotta korkeammat.
- Sähköisten palvelujen osuus on kasvanut kaikilla mitatuilla palvelualueilla, ja tavoitteena on jatkaa voimakasta kasvua. Näyttäisi siltä, että muuttoilmoitusten osalta on jo saavutettu kylläntymispiste, jolloin kasvutahdin odotetaan tasaantuvan tulevaisuudessa.

Taulukko 10. Tuottavuus henkilö- ja sähköisissä palveluissa.

Toiminnallinen tehokkuus	2019	2020	2021 (tavoite)
Tuottavuus			
Maksulliset julkisoikeudelliset holhoustoimen edunvalvontapalvelut, suoritetta/htv	698	530	750
Sähköisen asiointin suostumuksen Suomi.fi-viestit palvelussa antaneiden kansalaisten määrä (milj.)	0,3	0,55	0,9
Suomi.fi -tunnistustapahtumien määrä (milj. kpl)	100	141	160
VTJ-tietopalvelurajapinnasta luovutetut tietoyksiköt (milj. kpl)	50	78	90
Digitaalinen puolesta-asiointi: valtuuskyselyjen lukumäärä (milj. kpl)	20,1	30	35
Sähköisten palvelujen %-osuus kaikista palveluista			
Sähköisten etunimen muutoshakemusten %-osuus koko hakemusten määrästä	30 %	65 %	70 %
Sähköisen asiointipalvelun kautta tilattujen väestötietojärjestelmän todistusten %-osuus kaikista tilauksista	10 %	36 %	50 %
Sähköisesti tulleiden tilintarkastusten osuus kaikkien holhoustilien tarkastuksesta, %	-	17 %	35 %
Sähköisten muuttoilmoitusten %-osuus kaikista muuttoilmoituksista	81 %	83 %	86 %

Taloudellisuus

Viraston taloudellisuuden mittaamisessa on käytetty vuoden 2019 lähtölukuina Väestötietokeskuksen ja maistraattien summattuja lukuja, joten tulokset voivat jossain määrin olla eri laskentatavoista johtuen ei-yhteismitallisia. Ne antavat kuitenkin jonkinlaisen suuruusluokan Digi- ja väestötietoviraston ensimmäisen vuoden tilinpäätösluvuille ja virastolle asetetuille tavoitteille seuraaville vuosille.

Luvuista (taulukko 11) voidaan havaita, että maksullinen toiminta on ollut VRK:ssa tuottoisaa toimintaa. Kulut nousivat vuonna 2020 merkittävästi, mutta tämä johtui pääasiassa kulujen muuttuneesta kirjaustavasta, ei itse toiminnasta. Kulut kohdistettiin vuonna 2020 aiheuttamisperiaatteen mukaan (maksullisten palvelujen kustannuksissa huomioitiin viraston yleiskustannukset täysimääräisesti v. 2020). Julkisoikeudellisten suoritteiden osalta kustannusvastaavuuden muutos johtui kulujen kirjaustavan muutoksen ohella pääasiassa pandemiasta ja sen aiheuttamista rajoituksista johtuvasta julkisoikeudellisten suoritteiden kysynnän laskusta. Kuluja ei kyetty niin nopeassa ajassa sopeuttamaan vastaamaan yllättäen laskenutta kysyntää.

Taulukko 11. Maksullisen toiminnan kannattavuuskehitys.

Maksullinen toiminta	Tuotot (milj. euroa)			Kustannukset (milj. euroa)			Kustannusvastaavuus		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Julkisoikeudelliset suoritteet VRK	9,32	10,90		8,61	10,27		108 %	106 %	
Julkisoikeudelliset suoritteet Maistraatit	15,23	14,95		18,69	20,57		81 %	73 %	
Julkisoikeudelliset suoritteet DVV	24,55	25,85	21,79	27,30	30,84	34,92	90 %	84 %	62 %
Liiketaloudelliset suoritteet VRK	16,59	17,96		7,53	8,90		220 %	202 %	
Liiketaloudelliset suoritteet Maistraatit	0,14	0,15		0,05	0,04		397 %	285 %	
Liiketaloudelliset suoritteet DVV	16,73	18,11	18,94	7,57	8,94	11,96	221 %	203 %	158 %

Viraston kulujen kehitys

Digi- ja väestötietoviraston tehtävät vastaavat hyvinkin pitkälle yhdistyneiden virastojen tehtäviä. Tällä perusteella taulukossa on yhdistetty maistraattien ja VRK:n kulut vuodelta 2019 ja verrattu niitä DVV:n vuoden 2020 toteutuneisiin ja vuoden 2021 arvioituihin lukuihin.

Uuden viraston kulut ovat hieman kasvaneet vuonna 2020, mikä näkyy erityisesti henkilökulujen ja ostopalvelujen kasvuna. Vuonna 2021 arvioidaan henkilökulujen pysyvän edellisen vuoden tasolla, mutta sekä ostopalvelujen että investointimenojen uskotaan pienenevän merkittävästi. Tämä johtunee pääasiassa tietojärjestelmäkehityksen rahoituksen pienenemisestä. (taulukko 12).

Taulukko 12. Viraston kulurakenne.

Viraston kulut menoluokittain	Maistraatit 2019	VRK 2019	VRK+Maist 2019	DVV 2020	Tavoite 2021
Henkilökulut (milj. euroa)	29,06	13,71	42,77	45,58	45,00
Toimitilavuokrakulut (milj. euroa)	4,28	2,31	6,59	5,86	5,80
Palvelujen ostokulut (milj. euroa)	7,61	37,35	44,96	48,24	39,55
Muut kulut (milj. euroa)	1,67	4,72	6,39	4,30	3,50
Investointimenot (milj. euroa)	0,00	5,11	5,11	5,75	2,00
Bruttomenot (milj. euroa)	42,63	63,20	105,82	109,73	95,85

5.1.3 Tuotokset ja laadunhallinta

Viraston toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyy suoritteiden ja muun tuotoksen määrän lisäksi myös tuotoksen laatu (oikeellisuus, oikea-aikaisuus, oikeamääräisyys, saatavuus) sekä asiakaspalvelun laatu (saavutettavuus, helppokäyttöisyys, ystävällisyys). Mittareina toimivat palvelukykyä kuvaavat palveluiden odotusajat, eri palveluista saatavissa olevat laatumittarit sekä asiakkaiden antamat laatu- ja tyytyväisyysarviot.

Palvelukyky

Vuosi 2020 on ollut haasteellinen erityisesti holhustoimen ja edunvalvonnan palvelukyvyn ylläpidon kannalta. Näillä palvelualueilla palveluajat ovat viraston ensimmäisenä toimintavuonna kasvaneet merkittävästi (taulukko 13):

- Yksityisten edunvalvojien tilintarkastuksen palveluaika kasvoi edelliseen vuoteen ja tavoitteeseen verrattuna noin 1,7 kuukaudella.
- Holhustoimen lupa-asioiden palveluaika kasvoi vuoden aikana edellisistä vuosista noin puoli kuukautta.
- DVV:n päätöksellä tehtävien edunvalvonnan määräämispäätösten keskimääräinen käsittelyaika piteni 40 päivällä.
- Edunvalvontavaltuutusten vahvistamisen keskimääräinen käsittelyaika jäi asetetuista tavoitteista 20 päivää.

Holhustoimen lupa-asioiden käsittelyssä aloitettiin kesäkuun alusta 2020 niin sanottu prosessitiimikokeilu (myöh. nimetty palvelutiimeiksi). Kokeilun hyvien tulosten vuoksi päätettiin palvelutiimimalli laajentaa kaikkiin holhustoimen palveluihin alkuvuodesta 2021.

Kansalaisneuvonnan tavoitteena oli vastata vähintään 80 prosenttiin puheluista alle 30 sekunnissa. Vastausprosentti jäi 55 prosenttiin. Kokonaispalvelutarjoamaa tarkasteltaessa huomattiin, ettei palveluneuvonnan vastaustavoitetta pystytty kaikilta osin saavuttamaan.

Sähköisesti tehtyjen ilmoitusten kasvu vaikuttaa olevan hiipumassa, kun 80 prosentin osuus on ylitetty. Osuuden kasvattaminen edellyttää muuttoilmoitusmenettelyn kehittämistä myös tulevaisuudessa.

Taulukko 13. Viraston palvelukyky.

Palvelukyky	Toteutunut			Tavoite
	2018	2019	2020	2021
Edunvalvontatilintarkastus, yksityisten vuositilien tarkastusaika tilin saapumisesta (kk)	4	3,8	5,5	3,8
Holhoustoimen lupa-asoiden keskimääräinen palveluaika/ratkaisuaika hakemuksen saapumisesta (kk)	1,2	1,2	1,8	1
DVV:n päätöksellä tehtävien edunvalvonnan määräämispäätösten keskimääräinen käsittelyaika (pv)	90	95	135	90
Edunvalvontavaltuutusten vahvistamisen keskimääräinen käsittelyaika (pv)			90	70
Kansalaisneuvonta on vastannut vähintään 80 prosenttiin puheluista alle 30 sekunnissa, % (2018–2019 tiedot VRK:n)	77	83	55	-
Muuttoilmoitus internetissä, %	80	83	84	-

DVV tukee omilla digipalveluillaan myös muiden julkisten toimijoiden digitaalisten palvelujen kehitystä (taulukko 14).

- Suomi.fi-valtuudet-palvelun käyttöön ottaneiden asiointipalveluiden määrä kasvoi vuonna 2020 merkittävästi.
- Suomi.fi-viestit käyttöön ottaneiden palveluiden määrä on yli kaksinkertaistunut kahden viimeisen vuoden aikana.
- Julkisten palvelujen rajapintojen määrä palveluväylässä on kasvanut viimeisen vuoden aikana noin 30 prosenttia.

Taulukko 14. Digitalisaatiotuki julkishallinnon palveluille.

Julkishallinnon digitalisaation tuki	2018	2019	2020
Suomi.fi-valtuudet-palvelun käyttöön ottaneita asiointipalveluita	42	90	140
Rajapintoja palveluväylässä	160	225	295
Suomi.fi-viestit käyttöön ottaneita palveluita	242	450	540

Palvelujen laatu

Virasto on myös kysynyt asiakkailta sen palvelujen laadusta ja asiakkaiden tyytyväisyydestä niihin. Vertailu VRK:n ja maistraattien tekemiin asiakastyytyväisyystutkimuksiin on haastavaa kyselyssä käytettyjen eri menetelmien ja arvioasteikkojen vuoksi. Sekä asiakkaiden antama yleisarvosana palveluista että asiakkaiden antama arvosana palveluiden toimivuudesta ja luotettavuudesta jäivät tavoitteista, mutta olivat kohtuullisella tasolla (taulukko 15).

Taulukko 15. Asiakkaiden laatu- ja tyytyväisyysarviot.

Asiakasarviot	Toteutunut			Tavoite
	2018	2019	2020	2021
Asiakkaiden antama yleisarvosana palveluista *	8,3	8,2	2,7	3,2
Palvelukuvatutkimus, kokonaisarvosana *	7,8	8,1	7,9	-
Asiakkaiden antama arvosana palveluiden toimivuudesta ja luotettavuudesta*	3,3	3,3	2,9	3,5

* VRK:n tulokset v. 2018 ja 2019

5.1.4 Voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Organisaatioilla on monenlaisia voimavaroja, joita sen tulee hallita ja kehittää. Toistaiseksi valtion organisaatioissa on raportoinnissa keskitytty pääosin henkisten voimavarojen tarkasteluun eli henkilöstöön. Tarkastelua tulisi tulevaisuudessa laajentaa koskemaan myös muihin organisaation tuloksellisuuteen vaikuttaviin voimavaroihin, kuten organisaation tietojärjestelmiin, sähköisiin palveluihin eli digitalisaatioon, organisaation muuhun infrastruktuuriin, kuten toimitilaratkaisuihin, tutkimusinfraan (tutkimusorganisaatiot), työmenetelmiin ja prosesseihin, ja yleisemmin toiminnan ja kyvykkyyksien kehittämiseen.

Digi- ja väestötietovirasto on vuoden 2020 tilinpäätöksessään raportoinut henkisten voimavarojen kehittymisestä suhteessa tavoitteisiin: osaamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin. Raportoituja tuloksia on verrattu myös maistraattien ja VRK:n vuoden 2019 tuloksiin (taulukko 16).

- DVV:n raportoidut henkilötyövuodet ovat vuonna 2020 (832,8 htv) hieman kasvaneet verrattuna maistraattien ja VRK:n yhteenlaskettuihin vuoden 2019 henkilötyövuosiin (823 htv). Tavoite vuodelle 2021 on asetettu huomattavan pieneksi (792 htv).

- Työtyytyväisyys on pysynyt suunnilleen ennallaan. Henkilöstö näki muutoksen monelta osin muutoksena kohti parempaa.
- Johtajuusindeksi on pysynyt lähes ennallaan.
- Innovointikyvykkyyttä ei vuoden 2020 tilinpäätöksessä raportoitu, mutta se oli melko korkealla tasolla edellisvuoden (2019) kyselyissä.
- Sairaspoissaolot ovat laskeneet hieman vuonna 2020.

Taulukko 16. Henkiset voimavarat.

Henkisten voimavarojen tunnusluvut	Maistraatit 2019	VRK 2019	DVV 2020	Tavoite
Henkilötyövuodet	596	227	832,8	792
Työtyytyväisyys	3,43	3,5	3,5	3,5
Johtajuusindeksi	3,4	3,86	3,4	3,4
Innovointikyvykkyyys	3,5	3,86	-	-
Sairaspoissaolot	10	5,8	7,8	8,5

5.2 Johtopäätökset tuloksellisuuskehityksestä

Väestöketerikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistyminen osui haastavaan ajankohtaan. Ensimmäinen vuosi virastouudistuksen jälkeen on ollut pandemian takia poikkeuksellinen. Se on vaikuttanut monella eri tavalla viraston toimintaan ja sen tuloksellisuuteen ja vaikeuttanut osaltaan uudistuksen vaikutusten arviointia. Lisäksi aikajänne on lyhyt merkittävimpien uudistuksesta johtuvien vaikutusten todentamiseksi. Tästä syystä vuoden 2020 tuloksia on syytä pitää enemmänkin lähtötasona seurattaessa viraston tulevaa tuloksellisuuskehitystä. Tulevaisuusnäkökulman vuoksi osaan tuloksellisuustarkastelun taulukoista on lisätty vuoden 2021 tavoitearvo. Tavoitteista voidaan arvioida viraston ohjaajien ja johdon tahtotilaa tulevaisuuden kehityksestä uudessa virastossa.

Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2020 tulostietojen ja maistraattien ja VRK:n vuoden 2019 vastaavien tietojen välillä on tehty vertailua siltä osin kuin edes osittain vertailukelpoisia lukuja on ollut saatavilla. Tämä luo suuntaa antavan kuvan kehityksestä. Seuraavassa on nostettu esille aineistosta selkeästi havaittavia huomioita.

Edunvalvonnan ja holhoustoimen asiointien osalta on nähtävissä selvä käsittelyaikojen pidentyminen virastouudistuksen yhteydessä. Prosessien hidastuminen johtuu siirtymisestä valtakunnallisiin prosesseihin, joita sähköiset järjestelmät eivät vielä täysin tue. Siirtymävaiheen prosessi sisältää manuaalisia vaiheita, kuten asiakirjojen skannausta, mikä lisää ja hidastaa työprosesseja. Käsittelyaikojen hidastuminen vaikuttaa asiakkaiden palveluun heikentävästi ja näkyy myös negatiivisena asiakaspalautteena.

Sähköinen asiointi on edennyt vauhdilla, mitä on osaltaan vauhdittanut koronapandemia. Myös muuta julkista hallintoa tukevat palvelut, kuten Suomi.fi-palvelu, VTJ-palvelu ja palveluväylän palvelut, ovat kasvaneet merkittävästi ja edistäneet koko julkisen hallinnon digitalisoitumiskehitystä.

Henkisten voimavarojen kehitys on ollut muutoksessa suotuisaa. Varsinaista muutosvastarintaa, joka monissa uudistuksissa on tyypillistä, ei ole havaittavissa työtyytyväisyyskyselyjen tulosten perusteella. Työtyytyväisyys on pysynyt merkittävästä muutosprosessista huolimatta ennallaan. Muutoshanke koettiin henkilökunnan puolelta monelta osin muutoksena parempaan. Sairaspoissaolojen osalta kehitys on ollut myönteistä, mitä osaltaan poikkeuksellinen koronavuosi on edesauttanut.

Toistaiseksi tuottavuuskehitys on ollut heikkoa. Tämä johtuu ainakin osaksi siitä, että järjestelmäkehitys on vielä kesken ja toiminta on erityisesti maistraateilta perityissä palveluissa vain osaksi digitalisoitu ja aiheuttaa siten osaksi kaksinkertaista työtä. Uudistusten tuottavuushyödyt realisoituvat vasta, kun päästään kokonaan digitaalisiin prosesseihin.

Viraston toimitilamenot ovat suhteellisen suuret. Niiden osalta liikkumavara on kuitenkin pieni, sillä maistraateilta siirtynyt palvelu on sidottu asetuksella 36 toimipaikkaan.

Viraston taloudellinen liikkumavara on hyvin pieni. Maksullisten palvelujen tulot ovat alentuneet, ja tuottavuuskehityksen hyödyt ovat realisoitumassa vasta tulevaisuudessa. Virastokokonaisuus on käyttänyt viime vuosina edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja korjaamaan alijäämäisyyttä. Tulokertymät ovat pienentyneet pandemian johdosta. Samanaikaisesti toimintamenokehitys on laskeva, ja tuottavuussäästöt alentavat kehystä tulevina vuosina. Tämä asettaa suuria haasteita palvelukyvyn ylläpitämiselle edes nykyisellä tasolla tulevaisuudessa. Siihen nähden ohjaajan ja viraston johdon tulossopimuksessa sopimat tavoitteet ovat erittäin haastavia useilla palvelualueilla.

6 Kokoava arvio

6.1 Yleisarvio uudistuksen toteutumisesta ja nykytilanteesta

Hankkeen lähtökohdat ja tavoitellut hyödyt olisi ollut hyvä viestiä selkeämmin valmistelu- ja käynnistymisvaiheessa. Hankkeen resursoinnin voidaan katsoa olevan riittävä, mutta aikataulu osoittautui liian tiukaksi etenkin valtakunnallisten toimintamallien valmistelemissä tilanteessa, jossa jokainen maistraatti oli aiemmin toiminut omana virastonaan.

Hankkeen organisointi oli hyvä ja toimiva lukuun ottamatta ajoittaisia tietokatkoksia sekä työryhmien etenemisen synkronoinnissa esiintyneitä haasteita. Hankkeen viestintä oli monipuolista ja riittävää. Hankkeen viestintää ja työpajoja monet pitivät hyvin onnistuneina.

Hanke on toteutunut pitkälti sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Muutosvaihe on kuitenkin edelleen meneillään. Etenkin entisten maistraattien tehtävien toteuttaminen valtakunnallisessa rakenteessa edellyttää ict-järjestelmien ja toimintamallien kehittämistä.

Uudistushankkeen aikana olisi tullut selkeämmin viestiä, mille tasolle suunnittelussa ja valmistelussa on tarkoitus edetä ennen uuteen rakenteeseen siirtymistä ja mitä on tarkoituksemukaista kehittää vasta toimittaessa uudessa rakenteessa.

Uuden viraston muodostuminen: Toiminnan käynnistyessä oli vielä paljon suunnittelua ja kehitettävää jäljellä toiminnallisissa yksityiskohdissa, mutta valtakunnallinen organisaatio oli toiminnassa alusta alkaen tavoitteiden mukaisesti. Yhteisen toimintakulttuurin muodostuminen ottaa vielä aikansa. Valtakunnallisiin prosesseihin siirtyminen ja osittain manuaaliset siirtymävaiheen työvaiheet ovat alentaneet toiminnan tehokkuutta.

Uudistus edistää sille asetettujen tavoitteiden toteutumista, mutta pääosin tavoitteet realisoituvat vasta tulevaisuudessa. Monelta osin muutos on vielä meneillään.

Prosesseissa on vielä merkittäviä kehityskohteita, ja tämä koskee sekä toimintaprosesseja että niitä tukevia ict-järjestelmiä. Etenkin entisten maistraattien palvelukokonaisuuksissa on esiintynyt tästä johtuen haasteita, jotka ovat näkyneet asiakkaille saakka muun muassa hidastuneina käsittelyaikoina. Sen sijaan digitalisaation edistämiseksi kehitys on ollut nopeaa ja myös koronapandemia on siivittänyt kehitystä.

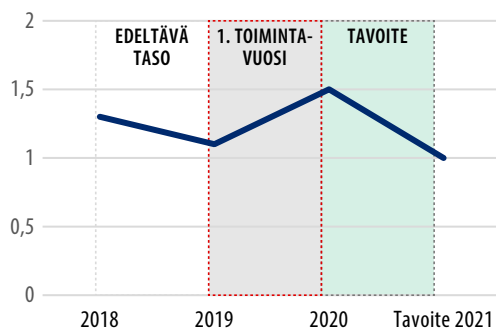
6.2 Tuloksellisuuskehitys

Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistyminen osui haastavaan ajankohtaan. Ensimmäinen vuosi virastouudistuksen jälkeen on ollut pandemian takia poikkeuksellinen. Aikajänne on liian lyhyt uudistuksesta johtuvien vaikutusten todentamiseksi.

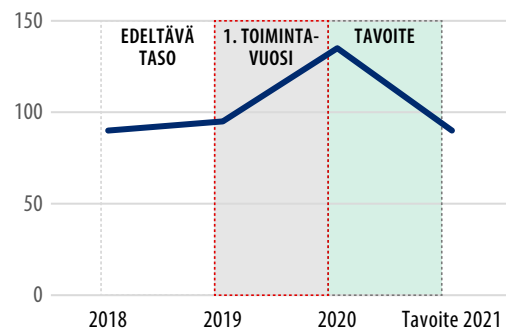
Edunvalvonnan ja holhoustoimen asiointien osalta on nähtävissä selvä käsittelyaikojen pidentyminen virastouudistuksen yhteydessä. Prosessien hidastuminen johtuu siirtymisestä valtakunnallisiin prosesseihin, joita sähköiset järjestelmät eivät vielä täysin tue. Siirtymävaiheen prosessi sisältää manuaalisia vaiheita, kuten asiakirjojen skannausta, mikä lisää ja hidastaa työprosesseja. Käsittelyaikojen hidastuminen heikentää asiakkaiden palvelua ja näkyy myös negatiivisena asiakaspalautteena.

Kuvio 5. Holhoustoimen lupa-asioiden ja edunvalvonnan määräämispäätösten käsittelyaikojen pidentyminen.

Holhoustoimen lupa-asioiden keskimääräinen palveluaika/ratkaisuaika hakemuksen saapumisesta (kk)



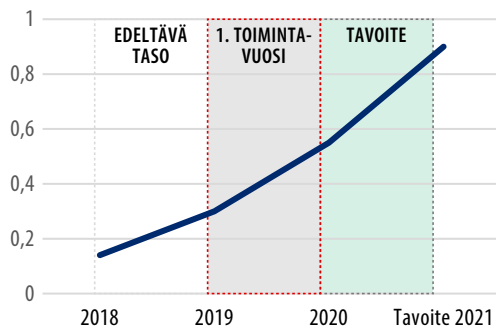
DVV:n päätöksellä tehtävien edunvalvonnan määräämispäätösten keskimääräinen käsittelyaika (pv)



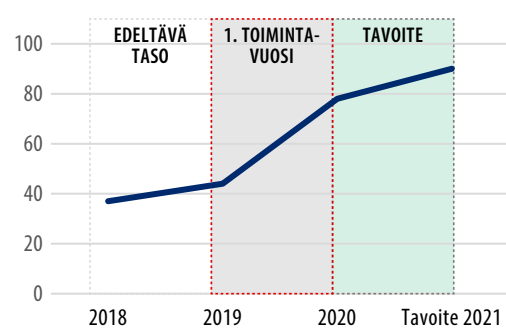
Sähköinen asiointi on edennyt vauhdilla, mitä on osaltaan vauhdittanut koronapandemia. Myös muuta julkista hallintoa tukevat palvelut, kuten Suomi.fi-palvelu, VTJ-palvelu ja palveluväylän palvelut, ovat kasvaneet merkittävästi ja edistäneet koko julkisen hallinnon digitalisoitumiskehitystä.

Kuvio 6. Sähköisen asioinnin edistämiseen liittyvien palvelujen kasvu.

Sähköisen asioinnin suostumuksen Suomi.fi -viestit palvelussa antaneet kansalaiset (milj. kpl.)



VTJ-tietopalvelu-rajapinnasta luovutetut tietoyksiköt (milj. kpl)



Toistaiseksi tuottavuuskehitys on ollut heikkoa. Tämä johtuu ainakin osaksi siitä, että järjestelmäkehitys on vielä kesken ja toiminta on erityisesti maistraateilta perityissä palveluissa vain osaksi digitalisoitu ja aiheuttaa siten osaksi kaksinkertaista työtä. Uudistusten tuottavuushyödyt realisoituvat vasta, kun päästään kokonaan digitaalisiin prosesseihin.

Henkisten voimavarojen kehitys on ollut muutoksessa suotuisaa. Työtyytyväisyys on merkittävästä muutosprosessista huolimatta kehittynyt kokonaisuudessaan myönteisesti.

Viraston toimitilamenot ovat suhteellisen suuret. Liikkumavara toimitilojen osalta on rajoitettu, sillä maistraateilta siirtynyt palvelu on sidottu 36 toimipaikkaan. Toimipaikkojen fyysisen sijoittumisen rajoittamista ja seinien ylläpitämistä ei voida pitää digitalisoituvassa maailmassa tarkoituksenmukaisena sen vähentäessä ketteryyttä ja valtakunnallisen resurssin tuomia hyötyjä.

Viraston taloudellinen liikkumavara on hyvin pieni. Maksullisten palvelujen tulot ovat pienentyneet, ja tuottavuuskehityksen hyödyt ovat realisoitumassa vasta tulevaisuudessa. Virastokokonaisuus on käyttänyt viime vuosina edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja korjaamaan alijäämäisyyttä. Tulokertymät ovat pienentyneet pandemian johdosta. Samanaikaisesti toimintamenokehitys on laskeva, ja tuottavuussäästöt alentavat kehystä tulevina vuosina. Tämä asettaa suuria haasteita palvelukyvyn ylläpitämiselle edes nykyisellä tasolla tulevaisuudessa. Siihen nähden ohjaajan ja viraston johdon tulossopimuksessa sopimat tavoitteet ovat erittäin haastavia useilla palvelualueilla.

6.3 Keskeiset johtopäätökset ja opit uudistushankkeesta

Muutoksen tavoitteena oli erityisesti valtakunnallisen toiminnan kehittäminen digitaalisuuden avulla ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Kansalaisten ja yritysten asiointi julkishallinnon kanssa haluttiin entistä sujuvammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi luottamuksen ja oikeusturvan vahvistuessa yhteiskunnassa. Tavoitteena oli myös palveluiden saatavuuden kehittäminen ja aidosti valtakunnallisen toiminnan luominen.

Uudistushankkeen päättymisestä ja toiminnan aloittamisesta on kulunut vasta hieman yli vuosi, ja hanke vietiin kokonaisuudessaan nopealla aikataululla lävitse. Toiminta on edelleen osin kehitys- ja ylösajovaiheessa.

Hankkeelle asetettu aikataulu oli lyhyt varsinkin, jos ottaa huomioon maistraattien toiminnan ja palveluiden digitalisaatiotavoitteet. Samassa muutoksessa ei tapahtunut pelkästään maistraattien yhdistyminen Väestörekisterikeskukseen. Maistraattien keskinäisissä toimintatavoissa oli eroja, koska niitä oli aiemmin johdettu erillisinä virastoina. Käynnistämisen jälkeen jouduttiin yhtenäistämään maistraateista siirtyneiden tehtävien toimintatapoja ja prosesseja. Samanaikaisesti Digi- ja väestötietovirasto muodosti oman tapansa toimia. Muutos oli suuri.

Maistraattien toiminta toisin kuin VRK:n perustui edelleen pitkälti paperisiin manuaalisiin prosesseihin ja fyysisten asiakirjojen käsittelyyn. Prosessien digitalisointi on edellyttänyt suuria panostuksia ja edellyttää niitä myös tulevina vuosina. Järjestelmien kehitystyöhön olisi ollut hyvä edetä jo varhaisemmassa vaiheessa, jotta olisi ollut paremmat valmiudet siirtyä valtakunnalliseen toimintaan.

VRK:n palkkausjärjestelmästä tuli DVV:n palkkausjärjestelmä. Uutta palkkausjärjestelmää ei lähde rakentamaan, mikä aiheutti kitkaa erityisesti maistraateista siirtyneiden henkilöiden osalta. Maistraateista siirtyi 150 määräaikaista virkasuhdetta Digi- ja väestötietovirastoon. Määräaikaisten virkasuhteiden sijasta perustettiin 65 virkaa, joiden täyttäminen edellytti merkittäviä henkilöstöhallinnollisia panoksia.

Todelliseen valtakunnalliseen toimintaan ei päästy heti käynnistymisvaiheessa, sillä toimintamalleja ei saatu yhdenmukaistettua eivätkä sähköiset järjestelmät sitä mahdollistaneet. Esimerkiksi Toivo-järjestelmä jouduttiin luomaan pikaisesti asianhallinnan kehittämiseen.

Uudistetussa strategiassa sekä DVV:n ulkoisessa ja sisäisessä viestinnässä on keskitytty voimakkaasti digitalisaation edistämiseen. Digitalisaatiossa toiminta on keskittynyt omien ratkaisujen ja palvelujen kehittämiseen. Osa sidosryhmistä odottaisi vielä kunnianhimoisempaa ja laajempaa roolia koko valtionhallinnon digitalisaation edistämässä. Myös asiakaslähtöisyyteen ja kokonaisajatteluun toivotaan panostettavan nykyistä enemmän

yhteistyössä sidosryhmien kanssa. DVV:n järjestelmät, kuten Suomi.fi-palvelu, ovat keskeinen osa sidosryhmien omia palveluja, ja kehittämisessä on tärkeää huomioida vaikutukset kokonaisuuteen ja etenkin loppuasiakkaisiin.

Valtakunnallisen toiminnan luominen digitalisaatiota hyödyntäen ja resurssien vapauttaminen asiakastyöhön ei ole vielä toteutunut johtuen eri organisaatioiden toiminnallisista eroista ja niihin liittyvistä sähköisen toiminnan valmiuseroista. Tilanne on johtanut käsitteilyaikojen pidentymiseen erityisesti holhoustoimessa. Asiaan on puututtu ja sitä kehitetään parhaillaan. Entisten maistraattien tehtäväalueella digitalisaatio on kuitenkin edennyt.

6.4 Tulevaisuuden vaatimukseen vastaaminen ja kehityssuosittukset

Suosittukset ovat ulkoisen arvioinnin arviointitiimin näkemyksiä ja tarkoitettu jatkotarkastelun ja päätöksenteon tueksi. Suosituksia on tarkasteltu yhdessä hankkeen ohjausryhmässä ja sitä ennen hankkeen työpajoissa.

Digi- ja väestötietoviraston ensimmäisenä toimintavuotena kehitystyötä on tehty paljon. Toiminta käynnistyi uudistushankkeen tavoitteiden mukaisesti. Muutosvaihe on edelleen meneillään, ja toiminnan yhtenäistämässä, toimintamalleissa ja ict-järjestelmissä on kehitettävää.

6.4.1 Toimiminen yhtenä virastona

Digi- ja väestöviraston muodostamisessa tapahtui käytännössä kaksi yhdistymistä: maistraattien yhdistyminen valtakunnalliseksi sekä maistraattien liittäminen Väestörekisterikeskukseen. Uudistuksen lähtökohtana oli siirtyminen heti alusta alkaen valtakunnalliseen toimintaan ja rakenteeseen.

Sähköiset järjestelmät ja toimintamallit eivät vielä tue kaikilta osin valtakunnallista rakennetta. Tämän vuoksi sen tuomia hyötyjä ei vielä saavuteta, ja osin toiminta on aiempaa tehotomampaa, mikä kuormittaa siirtymävaiheessa henkilöstöä. Toimintakulttuurin ja identiteetin kehittyminen paikallisesta valtakunnalliseksi sekä uutta moninaisempaa virastokokonaisuutta vastaavaksi ottaa aikaa. Kehitystä on tuettu osallistamalla laajasti henkilöstöä muutokseen sekä aktiivisella viestinnällä. Yhtenäisen toimintakulttuurin rakentamiseen on edelleen syytä panostaa.

6.4.1.1 Valtakunnallista toimintaa tukevat sähköiset järjestelmät

Valtakunnallista toimintaa tukevien sähköisten järjestelmien työn loppuunsaattaminen on tärkeää, ja kehitystä tulee priorisoida. Tällä hetkellä suurin tarve sähköisten prosessien kehittämiseksi on holhoustoimen palveluissa. Myös muissa palveluissa on keskeisiä digitalisoitavia kokonaisuuksia. Palvelut tulee digitalisoida kattavasti asiakasrajapinnan lisäksi myös asianhallinnan sisäisen prosessin osalta. Nykyisin esimerkiksi sähköpostia on käytetty laajasti osana työprosesseja johtuen sähköisten järjestelmien keskeneräisyydestä.

Näiden prosessien kattavaan digitalisointiin tulee löytää riittävä resursointi. Digitalisoinnin rinnalla tulee jatkaa toimintamallien yhdenmukaistamista. Tämä edellyttää riittävä panostusta kehittämiseen. Sähköistämällä on olennainen vaikutus palvelukykyyn ja loppuasiakkaiden saamaan palveluun. Asiakasrajapinnassa syntyviä hyötyjä merkittävämpänä nähdään hyödyt henkilöstön näkökulmasta. Järjestelmien keskeneräisyydellä on olennainen merkitys asiakastytyväisyyteen ja henkilöstön työtyytyväisyyteen. Vaikeudet asianhallinnassa ja asiakastyössä heijastuvat myös siihen, miten henkilöstö näkee koko uudistuksen mielekkyyden ja hyödyt.

Sähköisten palveluiden kehitys vie aikaa. Siirtymävaihe edellyttää väliaikaisia ratkaisuja asiakkaiden saaman palvelun turvaamiseksi ja erityisesti palveluaikojen kohtuullistamiseksi. Tämä edellyttää töiden järjestelyn lisäksi väliaikaista lisäresursointia asioiden käsitteelyyn sekä asiakaspalvelun mahdollisuuksiin vastata asiakkaiden yhteydenottoihin.

6.4.1.2 Toimintaprosessien ja -tapojen yhtenäistäminen

Toimintaprosessien yhtenäistäminen on yhteydessä palveluiden digitalisointiin. Maistraateissa aloitettiin jo vuoden 2017 toukokuussa valtakunnallisten prosessien kehittäminen Lean-menetelmällä, mutta työ jäi kesken ennen Digi- ja väestötietoviraston toiminnan aloitusta. Prosessikehityksen tavoitteena ovat aidosti valtakunnalliset ja yhtenäiset toimintaprosessit ja -tavat.

Maistraateilla on ollut pitkät perinteet, ja maistraattien itsenäinen toiminta on johtanut erilaisiin toimintakäytäntöihin ja -malleihin. Toimivien käytäntöjen muuttaminen aiheuttaa luonnollisesti muutosvastarintaa. Valtakunnalliseen toimintaa siirtyminen edellyttää kaikkien osalta uutta tapaa toimia. Uuden toimintamallin omaksuminen aiheuttaa usein lisäkuormitusta, ja on tärkeää, että henkilöstö näkee muutoksen vievän toimintaa parempaan suuntaan. Digi- ja väestötietoviraston muutoksessa on olennaista, että henkilöstö otetaan mukaan kehitystyöhön. Samalla tunnistetaan parhaita käytäntöjä ja tuodaan esille hiljaista tietoa.

6.4.1.3 Yhteisen kulttuurin, työhyvinvoinnin ja johtamisen kehittäminen

Digi- ja väestötietovirasto on toiminut vasta noin 1,5 vuoden ajan. Liittyneiden organisaatioiden kulttuuri on läsnä edelleen, ja yhteisen kulttuurin luominen vie aikaa. Ryhmäjaot saattavat luoda siloja, ja vastapainoksi tulee kehittää yhteistä DVV-kulttuuria.

Olennaista on keskinäinen arvostus ja erilaisten palveluiden merkityksen yhteinen ymmärrys. Keskinäinen yhteenkuuluvuus ja luottamus syntyvät ajan myötä. Muutosvaiheen ollessa käynnissä on kiinnitettävä erityistä huomiota yhteisen uuden kulttuurin muodostumiseen. Muun muassa kehittämisessä, johtamisen ja tiimirakenteissa, lähityöyhteisöissä ja viestinnässä on pyrittävä tietoisesti uutta yhteistä rakennetta tukeviin käytäntöihin, ja tärkeää on aikaansaada uudenlaista vuorovaikutusta, mikä osaltaan tukee yhteenkuuluvuutta ja uuden yhteisen identiteetin muodostumista.

Johtamista ja johtamisjärjestelmän vastuita tulee edelleen selkeyttää ja kehittää ja luoda mahdollisuuksia esimiehille toteuttaa tehtävänsä entistä paremmin. Esimiehillä on keskeinen rooli niin siirtymävaiheessa kuin rakennettaessa modernia virastoa. Uusi virasto tarjoaa aiempaa parempia mahdollisuuksia johtamisosaamisen kehittämiseen sekä johtamisen ja esimiestyön urapolkuja, mutta myös edellyttää johtajilta aiempaa parempaa johtamisosaamista. Esimiestyön laatuun tulee kiinnittää huomiota sekä varmistaa esimiehille riittävä koulutus ja tuki. Yhteiset esimiesfoorumit käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja vertais-tuen jakamiseksi ovat tärkeitä.

6.4.2 Asiakaskokemuksen ja sähköisen asioinnin edelläkävijyys

Asiakkaita tulee ohjata yhä voimallisemmin sähköisiin kanaviin. Sähköisen asioinnin edistämässä DVV:n tulisi olla edelläkävijänä ja luoda sujuvia monikanavaisia asiointikonaisuuksia, joissa sähköiset palvelukanavat palvelevat myös niitä asiakasryhmiä, joita on perinteisesti ollut vaikea tavoittaa sähköisin kanavin. Kansalaisten digivalmiuksien edistämisen näkökulmasta tulee luoda uudenlaisia käytäntöjä ja edistää laajasti eri asiakasryhmien kykyä toimia alati digitalisoituvassa yhteiskunnassa. DVV:lla tulisi olla tässä aktiivinen rooli, ja sen tulisi myös omien palvelujen osalta näyttää esimerkkiä muulle julkishallinnolle.

Tällä hetkellä useassa palvelukokonaisuudessa edelläkävijyys on vielä kaukana. Sähköiset asiointijärjestelmät ovat rakentamisvaiheessa. Asiakaspalvelun käytännön haasteena ovat lukuisat eri kanavat ja sähköpostin käyttö asiakaspalvelussa ja asianhallinnan työvaiheissa. Sähköpostien hallinnan vaikeus ja virhemahdollisuudet ovat tehneet osasta työtä raskasta, ja asianhallinnan paperikeskeisyys lisää työn haastavuutta erityisesti holhoustoiminnan palveluissa. Contact center -ohjelmiston käyttöön otossa on ollut viivettä.

DVV:n tulee priorisoida omien asiointipalvelukokonaisuuksiensa sähköisten asiointikanavien kehitystyötä sekä siirtymävaiheessa panostaa tilapäisiinkin menettelytapoihin sekä riittävään resursointiin ruuhkien purkamiseksi ja palveluaikojen pitämiseksi kohtuullisina. Valtakunnallisesta toimintamallista tulee kuitenkin pitää kiinni ja mahdollisissa tilapäisissä menettelyissä toimia sen puitteissa ja kehitystä edistäen.

Käyntiasioinnin osalta on järkevää seurata valtionhallinnon ja laajemmin julkisen sektorin pyrkimyksiä siirtyä yhteiseen asiointipisteiden palveluverkoston. Yhden luukun käyntiasioinnin ja yhteisen palveluverkoston kehittäminen tukee mahdollisuuksia panostaa myös sähköisten palvelukanavien kehittämiseen.

Asiakaskokemuksen kehittäminen kaikissa palvelukanavissa on tärkeää, jotta asiakkaat löytävät palvelut ja niihin liittyvät tiedot helposti ja nopeasti. DVV on panostanut asiakaslähtöiseen kehittämiseen, ja asiakaskeisyyden tulee jatkossakin olla kantavana voimana niin omia palvelukokonaisuuksia kehitettäessä kuin laajemmin tuettaessa kansalaisten asiointia julkisen hallinnon kanssa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

6.4.3 Digitalisaation edistäminen julkisessa hallinnossa

Digi- ja väestötietoviraston yhtenä tehtäväalueena on edistää laajasti yhteiskunnan digitalisaatiota sekä tukea kansalaisten asiointia julkisen hallinnon kanssa. Digitaalisuus julkisessa hallinnossa on edistynyt vauhdilla, ja koronapandemia on osaltaan edistänyt muutosta. DVV:n sähköisen asiointin palvelukokonaisuuksissa kehitys on ollut hyvin myönteistä ja asetetut tavoitteet on pääosin saavutettu. Seurattavien vaikuttavuusmittarien näkökulmasta kehitys näyttyy hyvin positiivisena.

Sidosryhmillä on kuitenkin suurempia odotuksia DVV:n roolille koko valtionhallinnon digitalisaation edistämiseksi. DVV on ollut kiinni omien palveluidensa kehittämisessä. DVV tarjoaa keskeisiä palveluita tukemaan digitalisointia ja sähköistä asiointia, joiden merkitys osana palveluketjuja on kriittinen. Asiakasvirastot toivovat vielä tiiviimpää yhteistyötä palveluketjujen kehittämisessä, jotta voidaan yhdessä varmistaa loppuasiakkaiden sujuvat asioinnit muutosvaiheessa ja tulevaisuudessa. Tavoitetilassa loppuasiakkaiden digitalisoituvat palveluketjut ylittävät saumattomasti hallinnon rajoja, ja myös kehittäminen tulee tällöin ylittää saumattomasti hallinnon rajat rakennettaessa yhteistä kokonaisuutta. Kehittämisen saumattomuudessa ja loppuasiakkaiden kokonaisuuden yhteisessä ymmärtämisessä niin siirtymävaiheessa kuin tavoitetilassa nähdään vielä tekemistä. DVV voisi ottaa nykyistä suuremman roolin tämän hallinnon rajat ylittävän yhteisen näkemyksen ja yhteistyön edistämiseksi.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-708-1 (pdf)

Kesäkuu 2021