



Tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto ja maahanmuuttohallinnon toiminnan vaikuttavuus

Hankkeen kooste

14.1.2022



Taustaa

Sisäministeriö toteutti 20.11.2020–31.12.2021 hankkeen, jossa tutkittiin keinoja selkeyttää kuvaa Suomeen lähivuosina kohdistuvasta maahanmuutosta ja sen vaikutuksista Suomen maahanmuuttohallintoon, erityisesti Maahanmuuttoviraston toimintaan ja sen resursseihin.

Hankkeessa edustettuina olivat sisäministeriö (SM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), ulkoministeriö (UM), valtiovarainministeriö (VM) ja Maahanmuuttovirasto (Migri).



Hankkeen teemakokonaisuudet

Ennakointi

Tutustuttiin siihen, millaisia malleja muissa maissa on käytössä taloussuunnitteluun ja varautumiseen tarvittavan tietopohjan hankinnassa ja arvioinnissa sekä selvitettiin, miten toiminta olisi tarkoituksenmukaista järjestää Suomessa. Tavoitteena on **luoda suunnittelun ja johtamisen tueksi vakiintuneet menettelyt, joilla tuotetaan oikea-aikaisesti mahdollisimman luotettavaa ennakointitietoa maahanmuutosta ja sitä koskevista yhteiskunnallisista tarpeista.**

Vaikuttavuus

Selvitettiin sitä, millaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta maahanmuuttohallintoon sijoitetulla rahalla saadaan vastineeksi ja **miten tätä vaikuttavuuden mittaamista voitaisiin kehittää nykyisten toiminnallisen tuloksellisuuden mittareiden oheen.**

Tuottavuus

Selvitettiin viraston **henkilöstöressurssien kohdentumista ja työajan käyttöä.** Lisäksi pyrittiin selkeyttämään kuvaa automatisaation vaikutuksista viraston työhön sekä sitä, millaisia säästöjä ja millaisella aikavälillä digitalisaatiosta on odotettavissa. **Pohdittiin keinoja tuottavuuden analyysin kehittämiseksi.**



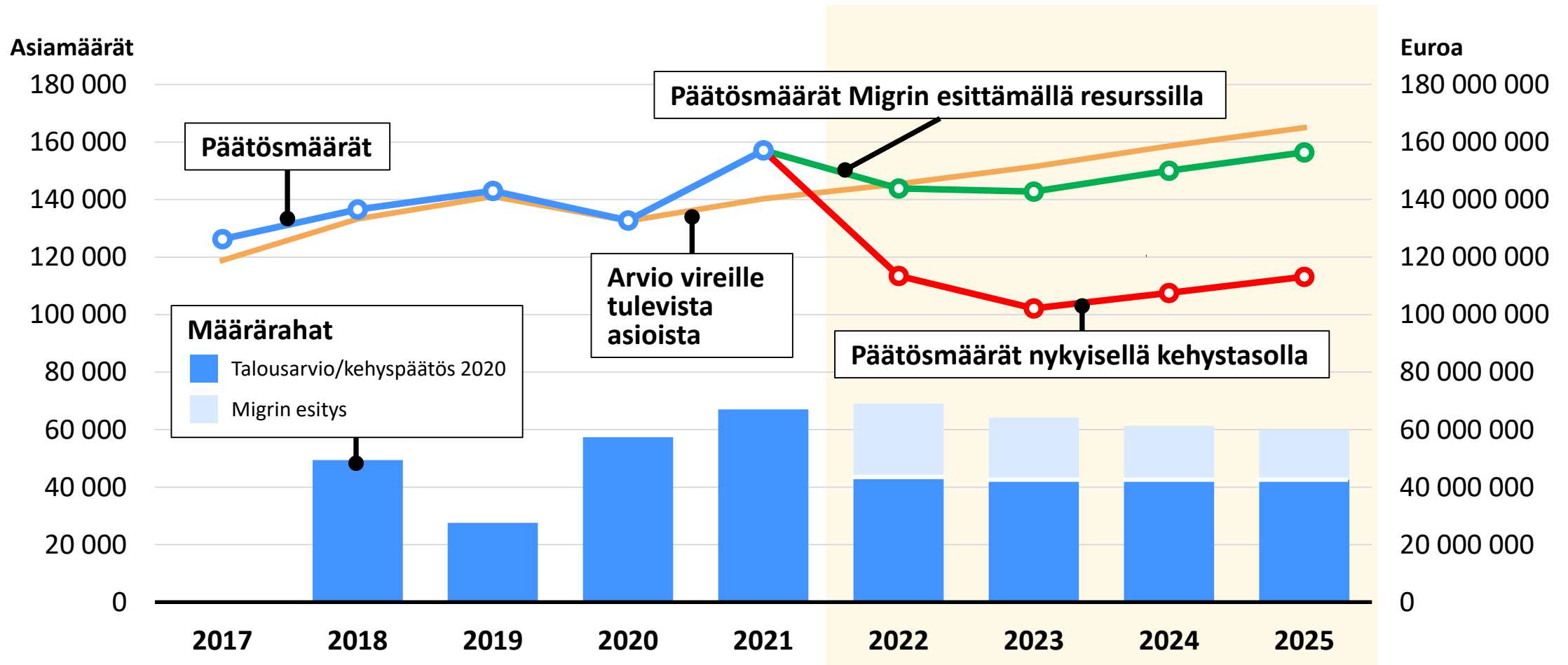
Migrin resurssit

Hankkeen tavoitteena oli selvittää tulevien vuosien resurssitarpeita sekä määrärahakehityksen näkökulmasta että ennakoimalla tulevien vuosien hakemusmäärien kehitystä.



Määrärahojen kehityksen vaikutus päätösmääriin (kevät 2021)

Ennakoidut päätösmäärät 2020 kehyspäättöksen resurssilla verrattuna Migrin esittämään tarpeeseen



Ennakointi

Tavoitteena luoda suunnittelun ja johtamisen tueksi vakiintuneet menettelyt, joilla tuotetaan oikea-aikaisesti luotettavaa ennakoitietoa maahanmuutosta ja sitä koskevista yhteiskunnallisista tarpeista.



Hankkeessa tarkasteltiin ennakointia monella tavalla

- Tutustuttiin **muiden maiden ratkaisuihin**, erityisesti tarkasteltiin miten Alankomaissa, Ruotsissa ja Norjassa tuotetaan ennakointitietoa ja ennusteita.
- **Kuultiin tutkijoilta** näkemyksiä turvapaikanhakijoiden määrän ja sen muutosten ennakoinnista.
- **Tutustuttiin** Verohallinnon ja Suomen Akatemian ennakointitoimintaan.
- Järjestettiin kouluttajan johdolla **työpajatyöskentely**, jossa opittiin lisää ennakoinnin menetelmistä, ja jossa migriläiset suunnittelivat Migrin ennakointirakennetta.



Tällä hetkellä käytössä olevat metodit

- **Maahanmuuton olettamat** eli arviot tulevista hakemus- ja asiakasmääristä laaditaan Migrin sisäisenä työskentelynä osana talousarvioprosessia.
- **Migrin ennakointiverkosto** toimii vastaanottoyksikön johdolla.
- Tulevaisuus-hankkeen myötä Migrissä on alkanut **Maahanmuuttoviraston ennakoinnin ja resurssisuunnittelun hanke ”SEER”** (6/2021–12/2022).
 - Tavoitteena on tuottaa erityisesti rekistereissä olevaan ja sinne kertyvään tietoon pohjautuva malli, jolla Migri pystyy ennakoimaan eri hakemusprosessien hakemusmäärien kehittymistä ja kohdentamaan viraston resursseja etupainotteisesti.
 - Keskittyy laillisen maahantulon lupaprosesseihin.



Muiden maiden mallit ennakoinnissa

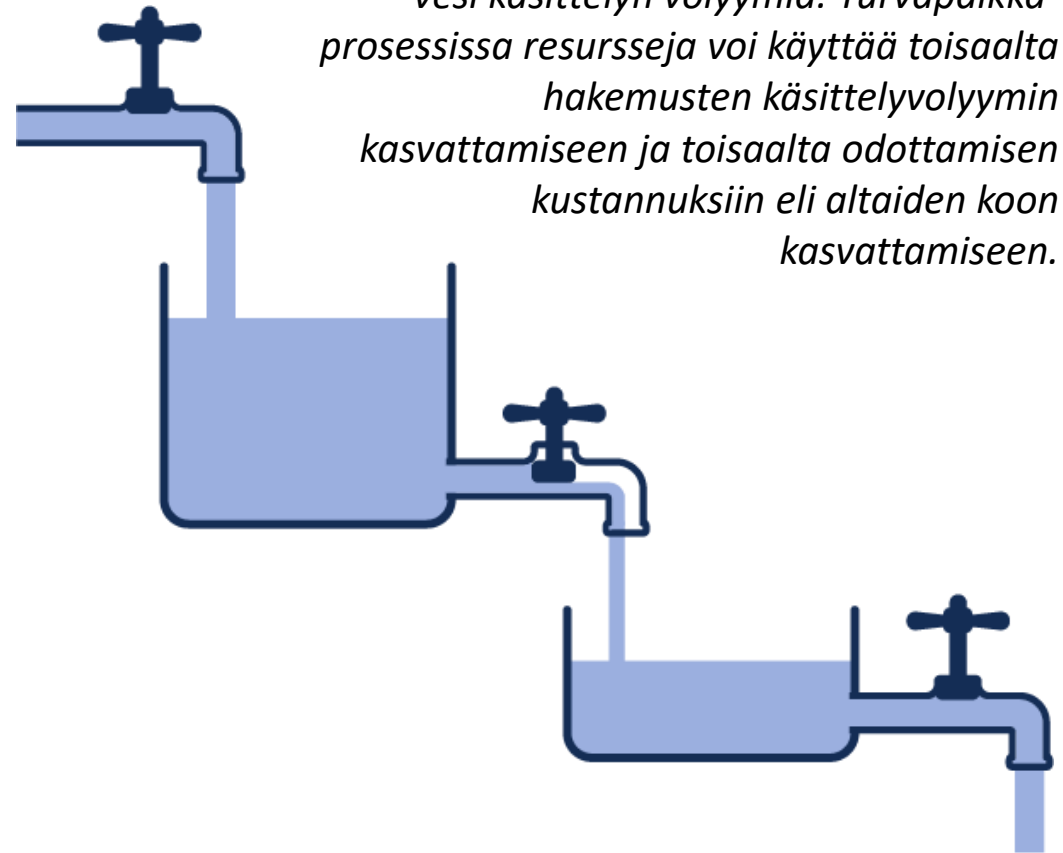
- Tutustuimme siihen, miten **Alankomaissa, Ruotsissa ja Norjassa** tuotetaan ennakointitietoa ja ennusteita talouden ja toiminnan suunnittelun pohjaksi. Mikään malli ei sovellu suoraan Suomen malliksi, mutta jokaisesta voi poimia meille hyviä ratkaisuja.
- **Tärkeimpiä havaintoja hyvistä käytännöistä:**
 - Systemiajattelun mukainen mallintaminen ja simulointi (Alankomaat, Ruotsi)
 - Ennakoinnin tekeminen viranomaisten laajapohjaisessa yhteistyössä (Norja)
 - Ennusteiden avaaminen julkisiksi (Ruotsi)
- Sekin on hyödyllistä huomata, että ennustejärjestelmän monimutkaisuus tai kalleus ei välttämättä tuo parempia tuloksia.



Alankomaat

- Teknillisen yliopiston kanssa toteutettu matemaattinen malli turvapaikanhakijoiden määrän ennustamiseen.
- **Systemiajattelun mukainen mallinnos** hakijoiden virtaamasta järjestelmässä tuo konkreettisesti esiin sen, miten pullonkaula käsittelyssä lisää kustannuksia odotusaikana vastaanottokeskuksissa.
- Resurssit: 2 henkilötyövuotta, matemaattinen koulutus; erikseen tätä varten rakennettu kallis järjestelmä.

Altaan vesimäärä kuvaa odottavien hakemusten määrää ja hanasta virtaava vesi käsittelyn volyymia. Turvapaikka-prosessissa resursseja voi käyttää toisaalta hakemusten käsittelyvolyymin kasvattamiseen ja toisaalta odottamisen kustannuksiin eli altaiden koon kasvattamiseen.



Lähde: Frans Alkemade, Analyse Proeftuin Migratie



Ruotsi

- Ennuste 4 kertaa vuodessa, kattaa 4 vuotta.
 - [Ennuste Migrationsverketin sivuilla \(ruotsiksi\)](#)
- Simuloidaan **turvapaikanhakijoiden** prosessien kulkua ja sen resurssivaikutusta.
- **Oleskeluluvat ja kansalaisuushakemukset** aikasarja- sekä muulla matemaattisella analyysillä.
 - Aikasarja-analyysi toimii, jos olosuhteet ovat vakaita.
 - Kvalitatiivisella analyysillä täydennetään ennusteita.
- Resurssit: muutamia henkilöitä suunnitteluosastolta ja maatietopalvelusta; erikseen tätä varten rakennettu ohjelmisto.



Norja

- Ennuste 4 kertaa vuodessa, ennuste kattaa kuluva ja seuraava vuosi.
- **Työ toteutetaan työryhmissä**, joissa ovat mukana kaikki keskeiset viranomaiset: maahanmuuttovirasto (UDI), poliisi, valitustuomioistuimet, OM, UM, VM, kotouttamisvirasto (IMDi).
- Tavoitteena tuottaa
 - tietoa budjetoinnin ja suunnittelun tueksi
 - **yhteinen ja johdonmukainen ennuste** koko maahanmuuton hallinnolle.
- Resurssit: UDI:ssä 4 henkilöä osallistuu työhön, mutta yhteensä noin 1 henkilötyövuosi.
- Työvälineenä **tavallinen Excel-taulukko**.



Maahanmuuton eri prosessien ennakointi

- Turvapaikanhakijoiden määrään vaikuttavat kokonaan eri tekijät kuin työ-, opiskelu- ja perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten tai kansalaisuutta koskevien asioiden määrään.
- Asiamääriä voi osin ennustaa ja simuloida. Tämä mahdollisuus on helposti hyödynnettävissä.
- Työperusteisen maahanmuuton osalta on huomioitava myös tavoitteet maahanmuuttajien määrän kasvattamiseksi – miten tavoitteet ja ennusteet suhteutuvat toisiinsa, kun resursseja arvioidaan?



Turvapaikka-asiat

- Hakijoiden määrä on verraten pieni mutta budjettivaikutus on suurin, lisäksi tämä on valmiuskysymys. Ennakointiin ja prosessin simulointiin kannattaa panostaa.
 - **Osin spontaania** (uudet hakijat), mutta **osin simuloitavissa** (valitusprosessit, uusintahakijat, prosessien kesto, käsittelyresurssien vaikutus).
- Turvapaikka-asioiden ennusteissa Suomi ei ole yksin, voidaan hyödyntää verkostoja.
 - Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO, raja- ja merivartiovirasto Frontex, pohjoismainen yhteistyö ja muut kansainväliset järjestöt ja verkostot, joissa Migri on mukana.
 - Komission johdolla suunnitteilla tekoälypohjainen ennustejärjestelmä.
- SM:n maahanmuutto-osaston (MMO) johdolla on järjestetty ennakointitapaamisia, joissa osallistujat jakavat tilannekuvaa ja arvionsa tulevasta kehityksestä.
 - Mukaan kutsuttu Migri, Raja, poliisi ja UM. Jatkossa toiminta vakiinnutettava.



Työ-, opiskelu- ja perhesideperusteiset oleskeluluvat, kansalaisuusasiat

- Työ- ja opiskeluperusteisille luvulle on **tavoitemääriä**. Puoliväliriihen kirjaukset:
 - Kaksinkertaistetaan työperäinen maahanmuutto siten, että vuoteen 2030 mennessä lisäys on yhteensä vähintään 50 000.
 - Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä kolminkertaistetaan vuoteen 2030 mennessä.
- Edelleen hakemusmäärät riippuvat monista muistakin tekijöistä kuin Suomen ratkaisusta.
- **Miten ennakkoinnin kautta tuotettu arvio tulevista asiamääristä ja toisaalta maahanmuuton tavoiteluvut suhteutuvat toisiinsa?**
- Perhesideperusteisista ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista noin 15–20 % tulee kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniltä.
- Jatkolupahakemukset, kansalaisuushakemukset: määrä simuloitavissa jo myönnettyistä luvista.



Migrille järjestetyt työpajat

- Hankkeessa järjestettiin Migrille kaksi puolen päivän työpajaa.
- Migrin eri yksiköistä osallistui 16 henkilöä, lisäksi mukana SM/MMO ja TEM.
- Tarkoituksena oli sekä lisätä ennakointiosaamista että tukea Migriä ennakkoinnin kehittämisen liikkeelle saamisessa yhteisellä työpajatyöskentelyllä.
- Työpajatyöskentelyn tuloksena on kouluttajan johdolla laadittu ehdotus siitä, miten Migrin ennakointirakenne voisi toimia.



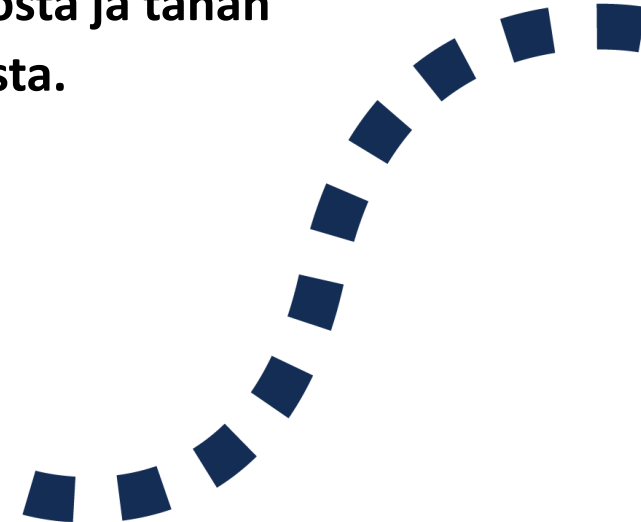
Työpajoissa pohdittua: tällainen ennakointirakenteen tulisi olla

- Sisäänrakennettu omiin toimintoihin, **ei voi tulla ulkopuolelta.**
- Tulosten perustuttava tietoon, dataan ja kokonaisvaltaiseen analyysiin. **Läpinäkyvä prosessi.**
- Luotettavuuden varmistamiseksi tarvitaan **riittävän laaja asiantuntemus** viraston eri prosesseista
- Yksinkertainen prosessi, jotta **voidaan toistaa tarvittavan usein.** Myös ns. hälytysrajat: kun tietty lukema toteutuu, tehdään muutoksia.
- Tieto saatava **kaikkien käyttöön**, ei saa jäädä irralliseksi.
- Toteutetaan **kahdesti vuodessa:**
 - Laajempi: 4 vuotta kattava ennakointi valmis syyskuun alkuun mennessä, sisältää laajan keskustelun ja analyysin.
 - Tarkistus: maaliskuussa, erityisesti kuluva ja seuraava vuosi, toteutetaan kevyemmällä kaavalla.
- **Ennakoinnin julkisuus** sparraa tekemään laadukkaasti, kertoo viraston ulkopuolisille miten ennakointi on tehty. Julkisuus tukee tiedon hyödyntämistä myös osana poliittista päätöksentekoa. **Hyvin tehtyä ennakointia ei voi ohittaa.**



Työpajatyöskentelyn tulokset

- Rakenteen pohjana on Migrin olemassa oleva ennakoitiverkosto.
- Ennakointityön systematisoiminen: menetelmät, prosessi, osallistujat.
- Aikataulutaminen talousarviosyklin mukaisesti (maaliskuu/syyskuu).
- Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen: Migrissä jo oleva tieto, myös ”hiljainen tieto”, muiden viranomaisten tieto ja suunnitelmat, lisäksi tutkijat, järjestöt jne.
- Ennakoinnin prosessin ja tulosten avaaminen nykyistä julkisemmaksi ja osallistavaksi: otetaan mukaan työhön viranomaiset ja muut relevantit yhteistyötahot.
- **Migrissä on sovittava työn jatkamisesta, vetovastuusta, työnjaosta ja tähän käytettävistä resursseista.**



Ennakoinnin menetelmät

- Ennakoinnin menetelmiä on paljon. Työpajassa tutustuttiin niistä muutamiin sellaisiin, joita Migri voisi soveltaa (mm. PESTE-analyysi toimintaympäristöstä, tulevaisuustaulukko).
 - Tarvitaan lisää harjoittelua ja kokeilemista, jotta parhaat ja toimivimmat työkalut löytyvät.
 - Tarvitaanko lisää koulutusta, ulkopuolista sparraajaa? Tulevaisuuslukutaidon kasvattamista koko virastossa?
- Olennaista on tehdä ennakointityötä yhdessä, **systemaattisella yhteistyöllä** sekä viraston sisällä että sidosryhmien kanssa.
- On hyvä kerätä näkemyksiä ja keskusteluttaa analyysin tuloksia **sidosryhmien ja muiden ulkopuolisten tahojen** kanssa.
 - Välineenä esim. työpajat tai seminaarit, joissa kuullaan eri tahojen näkemyksiä ja/tai kerrotaan ennakointityön tuloksista.



Työpajassa laadittu ehdotus ennakointimalliksi

Prosessi	1. Asiantuntijuus ja faktat	2. Ymmärrys ja empatia	3. Vaihtoehtojen kuvittelu	4. Kehityskulkujen spekulointi	5. Hyödyntäminen
Tavoite	Saavuttaa ajantasainen ymmärrys maahanmuuton tulevaisuutta koskevasta raportoinnista	Oppia siitä, millaisia tulkintoja muut yhteistyötahot tekevät tulevaisuudesta	Syntetisoida faktoja ja yhteistyötahojen aikeita	Varmistaa yhteinen ymmärrys ja kommunikoida tavoitteet ja hälytysrajat	Tarvittavan henkilömäärän ja muiden resurssien turvaaminen ja Migrin tilannekuvan viestiminen
Menetelmä	Benchmarking ja asiantuntijaraportteihin perehtyminen	Seminaari tai työpaja prosessien (työperusteinen, opiskelu, perheenyhdistäminen, turvapaikanhakijat, vastaanotto ja palvelupisteet) ympärille	Prosessivetoisesta tulevaisuustaulukosta neljä lyhyen jänteen tulevaisuuskuva	Asiantuntija-arviot	Resursointimalli
Yhteistyö	Tietoa tuottavat tahot mm. EU:ssa ja Suomessa	Neljä yhteistyötahoa: 1. sisäinen oppiminen (esim. analyttikot) 2. sisäinen päätöksenteko (päättäjät) 3. toiminnanohjaus (ministeriöt) 4. laaja osallistuminen (ulkoiset)	Sisäinen viestintä ja palautteet	Kansainväliset verkostot, suomalainen asiantuntijapooli, ministeriöiden johto	Sisäinen
Resurssit ja vastuut	Selkeästi nimetty vastuutaho	Seminaarien tai työpajojen järjestäminen resurssien mahdollistamassa laajuudessa	Migrin ennakointiryhmän sisäiset kokoukset	Asiantuntija-arvioinnin järjestämiseen tarvittavat resurssit	Resursointimallin vaatimat kehitys- ja käyttöresurssit



Vaikuttavuus



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vaikuttavuus on konkreettisten ongelmien ratkomista

- Hallinto ja toimenpiteet ovat välineitä, eivät itsessään päämääriä.
- Tärkeintä on toiminnan vaikutus: se, **miten paljon ja kuinka kestävästi jokin toiminta muuttaa yhteiskuntaa.**
- On tiedettävä, **mikä auttaa eniten ja on tehokkainta yhteiskunnan todellisissa tarpeissa.**



Vaikutusten arviointi



Perusmittarit

- Resurssit käytetty

Toimenpidemittarit

- Toimenpiteet tehty

Vaikutusmittari

- Mitä tuloksia toimenpiteistä on seurannut?

Vaikuttavuusmittarit

- Mitä tämä tarkoittaa pitkällä aikavälillä yhteiskunnassa?
- Kokonaisvaikuttavuus – vaikuttavuuden osatekijät?



Eri tyyppisiä mittareita

- **Prosessimittarit** kertovat resurssien käytöstä, toiminnan määrästä ja laadusta (tuotokset).
- **Tulosmittarit** kertovat ihmisten kokemuksesta, tavoitellun muutoksen toteutumisesta.
- **Vaikuttavuusmittarit** kertovat vision toteutumisesta ja yhteiskunnallisesta hyödystä.



Maahanmuuton tunnusluvut vuoden 2021 talousarviossa

Kuvaavatko nämä tunnusluvut maahanmuuttohallintoa parhaalla mahdollisella tavalla?

Tunnusluvut ja mittarit	2019 toteutuma	2020 arvio	2021 tavoite
Maahanmuuttoviraston päätösten pysyvyys muutoksenhaussa, laintulkinta- ja menettelyvirheet (%)	98,9	>97	>97
Kuntaan sijoituksen odotusaika vastaanottokeskuksissa oleskelulupapäätöksestä laskien keskimäärin enintään (vrk)	75	60	60
Maahanmuuttovirastossa ratkaistut/vireille tulleet (%)	102	100	100
Vastaanoton tunnuslukuja			
Vastaanottokeskusten käyttöaste keskimäärin (%)	83	75	75
Vastaanottokeskusten paikkaluku vuoden lopussa	6 405	5 400	3 800
Vastaanottokeskusten lukumäärä	40	32	30
Vastaanottojärjestelmässä asiakkaita keskimäärin	9 478	7 500	6 300
Vastaanottokeskuksiin majoitettuja keskimäärin	5 992	4 400	3 700
Säilöön otetut ulkomaalaiset keskimäärin	47	50	50
Yksityismajoituksessa keskimäärin	3 486	3 100	2 600

Mitä talousarviossa olevat maahanmuuton tunnusluvut kuvaavat tällä hetkellä?

- Laatu
- Rajapintoja
- Ihmisten toimintaa suhteessa viraston tuloksellisuuteen (ei ajallisesti yhteneväinen)
- Kapasiteettia suhteessa asiakkaisiin sekä varautumista
- Toimipisteiden määrää
- Tietyssä prosessissa olevien asiakkaiden määrää (palvelutuotannon määrä)



Vaikutus?

- Migrin tekemät päätökset vuonna 2020: **122 533 kpl**
- Miten mitattaisiin nykyistä paremmin Migrin toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta?



Migrin toiminnallisia tulostavoitteita vuonna 2021

Maahanmuuttovirasto on luotettava ja tuloksellinen lupaviranomainen, jolla on laaja-alainen yhteiskunnallinen palvelutehtävä.

Oleskelulupa- ja kansalaisuusprosessit ovat asiakaslähtöisiä ja laadukkaita ja mahdollisimman pitkälle automatisoituja. Hakemukset käsitellään niille asetetuissa tavoiteajoissa. Maahanmuuttovirasto saavuttaa hallitusohjelmassa asetetut käsittelyaikatavoitteet.

Kansainvälisen suojelun hakemukset käsitellään kuudessa kuukaudessa (HO 2019) yksilöllisesti kv. ja EU-oikeuden velvoitteiden mukaisesti. Menettelyssä taataan oikeusturva, noudatetaan palautuskieltoa ja edistetään lapsen etua. Maahanmuuttovirasto parantaa kykyään hankkia kaikki kansainvälisen suojelun kannalta olennaiset selvitykset. Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä toimii yhdenmukaisesti ja laadukkaasti ja edistää varhaista kotoutumista.

Maahanmuuttovirasto on maahanmuuton asiantuntija julkisessa keskustelussa ja viestii luotettavasti ja ajantasaisesti viraston tehtävistä. Asiakaspalvelu on nopeaa ja läpinäkyvää ja on osa laadukasta päätöksentekoprosessia.

Maahanmuuttovirasto tuottaa ajantasaista maahanmuuton tilannekuvaa ja vastaa ennakoivasti toimintaympäristön muutoksiin.

Mittariston kehittäminen

Mahdollisimman hyviä
seurantamittareita mikro- ja
makrotasolla



Mittarit 1/5

- 1.1 Yhteiskunnan taloudellista elinvoimaa määritelmällisesti edistävä maahanmuutto: työntekijöille ja opiskelijoille ja näiden perheille myönnettyjen lupien määrät ja käsittelyajat. **Käytössä/saatavissa**
- 1.2 Käsittelyaikojen ennakoitavuus: ns. estimaattorityökalu. **Kehitettävä**
- 1.3 Tarkemmat erottelut esim. ammattialojen mukaan (esim. erityisesti elinkeinoelämän toivomat ryhmät, kuten asiantuntijat, erityisosaajat). **Käytössä/saatavissa**



Mittarit 2/5

- 2.1 Digitalisaatio- ja automaatiomittarit: digikehityksen yksi keskeinen tavoite on parantaa tuottavuutta ja asiakaskokemusta. **Kehitettävä**
- 2.2 Päätösten lukumäärä henkilötyövuotta kohden. Huomioitava asioiden erilaisuus ja mietittävä mittarin määrittely huolellisesti: prosessikohtaisuus saadaan selville työajan kohdennuksen perusteella, mutta entä henkilöt, jotka tekevät muuta kuin substanssityötä? Mikä on näiden kahden suhdeluku? **Kehitteillä**
- 2.3 Laatumittarit: ainakin päätösten pysyvyys muutoksenhaussa, vaikka se onkin tarkastelunäkökulmana kapeahko. Kanteluiden seuraaminen uudesta tulossopimuksesta: langettavat päätökset ylimmiltä oikeusvalvojilta. **Käytössä/saatavissa**



Mittarit 3/5

- 3.1 Jälkivalvonta. Käytössä/saatavissa
- 3.2 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärän kehitys tai sen vuosimuutos. Käytössä/saatavissa
- 3.3 Vapaaehtoisen paluun järjestelmän asiakasmäärän kehitys. Käytössä/saatavissa



Mittarit 4/5

- 4.1 Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tarkasteluun soveltuvien päätösten (esim. maastapoistamispäätökset, perheenyhdistämispäätökset) oikeusvarmuus laatumittarina, toteutuneiden suojeluaseman myöntämisen sisältävien päätösten, perheenyhdistämispäätösten määrät indikaattorina määrällisestä vaikutuksesta. **Käytössä/saatavissa**
- 4.2 Vastaanottopalveluiden laatu: todetaan laillisuusvalvonnalla ja asiakaspalautteella jatkuvasti. **Käytössä/saatavissa**



Mittarit 5/5

- 5.1 Sujuvat käsittelyajat (koko prosessi huomioiden) ja viranomaisen toiminnan ennakoitavuus (esim. palvelulupaukset eli käsittelyajat) – keskeinen osa asiakaskokemusta. Kehitteillä
- 5.2 Asiakaskyselyt asiakaskokemuksen kehityksen mittareina. Kehitteillä
- 5.3 Mainetutkimukset julkisuuskuvan kehityksen mittarina. Kehitteillä
- 5.4 Asiointitarpeen vähentäminen. Kehitteillä
- 5.5 Verkkoasiointi. Kehitteillä
- 5.6 Asiakkuusprosessi ja asiakaskokemus. Käytössä/saatavissa
- 5.7 Sidosryhmäyhteistyöhanke. Käytössä/saatavissa
- 5.8 Migrin henkilöstön vaihtuvuus. Kehitteillä



Tuottavuus



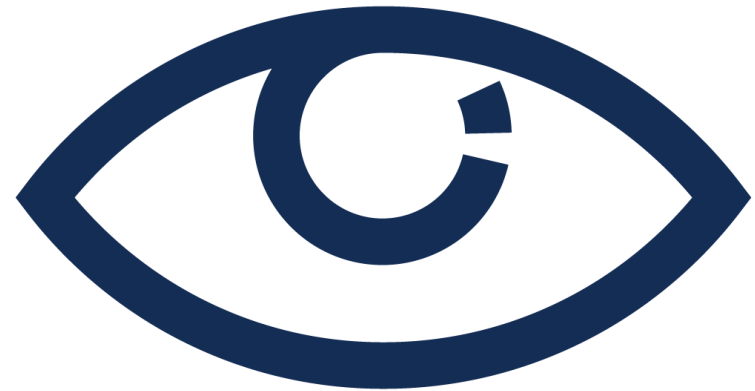
Tuottavuus on osa tehokkuutta

- Tuottavuudella tarkoitetaan tuotosten ja panosten suhdetta. Tuottavuus kasvaa, jos tuotos kasvaa suhteessa enemmän kuin panosten käyttö. Edellytys tuottavuuden kehittämiseksi on se, että tuottavuutta pystytään asianmukaisesti mittaamaan.
- Tuottavuutta mitattaessa **mitataan yksittäistä tekemistä, jolla tavoitteeseen pyritään, ja siihen sidottua resurssia**. Lisäksi **pohditaan, millaisin keinoin tulosta voidaan parantaa** (vähemmällä enemmän -ajatus). Tämä edellyttää käsitystä nykytilasta eli siitä, mihin tavoiteltua parempaa tulosta verrataan.
- Migrin päätehtävä on hakemusten käsittely ja hakemuksesta annettava päätös. **Tuotos ei kuitenkaan ole pelkästään päätös, vaan on huomioitava myös muut viraston toiminnot**.
 - Tässä on vielä kehitettävää: kokonaisuuden kaikkia ulottuvuuksia, kuten viranomaisaloitteisia asioita, ei ole vielä otettu huomioon.
- Migrin tuottavuuden järjestelmällinen seuranta perustuu viraston prosesseista ja toiminnoista saatavaan tietoon/dataan.
 - Kanslia on viraston vastuullinen yksikkö tuloksellisuuden raportin kokoamisesta. Seuranta on tehty mm. tulossopimuksen tavoitteiden osalta (päätösten lukumäärä henkilötyövuotta kohden, vireille tulleiden asioiden ja päätösten suhde). Substanssiyksiköissä on myös omaa seuranta.



Migrin tekemät selvitykset hanketta varten

- Kuhmon työajanseurannan pilotti
- Lupa- ja kansalaisuusyksikön uudet työajan kirjaukset
- Turvapaikkapäätöksentekijöiden ja puhuttelijoiden ajankäyttö
- Rekrytointikysely



Esimerkkinä Kuhmon työajanseurannan pilotti: yleistä

- Tavoitteena oli saada perinteisiä Kieku-raportteja **tarkempaa tietoa työajan kohdentumisesta päätöksentekoon ja muihin työtehtäviin.**
- Aineisto kerättiin turvapaikkayksiköstä Kainuun tulosalueelta ajanjaksolta 17.–30.6.2021. Työajan seuranta toteutettiin siten, että työntekijät merkitsivät itse yksityiskohtaisesti, mihin käyttivät työaikaansa. Seurantaan osallistui yhteensä 36 työntekijää yksikön 38 työntekijästä. 17 työntekijää osallistui ensimmäisen viikon seurantaan ja 19 toisen viikon.

Yleiset huomiot

- Tarkempi työajanseuranta ja Kiekun työaika raportit eroavat jonkin verran toisistaan. Suurinta osaa työajanseurannan tarkoista kohdennuksista ei voi tehdä Kiekussa, minkä vuoksi työaika näyttää kohdistuvan eri asioihin. Kiekun ja seurannan tuntimäärät kuitenkin vastaavat muutaman tunnin tarkkuudella toisiaan, kun sairauspoissaolot, lomat ja muut vapaat otetaan huomioon.



Kuhmon työajanseurannan pilotti: keskeisimmät löydökset

- Suurin osa työajasta käytetään substanssitehtäviin. Osuus on kuitenkin pienempi kuin Kieku-raporttien mukaan.
- Koulutuksen ja erityisesti muiden työtehtävien osuus korostuu työajanseurannassa verrattuna Kieku-raportteihin.
 - Muissa työtehtävissä eniten aikaa vievät yleishallinnolliset tehtävät, mikä selittynee paitsi täysin hallinnollisilla työtehtävillä myös mahdollisesti sillä, että työaikakirjauksiin kului enemmän aikaa.
- Substanssitoimintojen sisällä päätösvalmisteluun ja päätöksentekoon käytetään noin puolet työajasta. Noin neljäsosa substanssityöstä on tiedoksiantojen ja valitusten käsittelyä.
- Oleskelulupien osalta merkittävän paljon aikaa käytettiin esiharkintaan sekä päätöksentekoon.
- Matkustusasiakirjojen kohdalla päätöksentekoon käytetään pienin osuus substanssityön ajasta, mutta päätösvalmisteluun suurin. Matkustusasiakirja-asioissa arkistointi vie enemmän aikaa kuin muissa substanssiprosesseissa mm. alhaisemman digitaalisuusasteen vuoksi.



Rekrytointikysely Migrin esihenkilöille (kesä 2021)

- **Migri on julkaissut viimeisimmän vuoden aikana 126 hakuilmoitusta (Valtiolle.fi 1.6.2020–31.5.2021).** Näistä 23 on ollut vakituisten virkojen ja 103 määräaikaisten tehtävien hakuilmoituksia. Joillakin ilmoituksilla on täytetty useampi tehtävä. Yhteensä tehtäviä on julistettu haettavaksi 176.
- **Todellisuudessa rekrytointien määrä on kuitenkin suurempi,** koska viimeisen vuoden aikana etenkin isojen yksiköiden rekrytoinneissa on useasti käynyt niin, että rekrytoinnin edetessä haettavia paikkoja onkin vapautunut lisää. Esimerkiksi hakuilmoituksella ilmoitettiin avoimeksi 5 paikkaa, mutta lopulta rekrytoinnista täytettiin 10 paikkaa.
- Kiekun työaikakirjausten mukaan henkilöstöhallinnossa käytettiin ajanjaksolla 1.6.2020–31.5.2021 yhteensä 367 tuntia rekrytointiin ja yleisperehdytykseen. Jos rekrytointiin osallistuu kaksi henkilöä, toinen päävastuussa ja toinen avustavana, **yhteen rekrytointiin käytettiin työaika yli 45 tuntia.**



Rekrytointikysely Migrin esihenkilöille: kehittämiskohteet

- **Nimitysmuistio**
 - Selkeä ohje tai valmis lomake nimitysmuistion pohjaksi nopeuttaman prosessia.
- **Työnjaon selkeyttäminen**
 - Hallinnollisten ja rekrytointiviestintään liittyvien tehtävien keskittäminen henkilöstöhallinnolle tai muille avustaville tahoille.
- **Paremmat ohjeet ja informaation keskittäminen**
- **Turvallisuus selvitys**
 - Selvitysten käsittely kestää liian kauan ja pahimmassa tilanteessa voi myöhästyttää uuden työntekijän aloittamista.
- **Tukea ja koulutusta tarvitaan**
 - Rekrytointikäytänteiden selkeyttäminen ja tekeminen tutuksi esihenkilöille.
- **Hakijaviestintä**
 - Oikea-aikainen viestintä hakijoille. Asiaan liittyvää työnjakoa ja ohjeita tarve kehittää.



Hankkeen suositukset

Työvälineitä tulevaisuuden Migrille



Ennakointi

- **Ennakointirakenteen jatkokehitysvastuu on Migrillä** – tulosohjaajat tukevat työtä. On tarpeen määrittää vetovastuu ja resursoida toiminta niin, että siihen on käytettävissä riittävä työaika. Työskentelyn verkostomaisuudella turvataan se, että kaikki viraston yksiköt ja prosessit ovat mukana.
- Tarvitaan **suunnitelma ennakointirakenteen toteuttamiselle aikatauluineen**. Tarvitaanko työlle ohjausryhmää?
 - Ehdotus: ensimmäinen ennakointiraportti maaliskuuksi ja seuraava syyskuuksi; ensimmäisellä kerralla luodaan prosessit Migrissä ja viranomaisten kesken, toisella kerralla osallistetaan muitakin sidosryhmiä.
- Tarvitaan sekä lyhyen että pitkän aikavälin ennakointia. Rekisteridatan lisäksi hyödynnetään myös viraston sisäistä hiljaista tietoa. Ennakoinnissa kuullaan myös ulkopuolisia asiantuntijoita.
- **Ennakointiprosessi on relevantit tahot osallistava ja julkinen**. Lopputulosta voi hyödyntää osana viraston tiedolla johtamista ja poliittista päätöksentekoa.



Vaikuttavuus

- Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen kehittämisen tuloksena viraston tulisi tuottaa **uusia mittareita valtion talousarvioesitykseen ja viraston tulossopimukseen keväällä 2022.**
- **Mittareiden kehittäminen on jatkuva iteratiivinen prosessi**, joka auttaa tavoitteiden tarkentamisessa ja konkretisoinnissa. **Mittariston kehittämistyö Migrissä tulee organisoida osallistavasti:** suunnitelmallinen mittariston jatkokehittäminen hankkeessa tunnistettujen asiakkohtien osalta tulee toteuttaa huomioiden virastossa eri hankkeissa (erit. SEER-, LUPA22- ja hybridityö-hankkeet) tehtävä mittari- ja kehittämistyö. Myöhemmässä vaiheessa kehittämistyötä on jatkettava eri toimijoiden kanssa yhteismittareiden ja laajempien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareiden kehittämiseksi.
- Mittariston kehittäminen edellyttää virastolta myös **systemaattista seurantaa**, joka tulee kytkeä mittareiden kehittämisprosessiin ottaen huomioon em. aikataulut.



Tuottavuus

- **Tuottavuuden mittareita on kehitettävä paremmiksi tuottavuuden seurannan ja tiedolla johtamisen välineiksi.** Viraston toiminnan ja sen tuottavuuden mittaamisesta tarvitaan nykytilan analyysi. On paikannettava viraston tuottavuutta haittaavat toimintamallit. On esitettävä toimintatapoihin, seurantaan ja raportointiin sekä tiedolla johtamiseen liittyviä kehittämissuhteita ja arvio niiden vaikutuksesta viraston tuottavuuden ja sitä kautta viraston tuloksellisuuden kehittämiseen.
- Migrin tulee kehittää tuottavuuden mittaamista varten **organisaation läpileikkaava malli, joka ottaa huomioon viraston prosessien kehityksen ja automaation mahdollisuudet tuottavuuden kasvun näkökulmasta (tuottavuuspotentiaali).**
- **Hanke suosittaa virastoa harkitsemaan ulkopuolisen asiantuntijaosaamisen hankintaa tulosohjaajien tuella.** Valtionhallinnossa benchmarkingia tuloksellisuuden kehittämiseen saa myös esim. virastoarvioinnin kautta.
- Edellä mainitun pohjalta tulisi saada luotettavaa dataa **arvioida tuottavuuden kehitystä eri prosesseissa ja järjestelmäkehityksestä saatavia hyötyjä sekä näiden vaikutusta tulostavoitteiden asetantaan.** Samalla lisätään ymmärrystä siitä, mitä ovat viraston muut työt, ja kehitetään näiden toimintojen mittareita ja osoittamista, myös suhteessa resursseihin.



Yleiset suositukset

- **Migrin tulisi laatia suunnitelma**, jossa konkretisoituu ennakkoinnin, tuottavuuden seurannan ja vaikuttavuuden mittaamisen merkitys viraston tulevaisuuden toiminnan ja suunnittelun tukena sekä osana viraston johtamista. Suunnitelman tulisi sisältää kehittämistoimien aikataulutus, ja sen toimeenpano tulisi varmistaa riittävin resurssein.
 - Rekrytointiprosesseja tulisi kehittää osana pitkän aikavälin suunnittelua: kytkentä osaksi viraston ennakkointimallin käyttöä.
- On tarpeen lisätä **aktiivista vuoropuhelun viraston sisällä sekä tulosohjaajan ja viraston välillä**. Erityisesti tarve viraston sisäisen keskustelun lisäämiseen nousi esiin Migrin eri yksiköistä.
- Tulevaisuuden työvälineitä tulee kehittää huomioiden viraston rajapinnat (muut ministeriöt ja hallinnonalat); **kehitystyötä tehdään laajasti eri yksiköjä osallistaen ja siitä viestitään aktiivisesti viraston sisällä sekä ulospäin**.
- **Viraston tulee informoida henkilöstöään kehittämistyöstä, tukea muutosta ja luoda edellytykset työssä jaksamiselle**. Viraston toiminta nojaa osaavaan ja hyvinvoivaan henkilöstöön.



Tulevaisuuden Migriä johdetaan
entistä paremmin tiedoin.





Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171
www.intermin.fi