


Pöytäkirja

21.12.2022

 VN/10384/2019
 VN/10384/2019-VM-450

Hankkeen ohjausryhmän kokous 7/2022

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke

Aika 8.12.2022 klo 12-14.05

Paikka Etäkokous

 Kutsutut Vesa Lipponen VM puheenjohtaja
 Tuula Lybeck VM ohjausryhmän sihteeri
 Anne Niemi VNK, Max Hambergin sijaan
 Ira Nikoskinen SM, Johanna Herralan sijaan
 Altti Iiskola LVM
 Lassi Kauttonen STM
 Kalervo Koskimies OKM
 Tiina Kotonen-Pekkanen YM
 Tuija Laukkanen MMM
 Outi Luoma-Aho VM
 Sarianne Palmula UM, Ramses Malatyn sijaan
 Olli-Pekka Rissanen VM
 Aleksi Karvonen OM, Juha Saunamäen sijaan
 Suvi Savolainen VM
 Päivi Tommila TEM
 Timo Laitinen VK (ohjausryhmän asiantuntijajäsen)

Esittelijät:

 Merja Keinänen VM
 Mikko Lehtonen VM
 Anu Mäkinen VK
 Joose Niemi VK
 Mari Näätsaari VK
 Leena Rantala VM
 Katri Santtila OKM
 Ulla Suomela VM

Muut asiantuntijat:

 Marita Virtanen VM
 Jaana Walldén VM
 Antti Seppänen VK

Poissa:

 Esko Mustonen VM
 Jouko Narikka VM
 Petri Saarukka PLM

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Puhelin
Telefon
Telephone
Faksi
Fax
Fax
s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

 PL 28
 00023 Valtioneuvosto

 Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

 0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

1 Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen.

2 Kokouksen työjärjestys

Hyväksyttiin 1.12.2022 päivätty esityslista kokouksen työjärjestykseksi.

3 Edellisen kokouksen pöytäkirja

Hyväksyttiin edellisen kokouksen (6/2022, 3.11.2022) pöytäkirja. (Liite 1)

4 Jäsenmuutokset

Todettiin jäsenmuutokset

- Ohjausryhmä: Opetus- ja kulttuuriministeriö on nimennyt ohjausryhmän varajäseneksi johtaja Minna Karvo-
- Järjestötyöryhmä: Ympäristöministeriö on nimennyt varsinaiseksi jäseneksi erityisasiantuntija Saara Ylikra-

5 Yritysjaoon perustaminen

Mikko Lehtonen esitteli yritysten valtionavustuskäytäntöjä selvittävän ja kehittävän jaoston perustamisen.

Ohjausryhmä päätti perustaa yritysjaoon.

6 Valtionavustushankkeen tuottavuushyödyt, leikkausmalliin liittyvä palautusmalli

Jatkettiin edellisessä ohjausryhmässä käsiteltä valtionavustushankkeen tuottavuushyötyjen toimeenpanoon liittyvän leikkausmallin käsittelyä. Merja Keinänen esittelivät leikkausmalliin liittyvän palautusmallin.

Keskustelussa esille nousseita näkemyksiä:

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Ministeriö pitää ongelmallisena mekanistista lähestymistapaa. Puheenvuorossa tuotiin esille, että virastojen tilanteiden ja lähtötasojen oletetaan mallissa olevan samankaltaiset ja vertailukelpoiset, mitä ne eivät ole, jolloin leikkauksen lopputulos olisi sattumanvarainen. Htv-laskelman osalta tulisi kysyä, onko se yhteisesti hyväksytty laskelma. Lisäksi ongelmallisena pidetään, ettei mallissa ole otettu kantaa siihen, mikä olisi kohtuullinen htv-määrä esim. per hakemus, per toimiala tai esim. per myönnetty euro. Prosessin nykyinen resurssitarve tulisi selvittää yhteisin kriteerein ennen käyttöönottoa jokaisessa viranomaisessa erikseen. Tämän jälkeen virasto tekisi prosessin tuottavuutta parantavien toimenpiteiden kehittämissuunnitelman osana käyttöönottoa yhdessä VM:n kanssa. Toteutettaisiin seuranta, ja tehokkuutta mitattaisiin tietyllä syklillä ja arvioitaisiin tuottavuuden parantumista ja miten tuottavuusetua tulisi käsitellä. Haasteena pidettiin sitä, että malli olettaisi tuottavuuden syntyvän digitaalisten palvelujen käyttöönotolla ja esitettiin, että voihan olla, että etu ei tullut järjestelmästä vaan viranomaisen omista prosessitoimenpiteistä. Kaiken kaikkiaan lähestymistapaa ei pidetä järkevänä eikä se houkuttele viranomaista prosessia kehittäviin toimenpiteisiin. Puheenvuorossa kritiikkiä kohdistettiin erityisesti leikkausosio 1:n mekanistisuuteen (mihin 20 % perustuu) ja perään kuulutettiin evidenssiä. Puheenvuorossa viitattiin esiselvitykseen, jossa oletukset tuottavuuden parantumisesta perustuivat paljolti siihen, että järjestelmä tarjoaa merkittävä määrä automatiikkaa, jonka katsotaan puuttuvan nyt toteutettavasta (automaattista päätöksentekoa, automaattista valmistelua). Näkemyksen mukaan tuottavuutta ei voi realisoida ennen kuin se on toteutunut.

Puheenjohtaja käsitteli OKM:n jäsenen esiin nostamista asioista sitä, onko tulossa malli, jossa ensin leikataan ja sitten palautetaan, jolloin syntyisi epäjatkuvuuskohtia. Arviointi tapahtuisi jo ennen leikkausta ja määrittäisi leikattavan osuuden suuruuteen. Insenttiiviä ja toiminnan kehittämispuolta on myös rakennettu leikkausosio 2:een. Hankejohtaja vastasi, että nimenomaan on pyritty kiinnittämään huomiota toiminnalliseen kehittämiseen eikä lähtökohtana ole pelkästään se, että ainoastaan järjestelmä toisi mukanaan tuottavuushyödyt. Lisäksi hän nosti esille sen, että palautusmallin vaiheessa 1 huomioidaan jo tehtyä kehittämistyötä ja investointeja. Puheenjohtaja käsitteli sitä, miten tuottavuuteen liittyvä evidenssi osoitetaan, ja totesi leikkausosio 1:n olevan maltillista. Hän toi esille, että eriäviä näkemyksiä voi olla siitä, milloin pitää näyttää toteen tuottavuus. Kun hankkeen rahoitus tulee tuottavuusrahoituksen, niin oletus on, että tuottavuutta tulee, eikä ole evidenssiä myöskään siitä, ettei tulisi tuottavuutta tapahtumaan. Hankejohtaja ja Ulla Suomela toivat esille Kiekun todennettu tuottavuushyötyjä.

Valtiokonttorin asiantuntijajäsen selvensi Kiekun hyötyjä. Kieku on ollut erilainen hanke, koska sitä on koskenut käyttöönottovelvoite ja syntyi uusia toimijoita (ammattilaistyön keskittäminen yhteen paikkaan). Näytöt henkilötyön tehostumisesta olivat kiistattomia.

Sosiaali- ja terveysministeriön jäsen toi puheenvuorossaan esille, että esitystä ei puolleta näillä ehdoilla. Puheenvuorossa korostettiin, että henkilöstöresurssit ovat niukasti mitoitettuja, ja hankkeen tavoitteita hyvin toteutettaessa tarvittaisiin 20-40 % lisää resursseja, koska työmäärän nähdään lisääntyvän (viitattiin tiedonsiirtovelvoitteeseen ja muihin laadullisiin tavoitteisiin). Kysyttiin, että mihin luvut (20 ja 40 %) ja tavoitteet pohjautuvat. Lisääntyviä tehtäviä ja resurssitarpeita ei ole huomioitu. Lisäksi tuotiin esille, että on ajateltu, ettei kyseessä ole tähän asti ollut tuottavuushanke/leikkaustavoitteita sisältävä hanke. Avustusten hallinnointijärjestelmästä todettiin, että se on kaikille soveltuva bulkki- ja yksinkertainen järjestelmä, jota ei ole räätälöity kuin mahdollisesti omalla rahalla, ja sen voi katsoa huonontavan toimintaa ja lisäävän työmäärää. Vertailun vuoksi esitettiin, että STEAn järjestelmä on vuosien aikana räätälöity viranomaiskohtaiseksi ratkaisuksi. Puheenvuorossa otettiin esiin robotiikka ja rajapinnat. Puheenvuoron mukaan olisi syntynyt käsitys, että rajapintoja ja robotiikkaa ei ole tulossa ja että matkan aikana on syntynyt huonontunut näkemys koskien hankkeen lopputuotoksia. Esille nostettiin kysymys, mitä robottikaveri tekisi 20 %:n edestä, ja että tätä kysymystä ei hanke ole tuonut esitykseen mukaan. Esiselvityksessä rajauksien katsottiin olleen laajat ja suurin piirtein kaikki rahaliikenne näkemyksen mukaan olisi tulossa järjestelmään. Nyt koetaan, että on muutettu huomattavasti suppeammaksi tavoitteita. Jos viitataan leikkausmallissa yhteistyöpöytäkirjaan niin samoin tulisi tarkastella, ovatko tavoitteet muutettu suppeammiksi. Lisäksi viitattiin htv-tietoihin, jotka tulisi selvittää uudelleen. Esityksen perusteluja pidetään puutteellisena, eikä niistä käy ilmi, millä perusteella resursseja voitaisiin palauttaa takaisin.

Puheenjohtaja nosti puheenvuorosta esille havainnon, että onko järjestelmä se, josta esiselvityksessä/hankkeen alkuvuotena on puhuttu. Hankejohtaja totesi mielellään kuulevansa, miten on syntynyt käsitys, että järjestelmä on bulkkijärjestelmä. Hän kertoi, että kehitystyö tapahtuu ketterästi ja alusta alkaen on ohjausryhmälle kerrottu kehittämisen tavasta ja miten ja miksi järjestelmän toimintoja kehitetään ja miten nyt fokuksessa olevan perusprosessin päälle toteutetaan lisää toiminnallisuuksia. Mari Näätsaari Valtiokonttorista totesi, että alussa on välttämätöntä keskittyä rahoitusmuodoista valtionavustuksiin, koska ne ovat hankkeen asettamispäätöksen mukaisen mandaatin piirissä, ja jotta kehittämistyötä pystytään fokusoimaan riittävällä tavalla ja tuloksia samaan aikaan. Hän toi esille, että hankkeen ohjausryhmässäkin on käsitelty rahoitusmuotoihin liittyviä rajoituksia ja sitä, että hankkeen jälkeen selvitetään mahdollisuudet tukea digitaalisesti myös muitakin rahoitusmuotoja. Lisäksi Näätsaari toi esille joitakin palveluja ja tietojärjestelmän toiminnallisuuksia, joilla henkilötyön määrää voidaan säästää. Hankejohtaja nosti esille rajapintaratkaisut, joita on käsitelty aiemmassa ohjausryhmän kokouksessa, ja joita kehitetään tarvittavien tietojen ja toiminnallisuuksien näkökulmasta. Hän korosti, että esim. automatiikan rakentaminen edellyttää toiminnan yhtenäistämistä. Sellaisenaan automatiikan rakentaminen kymmeniin erilaisiin prosessipätkiin ei ole kustannustehokasta eikä tuota tuottavuushyötyjä.

Maa- ja metsätalousministeriön edustaja toi esille, että mallia ei voi puoltaa, koska ongelmana on, että 40 %:n säästö tavoite ei pohjautu laskennalliseen prosessitarkasteluun nyky- tai tavoitetilasta. Ongelma on yhteispöytäkirja, jossa oletukset ovat vanhoja. Uusi toimintatapa lisää puheenvuoron mukaan resurssitarpeita prosessin alku- ja loppupäähän. Riskinä on, että jos lähdetään päätöspohjaisesti leikkaamaan eikä todellisiin laskelmiin pohjautuen, niin laatu tulee kärsimään ja tavoiteltua vaikuttavuutta ei tulla saavuttamaan. Resurssitarpeen todettiin kasvavan erityisesti käyttöönottoa läheisinä vuosina. Hyödyt tarvitsevat mm. pitkälle vietyjä integraatioita ja rajapintaratkaisuja, joiden aikatauluja käyttöönottavat virastot eivät tiedä. Lisäksi nostettiin esille, että palautusmallin logiikkaa ei ymmärretä, miksi sellaiseen on lähdetty ja sitä pidetään hallinnollisesti raskaana, ja valmisteltavan kriteeristön pohjana olevien järjestelmätoiminnallisuuksien toteutus aikatauluja eivät käyttöönottajat tiedä.

VM:n JulkICT-osaston jäsen toi puheenvuorossaan esille, että kaavamaiset ja mekaaniset mallit ovat yleisiä. Tiedetään, miten vaikeaa tuottavuuden mittaaminen on. Hän toi puheenvuorossaan esille näkemyksen, että 20 % on kohtuullinen tavoite, ja 40 %:n tavoite on yleisesti ottaen iso, jos esim. ei pystytä automatisoimaan. Puheenvuorossa korostettiin, Palkeita esimerkkinä käyttäen, että tarvitaan vahvaa tahtoa ja johtamista tehostaa omaa toimintaa ja leikata kustannuksia. Tietojärjestelmät luovat puitteet, mutta kyse on olennaisesti organisaatioiden johtamisesta ja onko ylimmällä johdolla tahto saada tehostamista aikaan. Jäsen totesi, että hankalassa tilanteessa ollaan, ja väistämättä aina ollaan htv-tietojen osalta summittaisissa luvuissa. Hyvin hienojakoisella tiedolla ei voida edetä, jossa voitaisiin eksaktisti sanoa, että tämä on kustannus kullekin prosessin osiolla.

Puheenjohtaja totesi puheenvuoron jälkeen, että harvoin stagnoitunut tilanne kehittää toimintaa, vaan siihen tarvitaan usein jonkinlainen shokkiefekti/poikkeustila. VM:ssä on pidetty hyvänä, että malli antaa mahdollisuuksia ja rahoitusta toiminnan kehittämiseen.

Sisäministeriön Palosuojelurahaston edustaja toi esille, että vaikka PSR rahastona ei olekaan tarkastelussa mukana, niin uutena tietona on tullut, että vähennyksiä oltaisiin tekemässä. Oletus on ollut, että jos tulee jotain henkilötyövuosiin kohdistuvia säästö tavoitteita, niin henkilöstöresursseja voitaisiin kohdistaa vaikuttavuuden kehittämiseen. Toistaiseksi pilottina toimineella PSR:llä toimintamallin mukainen toiminta ei ole kuin lisännyt henkilöstöresurssitarpeita.

Ympäristöministeriön jäsen toi esille, että keskustelu osoittaa, että kun lähtökohdat ovat erilaisia, niin mekaanisuus koetaan hankalana. Korostettiin lähtötietoja ja htv-pohjalaskelmia, leikkauksen ajankohtaa, palautuksen kriteerejä ja sitä, onko 40 % leikkaus ja leikkauksen ajoittuminen kohtuullinen tavoite.

VM on valmis käymään läpi kahdenvälisiä keskusteluja. STM:n jäsen halusi nostaa esille, että hankkeen tavoitteet olisivat muuttuneet matkan varrella. Hankejohtaja totesi, että tämä on tuottavuushanke, jolla tavoitellaan myös vaikuttavuutta. Kyseessä on haastava tavoite, ja alusta saakka on tiedetty, että kehittämistehtävä ei ole helppo, ja tavoitteet eivät ole muuttuneet. Palautusmallin toista vaihetta puheenjohtaja pitää tärkeänä ja tarvittavana, jotta viranomaiset lähtisivät miettimään toimia, joita toteutetaan uudistettaessa omaa valtionavustustoimintaa.

Puheenjohtaja kiitti laajasta keskustelusta. Selvää on, että mallista ollaan erimielisiä, ja että keskeiset asiat liittyvät htv-pohjaan, leikkausmäärien oikeellisuuteen, palautusmallin kriteeristön täsmentämiseen ja siihen, ovatko hankkeen tavoitteet muuttuneet vai onko kyse näkökulmista asiaan. Puheenjohtaja totesi lopuksi, että jollain aikavälillä tästä päätöksiä tehdään ja viedään eteenpäin, ja se, että mitään vähennyksiä missään ei tehdä, ei liene mahdollista. Raami on suurin piirtein tässä, mutta siitä keskustellaan.

Linkki yhteistyöpöytäkirjaan v. 2019: <https://tila.tiimeri.fi/sites/vn-valtionavustushanke/Ohjaus-ryhm/PTK%20Liite%203%20Yhteisty%C3%B6p%C3%B6yt%C3%A4kirja%20tuottavuusrahoituksesta.pdf>

7 Valtiokonttorin tilannekatsaus

Mari Näätsaari, Anu Mäkinen ja Joose Niemi esittelivät Valtiokonttorin tilannekatsauksen, mukaan lukien näkökulmia migraatioihin (hankkeen väliarvioinnin raportin mukainen aihe).

Keskustelussa esille nousseita asioita:

Opetus- ja kulttuuriministeriön jäsen piti arvokkaana aikatauluriskien käsittelyä. Esille puheenvuorossa nostettiin riskin haastavuus. Aikataulun toteutumisen näkymää tarkasti ja ajoissa asiakkaalle pidettiin erittäin tärkeänä. Nostettiin esille, että pitäisikö aikataulusasiat ottaa vielä varovaisemmin huomioon (aikataulun marginaalin kasvattaminen). Mäkinen totesi, että nyt rakennetaan perusprosessia, ja perusprosessin toteuttaminen on jo itsessään valtavan iso työ ja luo perustan kaikelle jatkokehittämiseksi ja nyansseille. Kun nyt ratkaistaan perusasioita huolellisesti niin jatkossa ei olla sitten vastaavan kaltaisten asioiden (esim. aikataulupaineiden) kanssa tekemisissä. Viime keväästä saakka on tiedetty, että vuodenvaihte 2022-2023 on haastava hetki, ja riskien todennäköisyyden pienentämiseen on tehty toimenpiteitä. Ei puhuta nyt pitkistä ajoista vaan muutamista viikoista maksimissaan. Näätsaari täydensi, että samaan aikaan toimittajan kehittäjätiimi yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa rakentaa perusprosessin keskeisiä toiminnallisuuksia sekä pilottiviranomaisten hakuja ja tarvittavia erityispiirteitä. Tämä vaatii tasapainoilua, ja helmikuussa 2023 ollaan jo erilaisessa tilanteessa, kun perusprosessin runko on jo valmiina. Hakijoille riski ei ole näytetty vielä mitenkään, ja hakeminen on sujunut palveluissa hyvin ja hyvää palautetta on saatu eri osapuolilta. Asiakkaan kanssa läpikäydään eri vaihtoehtoja, jos aikatauluriski toteutuisi.

Sosiaali- ja terveysministeriön jäsen nosti esille aikatauluriskin, ja että puhutaanko hyvin pitkistä viiveistä. Lisäksi hän kysyi vertailua ominaisuuksien kannalta STEAn Reino-järjestelmään. Mäkinen vastasi, että useita toiminnallisuksia on enemmän, mutta koska ensimmäisessä vaiheessa on keskitytty yhteisten perustoiminnallisuuksien rakentamiseen, niin jokaista viranomaiskohtaista perusteltua lisätarvetta ei pystytä heti toteuttamaan, ja että piirre-analyysiä käydään läpi jokainen käyttöönotettavan viraston kanssa. Näätsaari korosti, että aikatauluriskissä on kyse pilottihauista, kahdesta hausta, eikä aikatauluriski koske STM:ää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön jäsen nosti esille historiatiedon migraation. Oletus on ollut, että Salama-järjestelmän data siirtyisi historiatiedoksi uusiin palveluihin, koska asiakasdatan kannalta on hyvin huono tilanne, jos avustuksiin liittyvä historiatieto ei ole käytettävissä samassa palvelussa. Niemi vastasi, että huomioon otetaan käyttöönotettavan va-viranomaisen tilanne, mitä halutaan aikaan saada, ja että asioita käsitellään va-viranomaiskohtaisesti.

8 Yksityishenkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin ja niiden käytäntöihin liittyvät kehittämis ehdotukset

Katri Santtila, Mikko Lehtonen ja Ulla Suomela esittivät yksityishenkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin ja niiden käytäntöihin liittyvät kehittämis ehdotukset.

Asiasta ei ehditty kokousaikataulun vuoksi käydä keskustelua.

9 Valtionavustuslajien tunnistaminen -työkalu

Siirrettiin käsiteltäväksi seuraavassa kokouksessa.

10 Hankkeen tehtävien tilannekatsaus

Tuula Lybeck kertoi lyhyesti hallituksen esityksen tilanteesta. Muilta osin asiakohtaa ei esitelty tarkemmin.

11 Muut asiat

Ohjausryhmälle annettiin tiedoksi säädösvalmistelun tilanne:

- Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnan täysistunnon 2. käsittelyssä 29.11.2022.
- Valtioneuvoston asetusluonnoksen kuulemistilaisuus oli 29.11.2022.

Ohjausryhmän kokoussaikataulu keväälle 2023:

- 1/2023: 26.1. to 12-15 (huom. kolme tuntia käsiteltävien asioiden määrän vuoksi)
- 2/2023: 16.3. to 12-14 (väli 7 vkoa)
- 3/2023: 27.4. to 12-14 (väli 6 vkoa) (tutkimusjaoston aikataulu puoltaa tätä)
- 4/2023: 15.6. to 12-14 (väli 7 vkoa)

12 Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen.

Liitteet -

Jakelu Ohjausryhmän jäsenet

Tiedoksi Hanketiimi VM-VK
Hankeikkuna