

ARVIOINTI

SADe-ohjelman
loppuarviointi

Joulukuu 2015

Tiivistelmä

Seuraavaan on koottu SDe-ohjelman riippumattoman loppuarvioinnin keskeisimmät johtopäätelmät.

Ohjelma on vahvistanut sähköisten palveluiden merkitystä julkishallinnossa

SDe-ohjelman nosti ensimmäistä kertaa sähköisten palveluiden systemaattisen ja kattavan kehittämisen julkishallinnon agendalle. Ohjelman alkuperäisenä tavoitteena oli sähköistä "kaikki merkittävät julkiset palvelut". SDe-ohjelman myötä sähköisten palveluiden kehittämisen painoarvo myös vahvistui hallinnossa ja ohjelman kautta on ohjattu merkittävästi rahoitusta uusien sähköisten palveluiden kehittämiseen. Rahoituksen ohella valtiovarainministeriön koordinoiman ohjelman tuoma painoarvo palveluiden kehittämiseksi on koettu erittäin tärkeäksi. Ohjelman alkuvaiheessa ohjelman alle kuului myös laajempia sähköisten palveluiden kehittämiseen liittyviä kokonaisuuksia, kuten tietohallintolaki, jotka loivat pohjaa kaikelle myöhemmälle kehitystyölle.

Tavoitteet saavutettiin, mutta hyödyt ovat odotuksia vähäisempiä

Lähes kaikki palvelut valmistuivat ohjelmakauden aikana ja hankkeet saavuttivat keskeisimmät tavoitteensa. Iso osa palveluista kuitenkin viivästyi alkuperäisestä aikataulusta ja hankkeiden hyödyt jäivät oletettua vähäisemmiksi. Useiden hankkeiden hyötyjä yliarvioitiin ohjelmassa tehdyissä kustannushyötyanalyysissä. Erityisesti kävijä/käyttäjämääriä koskevat oletukset osoittautuivat monen palvelun kohdalla ylioptimistiseksi. Yksi osatekijä hyötyjen odotettua heikommassa realisoitumisessa oli palveluiden omistajuuden, käyttöönoton ja levittämisen liian myöhäisen vaiheen suunnittelu. Sähköisten palveluiden ylläpitoa ja kehittämistä ei ole integroitu muuhun palvelutuotantoon vaan se on jäänyt useassa tapauksessa erilliseksi palveluksi.

Useat ohjelmaan valitut palvelut vastasivat heikosti ohjelman tavoitteisiin

SDe-ohjelman alkuperäisenä tavoitteena oli tuottaa "asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkishallinnon kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia palvelukokonaisuuksia". Ohjelman toimeenpanossa painotettiin voimakkaasti rahoitettujen hankkeiden tuottamia kustannushyötyjä ja tuottavuusnäkökohtia. Näiden tavoitteiden näkökulmasta rahoitettujen hankkeiden vuosina 2009 ja 2010 tehty valintaprosessi ei kuitenkaan täysin onnistunut. Hankkeiden valinta oli koko ohjelman onnistumisen kannalta kaikkein kriittisin yksittäinen päätös. Tämän jälkeen palveluilla potentiaalisesti aikaansaattaville hyödyille pystyttiin tekemään enää vähän. Ohjelmaan tuli useita palveluita, joilla ei tuoteta lainkaan tai vain vähäisesti kustannussäästöjä julkiseen hallintoon. Tämän seurauksena ohjelmaan tehty 70 miljoonan euron investointi ei tuonut niin laajoja hyötyjä, kuin mitä ohjelmalla lähdettiin hakemaan.

Ohjelmatason toiminnan merkitys ja hyödyt jäivät lopulta odotuksia vähäisemmäksi

SDe-ohjelma lähti luomaan uudenlaista sähköisten palveluiden kehittämisen tapaa julkiseen hallintoon. Ohjelman lähtökohdissa keskeisessä asemassa oli poikkihallinnollisuus: ohjelman tarkoituksena oli koota sekä ministeriöt että kunnat yhteistyössä luomaan uusia sähköisiä palveluja. Nämä ohjelman lähtökohdat puolsivat vahvaa ohjelmamaista kehittämisotetta, vaikka erityisesti sekto-

riministeriöissä katsottiin, että ohjelman tulisi olla puhtaasti rahoitusinstrumentti. Ohjelman kuluessa poikkihallinnollinen ja eri palvelut yhdistävä tekemisen taso kuihtui pois. Tämä oli seurausta paitsi vahvasti siiloutuneesta ministeriörakenteesta niin myös ohjelman tietoisista päätöksistä (tuki- ja palveluiden karsiminen) ja yhteisien toimintamallien kehittämiseksi tehdyn työn vähäisistä vaikutuksista hankkeisiin. Ohjelmataason keskeisimmäksi toimintamuodoksi jäi hankkeiden seuranta- ja kontrollointi.

Ohjelmaa johdettiin systemaattisesti, mutta suunnittelun ja raportoinnin prosessit olivat ylimitoitettuja

Ohjelman toimeenpano, rakenteet ja ohjelmajohtamisen käytännöt ovat ohjelman kuluessa selkiytyneet merkittävästi. Sade-tiimi on tukenut hankkeiden systemaattisten suunnittelu- ja seuranta-mallien kehittämistä. Suunnitteludokumentaatiota ja raportointia voidaan kuitenkin pitää monelta osin ylimitoitettuna. Se on osin palvellut lähinnä raportoinnin itsensä tarpeita, ei hankkeiden tuloksellista eteenpäin viemistä. Tavoitteiden ja raportoitavien asioiden välillä puuttuu usein myös yhteys: raportoinnissa seurataan asioita, jotka eivät kerro asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Ohjelman tavoiteasetanta ohjasi monitasoiseen yhteistyöhön, mutta yhteistyöstä saavutettavissa olevia hyötyjä ei saavutettu täysmittaisesti

Vuoden 2009 toteuttamissuunnitelmassa asetettiin ohjelman tavoitteeksi toteuttaa poikkihallinnollisia palvelukokonaisuuksia. Tämä tavoite kariutui merkittävässä määrin jo palveluiden valintaan: palvelut noudattivat varsin tiukasti hallinnonalarajoja. Hallinnonalojen sisäistä tiedonvaihtoa pyrittiin vahvistamaan asettamalla jokaiselle hankkeelle klusteriryhmä. Näiden toimivuus ja aktiivisuus on kuitenkin vaihdellut eivätkä ne tyypillisesti ole tuoneet odotettua lisäarvoa organisaatioiden rajat rikkovaan työskentelyyn. Hallinnon rajojen ylittäminen oli odotettua vaikeampaa eikä ohjelmalla käytössä olevilla keinoilla tähän juuri pystytty vaikuttamaan. Nyt päättyvä ohjelma on kuitenkin luonut erittäin hyvää pohjaa yhteistyölle jatkossa.

Ministeriötaso ei useimmissa tapauksissa sovi kuntalaisten ja yritysten sähköisten palveluiden kehittämiseen

Ministeriöiden tulisi luoda edellytyksiä sähköisten palveluiden kehittämiselle varsinaisen palveluiden suunnittelun ja tuotannon sijaan. Hallinnon rakenteet ja toimintatavat jäykistävät kehittämistyötä, kun sähköisen palvelutuotannon tulisi olla pilotointien ja nopeiden käyttöönottojen ketterää kehittämistä yhdessä toteuttavien yritysten ja käyttäjien kanssa. Pitkät kehittämisprosessit eivät pysty vastaamaan käyttöönottajien ja loppuasiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Ministeriöt ovat myös useissa tapauksissa liian kaukana palveluiden asiakkaista. Irrottamalla palvelutuotanto niiden järjestämisvastuussa olevista organisaatioista, myös palveluiden omistajuus ja kiinnostus saavutettavista hyödyistä laimenevat. Tämä taas heikentää palveluiden tarpeisiin vastaavuutta. Ohjelmassa syntyviä palveluita on useissa tapauksissa jouduttu 'kauppaamaan' käyttöönottaville organisaatioille, sen sijaan että ne nähtäisiin välittömästi käyttöönotettavina ratkaisuna tunnistettuun tarpeeseen.

Ohjelman saavutettavissa olevia hyötyjen varmistamiseksi palveluiden omistajien tulee edelleen tehdä satsauksia palveluiden levittämiseen

Iso osa palveluista on valmistunut viimeisenä ohjelmavuonna. Näiden jalkauttamisprosessi jää joko kokonaan kesken tai niiden levittämistä voitaisiin vielä merkittävästi vahvistaa. Kohtuullisilla lisäsatsauksilla viestintä-, markkinointi- ja koulutusresursseilla lisättäisi ohjelman vaikuttavuutta vielä merkittävästi. Vastuu levittämisestä ohjelman päätyttyä on palveluiden omistajilla.

Sisällys

ESIPUHE	4
1 JOHDANTO	5
1.2 SADE-OHJELMAN ARVIOINTI 2010-2015	6
2 OHJELMAN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT	9
2.2 OHJELMAN KEHITYSKAARI	9
2.3 OHJELMAN KYTKENNÄT MUIHIN VALTION JA KUNNALLISHALLINNON KEHITTÄMISTOIMENPITEISIIN	11
2.4 REAGOINTI TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIIN	12
3 OHJELMAN ORGANISOINTI	14
3.1 OHJELMAN ORGANISOINTIMALLI	14
3.2 OHJELMATASON TOIMINNAN MERKITYS	15
3.3 OHJELMAN TOIMINTATAVAT	15
4 TULOKSET JA VAIKUTUKSET	17
4.1 TULOSTEN SAAVUTTAMISEEN VAIKUTTANEET TEKIJÄT	17
4.2 OHJELMASSA TUOTETTujen PALVELUIDEN RAHOITUS JA KUSTANNUSHYÖDYT	21
4.3 HANKKEET	24
4.3.1 ETÄPALVELUT	24
4.3.2 YLEISNEUVONTAPALVELU	25
4.3.3 OSALLISTUMISYMPÄRISTÖ	27
4.3.4 OPPIJAN PALVELUT	28
4.3.5 RAKENNETTU YMPÄRISTÖ JA ASUMINEN	30
4.3.6 YRITYKSEN PALVELUT	32
4.3.7 SOSIAALI- JA TERVEYSSEKTORI	34
5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	39
5.1 TUOTETTujen PALVELUIDEN YHTEENVETO	39
5.2 JOHTOPÄÄTÖKSET	45
5.3 SADE-OHJELMAN TARKASTELU HALLITUKSEN DIGITALISAATIOTA KOSKEVIEN PAINOPISTEIDEN VALOSSA	47

LIITTEET

Esipuhe

Tämä loppuraportti päättää vuonna 2010 käynnistetyn SAdE-ohjelman riippumattomien arviointien vuosittaisen sarjan.

Ohjelma on ainutlaatuisen laaja ja pitkäkestoinen sähköisten palveluiden kehittämishanke. Vaikka moni ohjelman toimeenpanoa tukeva asia on ohjelman edetessä kehittynyt, ovat suurimmat haasteet olleet vuoden 2010 arvioinnista asti samoja. Nämä kytkeytyvät ohjelmamaiseen toimintatapaan, valittujen palveluiden relevanttiuteen ja kykyyn saavuttaa tavoiteltavia hyötyjä.

On poikkeuksellista, että ohjelma sitoo toteutuksensa tueksi jatkuvan arvioinnin. Tekijöinä toivomme että olemme pystyneet auttamaan ohjelmaa sen poikkeuksellisen haastavassa työssä ja kiitämme jokaista arviointiin osallistunutta henkilöä.

1 Johdanto

Tämä raportti sisältää Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) riippumattoman arvioinnin tulokset vuodelta 2015. Arviointi on ohjelman loppuarviointi.

Vuonna 2009 käynnistetty SADe-ohjelma on ollut yksi hallituksen kärkihankkeista. Se oli ensimmäinen kokonaisvaltainen ja valtakunnallinen sähköisten palvelujen kehittämisohjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Sen tavoitteena oli tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia sähköisiä palvelukokonaisuuksia kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön.

SADe-ohjelmasta on tehty vuodesta 2010 lähtien vuosittain riippumattomia arviointeja – tämä on järjestyksessään kuudes arviointiraportti. Ohjelman viimeisenä toimintavuotena arvioinnin painopiste on ollut erityisesti ohjelman alkuvaiheen ja taustan strategisen merkityksen ymmärtämisessä kokonaisuuden kannalta.

Arviointi on toteutettu maaliskokuussa 2015 ja siinä on kuultu laajasti ohjelman sidos- ja kohde-ryhmiä haastattelujen ja sähköisten kyselyjen avulla. Lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty vuoden 2015 aikana toteutettuja hankkeiden valmiusasteen auditointeja.

Arvioinnin on toteuttanut Owal Group Oy.

1.1 SADe-ohjelma

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe-ohjelma) on yksi hallituksen kärkihankkeista (strateginen painopistealue II – Julkisen talouden vakauttaminen). Vuoden 2011 lopulla hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) puolsi SADe-ohjelman toteuttamista koskevia uusia linjauksia. Niiden pohjalta valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2012 ohjelman uudelleen, toimikautta pidennettiin vuoden 2015 loppuun. Tuolloin SADe-ohjelmalle asetettiin oma johtoryhmä.

SADe-ohjelma toteuttaa seuraavia sähköisen asioinnin hankkeita:

- Osallistumisympäristön palvelukokonaisuus, oikeusministeriö (OM)
- Oppijan palvelukokonaisuus, opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)
- Rakennetun ympäristön ja asumisen -palvelukokonaisuus, ympäristöministeriö (YM)
- Yrityksen palvelukokonaisuus, työ- ja elinkeinoympäristö (TEM)
- Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus, sosiaali- ja terveysministeriö (STM)

Lisäksi erillishankkeina osana ohjelmaa toteutetaan:

- Kansalaisen yleisneuvontapalvelu (VM)
- Etäpalvelut (VM)

SADe-ohjelman aiheuttamat menot on maksettu valtiovarainministeriön pääluokan momentilta (28.90.20, Valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet). Yhteensä rahoituskehys on noin 70 miljoonaa euroa. Puolet ohjelman rahoituksesta tulee valtion budjetista ja puolet leikkauksena kuntien valtionosuuksista.

1.2 SADe-ohjelman arviointi 2010-2015

SADe-ohjelman toimintaa on arvioitu riippumattomasti vuodesta 2010 alkaen. Tämä on järjestyksessään kuudes vuosittain tehty arviointiraportti. Arvioinnit toteutetaan jatkumona niin, että kunakin vuoden arvioinnissa huomioitiin edellisen vuoden arvioinnin tulokset ja arviointiin aikaisemmin annettujen suositusten toteutumista.

Aikaisemmat arvioinnit ovat keskittyneet ohjelman tavoitteenasetteluun, organisointiin ja johtamiseen, ohjelman toimeenpanoon sekä tuloksiin ja vaikutuksiin. Arvioinnin tavoitteena on ollut tukea ja kehittää ohjelman toteuttamista, nostaa esiin muutostarpeita sekä esittää toimenpide-ehdotuksia ohjelman kehittämiseksi. Vuoden 2014 arvioinnissa painopiste oli erityisesti hankkeissa ja näiden palveluissa. Arvioinnissa tarkasteltiin siten erikseen ohjelma- ja hanketason toteutusta ja vaikuttavuutta.

Vuoden 2015 arvioinnin tavoitteet

Vuoden 2015 arvioinnissa arvioinnin tavoitteisiin nostettiin koko ohjelmakauden kokonaisuuden ymmärtäminen sekä ohjelman alkuvaiheen päätösten ja tekijöiden merkityksen kartoittaminen koko ohjelman kannalta. Arvioinnissa painotettiin strategista näkemystä ohjelman perusteista, toteutuksesta ja merkityksestä. Hankkeita käsiteltiin jonkin verran suppeammin kuin edellisessä arvioinnissa.

Vuoden 2015 arviointikysymyksiä olivat:

Ohjelmatason kysymykset

1. Miten hyvin ohjelma on vastannut asetettuihin tavoitteisiin: toiminnalliset, taloudelliset ja tuottavuusvaikutukset asiakaslähtöisyyden, yhteentoimivuuden ja tuloksellisuuden näkökulmista?
2. Missä määrin ohjelmamuotoinen tekeminen luo vaikuttavuutta, missä määrin itse palvelut?
3. Miten ja millä tavoin ohjelma on kytkeytynyt merkittäviin valtion- ja kunnallishallinnon kehittämistoimenpiteisiin (asettamispäätöksessä mainitut hankkeet, kuten Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma VATU, Kuntauudistus jne.)?
4. Miten toimintaympäristön muutoksiin on reagoitu ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa (mm. käyttäjätottumukset, teknologinen kehitys, ICT-menetelmäkehitys jne.)?

5. Mikä on SAdE-ohjelman suhde ja merkitys muuhun julkisen hallinnon ICT-toiminnan kehittämiseen (esim. palveluarkkitehtuuri ja palveluväylä)?
6. Miten ohjelmatasolla on onnistunut läpinäkyvyys, viestintä ja sidosryhmien osallistaminen toimintaan?
7. Mitä vielä tulisi huomioida ennen ohjelman päättämistä?
8. Arvio ohjelman riskienhallinnasta
9. Ohjelman vaikutukset, sekä tavoitteeksi asetetut että ennakoimattomat
10. SAdE-ohjelma- ja hanketoiminnan käytäntöjen arviointi ja parhaimpien käytäntöjen koaminen
11. Kuvaus minkälaisiin kehittämistoimenpiteisiin SAdE-ohjelman myötä voidaan ryhtyä / on ryhdytty
12. Miten ohjelman suunnittelu- ja alkuvaiheen taustatekijät ja tehdyt ratkaisut ovat vaikuttaneet ohjelmaan ja saavutettuihin tuloksiin? (Pyrkimys ymmärtää ohjelmaa sen taustan lähtökohdista).

Vuoden 2015 arviointi kohdistui erityisesti kysymyksiin 8-11, jonka lisäksi tarpeen mukaan päivitettiin kysymyksiin 1-7 liittyviä aiempia johtopäätöksiä arvioinnin havaintojen pohjalta.

Hanketason kysymykset

1. Miten hyvin hankkeet ovat vastanneet asetettuihin tavoitteisiin: toiminnalliset, taloudelliset ja tuottavuusvaikutukset asiakaslähtöisyyden, yhteentoimivuuden ja tuloksellisuuden näkökulmista.
2. Palvelujen toteutuksen ja merkityksen arviointi
 - a. Palvelun toteutuminen suunnitelman mukaisesti
 - b. Miten palvelut vastaavat käyttäjien tarpeisiin, onko syntynyt tai havaittu uusia tarpeita?
 - c. Asiakas- ja käyttökokemukset
 - d. Levittämistä / peittävyys (asiakaspenetraatio)
 - e. Käyttöönottot, käyttöasteen kasvu
 - f. Miten palvelut otettu vastaan hallinnossa, sitoutumisaste käyttöönottoon ja käyttämiseen?
 - g. Hallinta- ja rahoitusmallien tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus
 - h. Hyötyjen realisoituminen
3. Miten hanketasolla on onnistunut läpinäkyvyys, viestintä ja sidosryhmien osallistaminen toimintaan?
4. Mitä vielä tulisi huomioida ennen hankkeiden päättämistä?
5. Mitä jatkotarpeita on ilmennyt?

Vuoden 2014 arviointi kohdistui tilaajan kanssa valittuihin palveluihin ja kysymyksiin 1-4. Vuonna 2015 arvioitiin loput palvelut ja päivitettiin tarpeen mukaan edellisvuoden arvioita sekä vastattiin kysymykseen 5.

Menetelmät

Vuoden 2015 arvioinnissa sisällön painopiste on nostettu ohjelmatasolle ja aiempaa strategisemmaksi.

Ohjelmatasolla tietoa kerättiin tekemällä yhteensä 12 ohjelma- ja hanketason haastattelua. Nämä kohdentuivat ohjelman ydintoimijoihin, ohjelman johtoryhmän jäseniin sekä ohjelman kannalta keskeisten muiden hallinnon ohjelmien tai toimien vastuuhenkilöihin. Nämä haastattelut täydentävät vuonna 2014 tehtyjä 20 haastattelua sekä aikaisempina vuosina tehtyä tiedonkeruuta. Lisäksi osa hanketason haastatelluista edusti myös ohjelmataason näkemystä, esim. ohjelman johtoryhmän jäsenenä. Loppuarviointiin haluttiin tuoda ohjelman alkuvaiheen lähtökohtien ja toteutuksen ymmärrystä ja tämän vuoksi arvioinnin toteutuksessa haastateltiin ohjelman alkuvaiheessa mukana olleita henkilöitä.

Hanketasolla arviointia varten on analysoitu hankkeiden suunnitelmat ja seurantaraportit, kustannushyötyanalyysit sekä erilaiset asiakkaiden ja sidosryhmien osallistamista käsittelevät aineistot. Lisäksi hankkeiden avaintoimijoita ja sidosryhmiä on haastateltu, yhteensä haastateltiin 45 henkilöä. Lisäksi osallistettiin projekti- ja klusteriryhmissä kymmeniä ihmisiä. Haastattelujen lisäksi hanketasolla tehtiin tänä vuonna 8 sähköistä kyselyä. Kolme näistä tehtiin kuntien kyseisestä toimialasta vastaaville johtajille. Aloja olivat: tekninen toimi, elinkeinopolitiikasta vastaava johto (saattaa olla myös elinkeinoyhtiö) ja sote-sektorin johto. Näihin saatiin varsin hyvin vastauksia: sote 132 kpl, yrityspalvelut 136 kpl ja tekninen toimi 75 kpl.

Hankkeet ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja ne ovat eri toteutusvaiheissa. Tämän vuoksi hankkeiden käsittelytapa on ollut arvioinnissa myös jossain määrin erilainen. Tässä raportissa on käsitelty niitä palveluita, jotka on kuvattu sadepalvelut.fi -sivustolla, pois lukien Sote-hankeen palvelut, joissa on käsitelty myös kehittämiskumppani-hankkeita.

2 Ohjelman tausta ja lähtökohdat

Tässä luvussa on käsitelty ohjelman etenemistä vaiheittain. Lisäksi on tarkasteltu ohjelman kytkemistä muihin hallinnon ohjelmiin ja kehittämistöimiin sekä ohjelman reagointia toimintaympäristön muutoksiin.

2.2 Ohjelman kehityskaari

Ohjelman elinkaari voidaan alla olevan kuvanmukaisesti jakaa neljään eri vaiheeseen.



Ohjelman elinkaaren keskeisin käännekohta oli vuonna 2011 kun ohjelman sisältö linjattiin uudelleen, ohjelman organisointimallia uudistettiin ja koko SADe-tiimi vaihtui. Tämän pohjalta ohjelma uudelleen asetettiin vuoden 2012 alussa ja ohjelmakautta pidennettiin vuoden 2015 loppuun.

Ohjelman suunnittelu – Taustalla tietoyhteiskunnan politiikkaohjelma ja SADe-hanke

Ohjelmaa edelsi Vanhasen I-hallituksen vuonna 2003 käynnistämä poikkihallinnollinen Tietoyhteiskunnan politiikkaohjelma, jonka lähtökohdat olivat SADe-ohjelman lailla valtion ja kuntien yhteistyössä. Sen tavoitteena oli lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasaa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknikkaa koko yhteiskunnassa. Ohjelmalla haluttiin myös tukea Suomen asemaa yhtenä tieto- ja viestintäteknologian johtavista tuottajista ja hyödyntäjistä maailmassa. Näitä ylätasen tavoitteita jatkettiin SADe-ohjelmassa.

Useat ohjelman suunnitteluvaiheessa mukana olleet henkilöt toivat esiin vahvan poliittisen paineen, joka ohjelman suunnitteluun liittyi. Suomen sijoitus kansainvälisissä tietoyhteiskunnan tilaamittaavissa selvityksissä oli tippunut aiemmista korkeista sijoituksesta. Näissä oli kiinnitetty huomiota erityisesti sähköisten palveluiden määrään ja käyttöön. Tämä suunta haluttiin pikaisesti kääntää.

Lisäksi ohjelmaa taustoitti juuri ennen ohjelman käynnistämistä toteutettu organisaatiomuutos valtioneuvostossa. Vuonna 2006 sisäasiainministeriöön perustettu KuntalT-yksikkö siirrettiin valtiovarainministeriöön vuonna 2008. Tämän tarkoituksena olisi kuntien tietohallintoyhteistyön vahvistaminen ja kansallisesti yhteentoimivien palvelujen lisääminen ja palvelujen tuottaminen koko kuntasektorin käyttöön. Sähköisten palveluiden kehittäminen oli siis VM:lle täysin uusi rooli kun ohjelma käynnistyi.

Alkuvaihe – Esiselvitykset

Vuonna 2009 sähköisten palveluiden ideoita koottiin pyytämältä kunnilta ja valtionhallinnolta esityksiä kehitystyöhön valittavista sähköisistä palveluista. Tätä oli edeltänyt työryhmätyö tarvittavien sähköisten palveluiden kartoittamiseksi. Työryhmän työn tulokset jäivät kuitenkin ideakartoituksen tulosten jalkoihin.

Esiselvitysvaihe keskittyi ohjelman alussa valittujen palveluiden toteuttamisen suunnitteluun. Palveluiden toteutettavuutta ei kaikilta osin osattu arvioida tuolloin realistisesti. Kustannus-hyöty – analyysien laadinta oli myös uutta: vastaavia laskelmia ei aiemmin oltu julkisten palveluiden kehitysinvestointien yhteydessä juurikaan tehty. Laskelmien laadintaprosessi oli siinä mielessä hyödyllinen, että se pakotti hankkeita määrittelemään ja pohtimaan hyötyjen syntymekanismeja. Tuloksilla ei kuitenkaan ollut esiselvitysvaiheessa enää juuri painoarvoa, vaan jo valittujen palveluiden suunnittelua jatkettiin vaikka oli selvää ettei kaikista valituista palveluista ole saavutettavissa merkittäviä hyötyjä. Esiselvityksen tulokset vaikuttivat lähinnä palveluiden rajaamiseen. Tässä vaiheessa viimeistään karsiutuivat myös tavoitteet poikkihallinnollisuudesta. Palvelut rajautuivat lähes puhtaasti yksittäisten organisaatioiden toteutettaviksi. Kustannus-hyöty –analyysijä on käsitelty erikseen luvussa 4.2.

"Alku viivästyi, kun oli niin paljon asioita. Ennen kuin ministeriöt ehti mukaan, olisi pitänyt olla pidempi aika"

"Alkuvaiheessa tehty rajausta tuki uskottavuutta. Että ei tehdä ihan kaikkea."

"VM:n sitoutuminen ja tuki oli todella tärkeää."

Suunnittelu- ja alkuvaiheessa valtiovarainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön roolit olivat jossain määrin keskenään epäselvät. Keskinäisten roolien epäselvyyden koettiin vaivaavan parin ensimmäisen vuoden verran. Tämän jälkeen näiden tehtäväkentät eriytyivät kauemmas toisistaan eikä päällekkäisyyden koettu enää vaivaavan.

Ohjelman keskivaihe – Tavoitteiden ja organisoinnin uudistaminen

Ohjelmaa muokattiin merkittävästi kaksi ja puoli vuotta sen käynnistymisen jälkeen. Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi joulukuussa 2011 mm. seuraavat ohjelman toimeenpanoa tukevat muutokset:

- Ohjelman toimikausi pidennettiin vuoden 2015 loppuun asti.
- Osa tukipalveluista siirrettiin VM:n linjaorganisaation ohjaukseen.
- Ohjelma sai oman johtoryhmän.
- Ohjelman tavoitetta konkretisoitiin.

Näinä vuosina ensimmäiset palvelut valmistuivat. Vasta ohjelman keskivaiheilla aloitettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan tekemien linjausten pohjalta keskustelu palveluiden ylläpidon ja

kehittämisen malleista. Tätä ennen hankkeet vaikuttivat keskittyvän vain ohjelmakauden aikaiseen tuotantoon, ei palveluiden elinkaaren suunnitteluun ja varmistamisen vaatimiin toimiin. Vuoden 2013 toteutussuunnitelmassa onkin linjattu ohjelmatoimintojen tukevan asiakaskäyttöönottoa ja palvelujen omistajuuden, hyödyntämisen ja käyttöönoton vaatimia toimia. Tämä oli erittäin tärkeää kaikkien hankkeiden herättämiseksi palvelujen käyttöönoton vaateisiin.

Ohjelman oman johtoryhmän nimeäminen toi ohjelmalle painoarvoa ja ryhdisti toimintaa paljon. Samoin rajausten täsmentäminen vahvisti toteutettavuutta. Ohjelmakauden pidennys oli valtaosalle tuotettavista palveluista tarpeen. Iso osa palveluista ei olisi valmistunut vuoden 2013 loppuun mennessä. Nyt useimpien palveluiden ohjelman puitteissa toteuttama jalkauttaminen ja levittäminen olisi jäänyt lähes kokoaan ohjelmakauden jälkeen tehtäväksi. Ohjelmakauden pidentämisellä on kuitenkin myös haittapuolensa.

Ohjelman loppukausi – Palveluiden lanseeraus ja ylläpidon ja kehittämisen varmistaminen

Ohjelman viimeiset vuodet sujuivat pääasiassa suunnitellusti. Hankkeet ovat vieneet sovitut palvelut päätökseen, nämä ovat käsittäneet sekä palveluiden loppuunsaattamisia että käyttöönottoa ja levittämistä tukevia toimia.

Moni palvelu valmistui vasta ohjelman viimeisen vuoden aikana. Ohjelman saama jatkoaika on varmasti vaikuttanut myös palveluiden toteutuksen intensiteettiin, aikataulu on voinut venyä kun tähän on ollut oikeutus. Jatkoajasta huolimatta monen palvelun täysimääräinen käyttöönotto jäi ohjelman päättyessä kesken.

2.3 Ohjelman kytkennät muihin valtion ja kunnallishallinnon kehittämistoimenpiteisiin

SADe-ohjelma on kytkeytynyt pääasiassa melko löyhästi useisiin muihin hallinnon kehittämistoimenpiteisiin. Haastatteluissa positiivinen palaute kohdistui pääosin yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon muiden ohjelmien kanssa, ei niinkään SADe-ohjelman sisällön tai toimintojen kytkeytymiseen näihin.

Tärkeimmäksi yhteistyökumppaniksi mainittiin jo vuonna 2014 Kansallinen palveluarkkitehtuuri – ohjelma (KaPA)

Kansallinen palveluarkkitehtuuri - Ohjelmatasolla yhteistyö SADe-ohjelman ja KaPA-ohjelman välillä nähtiin olevan riittävää. SADe-ohjelman käytäntöjä ja oppeja on sovellettu KaPA:ssa siinä määrin kuin tämä on ollut mahdollista. Ohjelmien tavoitteet ja toimijoiden roolit poikkeavat kuitenkin siinä määrin toisistaan, ettei näitä ole voitu sellaisenaan siirtää ohjelmasta toiseen. Yhteistyön taso vaihtelee hankkeittain. Vuoden 2015 aikana eniten palveluiden integrointia osaksi KaPA:a on käsitelty Yrityksen palvelut ja Kansalaisen yleisneuvontapalvelut -hankkeiden kanssa. SADe-ohjelmassa tuotettujen palveluiden integroiminen KaPA:an on useiden palveluiden kohdalla hankalaa koska palvelut ovat KaPA:n suunnittelun käynnistyttyä olleet jo siinä vaiheessa että iparhaalla mahdollisella tavalla integrointi on liian myöhäistä tai palveluihin pitäisi tehdä merkittäviä teknisiä

muutoksia näiden toteuttamiseksi. KaPA tulee pyytämään hankkeilta palveluiden kuvaukset palvelutietovarantoon.

Avoin hallinto, Open Government Partnership –hanke - Ohjelmat ovat käsitelleet osaksi samoja teemoja, SAdE-ohjelma on hyödyntänyt hankkeelta saatua tietoa ohjelmassa ja Avoin hallinto –hanke on sisällyttänyt SAdE-palveluita toimintasuunnitelmaansa.

Asiakkuusstrategia - Vuonna 2013 valmistunut strategia painottaa ja kiirehtii sähköisten palveluiden roolia hallinnon palveluiden kehittämisessä. Strategiatyön isot tavoitteet ovat olleet yhden-suuntaisia ohjelman kanssa, yhteistyö on ollut lähinnä tietojen vaihtamista.

Asiakaspalvelu 2014 – Tavoitteet SAdE-ohjelman kanssa eivät ole olleet kaikilta osin yhtenevät. SAdE-ohjelmassa on pyritty viemään etä- ja kotiasiain ratkaisuja mahdollisimman pitkälle. AS-PA-hankessa taas on painotettu palvelupisteiden perustamista.

Avoin tieto – Ohjelmat ovat seuranneet tosiaan puolin ja toisin ja Avoimen tiedon ohjelma on tehnyt yhteistyötä sekä hankekohtaisesti että ohjelmatasoisesti. Avoin tieto –ohjelman projektipäällikkö on ollut usein SAdE-ohjelman projektipäällikkötiimissä kertomassa ohjelmasta. SAdE-ohjelma on myös hyödyntänyt Avoin tieto-ohjelman kokemuksia ohjelman päätösdokumenttien ohjeistuksessa.

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma - SAdE-ohjelma on huomionut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman tavoitteet hyvin ja näiden välinen koordinaatio on ollut toimivaa. Ohjelmat ovat toteutustavoiltaan erilaisia, mutta yhteistyötä on toteutettu esimerkiksi tietojen ja aineistojen jakamisella. SAdE-ohjelmasta on osallistuttu Vatu-ohjelman valmistelu- ja koordinaatioryhmän työhön.

Kuntarakenneuudistus – Yhteistyö on liittynyt pääasiassa viestintään. SAdE-ohjelman tavoite kuntien rakenteiden riippumattomuudesta tukee kuntauudistusta.

JUHTA - JUHTA toimi ohjelman alkuvuosina SAdE-ohjelman johtoryhmänä ja näin JUHTA ja SAdE-ohjelma ovat jossain määrin tuttuja jo yhteisen taustan takia. Juhta on saanut vuosina 2014-2015 SAdE-hankkeiden tilannekatsaukset. Yhteistyötä on muutoin pidetty melko ohuena mutta pääasiassa riittävänä. Syksyllä 2015 järjestettiin JUHTA:n ja SAdE-jorin yhteinen työpaja ohjelman vaikuttavuudesta.

2.4 Reagointi toimintaympäristön muutoksiin

Ohjelmakauden pituus on tuonut ohjelmalle haasteita, joiden takia osa tavoitteista on jäänyt saavuttamatta. Monet asiat ovat muuttuneet ohjelmakauden aikana eikä näitä kaikkia ole voitu ennakoida.

Käyttötottumukset - Kansalaisten ja yritysten sähköisten palveluiden käyttötottumukset ovat muuttuneet merkittävästi ohjelman suunnitteluvaiheesta tähän päivään. Esim. suunnitteluvaiheessa mobiileja päätelaitteita käytettiin vielä hyvin eri tavoin kuin nykyisin, muutos on ollut nopeaa.

Tätä kautta myös käyttäjien vaateet palvelun käytettävyydelle ja sisällöille ovat muuttuneet. Esim. ohjelman alkuvaiheessa eri palveluntarjoajien keskitetyille etäpalveluille vaikutti olevan tarvetta. Ohjelman loppuvuosina keskitettyjen pisteiden kävijämäärät ovat olleet hyvin alhaiset käyttötutumuksien muututtua.

Taloustilanne – Vaikka valtaosa ohjelmasta on sijoittunut jonkinasteisen taloudellisen taantuman kaudelle, on viimeisen kahden vuoden aikana kuntatalous heikentynyt ja tarpeet kuntien yhä tiiviimmälle yhteistyölle ovat kasvaneet. Samalla taloustilanne on vähentänyt kuntien innokkuutta sellaisiin sähköisten palvelujen investointeihin, jotka eivät välittömästi tuota kustannussäästöjä tai jotka muuten eivät ole välttämättömiä kunnan ydintoimintojen kannalta. Taloustilanne ei ole vielä kuitenkaan ollut riittävä ohjauskeino uusiin yhteistyön tapoihin.

ICT-kehitys – Teknologinen kehitys on ollut hyvin nopeaa. Hallinnon toimintatavat ja kulttuuri ja ohjelmamainen työote sopivatkin huonosti teknologisiin kehityshankkeisiin. Toteutusten tulisi olla nopeampia ja toimintatavoiltaan ketterämpiä. Ohjelma ei ole monissa kohdin pystynyt hyödyntämään uusimpia ratkaisuja ja siksi on jouduttu tekemään päällekkäisiä ratkaisuja. Hankkeet ja käytönottavat organisaatiot eivät ole voineet jäädä odottamaan yhteisiä ratkaisuja. Samoin markkinoille on syntynyt vastaavia yksityisiä palveluita, jotka heikentävät julkisella rahoituksella tuotettujen palveluiden tarvetta ja käyttöastetta. Niillä osa-alueilla, joissa palveluja syntyy markkinaehtoisesti, julkishallinnon omaa "kilpailevaa" kehitystyötä voidaan muutenkin pitää kyseenalaisena. Julkishallinnon rooli tulisi olla palvelujen syntymisen mahdollistaja. Tämä edellyttää ennen kaikkea datan avaamista, avoimia rajapintoja ja innovaatioita tukevia hankintamenetelmiä. Nämä näkökohdat on tuotu esiin jo ohjelman toisessa arvioinnissa.

Kuntakentän rakenteelliset uudistukset – Sade-ohjelman aikana on ollut käynnissä useita kuntarakenteeseen liittyviä reformeja: Paras-hanketta seurannut Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistus ja viimeisimpänä SOTE-uudistus. Mikään näistä muutosohjelmista ei toteutunut tavoitteidensa mukaisesti. Nämä muutosprosessit ovat kuitenkin heijastuneet SADe-ohjelmaan ja ennen kaikkea kuntien halukkuuteen ottaa käyttöön uusia ratkaisuja. Monia uudistuksia on viivästytetty odotettaessa rakenteellisten uudistusten toteutumista. SADe-ohjelman mahdollisuudet vaikuttaa tilanteeseen ovat olleet käytännössä olemattomat.

3 Ohjelman organisointi

Tässä luvussa on tarkasteltu ohjelman johtamista ja organisointia sekä erityisesti ohjelmataason toiminnan merkitystä SAdE-ohjelman tulosten ja vaikutusten näkökulmasta. Mitä lisäarvoa ohjelmamuotoinen toiminta loi?

3.1 Ohjelman organisointimalli

Ohjelman alkuvaiheessa ohjelman organisointi- ja johtamismalli sai kovaa kritiikkiä. Ohjelman organisointimallia pidettiin sekavana, raskaana ja yliorganisoiduna lukuisten työryhmien ja tiimien takia. Tämä heijastui vahvasti ohjelman käynnistymiseen ja alkuvaiheen työhön. Vaikka organisointimallia kehitettiin ohjelman kuluessa, alkuvaiheen ongelmat näkyivät jossain määrin ohjelman loppuun saakka. Ohjelmaan muotoutui raskas ja moniportainen johtamismalli. Lisäksi koko ohjelman kannalta kriittisin vaihe – palvelukokonaisuuksien valinta – tehtiin tuona aikana. Tämä oli suurin yksittäinen päätös, joka lopulta määritteli merkittävästi ohjelman tuottamia hyötyjä.

Ohjelman toiminta jatkui jonkinasteisen sekaannuksen vallassa vuoteen 2011 saakka, jolloin tehtiin merkittäviä päätöksiä uudelleen organisoitumisesta ja jolloin myös koko ohjelman tiimi vaihtui. Samana vuonna myös VM:n hallinnon- kehittämisosaston IT-toimintojen organisoinnissa tehtiin merkittäviä muutoksia keskittämällä KuntaIT ja ValtIT –toiminnot uuden ICT-johtajan alaisuuteen.

HALKE:n tekemät linjaukset loppuvuonna 2011 antoivat ohjelmalle uuden alun yhdessä jo aikaisemmin samana vuonna tehtyjen päätösten kanssa. Alkuperäinen vuoden 2009 asettamispäätös korvattiin 24.2.2012 uudella asettamispäätöksellä ja ohjelman toimikautta jatkettiin vuoden 2015 loppuun saakka. Ohjelman toiminta stabiloitui ja organisointimalli muovautui sellaiseen muotoon, jossa se enemmän tai vähemmän säilyi koko ohjelman loppuun saakka.

Hanketasoisen johtamisessa keskeisessä asemassa olivat ohjelman alusta lähtien ns. klusteriryhmät, jotka toimivat muodollisesti hankkeiden ohjausryhminä. Käytännössä klusteriryhmät toimivat poik-kihallinnollisina keskusteluryhminä, jotka seurasivat kehitystyön etenemistä. Klusteriryhmien rooli tosiasiallisesti kytkeytyi siis sidosryhmien sitouttamiseen, laaja-alaiseen keskusteluun ja tiedon välittämiseen. Klusteriryhmien merkitys ja rooli puhututti koko ohjelman ajan siitä huolimatta, että rooli ja tehtävät määriteltiin yhdessä hankkeiden kanssa, hyväksyttiin ohjelman johtoryhmälle ja käytiin läpi klusterien kanssa. Monet kokivat ryhmien roolin ja aseman kokonaisuudessa epäselväksi ja toiminnan tehottomaksi.

3.2 Ohjelmataason toiminnan merkitys

Keskeisin ohjelman organisoitumiseen liittyvä kysymys koskee sitä, mitä lisäarvoa ohjelmamuotoisella toiminnalla saavutettiin.

Ohjelmalla oli käynnistyessään useita tavoitteita ja periaatteita, jotka tukivat organisoitumista ohjelmaksi (pelkkien erikseen rahoitettavien hankkeiden sijaan). Ohjelmassa muun muassa kehitettiin yhteisiä toimintamalleja ja tukipalveluita. Yksi keskeistä tukipalveluhankkeista oli suomi.fi –portaalin uudistaminen, johon myös Yrityssuomen oli määrä yhdistyä. Ajatuksena oli että kehitettävät palvelut integroituvat osaksi suomi.fi –portaalia.

Toimintamallityö jäi hyvin irralliseksi palveluiden kehitystyöstä. Käytännössä yhteisten toimintamallien kehitystyö ei integroitunut osaksi ohjelmassa kehitettäviä palveluita, vaan työn tulosten hyödyntäminen oli satunnaista. Osin tähän vaikutti myös hankkeiden eritahtiset aikataulut.

Tukipalvelut puolestaan päätettiin irrottaa ohjelmasta kun ohjelma uudelleen asetettiin vuonna 2012. Taustalla tukipalvelujen irrottamiseen ohjelmasta oli erityisesti se, että hankkeita rahoitettiin tuolloin monelta momentilta ja tämä aiheutti sekaannusta. Myös hankkeiden eriaikaisuus ja ylipäättään tarve ylläpitää Suomi.fi:n kaltaisia palveluita oli keskustelussa mukana. Lisäksi ohjelmassa haluttiin keskittyä ohjelman kannalta olennaiseen sisältöön eli palvelukokonaisuuksien kehittämiseen.

Edellä mainitut seikat ja päätökset typistivät ohjelmataason toiminnan merkitystä oleellisesti. Ohjelman keskeisenä tavoitteena oli saattaa palvelukokonaisuudet tehokkaasti maaliin, mutta palvelukokonaisuuksien välillä ei käytännössä ollut yhteistyötä. Ohjelmataason toiminnan keskiöön jäi kontrollointi- ja raportointifunktiot. Lisäksi ohjelmatasolla tehtiin kaikille yhteistä viestintää ja markkinointia.

Ohjelmataason toiminnan merkitys puhutti alusta lähtien. Ministeriöt toivoivat ohjelman alussa, että ohjelmasta tulisi puhdas rahoitusinstrumentti ilman varsinaista ohjelmataason toimintaa ja ohjausta. Ohjelmataason toiminnan koettiin luovan hallinnollista taakkaa, mutta ei luovan lisäarvoa palveluiden kehitykselle. Tämä näkemys eli hankkeissa vahvana ohjelman loppuun saakka. Kun poikkihallinnolliset ja ohjelmataason kehityshankkeet päättyivät, ohjelmatoiminnan keskeiseksi sisälöksi jäi hankkeiden seuranta- ja hallinnollinen tuki sekä ohjelman markkinointiviestinnän toimenpiteet.

3.3 Ohjelman toimintatavat

Vaikka ohjelmataason toiminnalla ei ollut useimpien sidosryhmien näkemysten mukaan suurta merkitystä ohjelman tuloksille ja vaikutuksille, toi ohjelma uusia ja ammattimaisempia projektihallinnan työkaluja ja käytäntöjä hankkeiden tueksi. Ohjelmassa hankkeet pakotettiin yhteiseen projektihallinnan ja raportoinnin malliin (koski kokonaishanketta, ei hankkeiden osaprojekteja). Tältä osin ohjelman voidaan katsoa tukeneen yhteisen projektihallinnan kulttuurin leviämistä ministeriöissä.

Tällä oli kuitenkin myös kääntöpuolensa. Projektihallinnan ja -raportoinnin malleihin suhtauduttiin itseisarvoisesti. Hankkeet tuottivat suuren määrän suunnitteludokumentaatiota ja raportteja, jotka tehtiin "koska ohjelmassa vaadittiin ne tehtäväksi". Tämän seurauksena suunnittelun ja raportoinnin asiakirjat erkaantuivat yhä enemmän todellisuudesta. Syntyi erillinen raportoinnin maailma ja todellisuus. Suunnitelmat sisälsivät tavoitteita ja toimenpiteitä, joita ei enää tosiasiaassa ollut olemassa ja raportointi tehtiin yhteisellä mallilla suhteessa suunnitelmiin, jotka eivät enää heijastaneet oikeaa tekemistä. Tämä tekeminen koettiin hankkeissa usein hyvin turhauttavaksi ja vievän aikaa "oikealta tekemiseltä".

Hyvänä esimerkkinä kiinnittymisestä projektijohtamisen työkaluihin niiden itsensä vuoksi – ei hyötyjen – oli kustannushyötyanalyysit. Kustannushyötyanalyysit toteutettiin vaiheessa jossa päätökset oli jo tehty eikä analyyseillä ollut mitään vaikutusta enää siihen toteutetaanko hankkeet vai ei – "ne tehtiin koska ne piti tehdä". Kaiken lisäksi analyysit vielä päivitettiin ohjelman viimeisenä vuonna "koska oli aikaisemmin päätetty että ne päivitetään".

Vaaditun raportoinnin määrä heijastaa toisaalta poikkihallinnollisen ohjelman vaikeuksia valtionhallinnossa. Olemassa olevat ohjauksen ja seurannan välineet ja tietojärjestelmät eivät mahdollista esimerkiksi talouden seurantaan hallinnonrajojen yli ohjelmatasolla. Tältä osin ohjelman raportointivaatimukset hankkeille heijastelevat ennen muuta poikkihallinnollisen projektitoiminnan hankaluutta. Toisaalta juuri tämä seikka heikensi myös ohjelmataason toiminnan merkitystä ylipäätään. Hankkeen toimivat hyvin itsenäisesti omissa siiloissaan.

Riskienhallinta

Ohjelma ja sen hankkeet ovat systemaattisesti tunnistaneet ja analysoineet riskejä aivan ohjelman käynnistymisestä alkaen. Ensimmäisenä vuonna riskilistaus tehtiin arvioitsijoiden tekemän riskienhallinnan mallin pohjalta. Riskienhallinta on puuttunut tärkeisiin operatiivisiin asioihin ja ohjelma etenemisen kannalta keskeisiin nivelkohtiin (esim. käyttöönotto). Työssä on puututtu pääosin oikeisiin asioihin ohjelman operatiivisen etenemisen tueksi.

Ohjelmatasolla on käsitelty isoja läpäiseviä riskejä. Ohjelmataason analyysissä kiinnitettiin erityistä huomiota loppukauden käyttöönottovaiheeseen käsittelemällä mm. hyvien käytäntöjen levittämistä, hankeohjausta ja palvelujen omistajuutta. Nämä ovat olleet viimeisen vuoden aikana keskeiset teemat. Ohjelmataason riskienhallinta on nostanut johtoryhmän ja hankkeiden tietoisuuteen ja käsiteltäväksi keskeisiä asioita, jotka muuten olisivat voineet arkityössä jäädä perustyön jalkoihin. Hanketasolla kyse on ollut operatiivista hankkeiden hallintoa ja kyseisten palveluiden tuotantoa ja käyttöönottoa koskevista asioista.

Ohjelmataason riskienhallinnassa ei ole puututtu ohjelman ydinhaasteisiin, kuten palveluiden hyödyllisyyden varmistamiseen. Sen sijaan hanketasolla riskinä on käsitelty esim. palveluiden tarpeisiin vastaavuutta.

4 Tulokset ja vaikutukset

Tämä luku kokoaa ohjelman tulokset kuvaten ensin tuloksia ohjelman läpileikkaavien periaatteiden kautta. Tämän jälkeen on käsitelty omissa luvuissaan ohjelman viiden hankkeen tavoitteita, etenemistä sekä tuloksia ja hyötyjä.

4.1 Tulosten saavuttamiseen vaikuttaneet tekijät

Valtaosa haastatelluista – niin hankehenkilöstö kuin ohjelmaa läheltä seuranneet sidosryhmät – toivat esiin ohjelman merkityksen esimerkkinä uudenlaisesta tekemisen tavasta ja kulttuurista. Ohjelma vahvisti uudenlaista projektihallinnon kulttuuria hallinnossa. Vaikka ohjelma on kestänyt pitkään, on se pystynyt säilyttämään tekemisen jännitteen ja julkaisemaan joukon tärkeitä palveluita. Ohjelma on tuottanut paitsi pohjaa jatkotoiminnalle, niin arvokasta kokemusta ja oppeja ohjelmatoiminnan ja poikkihallinnollisen työn haasteista.

"Toiminut siinä mielessä hyvin että on pystytty osoittamaan että asioita voidaan ja kyetään tekemään kun on riittävän voimakas yhteinen tahto ja suunta."

Vaikka osa palveluista valmistui hyvin viime metreillä, voidaan ohjelman ansioksi laskea se, että kaikkien hankkeiden palvelut valmistuivat pääasiassa suunnitellusti. Ohjelman tulokset muodostuvat pääasiassa hankkeiden tuottamien palveluiden kautta. Hankekohtaisia tuloksia on käsitelty alaluvissa 4.3.1. alkaen. Ohjelmalla on lisäksi muita hankkeiden ja ohjelmataason toiminnasta syntyneitä tuloksia ja ohjelmasta on seurannut useita muita sähköisten palveluiden painoarvoon ja toimintatapoihin liittyviä tuloksia.

Varsinaisten suunniteltujen tulosten lisäksi hankkeissa on toteutettu paljon selvityksiä ja edistetty teemaa muutoin. Nämä ovat olleet luontevia laajennuksia toteutussuunnitelmaan. Hankkeiden resursseilla on pystytty valmistelemaan myös tulevia palveluita. Vaikka niiden totutus onkin siirtynyt muun toiminnan ja rahoituksen piiriin.

"Ohjelma on ollut erittäin merkittävä kokonaisuutena."

"Ensimmäinen iso ponnistus, että tehtiin keskitetysti tällaista toimintaa."

Ohjelman tavoitteet saavutetaan vain osaksi. Moni ohjelman keskeisistä periaatteista ja tavoitteista saa kuitenkin jatkoa Sipilän hallituksen strategiassa. Digitalisaatio on tässä leikkaavana teemana. Vuosille 2015-2019 on asetettu tavoitteeksi luoda käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat digitaaliset palvelut. Tämä sisältää monta SAdE-ohjelmalle tuttua alatavoitetta ja myös työn käynnistämisen tavan. Ydinteemoiksi on nostettu esim. käyttäjälähtöisyys, hallinnon rajojen ylittäminen ja palveluiden tarjoaminen yhden

luukun periaatteella. Kehittämistarpeita digitalisaation edistämiseksi on kerätty valtionhallinnosta ja kunnista, menetelmä muistuttaa myös SAdE-ohjelman alussa toteutettua osallistavaa tarpeiden kartoituksen kierrosta.

Tulosten saavuttamisen haasteita

Palvelut ennen infraa - Ohjelman tulosten saavuttamista on hidastanut ohjelman keskittyminen palveluihin vaikka näitä taustoittavaksi tarvittua arkkitehtuuriin ja infraan liittyviä ratkaisuja ei oltu tehty. Palveluiden kehittäminen vaati monissa palveluissa laajemman taustatyön ja ratkaisuja kuin oli aluksi osattu arvioida. Nämä tekijät ovat hidastaneet useiden palveluiden valmistumista. Samoin yhteisratkaisujen hyödyt jäivät useissa tapauksissa saavuttamatta kun näitä ei oltu tehty valmiiksi ja ohjelman aikana tehtäväksi suunnitellut ratkaisut viivästyivät.

"Tästä on keskusteltu moneen kertaan. Jätettiin infra tekemättä ja keskityttiin palveluihin. Ei kiinnitetty huomiota toimintaprosessiin."

Elinkaariajattelun puute - Hankkeiden tuottamat palvelut ovat tuotoksia, joista ei automaattisesti seuraa tuloksia eikä vaikutuksia. Hankkeet ovat käsitelleet monia palveluita projekteina jotka päättyvät kun palvelu valmistuu. Palveluita ei ole suunniteltu niiden elinkaaren kannalta. Käyttöönotto sekä palveluiden ylläpidon ja kehittämisen mallit ovat olleetkin ihan jokaisen hankkeen haasteena. Vielä ohjelman puolella välissä valtaosalle palveluita ei oltu varmistettu käyttöönoton ja levittämisen prosessia eikä ylläpidon ja kehittämisen malleja. Ohjelma on loppuvaiheessa edellyttänyt hankkeilta käyttöönoton ja levittämisen suunnitelmat, muutoin näitä tuskin olisi laadittu kaikissa hankkeissa tällä tarkkuudella. Palveluita, jotka ovat hankkeiden mukaan hyödyllisiä, on jouduttu osittain 'myymään' käyttöönottajille. Tehty markkinointi ja kuntakierrokset olisivat varmasti olleet tarpeen vaikka kaikille palveluille olisi ollut osoitettavissa vahva tarve. Nyt kuitenkin osittain välittyi ajatus, että osaa palveluista pitää markkinoida esim. kunnille. Jos palvelu olisi näille hyödyksi, ottaisivat ne palvelut todennäköisesti hyvin aktiivisesti käyttöön. Sama ilmiö on ollut nähtävissä myös kehittämissä organisaatioissa: jos palvelu on käyttäjille ja sen tuottavalle organisaatiolle hyödyllinen, on sen levittäminen ja kehittäminen palvelun omaistavan organisaation näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Joidenkin palveluiden vähäinen kiinnostavuus on näkynyt sekä tuottavassa organisaatiossa että käyttöönottavassa kohderyhmässä. Hyvin onnistuneita hankkeita yhdistääkin vahva tarvelähtöisyys. Palvelun tuottaneet organisaatiot ovat tunnistaneeet tarpeen ja palvelut ovat kiinnittyneet organisaatioiden toimintaprosesseihin.

Hallinnon jäykät rakenteet ja hitaat toimintamallit - Arvioinnissa on läpi ohjelman todettu, että hallinnon moniportainen ja eri laajaa yhteistyöverkostoa kokoava ohjelmatoiminta ei tue sähköisten palveluiden tuotantoa. Tämä on korostunut ohjelman loppukaudella kun monet toteutukset ovat viivästyneet eikä yhteisiä ratkaisuja ole juuri syntynyt, vaikka näille oli tarvetta. Tarvemäärittelyn, suunnittelun ja toteutuksen tulisi sijoittua mahdollisimman lähelle palveluiden käyttäjiä. Osa vaiheista pitäisi myös toteuttaa yhteistyössä loppukäyttäjien kanssa.

Hankintoihin ja yritysvaikutuksiin ei kiinnitetty huomiota –

Ohjelman vuonna 2009 määritetyssä toimintamallissa on linjattu käytettävän innovatiivisia hankintamalleja uusien ratkaisujen kehittämiseksi. Lisäksi hankintojen merkitys innovaatioiden mahdollistajana on vahvistunut kansallisen kilpailukyky politiikan teemana ohjelman aikana. Hankinnat on kuitenkin tehty pääasiassa perinteisesti tilaajan määritysten mukaisesti sen sijaan että ne olisivat antaneet yrityksille uudenlaisia mahdollisuuksia tuotekehitykseen ja ratkaisuihin. Ohjelma ja sen hankkeet eivät ole juuri tarkastelleet ohjelman yritysvaikutuksia, vaikka merkittävä osuus budjetista on käytetty ostopalveluihin. Kun ohjelmassa on pyritty uusiin ratkaisuihin, olisi tehdyillä hankinnoilla voitu kannustaa yrityksiä tuotekehitykseen. Näin samalla rahalla olisi luotu yrityksille tuotekehityksen ja innovaatioiden luomisen mahdollisuus. Toisaalta hankintojen uudenlaiset toteutusmallit vaativat osaamista ja jonkin verran henkilöresursseja, ohjelman puitteissa tämä ei kaikissa tapauksissa olisi varmaan ollut toteutettavissa.

" 70 miljoonalla olisi ollut merkittävä ja kumulatiivinen vaikutus suomen it-markkinoihin."

Tuloksia tukeneet seikat

Sitoutunut henkilöstö – Ohjelmaa tuki hyvin resursoitu henkilöstö. SADe-tiimi on kerännyt laajasti kiitosta sitoutumisesta ja hyvästä työstä. Samoin hankkeiden projektipäälliköitä ja muuta henkilöstöä on pidetty tulosten saavuttamisen keskeisenä tekijänä. Kummallakaan tasolla ei ole välttytty henkilövaihdoksilta mutta muutoksia ei voi välttää ja ne on pyritty hoitamaan mahdollisimman sujuvasti.

"Tässä oli ehkä enemmän innostusta lopussa kuin alussa."

Ohjelmakauden vakaana jatkunut rahoitus – Läpi hallituskausien ulottunut ohjelmärahoitus on ollut keskeinen selkäranka toteutukselle.

Ohjelma- ja projektityön opit – Ohjelmassa on luotu uusia ohjelma- ja projektityön ohjaamisen, seurannan ja raportoinnin käytäntöjä. Nämä ovat ryhdistäneet laaja-alaista hajautettua työtä ja tuoneet työhön ennustettavuutta. Erityisen tärkeää on ollut hankkeiden käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyvä systemaattinen tuki. Kaikki hankkeet eivät varmasti olisi nostaneet elinkaaren ja hyötyjen kannalta hyvin tärkeitä teemoja agendalleen riittävästi ilman ohjelmajohtamisen tuomaa vaatimusta.

Hankkeiden tarvelähtöisyys – Parhaimmat tulokset ja hyödyt on nähtävissä palveluista, joille on ollut osoittava selvä tarve ja jonka käyttäjäkunta on hyvin tiedossa. Esimerkiksi laaja Oppijan palvelut -hanke on tehty vastaamaan suoraan tarpeisiin ja tämän omistajuudesta ja saavutettavista hyödyistä ei ole ollut epäselvyyttä. Toinen esimerkki, tämä yksittäisestä palvelusta, on Sote-hankeen kumppanikehittämishanke Palveluseteli- ja ostopalveluhanke. Tämän toteutus on lähtenyt sen käyttöönottavien ja toteuttaneiden kuntien tarpeesta.

Ohjelmaa läpileikkaavat teemat

Hallinnon rajojen ylittäminen – Ohjelman alussa tavoitteisiin on kirjattu että ohjelma tuottaa hallinnon rajat ylittäviä palvelukokonaisuuksia. Tästä luovuttiin jo palveluiden valinnassa, palvelut olivat hallinnonalojen sisäisiä, ei asiakasnäkökulmasta hallinnon rajat ylittäviä prosesseja ja kokonaisuuksia rakentavia. Jälkikäteen voidaan spekuloida sillä, onko osallistuneiden ministeriöiden johto ollut riittävän sitoutunut. Jos ohjaus poikkihallinnolliseen työhön olisi tullut johdosta olisi paine tehdä aitoa yhteistyötä ollut voimakkaampi.

Yhteistyö – Ohjelman toimintamallit ja rakenteet ovat vaatineet hankkeilta yhteistyötä hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä. Yhteistyö molemmilla tasoilla on vaatinut ja luonut uusia toimintatapoja. Yhteistyö hallinnonalojen sisällä ei ole ollut uutta, mutta kaikissa hankkeissa ohjelman kautta syvennettiin aiempaa yhteistyötä. Sen sijaan yhteistyö hallinnonalojen välillä on ollut pääasiassa täysin uutta. Kummankaan yhteistyötason ei koettu yltäneen aivan tavoitellulle tasolle.

Hankkeiden sisällä klusterityhmät ovat koonneet eri toimijat. Valtaosan klusteriryhmistä koettiin kuitenkin toimineen melko passiivisesti ohjelmakauden alkuvuosista asti. Niiden jäsenet eivät välittäneet omien organisaatioidensa ja toisaalta hankkeiden viestejä toivotulla tavalla. Toki erinomaisia esimerkkejä klusterien toiminnasta on myös paljon. Hankkeissa on ollut myös osatoteutuksia ja palveluita, jotka ovat ohjanneet hallinnonalojen eri toimijoita yhteistyöhön.

Hankkeiden välistä yhteistyötä tuettiin myös projektipäällikkötiimin kokouksilla. Tämä kokosi kunkin hankkeen operatiiviset vastuuhenkilöt. Tämän mallin kerrottiinkin tutustuttaneen hanketoimijoita toisiinsa ja tätä kautta luoneen pohjaa yhteistyölle. Silti vielä viimeisenä ohjelmavuonna todettiin että muut hankkeet ovat jääneet hyvin vieraiksi eikä niiden palveluita juuri tunneta. Yhteisen keskustelun koettiin projektipäällikkötiimissä toimineen alkuvuosina loppukautta paremmin.

Hankkeiden väliseen yhteistyöhön on koko ohjelmakauden ajan oltu jossain määrin tyytymättömiä. Hankkeet eivät ole niinkään osoittaneet kritiikkiä ohjelmatiimille, vaan tämä on kohdistunut hankkeisiin itseensä. Yhteistyön vaikeuden taustalla ovat perinteiset hallinnonalojen rajat, joiden ylittämisen koettiin edelleen olevan vaikeaa. Yhteistyötä ovat estäneet tai hidastaneet myös yhteistyöhön sopivien palveluiden keskinäinen erivaiheisuus. Sekä hallinnonalojen sisäinen että välinen yhteistyö on vaatinut monissa asioissa enemmän aikaa ja tätä kautta sen toisaalta nähtiin myös hidastaneen toteutusta. Tässä heijastuu kuitenkin tottumattomuus ja yhteistyön vaatiman hallinnollisen työn arveltiin kevenevän tämän jatkuessa.

Yhteistyöhön kohdentuneista pettymyksistä huolimatta tehty työ luo pohjaa tulevalle kehittämistyölle. Hankekohtaisissa kunnille kohdennetuissa kysymyksissä käsiteltiin myös näkemyksiä tulevan

"Yhteistyökyvyttömyyttä nähtävissä paljon."

"SADe ohjelma tehnyt kyllä hyvää yhteistyölle, osataan kyseenalaistaa omaa tekemistä ja ajatella laajemmin."

"Ajattelin että projektipäällikkökokouksissa kerrotais tilannekatoksia, on kuitenkin enempi tiedotustilaisuus."

sähköisten palveluiden kehittämisen organisoimistavasta. Näissä isoja kokonaisuuksia, yhteistyötä ja erityisesti kansallisesti keskitettyä palvelutuotantoa pidettiin parhaana ratkaisuna.

Asiakasnäkökulma – Asiakasnäkökulman huomioiminen on parantunut ohjelmakauden aikana. Ohjelman käynnistysvaiheen palveluvalinta tehtiin suurelta osin virkamiesten näkemyksiin perustuen. Tässä ei kuunneltu loppuasiakkaita vaan päätökset tehtiin organisaatioissa, jotka eivät pääasiassa edes työskentele asiakasrajapinnassa. Asiakasnäkökulman painotus oli tuolloin julkishallinnon palvelutuotannossa muutoinkin melko kevyttä. Asiakastarpeen aito huomioiminen on kuitenkin noussut julkisessa palvelutuotannossa aiempaa aidommaksi ja tämä kehitys näkyy myös SAdE-ohjelmassa. Ohjelman aikana on esim. palvelumuotoilun käyttäminen tarpeentunnistamisen työkaluna noussut trendiksi ja myös jo arkipäiväistynyt. Isoa muutosta kuvaa se että valmiiden palveluiden sijaan osa käyttäjäryhmistä on valmis palveluiden yhteissuunnitteluun. Hankkeet ovatkin perustaneet esim. asiakasryhmiä, jotka ovat osallistuneet palveluiden suunnittelusta niiden toiminnallisuuden arviointiin. Toisaalta asiakaslähtöisyyden vahvistamisen on nähty vievän enemmän aikaa ja vaatineen resursseja.

"IT- on liian irrallaaan muusta tekemisestä."

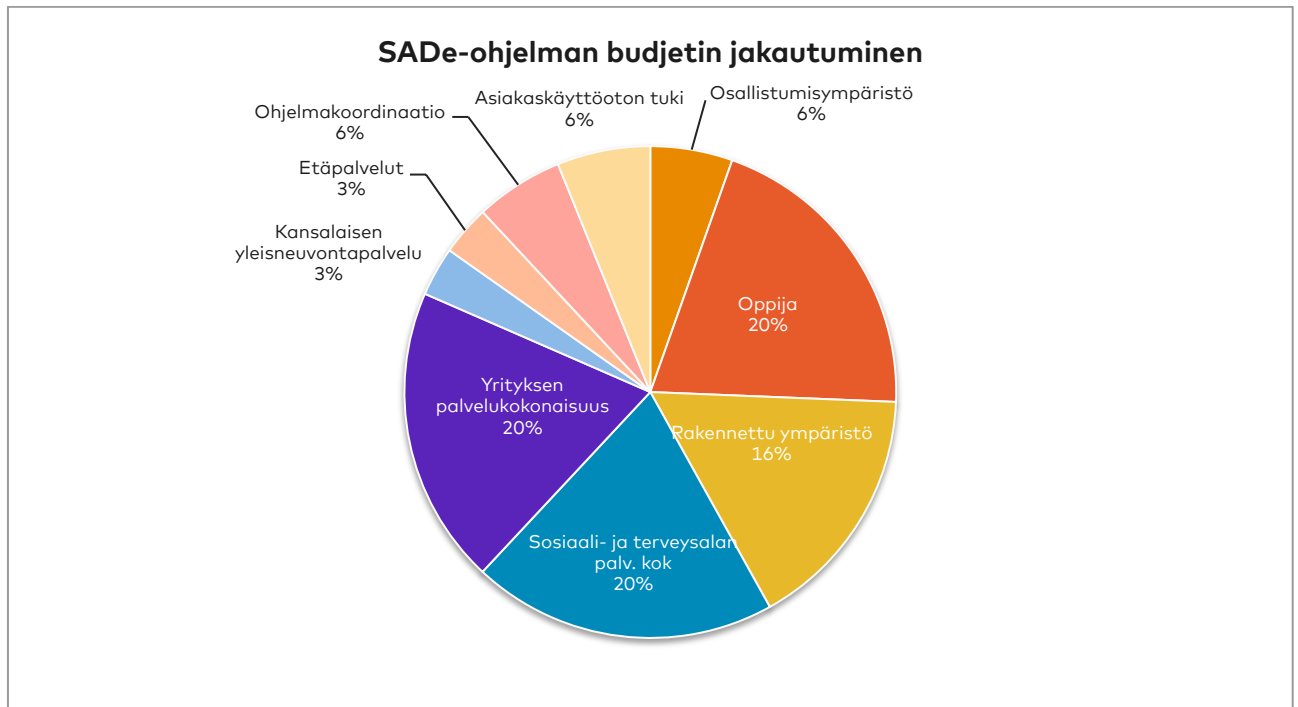
"Alun perin kaikkien hankkeiden ei pitänyt olla ministeriövetoisia."

SAdE-hankkeen raportissa yhden luukun palvelut –periaate on nostettu yhdeksi keskeiseksi linjauksi periaatteeksi. Suomi.fi ja YritysSuomi.fi –palvelut olivat luoneet perustan tälle käyttäjälähtöiselle tavoitteelle. Ohjelman käynnistyttyä tämä näkökulma kuitenkin heikkeni. Yritys-Suomi-palvelu toimi pohjana Yrityksen palvelut –hankkeessa tuotetuille palveluille ja tätä kautta yritysten palveluiden kokoaminen yhden osoitteen alle sai jatkoa. Kansalaispalveluiden osalta SAdE-ohjelmassa ei kokoavaa yhden luukun periaatetta jatkettu. Tähän tarpeeseen vastaa 2014 käynnistetty KaPA-ohjelma.

Yhteentoimivuus – Yhteentoimivuuden toteuttaminen osoittautui koko ohjelman aikana hyvin haastavaksi. Hankkeilla on ollut useita samantyyppisiä tarpeita, joiden ratkaisuja olisi voitu ainakin jossain määrin soveltaa eri toimijoiden tarpeisiin. Yhteiset ratkaisut on kirjattu toteutussuunnitelmaan. Niiden toteutus kuitenkin viivästyi paljon eivätkä yksittäiset palvelut voineet jäädä odottamaan, muutoin taas näiden toteutus olisi myöhästynyt. Myös ohjelmassa tuotettujen palveluiden keskinäinen erivaiheisuus on ollut keskeinen yhteisten ratkaisujen estäjä.

4.2 Ohjelmassa tuotettujen palveluiden rahoitus ja kustannushyödyt

SAdE-ohjelman rahoituskehys on noin 70 miljoonaa euroa. Se jakautuu ohjelman koordinaation ja ohjelman seitsemän hankkeen kesken. Rahoitusta on hankkeissa käytetty palvelujen kehittämiseen ja pilotointiin. Asiakaskäyttönoton tukeen on myönnetty erillispäätöksin rahoitusta.



Ohjelman käyttöön tarkoitettu määrärahasta 50 % koottiin määrärahasiirroin kuntien valtion-osuuksista ja 50 % muilta valtion budjetin momenteilta. Ohjelman lähtökohtana oli, että yhteisillä ratkaisuilla ja palvelutoiminnan kehittämisellä aikaansaadaan tuottavuushyötyjä laajasti julkiseen hallintoon. Ohjelman alkuvaiheessa kuntien rahoitusosuus puhutti paljon, mutta perusteeksi todettiin, että ohjelmassa tuotetuilla palveluilla parannetaan keskeisesti juuri kuntien tuottavuutta.

Ohjelman tuottavuuspotentiaalin katsottiin realisoituvan ennen muuta kahdella eri tavalla:

1. Prosessien kehittämisestä syntyvän toiminnallisen tuottavuuden kautta (mm. henkilötöiden säästöt)
2. Yhteisistä ratkaisuista ja hankkeista saatavilla tuottavuushyödyillä (esim. yhteisesti tuotettu tukipalvelut).

Kumpikin näistä jäi suurelta osin toteutumatta ohjelman toimeenpanossa tehtyjen valintojen seurauksena. Ensinnäkin ohjelmassa kehitetyiksi palveluiksi valikoitui valtaosin sellaisia hankkeita, jotka ovat (kuntien) tuottavuuden näkökulmasta vähemmän keskeisiä. Esimerkiksi kuntien toiminnan kannalta keskeiset sote-palvelut kohdistuivat tuottavuuden näkökulmista marginaalisiin kysymyksiin. Toiseksi osa ohjelmaan alunperin sisällytetyistä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluista (sähköisen asioinnin alusta, kansalaisen asiointitili ja Suomi.fi-portaali) siirrettiin ohjelman uudelleenorganisoinnin yhteydessä (HALKE:n linjaus 8.12.2011) valtiovarainministeriön linjaorganisaation.

Ohjelmassa kustakin palvelusta on laadittu kustannushyötylaskelmat, joissa on tarkastelu palvelun tuottamia hyötyjä julkiselle hallinnolle sekä kansalaisille.

Laskelmilla pyrittiin perustelemaan tehdyt investoinnit ohjelmaan valittuihin palveluihin. Tämä lähtökohta näkyi vahvasti laskelmissa. Yhtäältä ne tehtiin koska ne piti tehdä – ei siksi että ne olisivat ohjanneet päätöksentekoprosessia – toiseksi laskelmat piti saada näyttämään, että valitut palvelut ovat kannattavia investointeja (päätös palveluiden valinnasta oli tehty ennen kustannushyötylaskelmien laadintaa). Tämä johti paitsi epärealistisiin oletuksiin, myös sellaisten laskelmien laatimiseen joita on käytännössä mahdoton tehdä ("mikä on demokratian arvo?").

Laskelmat päivitettiin ohjelman viimeisenä toimintavuonna. Peruste tällaisten laskelmien päivittämiseksi ohjelman loppuvaiheessa on epäselvä. Paisti että on epäselvää mihin tietoa ajateltiin hyödynnettävän, oli kustannushyötylaskelmien soveltumattomuus useisiin SAdE-ohjelman palveluihin todettu jo aiemmin.

Kustannushyötylaskelmien keskeiset ongelmat liittyvät kolmeen eri tekijään:

1. Käyttäjämääriä koskevat oletuksiin
2. Kustannuksia/hyötyjen määrää koskevat oletuksiin
3. Hyötyjen ja säästöjen syntymisen logiikkaan

Monen palvelun osalta käyttäjämääriä koskevat oletukset ovat osoittautuneet aivan liian optimistisiksi. Vaikka useat palvelut ovat vasta käyttöönottovaiheessa tai ollut käytössä hetken, on jo nyt selvää ettei palveluissa päästä edes lähelle kustannushyötynalyysissä oletettuja käyttäjämääriä (mm. etäpalvelut, tarkkailija, yleisneuvontapalvelu, liiketoimintasuunnitelma.)

Käyttäjämäärien ohella monessa laskelmassa tehdyt oletukset kustannusten ja hyötyjen määrästä ovat vähintäänkin spekulatiivisia. Esimerkiksi Harava palvelun laskelmassa yhden kyselyvastauksen arvoksi on määritelty 25€.

Hyötyjen ja säästöjen syntymisen logiikka ja niissä tehdyt oletukset ovat myös monissa laskelmissa vaikeasti ymmärrettäviä /perusteltavia. Esimerkiksi yleisneuvontapalvelussa oletetaan kustannussäästöjä syntyvän siitä, että hätäkeskukselle tulee 40 % vähemmän väärään paikkaan soittajia. Lisäksi laskelmassa oletetaan, että hätäkeskusten budjetin pienenemisen tuottamat säästöt katosaaan yleisneuvontapalvelun tuottamaksi hyödyksi.

Oleellista on kuitenkin se, että koko kustannushyötynalyysin lähtökohta on monille SAdE-ohjelmaan valituille palveluille vieras. Vaikka SAdE-ohjelman lähtökohtana oli prosesseja sähköistämällä aikaansaada kustannussäästöjä julkishallinnolle, useiden ohjelmaan valittujen palveluiden keskeiset tavoitteet olivat toisaalla – ennen muuta niillä pyrittiin parantamaan kansalaisten osallistumis-, vaikuttamis- ja tiedonsaantimahdollisuuksia (mm. tarkkailija, palveluvaaka, vuokratietopalvelu, spontaani asiakaspalaute, demokratia.fi –palvelut).

Johtuen palvelujen luonteesta julkishallinnon kustannushyödyt eivät tule olemaan kokonaisuudessaan merkittäviä: valtaosa hyödyistä tulee kansalaisille ja yrityksille ja hyödyt ovat luonteeltaan laadullisia. Merkittävimmät kustannushyödyt tulevat realisoitumaan oppijan palveluissa.

4.3 Hankkeet

Tässä luvussa on kuvattu hankkeiden taustat, tavoitteet, etenemisen keskeiset huomioid ja lopuksi tulokset ja hyödyt.

Kuten menetelmät -luvussa on kuvattu, on jokaiselle hankkeelle suunniteltu omat, tämän hankkeen arviointia parhaiten tukevat menetelmät, hankkeiden erityispiirteet huomioiden.

4.3.1 Etäpalvelut

Etäpalvelulla tarkoitetaan viranomaispalvelua videoneuvottelulaitteiden tai työasemien videoneuvotteluohjelmistojen välityksellä. Etäpalveluhankkeen tarkoituksena oli tuottaa kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille uusi, asiakaslähtöinen ja kustannustehokas asiointikanava koko julkiseen hallintoon sisältäen kunnat, valtion palveluntuottajat, Kelan ja muun välillisen valtionhallinnon.

Tausta ja tavoitteet

Hankkeen alkuperäisenä tavoitteena oli saattaa mahdollisimman suuri määrä julkisia palveluja asiakkaiden (kansalaisten, yritysten ja kolmannen sektorin) saataville etäpalvelujen kautta. Etäpalvelut suunniteltiin toteutettavan kahdessa vaiheessa: ensin yhteispalvelupisteiden kautta ja myöhemmin asiakkaiden suoralla pääsillä omilta laitteiltaan. Alkuperäisenä tavoitteena oli päästä etäpalvelun laajaan käyttöön ottoon vuoden 2013 loppuun mennessä. Kun hanketta päätettiin jatkaa tammi-kuussa 2013 vuoden 2015 loppuun saakka, asetettiin tavoitteeksi, että etäpalvelu laajenee 285 yhteispalvelupisteeseen vuoteen 2014 mennessä ja käyntiasiointia vaativista palveluista 85% on tarjolla etäpalveluna. Tavoitteenasettelua muutettiin merkittävästi vuonna 2014. Tällöin todettiin, että etäpalveluiden leviäminen jää SAdE-ohjelman jälkeiseen aikaan ja tapahtuu Aspa-toimintamallin leviämisen myötä (sittemmin hallitus linjasi ettei Aspa-toimintamallia viedä eteenpäin). Hankkeen painopiste siirtyi ns. kotikäytön kehittämiseen. Vaatimusmäärittely kotikäyttöraatkaisun osalta valmistuikin lokakuussa 2015. Vuonna 2014 päivitettyyn hankesuunnitelmaan oli kuitenkin jätetty edelleen tavoitteeksi, että kotikäytössä päästään 10 000 tapahtumaan vuodessa vuoteen 2015 mennessä, vaikka kaikille oli selvää että tämä tavoite on epärealistinen.

" Etäpalvelukanava muodostuu vuoteen 2014 mennessä yhdeksi volyymiltaan merkittäväksi ja yhteisen toimivaksi julkisen hallinnon asiantuntijapalvelujen tarjoamisen kanavaksi."

- Hankesuunnitelma

Tavoitteiden saavuttaminen

Etäpalvelut-hanke jäi kauas hankkeelle alun perin asetetuista tavoitteista ja hankkeen pitkän keston vuoksi (hanketta pohjustaneet esiselvitykset tehtiin jo vuonna 2007) myös aika ja teknologinen kehitys ajoi jossain määrin tavoitteenasettelun ohi. Esimerkiksi lähtökohtana ollut jaottelu yhteispalvelupisteissä tapahtuvaan etäpalveluun ja toisaalta kotikäyttöön on liudentunut: kiinteitä videoneuvottelulaitteista ollaan luopumassa kaikissa etäpalvelupisteissä ja palvelua käytetään jatkossa vastaavalla työpöytäratkaisulla kuin kotikäytössäkin.

Tällä hetkellä etäpalveluja on (jossakin laajuudessa) saatavilla 58 yhteispalvelupisteessä. Hankkeen vaikutusmahdollisuudet palveluntuottajien palveluvalikoimaan eri pisteissä oli rajallinen ja saatavien palvelujen määrä vaihtelee merkittävästi palvelupisteittäin. Käyttömäärät ovat kokonaisuudessaan hyvin alhaisia. Etäpalvelun käyttöasteet vaihtelevat nolasta muutaman prosenttiin (tavoite 20%).

Kotikäyttöä kokeiltiin laajasti eri palveluntuottajien palveluissa suoraan kansalaisille vuonna 2015. Mukana kuntatoimijoista oli Ähtäri, Vantaa ja Turku. Kokeiluissa saatiin hyödyllisiä havaintoja palvelun jatkokehitykseen mm. loppukäyttäjien käytettävyyksivaatimuksista sekä toiminnallisista vaatimuksista ja tietoturva-vaatimuksista.

Hankkeen eteneminen

Etäpalvelut-hanke uudelleen organisoitiin keväällä 2014. Tämän jälkeen hanke keskittyi kotikäytön kehittämiseen. Yhteispalvelupisteissä tapahtuvan etäpalvelun edistäminen jätettiin Aspa2014-hankkeen vastuulle. Tavoitteeksi ohjelman loppukaudelle asetettiin kotikäytön Proof-of-Conceptien (POC) toteuttaminen. Tosiasiallisesti kotikäytön saamisesta tuotantokäyttöön siis luovuttiin jo tässä vaiheessa. POC:ta saatiin toteutettua suunnitelman mukaisesti.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Hankkeen konkreettisena tuloksena on 58 yhteispalvelupisteessä saatavilla olevat etäpalvelut. Videolaitteisiin tehdyt investoinnit eivät ole osoittautuneet taloudellisesti kannattavaksi ja niitä ollaan korvaamassa ohjelmistopohjaisilla ratkaisuilla. Kotikäyttökokeilusta saatiin kokemusta nykyisten palveluiden toimivuudesta ja haasteista. Niiden pohjalta hankkeessa tehtiin teknologiakatsaus, käsikirja ja vaatimusmäärittely kotikäytön etäpalveluratkaisun hankintaan. Tätä tietopohjaa voidaan hyödyntää jos/kun myöhemmin hankintoja ollaan toteuttamassa.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Etäpalvelut-hanke oli yksi SADe-ohjelman budjetiltaan pienimmistä hankkeista. Hankkeen kokonaiskustannukset olivat noin 2,3M€. Hankkeen liikkeellelähtö oli hidasta ja aika ehti monella tapaa ajaa alkuperäisten suunnitelmien ohi. Hankkeessa kehitettiin ohjelmistopohjainen etäpalveluratkaisu, joka levitettiin yhteispalvelupisteisiin. Kotikäytössä ei päästy käyttöönotto- vaiheeseen. Kokeiluista saatiin kuitenkin arvokasta tietoa tulevaisuuden kotikäyttöratkaisun hankintaan.

4.3.2 Yleisneuvontapalvelu

Tausta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriön Kansalaisen yleisneuvontapalvelu -hankkeessa tuotettu palvelu Kansalaisneuvonta on VM:n ohjaama ja Valtiokonttorin tuottama, vuoden 2013 marraskuussa avattu neuvontapalvelu, joka tarjoaa neuvontaa puhelimitse ja sähköisten palvelukanavien kautta.

Palvelun päätavoitteena on luoda julkishallinnon palvelujen loppukäyttäjille keskitetty neuvontapalvelu, joka ohjaa kansalaisen oikean viranomaisen luokse ja vastaa kansalaisten julkishallinnon palveluja koskeviin yleisiin yleisluonteisiin kysymyksiin sekä tukee sähköisen asioinnin ja hallinnon

tukipalvelujen käytössä. Kansalaisneuvonnan palvelukanavia ovat puhelin, sähköposti ja sähköinen yhteydenottolomake. Palvelun taustalla on tarve vähentää hätäkeskukseen soitettuja turhia soittoja ja luoda Suomesta puuttunut viranomaisten palveluihin keskitetysti ohjaava palvelunumero.

Tavoitteiden saavuttaminen

Palvelulle on asetettu 50 000 käyttäjän vuosittain tavoite. Ensimmäisenä toimintavuonna kävijöitä oli noin 12 000. Toisen toimintavuoden tavoitteena oli tuplata ensimmäisen vuoden yhteydenottomäärät. Ensimmäisen vuoden jälkeen palvelu on lähes nelinkertaistanut kävijämääränsä. Vuoden 2015 aikana käyttäjiä on ollut 3000-4000 kuukaudessa, eli pidemmän tähtäimen käyttäjätavoite tullaan lähes saavuttamaan nyt toisena toimintavuonna.

Palvelulle asetettu tavoite perustuu palvelua ylläpitävän Valtiokonttorin laskelmiin sekä syksyllä 2015 valmistuneeseen ulkopuoliseen selvitykseen palvelun kuormituksen kestosta. Tämä on laskettu työhön rekrytoidun 11 henkilön käytettävissä olevan työmäärän mukaan ja arvio tarpeesta perustuu muiden viranomaisneuvontapalveluiden kävijämäärien vertailuun. Kävijämäärä ei siis perustu arvioituun aitoon tarpeeseen, koska tätä ei ole voitu palvelun ollessa uusi laskea ennalta. Alkuvaiheessa palveluhenkilöstöllä on ollut liian vähän tehtäviä ja se on ollut alikuormitettu. Tämä on korjaantunut yhteydenottojen määrän noustua. Yhteydenottojen tavoitetta pitää pystyä jatkossa nostamaan kun uusia palveluita kohdennetaan Yleisneuvontaan.

Hankkeen eteneminen

Koska palvelu käyttöön otettiin lähes kaksi vuotta ennen ohjelmakauden päättymistä, on sitä voitu kehittää ja käyttäjämääriä merkittävästi kasvattaa vielä ohjelmakauden aikana. Kansalaisneuvontaa onkin kytketty uusia palveluita käyttäjämäärien nostamiseksi. Tämä kehitystyö neuvontapalveluiden keskittämiseksi on kustannustehokasta.

Kansalaisneuvonta jatkuu normaalisti ohjelmakauden jälkeen. Resursoitu palveluhenkilöstö jatkaa työtänsä. Palvelun markkinointiviestintä siirtyy ohjelman päätyttyä Valtiokonttorin tehtäväksi. Hanke on tehnyt tiivistä yhteistyötä KaPA:n kanssa ja palvelu tullaan integroimaan osaksi tätä. Kansalaisneuvontaa tullaan myös kehittämään KaPA:n ohjelmakaudella.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Hätäkeskuslaitokseen ohjautuvien sinne kuulumattomien puheluiden saavuttaminen on ollut kantavana ajatuksena alusta alkaen. Tämän onnistumista on hankala arvioida. Soittajien ohjaaminen toiseen numeroon vaatisi hyvin mittavaa markkinointia ja yhteistyö tässä Hätäkeskuslaitoksen kanssa ei ole täysin onnistunutta.

Yleisneuvontapalvelu on saanut asiakastyytyväisyydestä molempina vuosina erittäin hyvät arviot. Vuonna 2014 vähintään 90 % oli tyytyväisiä saamiinsa neuvoihin, palvelutilanteeseen ja jonotusajkaan. Vuonna 2015 määrät olivat vain muutamaa prosenttiyksikköä pienemmät. Palvelun haasteena on alusta asti ollut sen markkinointi eli halutun kohderyhmän tavoittaminen. Tämä jatkuu varmasti myös palvelun seuraavissa vaiheissa. Nyt kyselyyn vastanneet käyttäjät olivat saaneet tiedon palvelusta hyvin erilaisista lähteistä, mm. eri viranomaispalveluiden verkkosivuilta ja sosiaa-

lisestä mediasta. Yhtä painotusta ei kuitenkaan ole. Palvelun kumppaneina olevat viranomaistahot näkivät palvelun kriittisemmin. Reilun kolmasosan mielestä palvelu antaa hyvin vastauksen yleisluonteisiin kysymyksiin ja välittää yhteydenottoja toimivaltaiselle virkamiehelle. Vain kolmasosa piti sähköisten palveluiden äärelle ohjaamista palvelun vahvuutena.

Kansalaisneuvonnasta saavutettavissa olevat hyödyt kasvavat sitä mukaan kun tähän linkitetään uusia neuvonta- palveluita. Palvelu voi myös toimia joidenkin viranomaispalveluiden ruuhka-aikojen tukijana.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Palvelu on käyttöön otettu lähes kaksi vuotta ennen ohjelmakauden päättymistä ja se on lähes saavuttanut käyttäjätavoitteensa.

Vuoden 2014 arvioinnin tärkein suositus koski käyttäjämäärien kasvattamista. Vaikka käyttäjämäärät ovat nyt kasvaneet hienosti, on palvelun potentiaali edelleen tässä. Kokoavaan palveluun voitaisiin keskittää yhä uusia sähköisten palveluiden tukipalveluita. Palvelun toiminta ja kehittämistarpeet tuoneet esiin tarpeen viranomaisten neuvontapalveluiden nykyistä tiiviimmän yhteistyöstä. Kehittämistä olisi järkevää tehdä yhä keskitetymmin jatkossa.

4.3.3 Osallistumisympäristö

Tausta ja tavoitteet

Osallistumisympäristö-hanke (OSY) modernisoi osallistumisen verkkotyökaluja ja -prosesseja helpokäyttöiseksi työkalupakiksi kansalaisille, järjestöille ja viranomaisille. Pelkän tekniikan sijasta kyse on laajemmasta toimintatapojen muutoksesta. Hankkeen tausta on demokratiapoliittisessa selonteossa.

Hankkeen tavoitteena on hankesuunnitelman mukaisesti:

- Saada aikaan sellaiset verkko-osallistumisen menetelmät ja kanavat, joiden välityksellä kansalaiset voivat ilmaista mielipiteensä valmisteltavana olevista asioista, käydä punta-roivaa (deliberatiivista) keskustelua, nostaa omia näkökulmiaan ja teemojaan esille yhteiskunnallisessa keskustelussa, valmistelussa ja päätöksenteossa sekä saada vaikuttamisen kokemuksia ja elämyksiä.
- Tarjota käyttäjille helppokäyttöinen ja heidän omiin tarpeisiinsa räätälöitävissä oleva palvelukokonaisuus, jonka sisältöjä ja sovelluksia voi julkaista ja käyttää myös muissa verkkopalveluissa.
- Tavoitteena on pilotoida ja ottaa käyttöön osallistumisympäristön toteutettavat palvelut.

Tavoitteiden saavuttaminen

Hankekokonaisuus toteutti kaikki hankesuunnitelmassa sekä muissa suunnitelmissa toteutetut palvelut. Hankekokonaisuuden tuottamia palveluita ovat:

- demokratia.fi (joka kokoaa ylleen sähköisen vaikuttamisen palvelut)

- otakantaa.fi
- kansalaisaloite.fi
- kuntalaisaloite.fi sekä
- lausuntopalvelu

Kansalaisaloite.fi –palvelun sekä otakantaa.fi –palvelun käyttö on ollut aktiivista. Kuntalaisaloite.fi –palvelun ja lausuntopalvelun osalta käyttäjämäärät ovat toistaiseksi jääneet tavoitteistaan.

Hankkeen eteneminen

Alkuperäinen hankesuunnitelma oli laadittu hankkeen esiselvitysvaiheessa vuonna 2010. Ensimmäiset keskeiset palvelut on toteutettu pääsääntöisesti alkuperäisen hankesuunnitelman mukaisesti. Hanke on jonkin verran muuttunut toiminnan edetessä ja hankkeen päivitetystä suunnitelmassa on tehty eräitä muutoksia sekä palvelujen sisältöä on muutettu vastaamaan käyttäjien tarpeita. Palveluiden jatkokehitykseen on saatu lisärahoitusta SAdE-ohjelmalta.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Hankekokonaisuudessa on tuotettu kaikki suunnitellut palvelut. Palvelujen keskeiset hyödyt liittyvät kansalaisten osallistumismahdollisuuksien paranemiseen. Varsinkin kansalaisaloite.fi –palvelu on ollut merkittävä kansalaisaloitteiden laadinnan mahdollistaja ja vaikuttanut kansalaisaloitteita koskevaan lainsäädäntöön. Palvelukokonaisuuden teettämien tutkimusten mukaan enemmistö kansalaisista olisi kiinnostunut tekemään kansalaisaloitteen ja näkee palvelun parantavan demokratiaa.

Kuntalaisaloite.fi palvelun sekä lausuntopalvelun käytöstä on vielä toistaiseksi vähemmän kokemuksia. Keskeisten suurimpien kuntien ja kaupunkien haastatteluissa todettiin, että periaatepäättös palvelujen käytöstä jatkossa on kuitenkin tehty ja palveluita pidetään erittäin tärkeitä.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Osallistumisympäristöt –hankekokonaisuuden palvelut ovat tarpeellisia demokratian ja osallistumismahdollisuuksien kehittämisen näkökulmasta. Palvelujen yhteiskunnallinen hyöty riippuu niiden käyttäjämääristä. Käyttäjien aktivointi, markkinointi ja viestintä tulee näissä palveluissa olemaan jatkossakin keskeistä.

4.3.4 Oppijan palvelut

Tausta ja tavoitteet

Oppijan palveluiden tavoitteena on tuottaa kattavasti opiskelua ja siihen hakeutumista, oppimista ja urasuunnittelua tukevia sähköisiä palveluita. Palvelukokonaisuus on asiakaslähtöinen, yhtenäinen ja kustannustehokas palvelukokonaisuus, joka tukee sektorirajat ylittävien työ- ja toimintatapojen kehittämistä ja syntyy olemassa olevista ja kehitettävistä uusista palveluista sekä niiden tuottamisesta tukevista tietojärjestelmistä.

Oppijan palveluiden suunnittelun lähtökohtana oli vuonna 2010 tehty palvelukeskeiseen arkkitehtuuriin

perustuva kattava esiselvitys, jossa tunnistettiin merkittävimmät muutostarpeet aiempiin tietojärjestelmiin ja vaatimukset hallinnonalan toimintatapojen muutokseen.

Tavoitteiden saavuttaminen

Oppijan palvelut on saavuttanut kaikki sen keskeiset tavoitteet. Näitä ovat sekä käyttäjä- ja kävijämääriin sekä palvelujen toteutukseen liittyvät tavoitteet. Kaikki haku- ja valintavaiheen palvelut on toteutettu suunnitellusti. Koulutustiedon verkkopalvelu (opintopolku.fi) toimii koulutustarjonnan ja koulutustiedon portaalina sekä väylänä haku- ja valintapalveluihin. Edellä mainittujen lisäksi opetuksen ja koulutuksen järjestäjille on toteutettu ePerusteet –palvelu. Siihen sisältyy myös Ops-työkalu, joka toimii paikallisten opetussuunnitelmien laatimisen ja julkaisemisen alustana.

Hankkeen eteneminen

Oppijan palveluiden kehittämistyö on pysynyt aikataulussaan. Oppijan hanke on toteutettu ketterällä kehitysmallilla. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki hankkeessa suunnitellut eri palvelut on saatu toteutettua.

Haastattelujen mukaan hankkeen edetessä on tullut vastaan myös tilanteita, joissa on jouduttu kehittämään sellaisia taustapalveluita, joita ei ole aiemmin valtionhallinnossa ollut. Näistä esimerkeinä voidaan mainita jatkuva toimintatapojen kehittäminen, sanastotyö, avoin lähdekoodi, ja koodistopalvelu. Lisäksi opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintatapojen muutoksen haasteet ovat luoneet hankkeelle aikataulupaineita. Lisäksi palvelujen käytön volyymi, tai vaikka yksittäisten oppilaitosten toiminta, ovat aiheuttaneet yksittäisiä teknisiä haasteita.

Lainsäädännön valmistelu ja esimerkiksi tutkintojen perusteiden muutokset ovat edenneet samanaikaisesti palvelukokonaisuuden toteuttamisen kanssa. Tämä on tarkoittanut merkittäviä riskejä toteutuksiin ja käyttöönottoihin sekä edellyttänyt joustavuutta kehittämiseen.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Hankkeen hyödyt ovat merkittävät. Kaikki palvelut ovat tällä hetkellä otettu käyttöön. Hakeutujan palvelut ja valintavaiheen palvelut koetaan palvelujen käyttäjien näkökulmasta toimiviksi ja hyödyllisiksi. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille on käytössä ePerusteet ja eOps-työkalut, jotka helpottavat opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden hyödyntämistä. Ops-työkalun avulla opetuksen ja koulutuksen järjestäjä voi laatia, julkaista ja päivittää perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen paikalliset opetussuunnitelmansa sähköisesti.

Kansalaisen näkökulmasta koulutustieto- ja tarjonta on koottu yhteen paikkaan (www.opintopolku.fi) ja palvelun käytön volyymi on merkittävä. Arvioinnin haastattelujen perusteella opintopolku.fi –palvelua voidaan hyödyntää laajasti eri toimijoiden (opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, opiskelijat, TE-hallinto) parissa.

Oppijan palvelut luovat kustannushyötyjä useilla eri osa-alueilla. Ne tehostavat eri kouluasteiden hakeutumis- ja valintavaihetta. Tämän lisäksi oppijan palvelut ovat mahdollistaneet kahdeksantoista muun järjestelmän alasajon vuosien 2013-2014 aikana.

Oppijan palveluiden yhteydessä on toteutettu todennetun osaamisen rekisterin ensimmäinen vaihe: suoritusrekisteri sähköisiä haku- ja valintapalveluita varten. Suoritusrekisteri valmistui vuoden 2014 opiskelijahakuja varten. Suoritusrekisteriä laajennetaan todennetun osaamisen rekisteriksi vuosina 2015-2018 opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa.

Opetushallitus toteuttaa laajennuksen ja ylläpitää Oppijan hankkeessa tehtyä palvelukokonaisuutta.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Oppijan palvelut ovat SAd-rahoteisista palveluista käyttäjämääriltään ja hyödyiltään laajimpia. Palvelukokonaisuuden onnistumista on edesauttanut keskitetysti toteutettu kansallinen palvelu, joka mahdollistaa kansalaisille ja koulutuksen järjestäjille yhden luukun periaatteen sähköisenä palveluna.

4.3.5 Rakennettu ympäristö ja asuminen

Tausta ja tavoitteet

Rakennetun ympäristön ja asumisen palvelukokonaisuudessa (Asumisen ja rakentamisen ePalvelut) kehitettiin asumiseen ja rakentamiseen liittyviä lupa-, haku-, tieto- ja analyysipalveluita verkossa.

Palveluiden tavoitteena on avata uusia mahdollisuuksia osallistua ympäristön kehittämiseen, parantaa kansalaisten mahdollisuuksia löytää tarpeitaan vastaava asunto sekä keventää hallinnollista taakkaa. Hankkeen edetessä palvelut tarkentuivat seuraaviin neljään ryhmään:

Rakentamisen palvelut - Lupapalvelut (lupapiste.fi) ja Energiatodistuspalvelu

Asumisen palvelut - Vuokra-asuntojen hintatietopalvelu, ARA-tukipalvelu

Elinympäristön tietopalvelut - Vahtipalvelu Tarkkailija, Kyselypalvelu Harava, Tietopalvelu Liiteri

Yleiskäyttöiset palvelut - Yleinen karttaliittymä

Seuraavassa on tarkemmin katsottu palvelukohtaisia tavoitteita ja niiden saavuttamista.

Tavoitteiden saavuttaminen

Rakennetun ympäristön ja asumisen hanke saavutti keskeiset tavoitteensa, mutta käyttöönotot viivästyivät muutamissa palveluissa.

- Asuntojen vuokratietopalvelu on ollut kaikkien käytettävissä toukokuusta 2012 alkaen. Palvelussa on mukana suurimpien yksityisten vuokranantajien vuokratiedot.
- Lupapiste-palvelu on ollut käytössä kesästä 2013 lähtien. Palvelu kattaa kaikki tavoitteessa määritellyt lupatyypit.

- Harava-palvelu on ollut käytössä vuodesta 2013 alkaen.
- Liiteri-palvelu tullaan ottamaan käyttöön vuoden 2015 aikana. Tällä hetkellä pilottikäytössä. Käyttöönotto on viivästynyt.
- ARA-tukien käsittelyjärjestelmä otettiin käyttöön helmikuussa 2015.
- Energiatodistuspalvelu otettiin käyttöön toukokuussa 2015. Palvelu myöhästyi tietojärjestelmälain vuoksi.
- Tarkkailija-palvelu on ollut käytettävissä vuodesta 2013 alkaen.
- Yleinen karttaliittymä (www.paikkatietoikkuna.fi) otettiin käyttöön 2013 ja sitä hyödynnetään lähes kaikissa Asumisen ja rakentamisen ePalveluissa. Sitä voidaan vapaasti hyödyntää myös muissa palveluissa.

Hankkeen eteneminen

Hanke on edennyt pääosin suunnitellussa aikataulussa. Hankkeen alkuperäisenä tavoitteena oli, että kaikki palvelut olisivat käytössä vuonna 2014. Palveluilta on toteutettu sekä kokonaistoimituksena että perinteisellä budjettirahoitteisella mallilla, jossa kehitystyö ja ylläpito tapahtuu hallinnon alan virastoissa. Perinteiseen malliin verrattuna kokonaistoimitukset ovat osoittautuneet tehokkaaksi tavaksi läpi viedä hankkeet sovituksessa aikataulussa. Toimintamallilla on kuitenkin ollut muutamia kääntöpuolia.

Ensinnäkin toimintamallissa on ministeriön rahoituksella kehitetty yhdelle yritykselle tuote kilpailuille markkinoille. Vaikka palvelut on toteutettu avoimen lähdekoodin periaatteella, toimintamalli tukee monopolin ja vahvan toimittajariippuvuuden syntymistä markkinoille.

Toiseksi ministeriön rahoituksella kehitetty ja markkinoitu tuote jää yrityksen omaisuudeksi. Sopimusvelvoitteiden jälkeen yritys voi tehdä tuotteella mitä se haluaa. Käytännössä on mahdollista siis, että yritys ajaa palvelun välittömästi alas tai muuttaa hinnoittelua merkittävästi.

Edellä mainitut riskit eivät ole vain teoreettisia, vaan joidenkin palveluiden kohdalla jopa todennäköisiä.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Hankkeen tulosten ja hyötyjen arvioinnissa on huomioitava, että osa palveluista on otettu käyttöön vasta vuoden 2015 aikana (energiatodistuspalvelu ja ARA-tuet) tai niitä ollaan vasta ottamassa käyttöön (Liiteri). Näiden osalta hyötyjen arviointi on tässä vaiheessa aikaista.

Arvioinnissa toteutettiin kysely kuntien teknisen toimen johdolle, jossa heitä mm. pyydettiin arvioimaan palvelujen hyödyllisyyttä. Vastauksia saatiin yhteensä 75 teknisen toimen johtajalta.

Selkeästi hyödyllisimmäksi palveluksi vastauksissa arvioitiin Lupapiste. Tätä arviota tukee myös muu arvioinnissa kerätty aineisto. Lupapiste oli myös ylivoimaisesti parhaiten tunnettu palvelu. Suurin osa vastaajista ei esimerkiksi tuntenut lainkaan Harava- tai Tarkkailija-palveluita. Harava-

ja Tarkkailija-palveluille tekninen toimi on kuitenkin vain yksi (joskin keskeinen) kohderyhmä, joka on tässä syytä huomioida.

Tarkkailija-palvelu ollut yksi rakennetun ympäristön ja asumisen palveluiden suurimmista petty-myksistä. Palvelulle ei ole löytynyt juuri käyttäjiä ja kuntien kiinnostus on ollut vähäistä. Tämä tuli esiin myös teknisen toimen johdon kyselyssä jossa yli 80 % niistä jotka tunsivat palvelun ei kokenut sitä tarpeelliseksi. Onkin hyvin todennäköistä, että tarkkailija-palvelua ei tulla ylläpitämään SAdE-ohjelman sopimusvelvoitteiden päätyttyä.

Harava-kyselypalvelulla on 55 kuntakäyttäjää ja 25 muuta organisaatiota. Teknisen toimen johdolle järjestelmä oli melko vieras: palvelusta ei ollut kuullut 56% vastaajista.

Asuntojen vuokratietopalvelu on niin ikään ollut hyvin vähäisellä käytöllä. Kävijämäärät palvelussa (n.100-200 päivässä) ovat jonkin verran kasvaneet, mutta sivujen tiedon hyödyntäminen on istuntojen aikojen perusteella vähentynyt (istuntojen keskimääräinen kesto on alle puoli minuuttia).

ARA-tukien sähköinen asiointijärjestelmä ja energiatodistuspalvelu on otettu käyttöön vasta vuonna 2015 joten niiden hyötyjä ei tässä vaiheessa voida arvioida. Energiatodistuspalvelun osalta keskeinen kysymys on energiatodistussäädäntö ja sen mahdolliset muutokset tulevaisuudessa.

Liiteri palvelu tullaan ottamaan käyttöön vasta arvioinnin tekemisen jälkeen.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Rakennetun ympäristön ja asumisen palvelukokonaisuuden kokonaiskustannukset olivat noin 11,5M€. Hankkeen tuottamia hyötyjä ja kustannussäästöjä rajoittaa merkittävästi monien palvelujen vähäinen käyttö. Tarkkailija-, Harava- ja asuntojen vuokratietopalvelujen käyttömäärät ovat erittäin vähäisiä suhteessa odotuksiin. Niiden tuottamat kustannushyödyt ovat muutoinkin varsin rajalliset. Hankkeen merkittävimmät hyödyt tulevat lupapiste-palvelun kautta, joka on ollut myös palvelukokonaisuuden onnistunein toteutus. Asiointiprosessin sähköistäminen mahdollistaa kunnille lupaprosessiin liittyviä säästöjä (keskimäärin noin 10-15% per käsitelty lupa) jos jatkossa yhä isompi osa luvista toteutetaan sähköisesti.

4.3.6 Yrityksen palvelut

Tausta ja tavoitteet

Yrityksen palvelut-hanke jatkaa TEM:ssä vuonna 2002 käynnistettyä Yritys-Suomi -palvelua. Hankkeen tavoitteena on muuttaa yritysneuvonnan toimintaa siirtämällä palvelut pääasiassa sähköiseksi ja näin vähentää kasvotusten tapahtuvaa asiakaspalvelua merkittävästi. Yrityspalveluiden sähköistämisen tavoitteet on ministeriössä asetettu korkealle, sillä kaikki yrityspalvelut halutaan siirtää sähköiseksi. Verohallinto on vastannut Työnantajavelvoitteiden osakokonaisuudeksi nimeytystä, kolme palvelua kattavasta kokonaisuudesta.

Yrityksen palvelut -hanke on epäsuorasti sidoksissa kuntapalveluihin. Yrityspalvelut kytkeytyvät kuntien elinkeinotoimeen, mutta palveluiden hyödyntäminen vaihtelee kunnissa. Tätä voi hidastaa se, etteivät palvelut integroidu suoraan kunnan omiin palveluihin.

Tavoitteiden saavuttaminen

Hanke on toteuttanut suunnitellut palvelut. Aiemmin suunniteltuja ja viimeistään vuoden 2015 alussa käyttöönotettujen palveluiden lisäksi käyttöönotetaan lokakuussa 2015 verkostotyökalu, joka täydentää asiakkaan ja yritysneuvojan työtilaa. Muutoin vuoden 2015 toimenpiteet ovat keskittyneet palveluiden levittämiseen. Hanke on panostanut alueellisuuteen ja se käsittää 68 seudullista sivustoa.

Hankeen vaikutusten saaminen edellyttää yrityspalveluhenkilöstön aktiivista käyttöönottoa ja myös asiakaskäytön tukemista. Noin puolessa kuntakyselyyn vastanneista kunnista olikin tukenut yrityspalveluhenkilöstöä siinä, että ne käyttäisivät palvelukokonaisuuden palveluita. Tämä tuki on pääasiassa ollut tiedottamista sekä yritysneuvojen ohjausta neuvontatilanteissa.

Hankkeen eteneminen

Hanke on edennyt pääosin suunnitellusti. Pieniä viiveitä on seurannut esim. teknisten ratkaisujen ennakoimattomien viiveiden takia. Hanke on pystynyt myös käynnistämään uusien palveluiden suunnittelua ja täydentämään palveluita hankekautena. Ohjelmakauden pidentäminen oli tärkeää tavoitteiden saavuttamisen ja palveluiden levittämisen kannalta.

Hankkeen toteutus oli organisoitu alkuvuosina kahdeksi erilliseksi hankkeeksi näiden kohderyhmien mukaan: Yrityksen perustajan palvelukokonaisuus ja Työnantajan palvelukokonaisuus. Nämä yhdistettiin kuitenkin vuoden 2013 alusta TEM:n esityksestä. Perusteena oli esim. kahdesta hankkeesta aiheutuvat hallinnolliset päällekkäisyydet ja teknisten ratkaisujen synergiahyödyt. Veron hallinnoima osuus jatkoi hankkeen alaisena osakokonaisuutena, jolla on oli rahoitus. Päätös yhdistämisestä oli järkevä. Tosin ulkopuolisella hankkeet näyttäytyivät pääasiassa erillisinä loppuun asti eikä kaikkea suunniteltua yhteistyötä pystytty toteuttamaan.

Hankkeen peruslähtökohta, eli yhteiskäyttöisten, monille yrityspalveluja tarjoaville toimijoille yhteisten tuotteiden ja palveluiden kehittäminen ministeriötasolta on haasteellista. Tätä on kuitenkin korvattu osallistamalla yrityksiä ja palveluneuvoja palvelujen suunnitteluun ja testaamiseen. Osallistamisen toimenpiteitä ovat olleet esim. vuodesta 2012 Oma Yritys-Suomi -palvelun kehittämisen tukena toiminut yritysasiakasraati ja sosiaalista mediaa käyttänyt kehittäjäyhteisö. Lisäksi käyttäjiä on kuultu palveluiden tavoitteita ja vaatimusmäärittelyitä asetettaessa samoin kun pilotointivaiheissa.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Hanke on tuottanut suunnitellut palvelut, ison osan näistä jo pari vuotta ennen ohjelmakauden päättymistä. Oma Yritys-Suomi ja Asikaspalvelun Oma Yritys-Suomi -palvelut eivät ole lanseerauksen jälkeen kuitenkaan ennättäneet vakiinnuttaa paikkaansa, eikä käyttäjämääristä voida vielä

tehdä pitäviä johtopäätöksiä. Selvää kuitenkin on, että näiden käyttäjämääriä pitäisi pystyä kasvattamaan merkittävästi, jotta ennakoidut hyödyt saavutettaisiin.

Kuntien elinkeinotoiminnasta vastaavilta henkilöiltä kysyttiin syksyllä 2015 sekä palveluiden tuntuutta että hyödyllisyyttä. Kokonaisuudessaan jo tarjolla olevien sähköisten yrityspalveluiden nähtiin vastaavan yritysten tarpeisiin hyvin (50% vastaajista). Vain kymmenesosa arvioi, että nykyisin tarjolla olevat sähköiset palvelut vastaavat yritysten tarpeisiin huonosti. Arviot huonosta vastaavuudesta liittyvät pääasiassa arvioihin palvelun kankeudesta sekä henkilökohtaisen neuvonnan tärkeydestä. Parhaiten tunnettiin Oma Yritys Suomi -palvelu. Tätä pidettiin myös hyödyllisenä tai vähintään jokseenkin hyödyllisenä (yht 84%) palveluna. Myös Asiakaspalvelun Oma Yritys Suomi -työtila sekä palkka.fi olivat vastaajille palveluina tuttuja. Oma Yritys Suomi ja Asiakaspalvelun Oma Yritystä kiiteltiin puolestaan periaatteiltaan ja ajatukseltaan hyvinä palveluina, mutta näiden käyttöönottoon kerrottiin liittyvän haasteita ja osa vastaajista koki palvelun työläänä. Yrityspalveluiden kehittämisessä, myös kyselyn tulosten mukaan, tulisikin keskittyä jatkossa nyt lanseerattujen palveluiden toimivuuden kehittämiseen ja käyttäjien tarpeiden huomioimiseen, ei uusien palveluiden suunnitteluun.

Yksittäisten palveluiden toteuttamista isompia tuloksia ovat hallinnonalan yhteistyön vahvistuminen, yhteisen palvelualustan luominen, yrityspalveluiden kokoaminen yhteen osoitteeseen ja monipuolisen toimijoiden mukaan räätälöidyn työskentelytilan luominen.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Hanke on integroitu TEM:n aiempaan palvelutarjontaan ja sen palveluiden ylläpito ja kehittäminen on järjestynyt luontevasti. Samoin TEM jatkaa yrityspalveluiden kehittämistä hankeen jälkeen osana omaa kehittämistyötä ja eri rahoituslähteitä käyttäen. Hanke on pitänyt kiinni yrityspalveluiden yhden luukun -periaatteesta, tämä tukee palveluiden saavutettavuutta ja luo pohjan jatkotyölle. Palveluista saavutettavissa olevat hyödyt edellyttävät kuitenkin palvelun käyttöönoton vahvistamista. Tässä avainasemassa on yrityspalveluhenkilöstä. Levittämistä vahvistavaa työtä tulisi jatkaa ohjelmakauden jälkeenkin. Jatkossa voisi olla kannattavaa miettiä yrityspalveluiden suunnittelutyön irrottamista ministeriöstä. Vaikka hallinnonalalla ei ole osoittaa ilmiselvää koordinoivaa virastoa tai toimielintä operatiivisesta suunnittelusta vastaamaan, pitäisi miettiä muita hajauttavia, asiakasrajapintaa nykyistä lähempänä olevia organisointitapoja. Strategisen ohjauksen on toki tärkeää olla ministeriössä.

4.3.7 Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus

Tausta ja tavoitteet

Hankekokonaisuuden strategisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö ja operatiivisesta toimeenpanosta Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Kuntaliitolla on hankkeessa merkittävä rooli, se vastaa yhdessä THL:n kanssa kuntien vastuulla olevan kehitystyön tuesta, erityisesti viestinnän tuesta, kehittäjäkumppanien verkottamisesta ja mm. kehittämistyön liittämisestä osaksi kuntasektorin kokonaisarkkitehtuurityötä.

THL hankkeen operatiivisena toteuttajana on hallinnonalan toimijoista varmasti luontevin, koska THL esim. hallinnoi palveluiden tuottamiseen tarvittavia tietovarantoja. Vastuu tuotannosta ei ole THL:n sisällä kuitenkaan ristiriidaton, koska THL on linjannut tuottavansa palveluita kansalaisille vain välillisesti, ammattilaisten kautta.

Sote-hanketta taustoitti selvitys sektorin sähköisten palveluiden hajaantuneesta tarjonnasta. Pirstaloitunut palvelutuotanto oli haasteena läpi hankkeen ja vielä päätösvaiheessakin, sekä tuottajien että kuntalaisten näkökulmasta.

Tavoitteiden saavuttaminen

Hanke on käsittänyt neljä kansallisesti käyttöön otettavaa palvelua, neljä tukipalvelua ja kuusi kehittäjäkumppanuus-palvelua. Lisäksi tuloksiksi voidaan määrittää neljä kansallista määrittelytyötä. Kokonaisuus poikkeaa merkittävästi muista ohjelman hankkeista koska sote-hankkeessa on ollut valtionavustuksilla rahoitettuja kehittäjäkumppaniprojekteja.

Yhtä lukuun ottamatta kaikki hankkeen itse täysin tuottamat palvelut valmistuvat ohjelman viimeisen vuoden aikana. Kun tarkastellaan vain tavoitteena olleiden palveluiden valmistumista, on hanke pääosin saavuttanut tavoitteet. Muutamasta palvelusta on tiettyjä osuuksia toteuttamatta, nämä eivät kuitenkaan ole kriittisiä eivät estä palveluiden käyttöä. Myös kehittäjäkumppanuushankkeista neljä valmistuu vasta syksyllä 2015.

Hankkeen eteneminen

Vuoden 2015 alussa palvelut olivat yhtä lukuun ottamatta korkeintaan 60 % valmiusasteessa ja puolet näistä oli asetettu erityisseurantaan merkittävien poikkeamien takia. Tästä huolimatta palvelut valmistuvat pääosin suunnitellusti ohjelman loppuun mennessä. Aikataulun viivästyminen on leimannut työskentelyä läpi hankkeen esiselvitysvaiheesta alkaen. Esiselvitysvaiheen koettiin monen palvelun kohdalla kestäneen liian kauan. Toisaalta moni palvelu tarvitsi ennakoitua mittavampaa määrittelytyötä ja tämä vei laajan toimijakentän ja olemassa olevien palveluiden hajanaisuuden takia paljon aikaa ja resursseja. Monen palvelun kohdalla suunnittelu ja toteutus olivat ennakoitua monimutkaisempia. Viiveen syy ei ole niinkään hankkeen toimijoissa vaan sote-kentän hajanaisuudessa. Suunnittelu olisi kuitenkin hyvin todennäköisesti voitu toteuttaa monessa kohdin tehokkaammin ja kokonaisuutta jo suunnittelu-

Esimerkki kehittäjäkumppani-hankkeista

MIELENTERVEYSTALO

Kuvaus

Mielenterveystalo.fi on kaikille avoin psyykkistä hyvinvointia edistävä nettipalvelu, jossa on tietoa aikuisten ja nuorten mielenterveys- ja päihdeasioista.

Toteutus

Mielenterveystalo-palvelu oli HUS:in kehittämä ja alueella käytössä oleva sähköinen palvelu ennen SADe-ohjelman kehittäjäkumppanuutta. Muutoin palvelu ei ole juuri osallistunut sote-hankkeen toimintaan.

Tulokset ja opit

Mielenterveystalo on käytössä koko maassa, Ahvenanmaata lukuunottamatta. Palvelulla on noin 400 000 käyttäjää.

SADe-ohjelman rahoitus on mahdollistanut palvelun levittämisen tiiviissä ajassa, ilman tätä rahoitusta ei palvelu olevittaminen olisi vienyt monta vuotta enemmän. Lisäksi osallisuus SADe-ohjelmassa on tuonut palvelulle levittämistä tukevaa uskottavuutta ja selkänojaa.

Mielenterveystalon toteuttamista isäntäorganisaatiomallilla pidettiin hyvin tehokkaana tapana. Kun kehittämistyöstä on vastaa yksi taho, ei aikaa kulu laajan yhteydenpitoon ja lukuisten eri tarpeiden yhteensovittamiseen. Tämä on ollut myös hyvin kustannustehokas tapa kun työhön ei ole tarvittu erillistä korodinoivaa organisaatiota. Valmista palvelua on ollut hyvä levittää kun onnistuneesta käyttöönotosta on esimerkki.

vaiheessa rajaten. Hankkeen edetessä käytiinkin keskustelua palveluiden karsimisesta ja priorisoinnista. Vaikka monen palvelun sisältöä rajattiin, ei laajempaan karsintaan kuitenkaan päädytty sillä perusteella, että resurssit palveluiden välillä eivät olisi suoraan siirrettävissä, eikä jonkin hankkeen lopettamisen tai karsimisen ole nähty tukevan priorisointia.

Kehittäjäkumppanuus on pääasiassa tarkoittanut kuuden hankkeen osarahoittamista. Lisäksi hankkeet ovat olleet velvoitettuja osallistumaan tiettyihin määrittely- ja kehittämishankkeisiin. Samoin hankkeet ovat saaneet tukea esim. käytettävyydestäukseen ja Kuntaliiton organisoima kehittäjäkumppaneiden yhteistyöverkoston on koettu tukeneen toteutuksia. Hankkeille suurin tuki on kuitenkin ollut juuri hankkeen kautta saatu valtionavustus. Vaikka kokemukset kumppanuudesta ovat olleet näille hankkeille hyödyllistä, on rahoituksen koettu tuovan hankkeiden näkökulmasta jonkin verran turhaa ja päällekkäistä raportointia. Samoin osallisuus laajassa ohjelmassa on näyt- täytynyt hankkeille välillä ennakoimattomina vaateina ja kankeina toimintamalleina. Osa kokikin että hanke olisi toteutettu vain oman organisaation voimin paljon ketterämmin kuin nyt osana so- te-hanketta. Toisaalta hankkeet pitivät isoon ohjelmaan kytkeytymistä tärkeänä sen tuoman pai- noarvon ja huomion takia. Lisäksi palveluiden toteutus osana SAden sote-hanketta vahvistaa palve- lujen levittämistä ja lisää näin vaikuttavuutta merkittävästi.

Kunnille ja sairaanhoitopiireille tehdyssä kyselyssä valtaosa vastaajista toivoi palveluita tuotettavan jatkossa yhä vahvemmin yhteistyössä ja keskitetys- ti, myös kansallisella tasolla.

Hankkeen tulokset ja hyödyt

Suunnitellut palvelut valmistuvat pääasiassa suun- nitellusti ohjelman loppuun mennessä. Näistä saa- vutettavat hyödyt jäivät kuitenkin suurelta osin nähtäväksi ohjelmakauden jälkeen. Erityisesti kaksi seikkaa olisi varmistettava: 1) Lokakuussa 2015 oli vielä kahden palvelun ylläpito- ja kehittämismallit vastuuttamatta, nämä tulee varmistaa, 2) palve- luiden levittäminen, koska nämä ovat valmistuneet niin lauden loppuvaiheessa ettei tätä ole ennätetty laajamittaisesti tekemään. Moni palveluista on käyttöön otettu vain pilottikunnissa (esim. Hyvis- kunnat). Tämä on usein pilotointialueeksi riittävää, mutta ei riitä laajan vaikuttavuuden saavuttami- seksi. Lisäksi hyväksi todetut palvelut on syytä ja- kaa kansallisesti.

Palveluiden lisäksi tärkeinä tuloksina pidettiin toimi- joiden verkostoitumista, yhteisiä määrittelyjä ja palveluiden yhtenäistämistä. Hankkeen puitteissa luodun kehittäjäkumppaniverkoston nähtiin luovan

Esimerkki kehittäjäkumppani-hankkeista

PALVELU- JA OSTOPALVELUSETELI (PSOP)

Kuvaus

Sähköinen palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä tarjoaa keskitetyn tietojärjestelmän palveluntuot- tajaksi hakeutumiseen, palvelusetelien ja ostopal- velutilausten luomiseen, palvelujen käyttämiseen ja annetuista palveluista tehtävään tilitykseen yksityisille palveluntuottajille.

Toteutus

Seitsemän kaupunkia oli Turun johdolla päättänyt järjestelmän toteutuksesta. Tämä olisi toteutettu joka tapauksessa. SAden ohjelman tuki on kuiten- kin vauhdittanut toteutusta ja tukenut levittämistä.

PSOP:n edustajat ovat olleet velvollisia osallistu- maan THL:n kehittämistyöhön, esim. sote- hankkeen arkkitehtuurityöhön. Yhteistyö tässä oli aluksi aktiivisempaa mutta on hiipunut sittemmin, tämä oli ihan luontava kehitys. Lisäksi PSOP on tehnyt yhteistyötä erityisesti palautepalvelu- hankkeen kanssa.

Hanke ei kuitenkaan hyötynyt yhteistyötä niin paljon kuin alussa odotettiin. PSOP-hanke käyn- nistyi ja eteni nopeasti eikä yhteisiä ratkaisuja

Tulokset ja opit

Kehittäminen kuuden kunnan yhteistyönä oli jous- tava ja tehokas muoto tuottaa palvelu. Yhteistyö kokosi sekä suuren että pienen kunnan näkemyk- set ja näin palvelusta saatiin eri tarpeita vastaa- va. Toteutusmalli vaatii hyvin sitoutuneet osapuo- let, muutoin pienet toimijat eivät voineet hyödyntää etu menetetään. Mallia levitetään tällä hetkellä Kuntien Tieran ja Digian kautta.

pohjaa yhteistyölle myös jatkossa. Kuntaliiton rooli on ollut tässä merkittävä, se on verkottanut kehittämisprojekteja keskenään ja huolehtinut etenemisen ja tulosten viestinnästä laajalle kuntakentälle. Nämä toimenpiteet ovat lisänneet paitsi SAden projektien keskinäistä yhteistyötä niin myös muiden sote-alan kehittämishankkeiden vuorovaikutusta SAden työn kanssa ja näin vähentäneet henkkeiden päällekkäisyyttä.

Merkittävimpinä tulosten saavuttamista haitanneina tekijöinä pidettiin hallinnon byrokraattisia käytäntöjä, ja palveluiden valmistumista aivan ohjelmakauden lopussa. Erityisesti kehittäjäkumppaneille raportointi on näyttäytynyt paikoitellen isona taakkana. Lisäksi nähtiin että muutostarpeiden huomioiminen näin isossa kokonaisuudessa ei ole ollut helppoa, nämä tarpeet ovat voineet johtaa joidenkin ominaisuuksien karsimiseen koska muutokset olisivat olleet niin työläitä toteuttaa.

Hankkeen hyötyjen saavuttamiseen kytkeytyy kysymys sen palveluiden relevanttiudesta. Kaikki hankkeeseen valikoituneet palvelut eivät ole ohjelman tavoitteen mukaan keskeisimpiä eivätkä kaikki edistä merkittävästi julkishallinnon tuottavuutta ja säästöjä, esim. spontaani asiakaspalaute. Palveluiden joukossa on myös jo monin eri tavoin käytössä oleva sähköinen ajanvarauspalvelu. Vaikka nyt luodun ratkaisun arvo on sen kansallisen tason kattavuudessa, on tämän tuotanto kesittänyt pitkään. Jonkin verran päällekkäisyyttä on käynnissä olevan KaPA-ohjelman kanssa, esim. palveluhakemisto-ratkaisu ei ole synkronissa KaPA-ohjelman ratkaisun kanssa, tämä aiheuttaa lisäkustannuksia. Hyötyjen saavuttamisen ja niiden mittaamisen hankaluudesta kertoo se, että kaikista ei oltu tehty kustannus-hyöty -analyysiä heti alkuvaiheessa.

Kuntien ja sairaanhoitopiirien johdolle tehdyn kyselyn mukaan palveluista eniten käyttöönotettuja ovat Mielenterveystalo, Palveluseteli- ja ostopalvelu ja Asiakaspalautekysely. Sen sijaan vähiten hyödynnettyjä palveluita ovat Spontaani asiakaspalaute, Palveluvaaka ja Turvallisen viestinvälityksen ratkaisut. Näistä spontaani asiakaspalaute oli yleisesti hyvin tuntematon. Sähköinen ajanvaraus näyttäytyi puolestaan tunnetuimpana palveluna. Niillä alueilla, joissa jotain palveluista ei ollut otettu käyttöön, oli yleisin syy käyttämättömyydelle arvio siitä, ettei palvelu ole ollut tarpeellinen. Turvallisen viestinvälityksen ja asiakaspalautekyselyjen kohdalla myös vaihtoehtoisten järjestelmien löytyminen oli syy käyttämättömyyteen. Hyödyllisimmiksi palveluista arvioitiin sähköinen ajanvaraus (n. 88 %) Mielenterveystalo (85%) ja Omahoitopalvelu (77%).

Kokonaisuutena alle puolet kunnista ja sairaanhoitopiireistä koki, että nykyisin tarjolla olevat sähköiset palvelut vastaavat hyvin kunnan sosiaali- ja terveystoimen tarpeisiin. Suurimpana syynä kehitystasoon nähtiin se, että kunnissa ollaan vasta hyvin alkumetreillä sähköisten järjestelmien omaksumisessa ja investointimahdollisuuksia tällaisiin on vähäisesti. Jatkokehitystä toivottiin tehtävän vähintään useiden toimijoiden yhteistyönä ja mieluiten kansallisesti keskitettynä.

Jatkossa palveluiden kehittämistä pitäisi vaikuttavuuden vahvistamiseksi suunnitella esim. Kanta-palveluun kytkettäväksi. Nyt palvelutuotanto sote-sektorilla on pirstaloitunutta. Samoin eri toteuttajatahot toivoivat jatkossa enemmän vastuunottoa ja rohkeutta tehdä valintoja eri painotusten välillä.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Hankkeen palvelut valmistuivat niin loppuosassa ohjelmaa, että näitä ei ole juuri ennätetty levittää pilottikohteita enempää. Hyötyjen saamiseksi tähän pitäisi resursoida vielä merkittävästi työpanosta. Vielä lokakuussa 2015 ei myöskään ollut varmuutta kaikkien hankkeessa tuotettujen palveluiden ylläpidon ja kehittämisen mallista. Monen palvelun hyödyt jäivät vain pistemäisiksi pilottikuntiin jos ylläpidon, levittämisen ja kehittämistä ei vastuuteta ja resursoida. Näitäkin keskeisempi asia vaikuttavuuden kannalta on hankkeen kaikista palveluista ylipäätään saatavissa oleva taloudellinen hyöty, koska kaikki palvelut eivät ole keskeisiä sote-sektorin tuottavuuden kehittämisen kannalta.

Hankkeesta rippumaton asia edelleen on sote-palveluiden tuotannon hajanaisuus. Kansallisen palvelutuotannon toimijoiden määrä ja monitasaisuus ja tästä seuraava palveluiden hajanaisuus eivät voi rajatulla hankkeella muuttua. Hanke on kuitenkin toiminnallaan luonut uutta yhteistyöverkosta jatkokehityksen pohjaksi.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tähän lukuun on koottu yhteenveto tuotetuista palveluista sekä keskeisimmät johtopäätökset.

5.1 Tuotettujen palveluiden yhteenveto

Seuraavaan taulukkoon on koottu ohjelmassa tuotetut palvelut. **Taulukossa on arvioitu palvelujen tuottamien (tuottavuus)hyötyjen suuruutta hyödynsaajille – arvio ei kuvaa hankkeen tai palvelun onnistumista.** Jokin palvelu voi olla erinomainen palvelu, mutta tämä erinomaisuus ei tarkoita välttämättä, että palvelu tuottaa tuottavuushyötyjä.

Etäpalvelu	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio hyödyistä
Etäpalvelu palvelupisteissä	Kansalaiset Viranomaiset	Matka-ajan säästö Käsittelyn nopeutuminen	 Käyttäjämäärät hyvin vähäisiä
Etäpalvelun kotikäyttö	Kansalaiset Viranomaiset	Matka-ajan säästö Käsittelyn nopeutuminen	Palvelua ei otettu käyttöön

Kansalaisneuvonta	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio hyödyistä
Kansalaisneuvonta	Kansalaiset: viranomais-tietoa tai kontaktia etsi-vä ja verkkopalveluiden käytössä tukea tarvitse-vat. Viranomaisorganisaatiot: vähentää turhia kansa-laiskontaktointeja ja tu-kee kansalaisten verkko-palveluiden käyttöä.	Vähentää Hätäkes-kuslaitoksiin ohjautu-via puheluita. Hyöty tästä on melko hei-kosti osoitettavissa. Huolehtii monesta neuvonasta, vähentää turhia soittoja viran-omaisille. Tarjoaa sähköisten palveluiden keskitet-tyä tukea, kuormittaa virastoja yms. vä-hemmän.	 Kävijämäärä vähäinen, rajattu tietosisältö

Osallistumisympäristöt	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio (1-5)
------------------------	-------------	-------	-------------

Otakantaa.fi	Viranomaiset, kansalaiset tai muut toimijat, jotka haluavat kerätä kansalaisten näkemyksiä.	Palvelu tarjoaa laadukkaat työkalut mielipiteiden keräämiseen ja kyselyjen järjestämiseen.	
Kansalaisaloite - palvelu	Kansalaiset, jotka haluavat laatia kansalaisaloitteet	Helpottaa ja tehostaa kansalaisaloitteiden laatimista sekä kansalaisaloitteen kirjaamista. Kansalaisaloitteiden käyttäjämäärät ovat merkittävät.	
Kuntalaisaloite.fi	Kuntalaisaloite.fi-verkkopalvelussa voit tehdä palvelussa mukana oleville kunnille kuntalaisaloitteita sekä kannattaa ja seurata muiden tekemiä aloitteita.	Helpottaa ja tehostaa kuntalaisaloitteen tekemistä. Kuntalaisaloitteen käyttäjämäärät ovat jääneet odotetusta, arviointihetkellä aloitteita on tehty yli 1000. Yli 200 kuntaa mukana palvelussa.	
Lausuntopalvelu.fi	Lausuntopalvelu.fi tarjoaa julkishallinnon viranomaisille mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti.	Lausuntopalvelu helpottaa ja tehostaa lausuntojen pyytämistä ja lausuntojen antamista. Lausuntopalvelun käyttäjämäärät ovat jääneet odotetusta. Lausuntopalvelua käyttää tällä hetkellä yli 290 organisaatiota ja yli 400 henkilöä.	

Oppijan palvelut	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio hyödyistä
Opintopolku.fi - sivusto	Oppijat millä tahansa asteella Koulutuksen järjestäjät Opinto-ohjaajat	Eri koulutusasteita ja mahdollisuuksia koskevan kattavan ja ajantasaisen tiedon löytyminen yhdestä paikasta.	
Toisen asteen haku- ja valintapalvelut sekä haku perusopetuksen jälkeiseen opetukseen	Hakijat Koulutuksen järjestäjät	Haku- ja valintatietojen löytyminen yhdestä pisteestä Haku- ja valintavaiheen merkittävä tehostuminen	

		(suoritusrekisteri, tiedon-siirrot).	
		Koulutuksen järjestäjien oman työn helpottuminen kunhan käytössä olevien virkailijapalveluiden ominaisuudet lisääntyvät.	
Aikuiskoulutuksen hakupalvelut	Oppija	Aikuiskoulutuksen tarjonta ja haku on saatavilla yhdestä paikasta	 Aikuiskoulutuksen tarjonta on vakiintunut osaksi Opintopolku.fi –palvelua.
	Koulutuksen järjestäjät	Opintopolku.fi –tarjoaa näkyvän paikan koulutusten markkinointiin.	
ePerusteet sekä eOps-työkalu	Koulutuksen ja opetuksen järjestäjät	ePerusteet-palveluun on tuotettu ammatillisen perustutkintojen perusteet sekä yleissivistävän koulutuksen osalta esiopetuksen ja perusopetuksen sekä lisäopetuksen opetussuunnitelmien perusteet sähköisessä ja rakenteistetussa muodossa Ops-työkalu: mahdollistaa paikallisen opetussuunnitelman laatimisen seutukunnallisena, kuntakohtaisena tai koulukohtaisena. Ops-työkalun avulla opetuksen järjestäjä voi laatia, julkaista ja päivittää perusopetuksen opetussuunnitelmansa sähköisesti. Tämä helpottaa merkittävästi koulutuksen ja opetuksen järjestäjien työtä.	
Ilmoittautuminen esi- ja perusopetukseen	Palvelut eivät toteutuneet suunnitellusti sillä palveluiden määrittelyssä on toivottu keskitettyä		

seen sekä Opintojen suunnittelun palvelut eHops	tyä toteutusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on toistaiseksi linjannut, että tähän ei ole resursseja. .	
Suoritusrekisteri	Edellä mainitut palvelut	Suoritusrekisteri luo pohjan haku- ja valintavaiheessa tapahtuville tietojen siirroille.



Rypk	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio hyödyistä
Asuntojen vuokratietopalvelu	Vuokra-asunnon hakijat	Tietoa vuokratasoista	 Kävijämäärä vähäinen, rajattu tietosisältö
Lupapiste-palvelu	Lupien hakijat Lupien myöntäjät	Lupien hakuprosessin sujuvoituminen ja tehottominen Tietoa ja neuvoja luvista	
Harava-palvelu	Paikallisviranomaiset	Parempaa tietoa suunnitteluun	 Käyttäjämäärä vähäinen, käyttäjillä vaihtoehtoisia ratkaisuja
Liiteri-tietopalvelu	Kansalaiset, viranomaiset, asiantuntijat	Tietoa elinympäristön laadusta ja suunnitelmista	Pilottikäytössä
ARA-tuet määrärahojen käsittelyjärjestelmä	Kunnat, ARA	Määrärahojen käsittelyprosessin parempi hallinta ja seuranta	

Yrityksen palvelut	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio hyödyistä
Palkka.fi	Palkkaa tai työkorvausta maksaville yrityksille, yhdistyksille ja kotitalouksille	Tukee palkanmaksajan prosessia. Julkaistu 2007, edelleenkehitetty SADe-rahoituksella. 08/2015 käyttäjinä n. 60 000 yritystä ja yli 100 000 kotitaloutta.	

opi.palkka.fi	Opiskelijoille, opettajille ja palkanmaksajille palvelun opetuskäyttöön.	Palvelun käytön harjoittelu. Käyttäjämäärälle ei ole asetettu tavoitetta. Epävirallisesti on arvioitu, että käyttäjiä olisi n. 2 000/vuosi,	 Ei käytössä kaikissa oppilaitoksissa.
Palkkalaskuri	Palkkaa tai työkorvausta maksaville yrityksille, yhdistyksille ja kotitalouksille	Ei ole asetettu tavoitteita eikä käsitelty kustannus-hyöty-analysissä. Arvioi palkkakulut sivukuluineen. Ei tietoa käyttäjämäärästä.	
Oma Yritys-Suomi -palvelu	Yrityksen perustajalle Yrittäjälle	Yrityksen suunnittelun ja rahoituksen haun tukityökalu. Julkaistu 05/2013. Käyttäjiä 08/2015 mennessä 17 000, vuosittainen tavoite on n. 30 000.	 Käyttäjämäärän vähäisyys, käyttäjien lisääntyessä hyöty vahvistuu
Asiakaspalvelun Oma Yritys-Suomi -työtila	Yritysneuvojat	Eri kanavilla annettun asiakaspalvelun tueksi. Käyttöön otettu 01/2015.	 Käyttäjämäärän vähäisyys, käyttäjien lisääntyessä hyöty vahvistuu
Ilmoitin/Jakelin	Yritykset Vlranoamais-organisaatiot	Tiedonvaihtoon viranomaisten ja yritysten välillä. Valmistunut 2014, kehitysosuus valmistumatta.	 Ei ole valmistunut kokonaan

Sote	Hyödynsaaja	Hyöty	Arvio hyödyistä
Asiakaspalvelukyselyt	Palveluntuottajat, palautteen saajina Kansalaiset palautteeseen perustuvan paremman palvelun saajana	Palvelu on käytössä neuvola- ja suun terveydenhuollon palveluissa.	 Kysely tulisi laajentaa koskemaan muita palvelulajeja
Turvallisen viestinvälityksen ratkaisut	Kansalaiset Palveluntuottajat	Hankkeessa on pilotoitu Kansalaisen asiointitiliä sote-sektorilla ja tehty toiminnalliset määrätykset.	 Ratkaisut tulisi ulottaa koskemaan kahden pilotin lisäksi muita organisaatioita

Palveluvaka.fi	Kansalaisille Ammattilaisille ja palveluntuottajille palvelunohjauksen ja kehittämisen tueksi	Palvelu on käyttöön- otettu 08/2015, lan- seeraus loppuvuonna.	
Omahoitopolut.fi	Kansalaisille oma- hoidon tueksi Ammattilaisille, vähentää neuvon- tatyötä	Lanseeraus alkanut 09/2015. Kävijämäärä 10/2015 50 000. Kos- ka valmistunut aivan loppuosassa ei saavu- tettavia hyötyjä vieä täysimääräisesti to- dennettu.	
Spontaani asiakas- palaute (kehittäjäkumppani- hanke)	Palveluntuottajat, palautteen saajina Kansalaiset pa- lautteeseen perus- tuvan paremman palvelun saajana	Pilotoitu ja käyttöön- otettu kahdessa sai- raanhoitopiirissä	 Ratkaisut tulisi ulottaa koske- maan kahden pilotin lisäksi muita organisaatioita
Mielenterveystalo (kehittäjäkumppani- hanke)	Kansalaiset, oma- hoitoa	Palvelu on ollut ole- massa jo ennen osal- listumista hankkee- seen. Hake on tukenut käyttönoton laajen- tamista valtakunnalli- seksi palveluksi. Vuo- dessa n. 400 000 is- tuntoa. Hyödyt varhaisvai- heen avun tunnista- misesta ja lääkäri- käyntien vähenemi- sestä. Sote-hankkeen osuus onnistumisessa on melko pieni, liittyy viestintään ja levi- tämiseen.	
Palveluseteli- ja os- topalvelu (PSOP) (kehittäjäkumppani- hanke)	Kansalaiset Kunnat Palveluntuottajat	Hyödyt palvelusetelin myöntämisen ja käsit- telyn kuluista. Käytössä vasta seit- semässä kunnassa, palvelua levitetään vuoden 2015 lopussa.	 Ratkaisua tulisi levittää muihin kuntiin.

Asiointitili (kehittäjäkumppani- hanke)	Kuntalaiset asiointitilin käyttäjinä Sairaanhoidopiiri palvelun järjestäjänä	Pilotoitu ja käytössä HUS:ssa. Sote-hanke on tukenut pilotointia.	 Ratkaisua tulisi levittää muihin sairaanhoitopiireihin.
@Sosiaalipalvelu (kehittäjäkumppani- hanke)	Kuntalaiset sosiaalipalvelujen käyttäjänä Kunnat, palvelun tarjoajana	Pilotoitu yhdessä kaupungissa. Levittämisestä ei ole suunnitelmia. Ei ole käsitelty kustannus-hyöty-analyysissä.	 Ratkaisua tulisi levittää muihin kuntiin.
Sähköinen ajanvaraus (kehittäjäkumppani- hanke)	Kuntalaiset monipuolisen ajanvarauksen myötä Kunnat palveluprosessi automatisoinnin myötä	Hyödyt henkilötyövoiman säästön ja ajanvarausprosessin nopeutumisen kautta sekä kansallisen tason yhtenäisen ratkaisun myötä.	

5.2 Johtopäätökset

Seuraavaan on koottu SAdE-ohjelman riippumattoman loppuarvioinnin keskeisimmät johtopäätelmät.

Ohjelma on vahvistanut sähköisten palveluiden merkitystä julkishallinnossa

SAdE-ohjelman nosti ensimmäistä kertaa sähköisten palveluiden systemaattisen ja kattavan kehittämisen julkishallinnon agendalle. Ohjelman alkuperäisenä tavoitteena oli sähköistää ”kaikki merkittävät julkiset palvelut”. SAdE-ohjelman myötä sähköisten palveluiden kehittämisen painoarvo myös vahvistui hallinnossa ja ohjelman kautta on ohjattu merkittävästi rahoitusta uusien sähköisten palveluiden kehittämiseen. Rahoituksen ohella valtiovarainministeriön koordinoiman ohjelman tuoma painoarvo palveluiden kehittämiseksi on koettu erittäin tärkeäksi. Ohjelman alkuvaiheessa ohjelman alle kuului myös laajempia sähköisten palveluiden kehittämiseen liittyviä kokonaisuuksia, kuten tietohallintolaki, jotka loivat pohjaa kaikelle myöhemmälle kehitystyölle.

Tavoitteet saavutettiin, mutta hyödyt ovat odotuksia vähäisempiä

Lähes kaikki palvelut valmistuivat ohjelmakauden aikana ja hankkeet saavuttivat keskeisimmät tavoitteensa. Iso osa palveluista kuitenkin viivästyi alkuperäisestä aikataulusta ja hankkeiden hyödyt jäivät oletettua vähäisemmiksi. Useiden hankkeiden hyötyjä yliarvioitiin ohjelmassa tehdyissä kustannushyötyanalyysissä. Erityisesti kävijä/käyttäjämääriä koskevat oletukset osoittautuivat monen palvelun kohdalla ylioptimistiseksi. Yksi osatekijä hyötyjen odotettua heikommassa realisoitui.

tumisessa oli palveluiden omistajuuden, käyttöönoton ja levittämisen liian myöhäisen vaiheen suunnittelu. Sähköisten palveluiden ylläpitoa ja kehittämistä ei ole integroitu muuhun palvelutuntoon vaan se on jäänyt useassa tapauksessa erilliseksi palveluksi.

Useat ohjelmaan valitut palvelut vastasivat heikosti ohjelman tavoitteisiin

SADe-ohjelman alkuperäisenä tavoitteena oli tuottaa "asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkishallinnon kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia palvelukokonaisuuksia". Ohjelman toimeenpanossa painotettiin voimakkaasti rahoitettujen hankkeiden tuottamia kustannushyötyjä ja tuottavuusnäkökohtia. Näiden tavoitteiden näkökulmasta rahoitettujen hankkeiden vuosina 2009 ja 2010 tehty valintaprosessi ei kuitenkaan täysin onnistunut. Hankkeiden valinta oli koko ohjelman onnistumisen kannalta kaikkein kriittisin yksittäinen päätös. Tämän jälkeen palveluilla potentiaalisesti aikaansaataville hyödyille pystyttiin tekemään enää vähän. Ohjelmaan tuli useita palveluita, joilla ei tuoteta lainkaan tai vain vähäisesti kustannussäästöjä julkiseen hallintoon. Tämän seurauksena ohjelmaan tehty 70 miljoonan euron investointi ei tuonut niin laajoja hyötyjä, kuin mitä ohjelmalla lähdettiin hakemaan.

Ohjelmataason toiminnan merkitys ja hyödyt jäivät lopulta odotuksia vähäisemmäksi

SADe-ohjelma lähti luomaan uudenlaista sähköisten palveluiden kehittämisen tapaa julkiseen hallintoon. Ohjelman lähtökohdissa keskeisessä asemassa oli poikkihallinnollisuus: ohjelman tarkoituksena oli koota sekä ministeriöt että kunnat yhteistyössä luomaan uusia sähköisiä palveluja. Nämä ohjelman lähtökohdat puolsivat vahvaa ohjelmamaista kehittämisotetta, vaikka erityisesti sektoriministeriöissä katsottiin, että ohjelman tulisi olla puhtaasti rahoitusinstrumentti. Ohjelman kuluessa poikkihallinnollinen ja eri palvelut yhdistävä tekemisen taso kuihtui pois. Tämä oli seurausta paitsi vahvasti siiloutuneesta ministeriörakenteesta niin myös ohjelman tietoisista päätöksistä (tutkijapalveluiden karsiminen) ja yhteisien toimintamallien kehittämiseksi tehdyn työn vähäisistä vaikutuksista hankkeisiin. Ohjelmataason keskeisimmäksi toimintamuodoksi jäi hankkeiden seuranta- ja kontrollointi.

Ohjelmaa johdettiin systemaattisesti, mutta suunnittelun ja raportoinnin prosessit olivat ylimitoitettuja

Ohjelman toimeenpano, rakenteet ja ohjelmajohtamisen käytännöt ovat ohjelman kuluessa selkiytyneet merkittävästi. Sade-tiimi on tukenut hankkeiden systemaattisten suunnittelu- ja seurantamallien kehittämistä. Suunnitteludokumentaatiota ja raportointia voidaan kuitenkin pitää monelta osin ylimitoitettuna. Se on osin palvellut lähinnä raportoinnin itsensä tarpeita, ei hankkeiden tuloksellista eteenpäin viemistä. Tavoitteiden ja raportoitavien asioiden välillä puuttuu usein myös yhteys: raportoinnissa seurataan asioita, jotka eivät kerro asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Ohjelman tavoiteasetanta ohjasi monitasoiseen yhteistyöhön, mutta yhteistyöstä saavutettavissa olevia hyötyjä ei saavutettu täysmittaisesti

Vuoden 2009 toteuttamissuunnitelmassa asetettiin ohjelman tavoitteeksi toteuttaa poikkihallinnollisia palvelukokonaisuuksia. Tämä tavoite kariutui merkittävässä määrin jo palveluiden valintaan: palvelut noudattivat varsin tiukasti hallinnonalarajoja. Hallinnonalojen sisäistä tiedonvaihtoa pyrittiin vahvistamaan asettamalla jokaiselle hankkeelle klusteriryhmä. Näiden toimivuus ja aktiivisuus on kuitenkin vaihdellut eivätkä ne tyypillisesti ole tuoneet odotettua lisäarvoa organisaatioiden rajat rikkovaan työskentelyyn. Hallinnon rajojen ylittäminen oli odotettua vaikeampaa eikä ohjelmalla käytössä olevilla keinoilla tähän juuri pystytty vaikuttamaan. Nyt päättyvä ohjelma on kuitenkin luonut erittäin hyvää pohjaa yhteistyölle jatkossa.

Ministeriötaso ei useimmissa tapauksissa sovi kuntalaisten ja yritysten sähköisten palveluiden kehittämiseen

Ministeriöiden tulisi luoda edellytyksiä sähköisten palveluiden kehittämiselle varsinaisen palveluiden suunnittelun ja tuotannon sijaan. Hallinnon rakenteet ja toimintatavat jäykistävät kehittämistyötä, kun sähköisen palvelutuotannon tulisi olla pilotointien ja nopeiden käyttöönottojen ketterää kehittämistä yhdessä toteuttavien yritysten ja käyttäjien kanssa. Pitkät kehittämisprosessit eivät pysty vastaamaan käyttöönottajien ja loppuasiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Ministeriöt ovat myös useissa tapauksissa liian kaukana palveluiden asiakkaista. Irrottamalla palvelutuotanto niiden järjestämisvastuussa olevista organisaatioista, myös palveluiden omistajuus ja kiinnostus saavutettavista hyödyistä laimenevat. Tämä taas heikentää palveluiden tarpeisiin vastaavuutta. Ohjelmassa syntyviä palveluita on useissa tapauksissa jouduttu 'kauppaamaan' käyttöönottaville organisaatioille, sen sijaan että ne nähtäisiin välittömästi käyttöönotettavina ratkaisuna tunnistettuun tarpeeseen.

Ohjelman saavutettavissa olevia hyötyjen varmistamiseksi palveluiden omistajien tulee edelleen tehdä satsauksia palveluiden levittämiseen

Iso osa palveluista on valmistunut viimeisenä ohjelmavuonna. Näiden jalkauttamisprosessi jää joko kokonaan kesken tai niiden levittämistä voitaisiin vielä merkittävästi vahvistaa. Kohtuullisilla lisä-satsauksilla viestintä-, markkinointi- ja koulutusresursseilla lisättäisi ohjelman vaikuttavuutta vielä merkittävästi. Vastuu levittämisestä ohjelman päätyttyä on palveluiden omistajilla.

5.3 SAdE-ohjelman tarkastelu hallituksen digitalisaatiota koskevien painopisteiden valossa

Seuraavassa on tarkasteltu hallitusohjelman digitalisointia koskevia teemoja SAdE-ohjelman arvioinnin tuloksiin ja oppeihin peilaten. Tämä luku ei varsinaisesti sisälly arviointiin, vaan on arvioinnin seurantaryhmän toiveesta ja antamista teemoista tehty tiivis arvioitsijoiden näkemys.

Kilpailukyky

ICT-ratkaisujen hankinnat – Ohjelman vuoden 2009 toteutussuunnitelmassa oli linjattu ohjelmassa käytettävän innovatiivisia hankintamenetelmiä. Hankinnat toteutettiin kuitenkin pääosin perinteisillä kilpailutusmalleilla. Iso osa budjetista on mennyt ostopalveluihin. Innovatiivisilla hankintatavoilla näihin investointeihin voidaan tuoda vipua, joka luo panostusta suuremman kannusteen markkinoille tuotekehitykseen ja julkishallinnon tarpeita palvelevan liiketoiminnan kehittymiseen. Tulevaisuudessa sähköisten palvelujen kehittämisessä innovatiiviset hankintatavat ovat avainasemassa. Näistä ei vielä SAdE-ohjelmassa saatu kokemuksia.

Asiakaskeskeisyys/Käyttäjälähtöisyys

Kehittäminen asiakasrajapinnassa, yhteistyössä – Vaikka sähköisten palveluiden tuotanto mahdollistaa keskitetyn kehittämisen ei kehittämistä saisi viedä liian kauas palveluiden loppukäyttäjistä. Ministeriö- tai virastotaso ovat tyypillisesti liian kaukana palveluiden tulevien käyttäjien todellisesta tarpeesta. Käyttäjät ovat yhä useammin valmiita myös yhteiskehittämiseen ja sisällön tuotantoon palvelun tuottajien kanssa. Osallistamisen ja yhteissuunnittelun mahdollisuudet tulisi huomioida heti tarpeen tunnistamisesta alkaen.

Omistajuus – Palveluita tulisi tuottaa vain käyttäjien aitoon tarpeeseen, tällöin palveluille löytyy luontevasti myös omistaja joka vastaa palvelun ylläpidosta ja kehittämisestä. Vaikka tuotanto olisi keskitetty, tulee käyttöönnottavien organisaatioiden kokea omistajuutta palveluista ja sitoa ne saumattomiksi osiksi omia toimintaprosessejaan ja palveluitaan.

Tuottavuus/tehokkuus

Tehokkuus palveluiden tuotannossa – Sähköiset palvelujen kehitystyön tulee olla nopeaa – hitaassa kehittämisessä teknologinen kehitys, markkinat ja käyttäjien tarpeet ehtivät muuttua radikaalisti. SAdE-ohjelmassa kauden pituus on todennäköisesti viivästyttänyt palveluiden valmistumista. Pitkä aikajänne ei ole vaatinut ketteriä toimintatapoja, vaan päinvastoin. Monessa tapauksessa tuotos-ten viivästymisen seurauksena rinnalle on syntynyt lähes vastaavia yritysten tuottamia palveluita tai jokin tekninen ratkaisu tai toimintamalli on vanhentunut toteutuksen aikana.

Tuottavuus ja tehokkuus palveluiden tavoitteena – Julkisella rahalla tuotettavien sähköisten palveluiden pitäisi perustua paitsi aitoon tarpeeseen niin myös realistisiin kustannus- ja hyötylaskelmiin. SAdE-ohjelmassa luotiin lähtökohdiltaan erinomainen malli kustannushyötylaskelmien laadintaan. Käytännössä laskelmat olivat kuitenkin jopa liian yksityiskohtaisia ja monipolvisia ("pyrittiin laskemaan sellaista joka ei ollut laskettavissa"). Monimutkaisuus ja kaikille ilmeinen epärealistisuus olettumuksissa vähensi merkittävästi laskelmien hyödynnettävyyttä. Tämä ei tarkoita sitä että kustannushyötylaskelmiin ei tarvitsisi satsata. Päinvastoin, nyt on paljon esimerkkejä hyvistä ja epäonnistuneista malleista. Laskentaa voitaisiin jatkossa tehdä nyt toteutettua kevyemmällä mallilla. Se ei tarkoita luotettavuudesta joustamista, vaikutus olisi todennäköisesti päinvastainen.

Määrätietoinen johtaminen

Strateginen kehittäminen – Sähköisten palveluiden tuotantoa tulee suunnitella ja johtaa strategisella tasolla vaikka niiden kehitystyö ja tuotanto olisi hajautettu. SAdE-ohjelmalla haluttiin taklata pirstaloitunutta ja päällekkäistä sähköisten palveluiden kehitystyötä kunnissa ja valtion hallinnossa. Ylimmän johdon sitoutuminen työhön on onnistumisen ehto. Vaikuttavat sähköiset palvelut muuttavat usein organisaatioiden toimintamalleja ja -prosesseja. Tämä työ jää helposti vajaaksi jos toteuttajat eivät saa riittävää tukea johdolta. Nyt muutamassa hankkeessa koettiin ettei työllä ole täyttä johdon tukea. Näin merkittävää rahoitusta vaatineiden muutosten toteuttaminen takelteli.

Rahoitus – Määrätietoinen johtaminen edellyttää että johtavalla taholla on ainakin jossain määrin mahdollisuus myös rahoittaa hankkeita; muutoin ohjausvaikutus voi jäädä vajaaksi. Hallinnonalojen sisäiselle ja niiden väliselle kehittämistyölle tulisi osoittaa myös jatkossa erillistä rahoitusta. Melko työlääksi koettu yhteistyö on luonut uusia toimintatapoja ja pohjaa jatkotyölle. Tämä mahdollisuus aitoon poikkihallinnollisuuden kehittämiseen pitäisi pystyä nyt käyttämään täysimittaisesti hyväksi.

Tuotantomallit – Ohjelma on ollut yhdistelmä keskitettyä ja hajautettua kehittämistä. Tämä lähtökohta on hyvä, palvelut tehdään siellä missä asiakkaat ovat mutta kuitenkin jossain määrin koordinoidusti eli yhteistyötä hyödyntäen.

Arvioinnissa nousi esiin useita näkemyksiä tulevaisuuden järjestämisen tuotantomalleista. Vahva keskittäminen nostettiin esiin mahdollisuutena, kukaan ei kuitenkaan enää nähnyt täyttä hajauttamista parhaana ratkaisuna. Hyvin usein nousi esiin myös ohjelmassa muutaman palvelun kohdalla menestyneeksi noussut malli ketterästä yhden tai muutaman kunnan tai vastaavan organisaation vastuuttamisesta. Tässä yhdistyy luonteva asiakas- ja tarvelähtöisyys sekä strateginen kehittämisenäkökulma. Jälkimmäinen integroituu malliin rahoituksen ja sen asettaman palvelun levittä-

misvastuun kautta. Kun palvelu tuotetaan muualla kun asiakasrajapinnassa hämärtyy aito tarve helposti. Tällöin ollaan nopeasti samassa tilanteessa kuin moni SADe-ohjelman palvelu, eli palvelulle ei välttämättä olekaan luontevasti käyttöönnottavia organisaatioita.

Yksi vaihtoehto yhdistää keskitettyä ja asiakasrajapinnassa tehtävää kehittämistä on rahoituksen ja palvelutuotannon tiukan ohjauksen irrottaminen toisistaan. Tällöin rahoitusta annettaisiin ennalta määritettyjen laatu- ja toimintamallikriteerien perusteella. Kuitenkin niin että käyttöönnottavat organisaatiot sitoutuvat työhön jossain määrin myös omalla rahoitusosuudellaan (tapauskohtaisesti tai keskitetyllä osuudella, vrt. valtionosuusmalli SADe-ohjelmassa). Joustava toteutus edellyttäisi eri käyttöönnottajaorganisaatioiden erityispiirteiden (esim. kunnan koko, toimintatavat) huomioimisen. Levittämismalli ja käyttöönottoon sitoutuminen olisi määritetty ennalta. Kaikkia rahoitettuja palveluita koordinoitaisi vain riittävillä hallinnollisilla toimilla, kuitenkin tietoa ja yhteisiä ratkaisuja systemaattisesti jakaen.

Yhden luukun -periaate

Palvelujen saavutettavuus – Ohjelmaa edelsi ajatus kahdesta sähköiset palvelut kokoavasta portaalista, toinen kansalaisille ja toinen yrityksille. Palveluiden suunnittelun käynnistyttyä ainoastaan yrityspalvelut jatkoivat tätä näkökulmaa. Palveluiden kokoaminen saavutettavuuden takia on tärkeä tavoite. Toisaalta palvelut ovat yhä useammin saavutettavissa usean reitin kautta ja yhden luukun -periaate on menettänyt jonkin verran merkitystään käyttötottumuksien muututtua. Tunnistautumis- yms. ratkaisujen takia palvelut on kuitenkin tärkeää järjestää niin että ne ovat helpokäyttöisiä. Vuonna 2014 käynnistetty KaPA-ohjelma ja uutta hallitusohjelmaa läpileikkaava digitaalisoitumisen tavoite ovat nostaneet asiakaslähtöisen yhden luukun -palveluperiaatteen kehittämisen lähtökohdaksi. Tässä onkin vielä paljon työtä. Esim. sote-sektorin palveluita tuotetaan hyvin hajanaisesti. Edelleen hallinnon yhteistyön vähäisyys ja kehittämisrahoituksen pirstaloituneisuus haittaavat jopa yhden hallinnonalan palveluiden koordinoitua ja asiakaslähtöistä tuotantoa.

LIITTEET

LIITE 1.

Haastatellut henkilöt

1. Hanna Koskela, *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus*
2. Harri Lahenius, *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus*
3. Mari Immonen, *Espoon kaupunki*
4. Katrina Harjuhahto-Madetoja, *Eteva*
5. Timo Reina, *Hämeen liitto*
6. Maire Ahopelto, *Kainuun maakuntayhtymä*
7. Heikki Lunnas, *Kuntaliitto*
8. Tanja Rantanen, *Kuntaliitto*
9. Jani Muhonen, *Lupapiste*
10. Pasi Laukka, *Oulun kaupunki*
11. Outi Lehmijoki, *Porvoon kaupunki*
12. Teija Järvelä, *Salon kaupunki*
13. Kaarina Vartiainen, *Suomen ympäristökeskus*
14. Benita Troberg, *Työ- ja elinkeinoministeriö*
15. Sirpa Alitalo, *Työ- ja elinkeinoministeriö*
16. Veli-Matti Laitinen, *Vaasan kaupunki*
17. Arja Terho, *Valtiovarainministeriö*
18. Marjukka Alaharja, *Valtiovarainministeriö*
19. Sami Kivivasara, *Valtiovarainministeriö*
20. Silja Hiironniemi, *Valtiovarainministeriö*
21. Ville-Veikko Ahonen, *Valtiovarainministeriö*
22. Marjukka Saarijärvi, *Valtiovarainministeriö*
23. Ira Alanko, *Valtiovarainministeriö*
24. Päivi Nurminen, *Valtiovarainministeriö*
25. Heli Parikka, *Valtiovarainministeriö*
26. Marko Puttonen, *Valtiovarainministeriö*
27. Hannu Korkeala, *Valtiovarainministeriö*
28. Joona Majurinen, *Ympäristöministeriö*
29. Pirjo Saksa, *Ympäristöministeriö*
30. Minna Linsamo, *Sosiaali- ja terveysministeriö*
31. Minna Lindqvist, *Sosiaali- ja terveysministeriö*
32. Pekka Varmala, *Sosiaali- ja terveysministeriö*
33. Sami Maksunen, *Valtiokonttori*
34. Jyri Tapper, *Valtiokonttori*
35. Teemu Virtanen, *Dimenteque*
36. Jani Muhonen, *Solita*
37. Kaarina Vartiainen, *SYKE*
38. Marjo Nurminen, *Vantaan kaupunki*

Lisäksi haastateltiin anonymisti seuraavien kuntien keskeiset osallistumisympäristöjä hyödyntäneet asiantuntijat:

- 39. Oulu
- 40. Salo
- 41. Kuopio
- 42. Tampere
- 43. Vantaa
- 44. Espoo
- 45. Helsinki
- 46. Porvoo

owalgroup