

KANSALLISEN
PALVELUARKKITEHTUURIN
TOTEUTTAMISOHJELMAN
ARVIOINTI

Loppuraportti

Sisällys

1	JOHDANTO	3
2	ARVIOINNIN TOTEUTUS	4
3	OHJELMATASO	5
3.1	Tavoitteet ja odotukset	5
3.2	Toimeenpano	8
3.3	Ohjaus- ja organisointimallit	13
3.4	Resurssit ja rahoitusmalli	16
3.5	Viestintä	18
4	HANKKEET	22
4.1	Palveluväylä	22
4.2	Palvelunäkymät	26
4.3	Sähköinen tunnistaminen	32
4.4	Roolit ja valtuudet	37
5	KAPA:AN LIITTYVÄT PALVELUT	42
5.1	Käyttöönottojen tilanne	42
5.2	Käyttöönottojen tavoitteet ja tavoiteltavat hyödyt	45
5.3	Käyttöönottoprosessien toteutus ja menestys	49
6	JOHTOPÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	52

1 Johdanto

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman (KaPA) arviointi on käynnistynyt tammikuussa 2016. Sen tarkoituksena on tukea KaPA-ohjelman toimeenpanoa. Tämä on ohjelman loppuarviointi.

Tämä arviointiraportti on kolmas raportti kokonaisuudesta, jossa on tarkasteltu KaPA-ohjelman ohjelma- ja hanketason toimenpiteitä myös keväällä ja syksyllä 2016. Arviointiraportin pohjana on keväällä 2016 työstetty nykytila-analyysi. Samoin kevään 2016 aikana laadittiin arvioinnissa hyödynnetty arviointimalli.

Raportin toisessa luvussa käsitellään lyhyesti arvioinnin tavoitteita ja toteutusta. Ohjelmaa on käsitelty kolmena kokonaisuutena, ohjelmataso, hankkeet ja liittyvät palvelut. Ohjelmatasoa käsiteltäessä teemoja ovat ohjelmaa koskeneet tavoitteet ja odotukset, toimeenpano, ohjaus- ja organisointimalli, resurssit ja rahoitusmalli sekä viestintä.

Hanke-osuudessa on käsitelty jokaista hanketta omissa luvuissaan, arvioiden näiden tavoiteasetantaa ja etenemistä. Lisäksi on esitetty arvio jokaisen hankkeen tulosten saavuttamisesta suhteessa hankkeelle asetettuihin tavoitteisiin. Neljännessä pääluvussa käsitellään KaPA:an liittyneitä palveluita käyttöönottojen tilanteen, tavoitteiden ja tavoiteltavien hyötyjen sekä käyttöönottoprosessien toteutuksen ja menestyksen näkökulmista.

Raportin loppuksi on esitetty arviointiraportissa esitettyihin havaintoihin ja päätelmiin perustuvat johdopäätelmät ja suositukset. Lisäksi viimeisessä luvussa on arvioitu ohjelman kolmen päätavoitteen toteutumista.

2 Arvioinnin toteutus

Arvioinnit muodostavat jatkumon, loppuarvioinnissa on huomioitu myös kahden edellisen arvioinnin materiaalit.

Arvioinnissa keskitytään kolmeen teemaan:

1. Ohjelman hyödyt, tulokset ja vaikutukset: Tämän osion tarkoituksena on tuottaa vastauksia siihen, saavuttaako ohjelma sille asetetut vaikuttavuus- ja tuottavuustavoitteet.
2. Ohjelman ohjaus ja organisointimallin tarkoituksenmukaisuus: Tässä arvioidaan ohjaus- ja organisointimallin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta suhteessa ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin.
3. KaPA-ohjelmassa toteutettavat palvelut: Palveluiden osalta arvioidaan toteutusprosessia, toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ja saavutettavia hyötyjä.
4. KaPA:an liittyvät palvelut: Tavoitteena on arvioida KaPA:n tarjoamien palveluiden käyttöönotosta tai näihin liittymisestä saavutettavaa hyötyä. Samoin arvioidaan liittymisen kustannuksia, resursseja ja esimerkiksi toimintatapoja.

Ohjelman toteutusta ja tuotoksia käsitellään myös hankkeittain.

Arvioinnin menetelmät

Arviointimenetelmät muodostavat jatkumon. Tässä loppuraportissa on hyödynnetty syksyllä 2017 tehdyn aineistokeräyksen lisäksi myös keväällä ja syksyllä 2016 tuotettua dataa. Ohjelmatason toimenpiteinä arvioinnissa on toteutettu aineistoanalyysiä sekä ohjelmatason haastatteluja ohjelmaryhmän, strategisen johtoryhmän, muiden keskeisten organisaatioiden edustajien, kaupunkien sekä teknologiatoimittajien kanssa. Arvioinnissa toteutettiin sähköiset kyselyt virastoille ja ministeriöille sekä kunnille. Virastojen ja ministeriöiden kyselyyn saatiin yhteensä 32 vastausta ja kuntien kyselyyn 98. Vertailuaineistona toimivaan vuoden 2016 kyselyyn kunnille saatiin 82 vastausta. Kaikissa kyselyissä on kysymyskohtaista vaihtelua vastaajamäärissä ja kyselyihin on voinut vastata useampi henkilö samasta organisaatiosta.

Hanketason toimenpiteinä arvioinnissa toteutettiin aineistoanalyysi sekä hankepäälliköiden, hankkeiden omistajien sekä muiden mahdollisten avainhenkilöiden haastattelut.

Vuoden 2016 syksyllä toteutettiin 9 liittyneiden hankkeiden case-analyysiä. Tänä syksynä caseja oli 8. Lisäksi käyttöönotot nousivat merkittäväksi teemaksi myös ohjelmatason haastatteluissa ja kyselyissä. Osa ohjelmatason haastateltavista edusti myös organisaatioita, jotka ovat toteuttamassa tai toteuttaneet KaPA-liityntöjä.

3 Ohjelmataso

Ohjelmatasoa käsitellään tavoitteiden ja odotusten, toimeenpanon, ohjaus- ja organisaatiomallin, rahoituksen, resursoinnin ja viestinnän näkökulmista.

3.1 Tavoitteet ja odotukset

Yhteenvedo arviointihavainnoista koskien tavoitteita ja odotuksia

- » Ohjelman tavoitteita on pidetty oikeina tai vähintään toimintaa oikeaan suuntaan ohjaavina.
- » Tavoitteista yleisesti vähiten keskeiseksi on nähty yritysmahdollisuuksien luominen. Tämä näkökulma on jäänyt toteutuksessakin taustalla.
- » Kansallisen palveluarkkitehtuurin syntyminen itsessään nähdään erittäin arvokkaana tavoitteena.

KaPA-ohjelman tavoitteena on ollut:

1. Yksinkertaistaa ja helpottaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomaisten kanssa ja tehdä siitä turvallisempaa.
2. Edistää julkisen hallinnon avoimuutta ja parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua.
3. Mahdollistaa sähköisten palvelujen kustannustehokkuus.
4. Parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.
5. Edistää yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja.
6. Tukea kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa ja luomalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille.

Tavoitteille on asetettu lisäksi mittareita KaPA-ohjelman alkuaikana ja näitä on myöhemmin päivitetty vuonna 2016. Tässä mittaus suunnitelmassa on todettu, että mittaukset tehdään ohjelman aikana puolivuositain (alkaen Q3/2016) ja ohjelman jälkeen vuosittain. Näihin mittareihin ei kuitenkaan haastatteluissa viitattu, vaan keskustelu kulki yleisten tavoitteiden tasolla. Kustannus-hyöty -analyysihin perustuvia mittauksia ei ole ohjelmassa tehty.

"Tavoitteet ovat huomattavasti konkretisoituneet alkuperäisestä. Korkealentoiset tavoitteet ovat tulleet lähemmäs maan kamaraa. Mutta kaikki ylevät tavoitteet digitalisaatiosta tietenkään eivät täyty. Kun tavoitteet on laitettu pilviin, niin voi tavallaan tuntua, ettei olla saavutettu. Mutta ne konkretisoituneet realistiset tavoitteet ovat toteutuneet."

Ohjelman tavoitteita on pidetty oikeina tai vähintään toimintaa oikeaan suuntaan ohjaavina. Vaikka tavoitteita ei ole voitu täysin saavuttaa yhdessä ohjelmassa, on tavoitteiden nähty kuitenkin ohjaavan toimintaa oikealla tasolla ajattelemiseen ja kokonaiskuvan ymmärtämiseen.

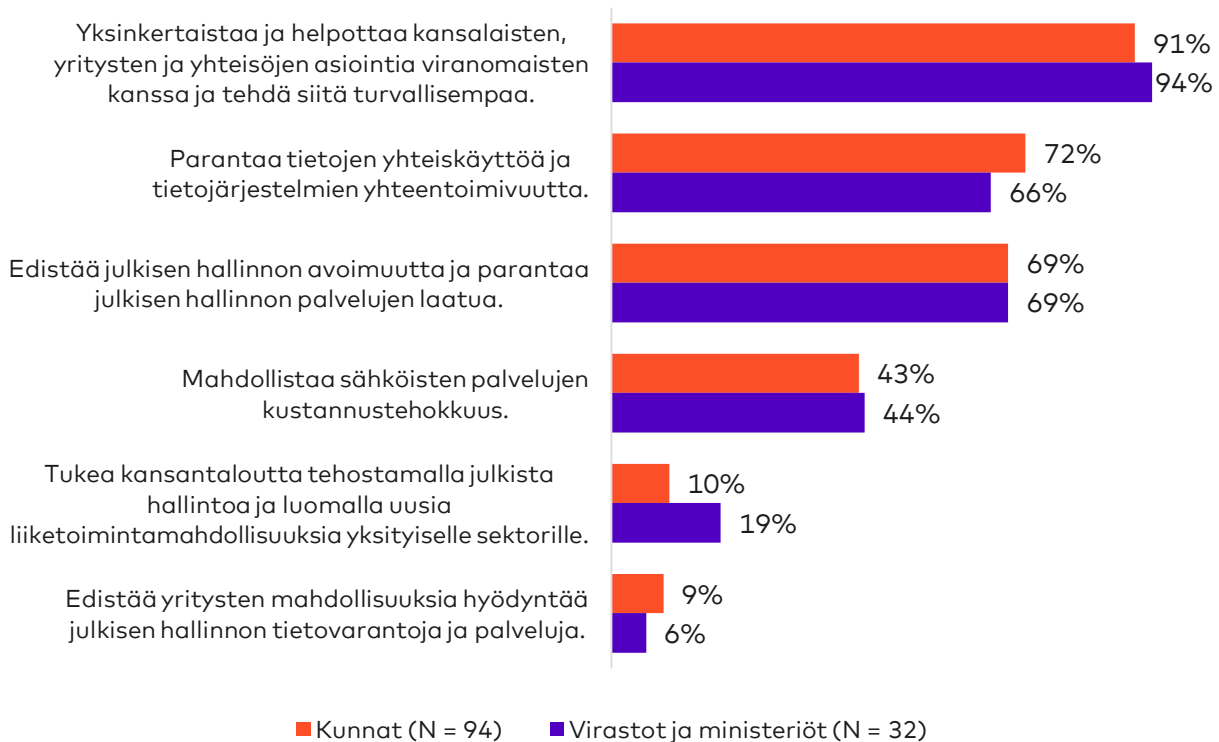
Samanaikaisesti tavoitteiden nähdään kuitenkin olleen hyvin ylätasoisia ja siten liian epäkonkreettisia tavoiteasetantana. Tavoitteiden nähdään kuitenkin selvästi konkretisoituneen koko ohjelman toteutuksen ajan. Vaikka tämä konkretisoituminen nähdään yleisesti erittäin hyvänä asiana, totesi eräs haastateltava, että tämä konkretisoituminen on osin näyttäytynyt myös tavoiteasetannan liudentumisena alkuperäisistä kunnianhimoisista tavoitteista. Näkemykset ohjelman avainhenkilöidenkin kesken vaihtelevat siinä, kuinka paljon tavoitteiden koetaan muuttuneen ohjelman aikana.

Ylätasoinen tavoitteiden taso ei mahdollista monen haastatellun mukaan kovin tarkkaa arviointia siitä, missä määrin tavoitteet on saavutettu. Osa haastatelluista olisikin kaivannut nykyistä tarkempia määrällisiä mittareita tavoitteille kuten myös saavutettaville hyödyille. Erityisesti tavoite mahdollistaa sähköisten palvelujen kustannustehokkuus nähdään tärkeäksi tavoitteeksi, mutta haastavaksi arvioida.

Virastojen, ministeriöiden ja kuntien näkemys siitä, mitkä KaPA-ohjelman tärkeimmät tavoitteet ovat, ei ole juuri muuttunut ohjelman toteutuksen aikana. Koko julkishallinnon näkemys on myös hyvin jaettu. Kuvassa 1 on esitetty rinnakkain virastojen ja ministeriöiden sekä kuntien näkemys siitä, mitkä ovat olleet KaPA-ohjelman kolme tärkeintä tavoitetta. Verrattuna ohjelman alkuvaiheessa keväällä 2016 tehtyyn vastaavaan kyselyyn näkemys ohjelman sähköisten palvelujen kustannustehokkuuden mahdollistamisen tärkeydestä on hieman laskenut kuntien arvioissa ja kasvanut puolestaan virastojen ja ministeriöiden arvioissa. Virastot ja ministeriöt arvioivat tällä hetkellä myös yritysten merkityksen selvästi vähäisemmäksi kuin alkuvaiheen arvioinnissa.

Mitkä ovat mielestäsi olleet KaPA-ohjelman kolme tärkeintä tavoitetta?

Prosenttia vastaajista, jotka ovat valinneet kohdan kolmen tärkeimmän tavoitteen joukkoon.



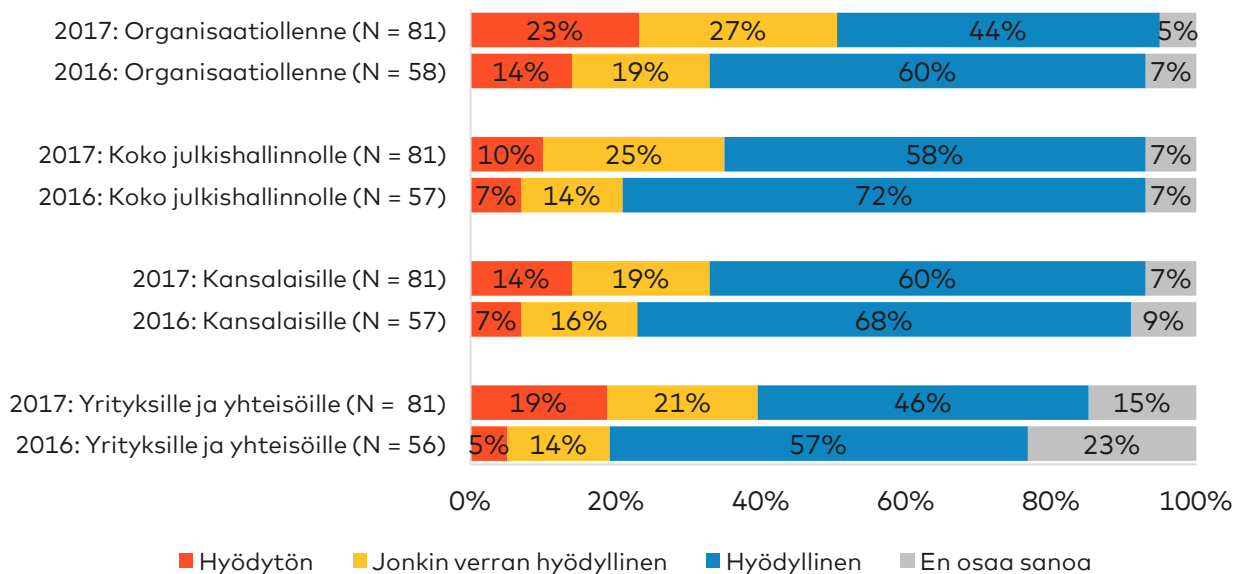
Kuva 1. Kuntien ja ministeriöiden näkemys KaPA-ohjelman tärkeimmistä tavoitteista ohjelman loppukaudella.

Tavoitteista liiketoimintamahdollisuuksien luominen yrityksille on jäänyt haastateltujen mukaan alkuperäisiä tavoitteita selvästi vähäisemmälle painoarvolle. Yritysten nähdään ylipäätään jääneen taka-alalle. Yritystulosten koetaan realisoituvan ohjelmaa pidemmällä aikavälillä. Tämä roolin väheneminen on ollut myös suunniteltua, sillä muiden tavoitteiden täyttyminen on nähty ensivaiheessa keskeisimmiksi.

Hankkeen toteutuksessa hyvin keskeisessä roolissa olleet toimijat arvioivat usein, että käyttöönottolle alkuvaiheessa olleet odotukset ovat olleet epärealistisia. Käytännön toiminnassa vähemmän olleet henkilöt arvioivat näin hieman harvemmin. Erityisesti käyttöönottojen suhteen osa haastateltavista on ollut yllättynyt siitä, ettei julkishallinnon kiinnostus ohjelmassa syntyneitä palveluita kohtaan ole ollut yhtä suuri kuin heidän oma odotuksensa on ollut.

Julkishallinnon kiinnostus palveluja kohtaan näkyy välillisesti myös kyselyn tuloksissa. Sekä virastot ja ministeriöt että kunnat arvioivat lähtökohtaisesti KaPA-ohjelmassa syntyneiden palveluiden hyötyä suuremmaksi koko julkishallinnolle kuin omalle organisaatiolleen. Lisäksi arvio ohjelmassa syntyneiden palveluiden hyödyllisyydestä on nyt ohjelman loppuvaiheessa kriittisempi, kuin mitä se on ollut ohjelman alkuvaiheessa, joskin palvelujen hyöty edelleen tunnustetaan kokonaiskuvana kohtuullisen hyvin. Kuva 2 esittää vertailuna kuntien arvion KaPA-ohjelman hyödyllisyydestä syksyllä 2016 ja syksyllä 2017.

Kuntien arvio KaPA-ohjelman ja siinä syntyneiden palveluiden hyödyllisyydestä syksyllä 2016 ja syksyllä 2017



Kuva 2. Kuntien arvio KaPA-ohjelman ja siinä syntyneiden palveluiden hyödyllisyydestä kokonaisuudessaan syksyllä 2016 ja syksyllä 2017.

Kokonaisuudessaan tässä loppuarviointivaiheessa toimijoiden odotukset KaPA-ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta olivat kriittisempiä kuin aiemmissa arvioinneissa. Ohjelman aikana saavutetut tulokset alkavat tulla näkyviin, samoin kuin ne kokonaisuudet, joiden kehittäminen jää ohjelman jälkeiselle ajalle. KaPA-ohjelman jälkeiseen aikaan suhtaudutaan varovaisin odotuksin. Monelle julkishallinnon edustajalle jatkokehittämisen toimintamalli on vielä epäselvä.

Monen tavoitteen nähdään lopulta syntyvän yhden päätavoitteen onnistumisen kautta eli toimivan perusinfra saavuttamisen kautta. Tähän tavoitteeseen on pystytty lähes kaikkien haastateltujen mukaan vastaamaan kohtuullisen hyvin. Vaikka viestit-palvelu ei kuulu KaPA-ohjelmaan nähdään sen myöhästyminen kuitenkin kokonaisuuden kannalta erittäin ongelmallisena, koska tältä palvelulta odotetaan muun muassa suurimpia kustannussäästöjä julkishallinnolle.

3.2 Toimeenpano

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien tavoitteita ja odotuksia

- » Ohjelmassa tuotetuista palveluista valtaosa on valmistunut vähintään suurin piirtein aikataulussa.
- » Ohjelma on saanut isot valtionhallinnon organisaatiot mukaan pääasiassa hyvin - palvelut eivät kuitenkaan kata kaikkia tarvittavia organisaatiota vielä, käyttöönottoja jatketaan ohjelmakauden jälkeen.
- » Käyttöönoton haasteena on se, että palveluita pidetään julkishallinnon kannalta hyödyllisinä, ei niitä koeta oman organisaation kannalta aivan yhtä hyödyllisiksi.

Hankkeiden tavoitteiden laajuus ja ylätasoisuus on toisaalta antanut tilaa suunnittelulle, mutta haastanut myös ajankäytön ja resursoinnin, koska konkreettinen toteutus on tarkentunut tekemisen myötä.

Ohjelma on pyrkinyt pysymään aikataulussa poikkeuksellisen vahvasti ja onnistunutkin tässä lähes kaikissa tapauksissa hyvin. KaPA-ohjelman johto on priorisoinut suunnitellussa aikataulussa pysymistä hyvin korkealle. Tämä onkin ollut erittäin tärkeää uskottavuuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Julkishallinnon digitalisaatiohanke on helppo leimata aiempien kokemusten perusteella toteutukseltaan venyväksi. Tiukka aikataulu on ollut erittäin tärkeää myös siksi, että digikehitys on kilpajuoksua ajankulun kanssa. Kansallisia ratkaisuja toteutettaessa on riskinä, että asiakasorganisaatiot ennättävät tehdä omia tuleville ratkaisuille rinnakkaisia tuotoksia ohjelmaa nopeammin.

Ketterän kehittämisen malli on tukenut tavoitteiden saavuttamista, mutta myös vaatinut kaikilta osapuolilta harjoittelua.

Ensimmäistä kertaa julkishallinnossa näin laajasti julkisia toimijoita koskevassa kehittämistyössä käytetty ketterän kehittämisen toimintamalli on tukenut hyvin tavoitteiden saavuttamista. Riittävä resursointi ja tiivis ja osittain toteutuksen kanssa samanaikainen suunnittelumalli on ainoa tapa vastata suuriin odotuksiin. Kuten edellä on todettu, on tuotosten valmistuminen ollut ohjelman uskottavuuden edellytys. Malliin kiinnitettiin erityisesti ohjelman puolesta välissä paljon huomiota, loppua kohden toimintamalli on vakiintunut eikä tätä juuri enää edes kommentoida. Myös hankkeissa on kokeiltu uudenlaisia tapoja organisoitua hyvin onnistuneesti.

Hankkeen toteuttajien asenteet ja ilmapiiri olivat alkuvaiheessa poikkeuksellisen myönteisiä ja tämä positiivinen vire on jatkunut pitkälti ohjelman loppusuoralle asti. Ohjelman toteutuksen ehdoton vahvuus on ollut sitoutunut ja osaava henkilöstö sekä ohjauksessa että operatiivisessa työssä. Tekijät ovat olleet kunnianhimoisia ja tämä on näkynyt myös työn tuloksissa. Alun innostuneisuutta on yleensä vaikeaa ylläpitää, mutta ohjelma onnistui tässä hyvin. Viimeisenä vuonna muutamien palveluiden

"Ollaan pystytty todistamaan, että ketterän kehittämisen malli toimii."

"Merkittävä tulos on se, että ollaan oikeasti saatu uskottavuutta hallinnolle. Oikeasti saatu asoita toteutettua ja näkyvyyttä, positiivisuutta. Aikataulussa on pysytty pääosin."

"Olisi voitu tehdä palvelu itsekin, mutta on ollut meille hyöty, että se on tehty kansallisesti keskitetty. Muuten meillä olisi kansallinen sillisalaatti. Palveluiden keskittäminen on 'the juttu'."

haasteet teknisessä toteutuksessa ja koko ohjelmaa läpäisevät ja ohjelmatyön loppuvaiheelle tyypilliset henkilöstömuutokset ovat hieman laskeneet hyvää tunnelmaa.

Sekä valtionhallinto että kunnat näkevät KaPA-ohjelmassa tuotetut palvelut pääasiassa hyödyllisiksi koko julkishallinnolle, mutta ei ihan niin hyödylliseksi omalle organisaatiolle. Kokemus ohjelman tuottamien palvelujen hyödyllisyydestä vaihtelee paljon. Erityisesti isot organisaatiot näkevät kaikille yhteiset palvelut hyötynä. Usein kuitenkin liittymisestä ei ole nähty suoraa hyötyä omalle organisaatiolle. Monissa pienemmissä organisaatioissa näkökulma on helposti tuotantolähtöinen asiakkaan saavuttamien hyötyjen näkökulman sijaan. Monissa tapauksissa hyöty realisoituu siitä, että asiakkaalla on yhdenmukaisesti toimivat sähköiset palvelut ja tämä vaatii palveluiden hyvin laajaa käyttöönottoa. Hyöty rakentuu siis asteittain, eikä tässä näkökulma ole välttämättä liittyvän organisaation. Hyödyllisyyden kokeminen on tärkeää liittymisen motivaation kannalta.

Hankkeet ovat rajanneet tarpeita ja tuotoksia hyvin, resursointi on kuitenkin ollut hankalaa koska moni asia on silti muotoutunut ja selkeytynyt toteutuksen myötä. Laajojen hankkeiden yksityiskohtainen suunnittelu on ollut alkuvaiheessa mahdotonta, koska ei olla vielä voitu tarkasti määritellä tulevia tarpeita. Hankkeiden toteutusratkaisut ovat täsmentyneet vaiheittain etenemisen myötä. Monet asiat ovat etenemisen myötä selkeyntyneet ja työmäärät ovat kasvaneet ennakoidusta. Hankkeissa on tehty paljon rajoituksia keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi, tämä on ollut erittäin tärkeä asia tulosten saavuttamiseksi. Silti toteutus suunnitelmiin on täytynyt sisällyttää useita uusia toimintoja, esim. mobiiliapplikaatiot, viesti- ja maksaminen ominaisuudet.

Vähän kärjistäen voidaan todeta, että hankkeet ovat keskittyneet ohjelmakauden aikaiseen tekniseen toteutukseen pitkäjänteisen asiakaslähtöisen vaikutusten korostamisen sijaan, poikkeuksia laajassa hankkeessa on totta kai. Hankemaisen toteutuksen vastuut ovat kiinnittyneet ohjelmakauteen. Konkreettisenä esimerkkinä tästä on se, etteivät hankkeet ole painottaneet riittävästi laadullisten ja määrällisten vaikutusten saavuttamista, vaan hankkeen teknisen toteutuksen valmistumista aikataulussa. Tämä on totta kai ollut täysin perusteltua, koska ilman ajallaan käyttöönotettuja ja luotettavasti toimivia palveluita koko ohjelma ei saavuta uskottavuutta. Toimintavarmuus on käyttäjien sitoutumisen edellytys. Käyttäjien saamisen varmistaminen operatiivisen toteutuksen rinnalla olisi vähentänyt nyt ohjelman loppukaudella todettavissa olevaa painetta käyttäjämäärien lisäämiseksi. Liian usein nykytilan haastetta kuitenkin kuvataan muna-kana-ongelmaksi. Yleisesti on usein todettu, että markkinointi ja käyttöönotot voidaan käynnistää vasta kun palvelut ovat valmiita. Tätä linjausta on perusteltu sillä, että ei ole haluttu luvata liikojä, antaa turhia odotuksia. Tunnettuutta on kuitenkin edistetty monella tavalla jo ennen palveluiden varsinaisia lanseerauksia. Esim. Suomi.fi:n kehitysversio avattiin kansalaisille jo vuonna 2015. Lisäksi mm. palvelutietovarannon käyttöönottoihin panostettiin jo vuoden 2015 alussa. Tämä on kuitenkin toimenpiteenä erilainen kuin kohdennettu markkinointi. Kohdennettu toteutusvaiheen kanssa päällekkäinen markkinointi olisi ehkä painottanut tavoiteltavaa vaikuttavuutta tuotosten ohella. Ohjelman loppuvaiheessa käyttöönottojen määrä on nyt noussut hyvin. Esimerkkinä on palvelutietovaranto, jonka käyttöönottoon panostettiin paljon heti lain voimaantulon jälkeen.

"Me ei lähdetty nolasta vaan pakkasen puolelta, kun valtion ICT-hankkeilla oli tietty imago."

"Vastaanottavien käsien puole vuoden vaihteen jälkeen, handoverin liittyviä riskejä. Vielä ei ihan vakuuttavaa tietoa tästä."

"Jatkuvan palvelun mallista olen huolissani. Kohta ollaan lokakuulla ja mulla ei ole vastausta siihen mitä jatkuvan palvelun malli tarkoittaa."

Näkemykset ohjelman asiakaslähtöisyydestä vaihtelevat paljon. Palveluiden tarpeisiin vastaavuus on kriittistä niiden käyttöönottamisen varmistamiseksi. Osa keskeisistä käyttöönottajista kuitenkin kritisoivat asiakaslähtöisyyttä. Monet keski- tai pienet organisaatiot ovat kokeneet, että KaPA-palvelut on räätälöity erityisesti isojen liittyvien volyympalveluiden näkökulmasta. Lähes päinvastaisia näkemyksiä on myös isoilla liittyjillä, palveluissa ei ole riittävästi huomioitu heidän tarpeitaan. On selvää, että palvelut ovat perustellusti kompromisseja monelta osin. Samoin liittyvien organisaatioiden näkökulmana on joissain tapauksissa ollut saada omaan tuotantoon suoraan sopivia palveluita, kun kansallisissa palveluissa näkökulmana on loppukäyttäjä ja loppukäyttäjän moninaiset tarpeet.

Ohjelma haastaa julkishallinnon pirstaloituneisuutta, virastojen ja kuntien vahvat omat tarpeet ja näkemykset eivät tue yhteistä brändiä. KaPA:n tarkoituksena on luoda yhteisiä palveluita valtionhallinnolle ja kunnille. Monia hankkeiden vaiheita on vaikeuttanut julkishallinnon digihankkeissa toistuvasti ongelmia tuonut valtiosektorin ja kuntien näkemysten ja tarpeiden keskinäinen erilaisuus. Hajautuneisuus näkyy esim. edellisessä kappaleessa kuvatussa toimijoiden asiakaslähtöisyyden kokemuksessa ja palveluiden brändäystä koskevilla näkemyksillä. Jälkimmäisessä on kyse esim. siitä pitäisikö nykyisiä vahvoja sähköisen asioinnin brändejä ylläpitää jatkossakin vai pitäisikö palveluiden olla osa samaa Suomi.fi -palvelukokonaisuutta. Ohjelma on käynnistänyt hyvän yhteistyön toimintakulttuurin, tätä pitäisi määrätietoisesti jatkaa ja vahvistaa, hallinnonalojen ja kuntien johto tähän sitouttaen.

Eri kohderyhmien osallisuus

Ohjelma on saanut isot valtionhallinnon organisaatiot mukaan hyvin - palvelut eivät kuitenkaan kata kaikkia tarvittavia palveluita tarjoavia organisaatioita vielä. Etenemistä ja tuloksia koskevilla keskusteluilla todetaan usein KaPA:n palveluiden kattavan jo suurten tietovarantojen tarjoajat. Näin onkin, suurivolyymitiedontuottajat kuten Vero, Kela ja Trafic ovat olleet mukana ohjelmassa alusta asti. Näiden tuottamista tiedoista kuitenkin kaikki tarjolla oleva data ei kuitenkaan ole käytössä KaPA:n kautta. Suurien tietojen siirtämisessä oli vielä vuonna 2016 ongelmia, nämä on pystytty korjaamaan. Jotkin yksittäiset tietomassat eivät sovellu KaPA-palveluissa hyödynnettäväksi, mutta nämä ovat yksittäisiä tapauksia.

Kuntaorganisaatiot ovat, muutamia lukuun ottamatta, ottaneet käyttöönsä vähintään palvelutietovarannon. Kuntien kiinnostus liittymiseen vaihtelee paljon. Pieni osa kunnista on halunnut olla edelläkävijöitä. Valtaosalle lain tuoma velvoite on ollut kimmoke liittymiseen. Käyttöönottoaktiivisuus on tällä hetkellä erittäin hyvä, vain muutamit kunnat ovat viivytelleet liittymässä.

Kuntien osaamistaso ja valmius liittyä Suomi.fi-palveluihin vaihtelee paljon. Liittymistä on tukenut se, että kunnat ovat tukeutuneet kumppaniyrityksiin- tai toimijoihin, jotka ovat toteuttaneet liittymiä keskitetysti. Kuntien kokemusten ja ylläpito- ja hallintamallien tai konkreettisesti esimerkiksi lupahakemusten täyttömallien keskinäinen jakaminen tukee myös liittymisprosessissa. Esim. Turku on jakanut omaa keskitetyn järjestelmän malliaan. Yksi ohjelman sivutulokset on, että se on edistänyt digiratkaisuiltaan hyvin pirstaleisten kuntien yhteistyötä.

Kunta-KaPA:n koordinaatio, viestintä ja neuvonta ovat olleet merkittävänä tukena kuntien liittymäprosesseissa. Kuntaliitossa toimiva palvelu on paitsi välittänyt paljon tietoa keskitetysti kunnille, niin myös tukenut niitä rahoitushaussa.

Yritykset nimettiin yhdeksi kohderyhmäksi ohjelman alussa, mutta sekä niiden huomioiminen ohjelman toimeenpanossa on hiipunut jonkin verran ohjelman myötä. Palveluita on ollut tarkoitus tarjota myös yrityksille. Kohderyhmänä nämä eivät olet olleet julkishallinnon organisaatioiden ja kuntalaisten kanssa yhtä tärkeitä. Yritysten innokkuutta on voinut vähentää yleinen ennakkoluulo julkisia digipalveluja kohtaan. Yrityksillä ei myöskään ole samaa käyttöönoton velvoitetta kuin julkisella sektorilla. Yritysten liittymisiä on kuitenkin tehty, esimerkiksi valtuuspalveluissa. Yritysten toistaiseksi saavuttama hyöty on melko epäselvää, ohjelma tekee vielä 2017 vuoden lopussa asiakaskyselyitä jatkon tueksi. Tuleva sosi- ja terveystietopalveluiden valinnanvapaus tulee lisäämään yritysten kiinnostusta käyttöönottaa palveluita. Erityisesti palvelutietovarannon merkitys valinnanvapauden tietopalveluna muuttuu paljon.

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

KaPA-lain taustalla olevat keskeiset perustelut löytyvät olennaisilta osiltaan jo vuoden 2000 periaatepäätöksessä valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä. Vaikka teknologinen kehitys on ollut nopeaa, on sähköisen asioinnin kehittämisen haasteet edelleen keskeisiltä osin samoja. KaPA-lain perusteissa todetaan asiakaslähtöisten sähköisten palvelujen kehittämisen keskeisimmäksi haasteeksi se, että "julkisen hallinnon palvelujärjestelmä on [--] pirstaloitunutta ja palvelujärjestelmä on [--] hajautunut viranomaiskohtaiseksi". Pirstaloitumisen yhtenä syynä pidetään lainsäädäntöä, jossa palvelutuotanto sekä tiedonhallinta hajautetaan viranomaisyksiköihin korostaen viranomaisen erillisyyseriaattia. Yhteisiä palveluita ei ole voitu kehittää ilman valtioneuvostotasoista ohjausta ja lainsäädännön kehittämistä.

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) eli niin sanottu KaPA-laki tuli voimaan 15.7.2016. Lisäksi voimaan tuli tällöin Valtiovarainministeriön asetus eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (607/2016). KaPA-laissa säädetään julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, niitä koskevista vaatimuksista, niiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuottamiseen liittyvien henkilö- ja muiden tietojen käsittelemisestä. Laissa on säädetty myös organisaatioiden velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluita. Velvollisuuksia ja oikeuksia on esitetty taulukossa 2. Näihin velvollisuuksiin ja oikeuksiin on joitakin laissa esitettyjä rajattuja poikkeamistapauksia.

KaPA-laki onkin tuonut ohjelmalle selkänöjää, mutta se ei yksin ratkaise palveluiden käyttöönoton haasteita. Sähköisten tukipalveluiden käyttövelvoitteen tuonut laki vahvistaa merkittävästi ohjelmassa tuotettavien palveluiden merkitystä ja ohjaa valtion hallintoviranomaisia, virastoja, laitoksia ja liiketaitoksia sekä kunnallisia viranomaisia. Usko lain ohjaavaan voimaan on vahvistunut merkittävästi ohjelman etenemisen myötä. Vielä 1,5 vuotta sitten osa keskeisten virastojen edustajista ei uskonut lain vaikutukseen. Vaikka velvoitetta pidetään tärkeänä ohjaavana tekijänä, ei tämä kuitenkaan riittävä ja ratkaiseva tekijä. Käyttöönotot vaativat edelleen liittyviltä organisaatioilta vahvaa motivaatiota ja tyypillisesti myös systemaattista tukea.

Tukipalvelu	Velvollisuus	Oikeus
Kansallinen palveluväylä	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Palvelutietovaranto	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot

Palvelunäkymä	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu (vaatii vahvan sähköisen tunnistamisen)	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat
Muut tunnistuspalvelut ja tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut (ei vaadi vahvaa sähköistä tunnistamista)	Ei velvoittavuutta	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet
Valtuudet-palvelu	Ei velvoittavuutta	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Viestinvälityspalvelu	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat
Verkkomaksaminen	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat
Hallinnon karttapalvelu	Ei velvoittavuutta	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet Muut julkista tehtävää hoitavat

Taulukko 1. KaPA-lain osoittamat velvollisuudet ja oikeudet käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja.

KaPA-lain täytäntöönpanon ohjeistuksesta vastuussa ovat valtiovarainministeriö sen JulkICT-osaston ja KaPA-ryhmän kanssa. Ohjeistusta on valmisteltu pääasiallisesti keväällä ja kesällä 2016. Valtiovarainministeriön JulkICT-osasto vastasi myös alemman asteisesta sääntelystä ja muista asetuksista. Lisäksi VM on toteuttanut kaikkien ministeriöiden ja merkittävimpien virastojen johtoryhmät kattaneen kierroksen, jossa esiteltiin KaPA-lakia organisaatioiden näkökulmista.

Henkilö- ja tehtäväsiirroista vastaa puolestaan Väestörekisterikeskus ja luovuttava virasto. Tehtävä- ja henkilösiirroista on pyritty erityisesti hyödyntämään TORI-hankkeessa saatuja kokemuksia ja projektoimista. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen hankeryhmät ovat vastuussa hankkeista jatkuvaan palvelutuotantoon. Tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa ohjeistusten valmistelemista, koulutuksia, palvelujen seuranta sekä jatkuvan palvelun organisaation suunnittelemista.

3.3 Ohjaus- ja organisointimallit

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien ohjaus- ja organisointimallia.

- » Ohjaus- ja organisointimalli on tukenut tavoitteiden saavuttamista ja mahdollistanut ketterän toimintamallin.
- » Ohjelman jatkoksi valmistellaan jatkokehityshanketta, mutta sekä hankkeet että iso osa keskeisistä kohderyhmistä on huolissaan ohjelmakauden jälkeisestä jatkuvan palvelun mallista ja kehittämisestä.

KaPA-ohjelman ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö, joka on asettanut ohjelmalle strategisen johtoryhmän sekä ohjelmaryhmän. Lisäksi KaPA-ohjelman ohjelmapäällikkö, hankkeiden kehittämispäälliköt ja kaksi ohjelma-assistenttia muodostavat ohjelmatoimiston, joka valmistelee strategisen johtoryhmän ja ohjelmaryhmän kokoukset. Ohjelmatyötä tukee myös viestinnästä vastaava ohjelma-koordinaattori ja juristi. VRK:ssa operatiivisesta toteutuksesta vastaa n. 150 hengen tiimi, joka muuttui vuoden 2017 alusta osaksi Digitaaliset palvelut –yksikköä, johon kuuluvat myös palveluarkkitehtuuriyksikkö, varmenneliiketoiminta ja muut VRK:n digitaaliset palvelut. Strategisen johtoryhmän tehtävänä on toimia ohjelman omistajana sisältäen tehtävinä:

- » ohjelman tavoitteiden ja aikataulujen hyväksymisen,
- » edustamiensa tahojen sitoutumisen varmistamisen ohjelman tavoitteisiin ja ohjelman tehtävien toimeenpanoon liittyen,
- » mahdollisten linjaus- ja päätösesitysten käsittelemisen ja puoltamisen ministerivaliokunnille tai valtioneuvostolle, sekä
- » KaPA-ohjelman etenemisen seurannan.

Ohjelmaryhmän tehtäviä ovat puolestaan:

- » ohjelman tavoitteiden, vision ja aikataulun tarkentaminen,
- » toteuttamisohjelman etenemisen ohjaaminen ja valvominen sovittujen tavoitteiden mukaiseksi,
- » ohjelman toimintamallin, ohjelmasuunnitelman, ja viestintäsuunnitelman sekä niihin sisältyvien strategisten linjauksien ja suunnitelmien muutosten hyväksyminen,
- » ohjelmaan kuuluvien hankkeiden tavoitteiden ja hankesuunnitelmien päälinjojen ja niiden muutosten hyväksyminen,
- » valtiovarainministeriön tukeminen vaadittavien hallinnollisten päätösten ja linjausten tekemisessä,
- » mahdollisten linjaus- ja päätösesitysten valmisteleminen ministerivaliokunnille tai valtioneuvostolle, sekä
- » palveluarkkitehtuurin ja siihen kuuluvien kokonaisuuksien jatkokehittämis ehdotusten sekä jatkuvan ylläpidon ohjaus- ja hallintamalliehdotusten käsitteleminen.

"Hankkeiden riippuvaisuuksia olisi pitänyt tehdä pakottavammiksi, koettiin kuitenkin liian kuormittavaksi hallinnolliseksi tehtäväksi."

"Iso ohjelma, taloudellisia hyötyjä ei ole taatusti saavutettu, mutta onnistunut hanke. Pitää huolehtia siitä, että ei jää vain onnistuneeksi hankkeeksi."

Lisäksi hankkeilla on omat ohjausryhmät jotka kokoontuvat kuukausittain ja valmistelevat ja puoltavat asioita ohjelmaryhmän käsiteltäväksi. Ohjelman käytännön toteuttamisesta vastaa Väestörekisteri-

keskuksen palveluarkkitehtuuri -yksikkö. Hanketasolla hankkeita toteuttavat Väestörekisterikeskuksen hankepäälliköt sekä ministeriön kehittämispäälliköt eli hankkeen omistajat sekä ohjaavat ohjausryhmät ja toteuttavat projektiryhmät. Joissain hankkeissa organisoitumista on pyritty kehittämään ja muokkaamaan tästä.

VRK:n digitaaliset palvelut -yksikössä (KPA-yksikkö 2016 loppuun asti) toimii hankkeet läpäiseviä ns. kiltoja, jotka ovat käsitelleet esim. käyttökokemusta, tuoteomistajuutta ja arkkitehtuuria. Lisäksi on perustettu eri asiakasryhmien referenssiryhmiä. Näiden tehtävänä on ollut sekä koota eri kohderyhmien näkemyksiä palveluiden kehittämisestä että levittää tietoa kehityksestä näihin organisaatioihin. Omat referenssiryhmät on toteutettu esim. yritysten, julkishallinnon ja kolmannen sektorin edustajille. Myös kansalaisia on osallistettu suunnittelussa, esim. sähköisen työalustan kautta. Palveluiden tuotantoa on tuettu myös toteuttamalla käytettävyydestä ja pitämällä erityisesti teknologiaratkaisuja käsitelleitä työpajoja.

Ohjelmassa toimii myös Kunta-KaPA-projektitoimisto, jonka tarkoitus on "tukea ja edesauttaa Kansallisen palveluarkkitehtuurin mahdollisuuksia hyötyä palveluarkkitehtuurityössä kehitettävistä komponenteista" (Kunta-KaPA-väliraportti, 2016). Kunta-KaPA:n keskeisiä tehtäviä ovat tukea kunta organisaatioiden palveluväylään liittymisiä, tukea KaPA-komponenttien käyttöönottossa, varmistaa palveluiden käyttöönottoa tukevien rajapintojen toteutus, edistää kuntasektorin toimijoiden välisen yhteistyön ja hyvien käytäntöjen levittämistä sekä levittää tietoisuutta KaPA-ohjelmasta kuntasektorille.

Ohjelman ohjaus- ja ohjausmalli on kohtuullisen kevyt ja tukee hankkeiden toteutusta. Kaksiportainen ohjelmaston ohjaus toimii hyvin, koska strategisen johtoryhmän ja ohjelmaryhmän vastuut ovat toisistaan täysin poikkeavat. Strateginen johtoryhmä sitouttaa ohjelman kannalta keskeisiä toimijoita yhteiseen strategiseen kehittämiseen ja ohjelmaryhmä keskittyy operatiiviseen etenemiseen. KaPA on poikkeuksellinen ja ensimmäinen kansallisesti yhteisten tukipalveluiden kehittämisohjelma, jonka tarkoituksena on myös muuttaa yksittäisten valtio- ja kuntatoimijoiden ajattelua ja asiakaslähtöisyyttä. Siksi johtajataso johtoryhmä on tärkeä eri näkökulmien esiin tuomiseksi ja strategisen tason sitoutumiseksi. Edellytykset muutokselle lähtevät kuitenkin johdon asenteista ja linjauksista. Nämä kaksi ryhmää eivät ole keskenään päällekkäisiä. Hankekohtaiset ohjausryhmät taas paneutuvat aina kyseisen hankkeen tavoitteisiin ja etenemiseen. Ohjelmatoimijat ovatkin kokeneet ohjaus- ja organisoitumismallin pääosin selkeänä ja toimivana.

Hankkeiden itsenäisyys on tukenut ketterää kehittämistä, toisaalta syntyneet rinnakkaiset toimintamallit eivät tue yhteistä tekemistä. Hankkeet ovat vastanneet näille asetettuihin tavoitteisiin hyvin itsenäisesti. Ne ovat määrittäneet alatavoitteet, toimenpiteet ja resurssitarpeet. Samoin hankkeet ovat vastanneet kehittämistarpeiden keräämisestä ohjelman loppupuolella. Hankkeiden ei ole tarvinnut juurikaan odotella Väestörekisterikeskuksen yksikön johtoryhmän tai ohjelmaryhmän päätöksiä, vaan eteneminen on ollut sujuvaa. Tämä matalan johtamis- ja päätöksentekoprosessin toimintamalli on tukenut tehokasta etenemistä ja varmasti myös lisännyt henkilöstön sitoutumista. Toisaalta hankkeiden itsenäisyyden seurauksena on syntynyt rinnakkaisia toimintatapoja, joiden hallinta tuo arjessa lisätyötä esimerkiksi tietoturvan näkökulmasta.

Hankkeiden välinen yhteistyö ei ole onnistunut tarkoituksenmukaisesti ohjelman luomista rakenteista ja ohjauksesta huolimatta. Vaikka hankkeilla on omat tavoitteet, on läpäiseviä tehtäviä paljon. Tähän kiinnitettiin suunnitteluvaiheessa huomiota ja ohjelman rakenteesta tehtiin vuoropuhelua tukeva. Matriisimaisessa KPA-yksikössä on useita asiantuntijoita, joilla on vastuita paitsi yksittäisessä hankkeessa niin myös jossakin kaikki hankkeet läpäisevässä toiminnossa. Tämä suunniteltiin tukevan hankkeiden

keskinäistä vuorovaikutusta. Silti hankkeiden siiloutuminen ja yhteistyön hankaluudet niin suunnittelun kuin operatiivisen toteutuksenkin tasolla on tunnustettu riskiksi jo ohjelmakauden puolesta välissä. Siiloutuminen on vain kasvanut tämän jälkeen. Tiukassa aikataulussa toimijat keskittyvät helposti vain omiin tehtäviin ja tiedon jakaminen ja yhteistyö jäävät tarvetta vähemmälle. Tämä on näkynyt käytännössä esimerkiksi käyttöönottaville hankkeille käyttöönottoprosessien erilaisuutena samanaikaisesti käyttöönotetuissa hankkeissa, mikä on aiheuttanut paljon hämmennystä. Siiloutuminen on tiedostettu ja tämän ehkäisemiseksi on suunniteltu yhteisiä tapaamisia KaPA:n kehityshankkeen ja muiden hankkeiden kanssa.

Valtiovarainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen välinen yhteistyö on ollut tehokasta ja tukenut hankkeiden toteutusta. Ministeriön ja Väestörekisterikeskuksen välinen suora yhteys on erityisen kriittinen tekijä ohjelman onnistumisen kannalta. Tämä on ministeriön puolelta tukenut hankkeen etenemisen reaaliaikaista seuranta ja ohjaamista ja toisaalta Väestörekisterikeskuksen näkökulmasta on päästy eteneämään jouhevasti ministeriötason toimintaa vaativissa asioissa.

Keskeiset toimijat ovat huolissaan päättymisen vaikutuksesta palveluiden ylläpitoon ja kehittämiseen sekä liittymisen tukeen vielä syksyllä 2017, vaikka moni asia oli päätetty siihen mennessä. Palveluiden sisällöntuntemuksen, tarjottavan tuen ja teknisen ylläpidon tulisi säilyä nykyisellä tasolla hankkeen päättymisen liittyvästä organisatorisesta muutoksesta huolimatta. Samoin kehitystyön jatkuvuudessa nähdään riskejä. Moni resursointiin ja käytännönjärjestelyihin liittyvä asia oli lokakuun lopussa vielä auki ja aiheuttaa huolta hankkeille. Syksyllä on kuitenkin päätetty esim. mittavasta rahoituksesta, n. 10 miljoonaa euroa jatkokehitykseen ja viestien käyttöönottojen tukeen ja 7 miljoonaa euroa vuosille 2018-2019. Vielä on myös osin myös epäselvää, kuinka paljon jatkokehityshanke tulee vaatimaan resursseja. Lisäksi kaikkien tarvittavien osaajien rekrytointi ei ole ollut helppoa, koska tarvittavia osaajia on tarjolla hyvin vähän. Ei olekaan kyse vain työvoimasta, vaan riittävän asiantuntemuksen siirtämisestä ja varmistamisesta.

Muutos on ollut totta kai tiedossa koko hankkeen ajan ja on luonteva osa hankkeen elinkaarta. Ohjaus- ja hallintamallin valmistelu on aloitettu keväällä 2017, mutta VRK:n ja VM:n uudelleenorganisoinnin vuoksi lopullista mallia ei oltu vielä lokakuussa saatu valmiiksi. KaPA-kehityshankkeeseen liittyy myös muita käynnissä olevia kehitystoimia esim. sote- ja maakuntauudistus, jonka kanssa hallintamalli kannattaa synkronoida. Vakituiset virat VM:ssä on kuitenkin avattu hakuun ja iso osa täytettykin syksyllä 2017. Myös Valtorin rooli mietityttää, erityisesti palveluita käyttöönottavia organisaatioita. Nämä eivät ole varmoja Valtorin roolista ja siitä, pitäisikö Valtorin roolia tuntea. Valtori itse kokee toimivansa lähinnä "pannuhuoneena".

Pysyvien toimintojen luottamuksen saavuttamisessa voi olla myös kyse sisäisestä viestinnästä ja yleisestä omiin tehtäviin liittyvästä epävarmuudesta. Siirtymävaiheen käsittely on nyt jätetty ohjelmassa

"Kaikkein kriittisintä on yhteistyön varmistaminen, kun mennään VM:ltä VRK:lle vakituiseksi, että osaaminen siirtyy ja säilyy. Ohjelma on ollut kehittämismietoinen, sitä momenttia ei saa menettää. Kehitysvauhti ei saa hidastua tai pysähtyä."

"Tämä ei saa mennä ylläpitoon. Pitää pystyä kehittymään."

"Roolit ovat olleet selkeät VM:n ja VRK:n välillä."

"Valtorin viestinvälitys on yhä murheenkryyni. On pystytty parantamaan, mutta on ollut liian hidasta ja liian vaikeaa."

hyvin loppuvaiheeseen.

Valtori-yhteistyössä on ollut ongelmia koko ohjelmakauden ajan. Valtorin kyvykkyyttä vastatta ketterän kehitysmallin aikatauluun on pidetty riittämättömänä. Samoin Valtoria ei ole pidetty riittävän sitoutuneena strategiseen kehittämiseen. Vaikka yhteistyö on parantunut ohjelman loppuvaiheessa esimerkiksi useiden keskustelukierrosten myötä ja vaihtelee toteutuskokonaisuuksittain ja niissä olevien tiimien suhteen, on ohjelmakauden lopussa yhä ongelmia. Yhteistyön haasteet ilmenevät erityisesti viestinvälityspalvelussa. Vaikka tämä ei ole suoraan osa KaPA-ohjelmaa, liittyy viestinvälityspalvelu kuitenkin läheisesti KaPA-kokonaisuuteen muun muassa palvelunäkymien kautta. Tämän valmistuminen on viivästynyt ja sen laatuun suhtaudutaan epäilevästi jo ennen tuotantoon siirtymistä. KaPA:n jatkuvaan palveluun liittyvien kehitettävien palveluiden eteneminen eli Valtorin tehtävät ovat vielä viimeisen ohjelmavuoden syyskuun ohjelmaryhmän tilannekatsauksen riskilistan vakavin riski (Ohjelmaryhmän kokous 11.9.2017, ohjelman tilannekatsaus). VM on pyrkinyt korjaamaan tilannetta aktiivisesti järjestämällä esim. aiemmin mainittuja johdon ja asiantuntijoiden keskusteluja ja lisäämällä ohjaustoimia viestit-palvelun tuotannon tueksi.

3.4 Resurssit ja rahoitusmalli

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien resursointia ja rahoitusmallia:

- » Ohjelma on ollut taloudellisesti erittäin hyvin resursoitu.
- » Henkilöresursointia on vaikeuttanut henkilötöyvuosille asetettu rajoite, tämän seurauksena ostopalveluna hankitun henkilöstön pysyvyydestä on tullut iso riski.

Ohjelma on ollut taloudellisesti erittäin hyvin resursoitu. KaPA-ohjelman budjetti vuosille 2014-2017 on yhteensä 100 miljoonaa euroa. Lähes kaikki toimijatahot ovat pitäneet rahoitusta vähintään riittävän suhteessa tehtäviin ja tavoitteisiin. Totta kai lisärahoitustarpeitakin on tunnistettu hankkeissa. Toisaalta on myös todettu, että näin hyvin resursoitua hanketta ei ole aiemmin tässä kontekstissa nähty. Ohjelma ei ole käyttänyt vuosittain budjetoituja summia minään vuonna kokonaan tähän mennessä. Marraskuussa 2017 laaditun ennusteen mukaan ohjelma tulee käyttämään 76 616 039 euroa. Tästä määrästä 47 300 000 on käytetty ostoihin.

Ohjelman kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön momentilta 28.70.03 (kansallisen tietoalan ohjaus ja kehittäminen). KaPA-ohjelman toteuttamiseen käytettävistä määrärahoista vuosina 2015-2017 päätetään valtion kehyspäätöksissä ja kunkin vuoden valtion talousarviossa. Strategisen johtoryhmän, ohjelmaryhmän ja ohjelman muiden ryhmien työ tehdään virkatyönä. Väestörekisterikeskus vastaa KaPA-ohjelmaan kuuluvan neljän hankkeen toteutuksesta ja hakee niiden toteuttamiseen sekä niiden tekemisiin hankintoihin vuosittain käyttö- ja kirjausoikeutta momentille 28.70.03 (valtiovarainministeriö 2015b, 3-4).

	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
BUDJETTI					
Yhteensä	1 395 864 €	17 011 500 €	37 366 750 €	44 225 886 €	100 000 000 €
ARVIO TOTEUMASTA (tehty 11/2017)					
	2 395 864	10 467 680	20 355 386	43 397 109	76 616 039

Taulukko 2. KaPA-ohjelman budjetti ja toteuma.

Ohjelma on tukenut organisaatioiden liittymisiä taloudellisesti, tämä on ollut erittäin tärkeä tuki. Budjetin riittävyys on mahdollistanut käyttöönottojen tukemista rahoituksella Ohjelmakauden aikana on tehty yhteensä 293 valtionavustuspäätöstä ja / tai käyttö- ja kirjausoikeuteen liittyvää päätöstä momentille 28.70.03. Kunta-KaPA on osaltaan ollut tukemassa kuntien avustushakuprosesseja. Avustusta myönnetään tuotosten hyödyntämisen suunnitteluun ja palvelujen ja tietovarantojen liittämiseen kansalliseen palveluväylään sekä viestipalvelun ja viestien käyttöönottoon. Liittämisen suunnitteluun tai toteuttamiseen voidaan myöntää rahoitusta enintään 75 % kohtuullisista kokonaiskustannuksista. Avustusta voidaan myöntää julkisen hallinnon organisaatioille (valtiovarainministeriö 2015d, 2 & 4). Myönnettävää avustusta on budjetoitu vuosille 2015-2017 yhteensä 35 miljoonan euron edestä (valtiovarainministeriö 2015a, liite 8). Ensimmäiset liittyvät arvostelivat hakukäytäntöä työlääksi. Palautteeseen on vastattu yksinkertaistamalla haku.

Henkilöresursointia on vaikeuttanut henkilötyövuosille asetettu rajoite. VM:n ohjelmalle asettama htv-määrä on hankaloittanut riittävän osaamisen kokoamista ja pitämistä. Jos laajempi rekrytointi olisi ollut mahdollista ei tämä olisi kuitenkaan nostanut juurikaan vakituisen henkilöstön määrää, ohjelmaan olisi palkattu pääasiassa määräaikaisia ohjelmakauden aikaisia henkilöitä. Nyt työtehtävien suunnittelussa on täytynyt huomioida ulkopuolisten asiantuntijoiden roolit. VRK:ssa on pyritty siihen, että ulkopuoliset asiantuntijat eivät ohjaa toimintaa. Kiiretilanteissa tästä periaatteesta on jouduttu tarpeen mukaan joustamaan.

Osaajaresurssien onnistunut hankinta onkin ollut ohjelman onnistumisen keskeinen ehto, hankinnassa on vielä riski jatkohankkeen kannalta. Koska niin merkittävä osa hankkeen henkilöstöstä on VRK:n ulkopuolista henkilöstöä, on ulkoisten resurssien hallinta ollut keskeinen osa ohjelman organisointia. Vaikka ostetun asiantuntijapalvelun laatuun ollaan oltu pääosin hyvin tyytyväisiä, ei mallia ole missään vaiheessa pidetty parhaana mahdollisena. Konsulttisopimuksilla hankitun työvoiman kaksi isoa riskiä ovat olleet vaihtuvuus ja osaamisen katoaminen ohjelman päättymisen myötä. Vaihtuvuutta on ollut jonkin verran eikä osaamisen katoamista kauden päättymisen jälkeen voida kokonaan estää edes varautumalla. Yksi iso ohjelmakauden aikainen riski oli Hanselin puitesopimuksen kilpailutus viimeisen ohjelma-vouden aikana. Iso osa ostopalveluna hankitusta henkilöstöstä olisi vaihtunut, jos tämä yritys ei olisi tullut valituksi puitesopimukseen. Ohjelma ei pystynyt millään tavalla myötävaikuttamaan riskin toteutumattomuuteen, ohjelman onneksi riski ei realisoitunut.

Asiantuntijapalveluiden osto puitesopimuksen kautta ei tue parhaiden resurssien ja innovaatioiden saavuttamista. Ohjelma on ostanut asiantuntijapalveluita Hanselin puitesopimuksesta joitain yksittäisi-

siä kokonaisuuksia lukuun ottamatta. Tällainen poikkeus on esim. palvelumuotoilun hankinta. Puitesopimuksen käyttö teknisen asiantuntemuksen hankinnassa on hallinnollisesti kohtuullisen vaivatonta verrattuna siihen, että palvelu olisi kilpailutettu avoimella menettelyllä. Konsulttisopimuksilla hankitun työvoiman osaaminen on vastannut tarpeisiin hyvin. On kuitenkin selvää, että rajoitettu hankintamenettely ei mahdollista aina parasta mahdollista osaamista.

Koska ohjelman tavoitteena on ollut tuottaa täysin uusia ratkaisuja olisi osassa näistä voitu hyödyntää innovatiivisten hankintojen periaatteita ja luoda yrityksille tuotekehitysmahdollisuuksia tuntityön ostamisen sijaan. Ohjelmalle laaditussa hankintasuunnitelmassa (Hankintasuunnitelma, Versio 0.3. 15.5.2015.), on käsitelty hankintojen perusteita ja hankintamalleja sekä hankintoja ketterän kehityksen toteutusmallissa. Hankintaohjeessa ei ole käsitelty uusien ratkaisujen erilaisia hankintamalleja lainkaan vaan hankinnat on sidottu ketterään kehittämismalliin "Ketterän kehittämistavan tyypillinen piirre on se, että alihankkijoilta ostetaan ihmisiä, jotka tulevat työskentelemään Väestörekisterikeskuksessa toimivien tuoteomistajien työnohjauksessa." Tämä malli ei olisi kuitenkaan poissulkenut muita rinnakkaisia hankintamalleja. Uusien ratkaisujen hankintaa innovatiivisten julkisten hankintojen eri menetelmillä olisi kannattanut harkita, ainakin miettiä mahdollisuudet läpi koska ostoihin on käytetty niin suuri määrä rahaa. Antamalla jokin rajattu tarve markkinoiden ratkaistavaksi olisi voitu päätyä ennalta odottamattomiin, totta kai tarpeisiin vastaaviin, ratkaisuihin. Nyt palveluiden tuottamiseen osallistuneet yritykset ovat hyötyneet vain yksikertaisen henkilötyöpäivämyynnin kautta. Toinen näkökulma ostaa julkisella rahalla olisi ollut ostaa uusia ratkaisuja antamalla yrityksille tuotekehitysmahdollisuuksia. Tämä malli ei olisi tietenkään sopinut kaikkeen, mutta olisi ollut perusteltua harkita hankintamenettelyjä tapauskohtaisesti.

3.5 Viestintä

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien viestintää

- » Suomi.fi-palveluja käyttöönottavat organisaatiot toivovat nykyistä ennakoivampaa ja asiakas-kohtaisempaa viestintää.
- » Sekä virastot ja ministeriöt että kunnat kaipaavat lisää tietoa KaPA-ohjelmasta ja Suomi.fi-kokonaisuudesta. Erityisesti tietoa toivotaan KaPA-ohjelman tuloksista ja vaikutuksista sekä Suomi.fi-palvelujen hyödyistä.
- » Kansalaisviestinnän onnistuminen nähdään suurena riskinä koko KaPA-ohjelman onnistumiselle. Hyvin moni suhtautuu kansalaisviestinnän onnistumiseen kyseenalaistavasti. Palveluiden ei koeta vielä olevan sillä tasolla, että niistä viestiminen on järkevää.

KaPA-ohjelman viestintä voidaan jakaa sisäiseen viestintään ohjelman toteuttajien välillä sekä ulkoiseen viestintään. Ulkoinen viestintä on tässä jaettu edelleen viestintään KaPA-ohjelmassa syntyneitä palveluja käyttöönottaville virastoille ja kunnille, sekä kansalaisille. Viestintää KaPA-palveluja käyttöönottaville organisaatioille sekä kansalaisviestintää on käsitelty omissa kohdissaan alla.

Sisäiseen viestintään liittyviä asioita ei juuri noussut esiin arvioinnissa, mikä osaltaan indikoi, että viestintä avainhenkilöiden välillä on toiminut hyvin. Ohjaus- ja organisointimalliin liittyviä asioita on nostettu esiin aiemmassa kappaleessa.

2.6.1. Viestintä KaPA-palveluja käyttöönottaville

Virastot ja ministeriöt sekä kunnat ovat hyödyntäneet viestintäkanavista erityisesti ohjelman kotisivuja valtiovarainministeriön sivuilla, eSuomi.fi-sivustoa, Väestörekisterikeskuksen uutiskirjetä sekä kunnat Kunta-KaPAn viestintää. Myös tapahtumiin osallistuminen on ollut aktiivista ja näihin ollaan tyytyväisiä. Sekä virastot ja ministeriöt että kunnat toivoivat erityisesti eSuomi.fi-kanavan vahvistamista myös tulevaisuudessa. Osa kokee, että tietoa on tarjolla liiankin monessa kanavassa tehden siitä hajanaista. Erityisesti kunnat ovat kokeneet viestiähyä, minkä johdosta osa tärkeistä viesteistä on hukunut.

Viestintään liittyvät asiat ovat keskeisin ja yleisesti esiintyvä kriittikin kohde palveluja käyttöönottavilta organisaatioilta. Kyselyssä virastojen ja ministeriöiden vastaajista 34 % ja kuntien vastaajista 35 % arvioi, että viestinnän nykyinen sisältö on vähintään jokseenkin riittävää. Vastaavasti virastoista ja ministeriöistä 37 % ja kunnista 31 % koki, että viestinnän nykyinen sisältö ei ole riittävää. Viestintää nähdään puuttuvan esimerkiksi palveluiden valmistumisen aikatauluista, palveluiden mahdollisista käyttökatoista sekä palveluiden jatkokehittämisestä KaPA-ohjelman päätyttyä. Useampi kertoi saavansa tiedon palvelujen käyttökatoista tai -ongelmista yleensä jälkikäteen omilta asiakkailtaan, eikä suoraan Suomi.fi -palveluilta. Kyse on usein ollut siitä, että viesti ei asiakasorganisaatioissa tavoita juuri siinä tilanteessa tärkeitä henkilöitä vaan pistemäisesti yhden tai muutaman henkilön. Tuotantokatkoksia on kuitenkin määrällisesti ollut vähän ja käyttöönottaneet organisaatiot ovat nähneet palvelut tästä näkökulmasta hyvin toimivina.

Viestintään liittyvät toiveet koskevat erityisesti ennakoivan viestinnän ja asiakaslähtöisen ja -kohtaisen kommunikoinnin parantamista, ei niinkään esimerkiksi uutiskirjeitä tai muita vastaavia yleisiä viestinnän välineitä. Esimerkiksi eSuomi.fi on nähty erittäin hyvänä viestinnän ja ohjeistamisen välineenä, samoin tapahtumat nähdään toimivina. Väestörekisterikeskukselta toivotaan kuitenkin henkilökohtaisempaa otetta siten, että asiakkuuksille olisi esimerkiksi selvästi nimetyt vastuuhenkilöt viestinnällisestikin. Tämä vähentäisi käyttöönottajien tarvetta esittää asiaansa useaan kertaan uusille ihmisille, mikä nyt koetaan rasitteena. Sinänsä saatu apu ja palvelu Väestörekisterikeskukselta on koettu erittäin asiantuntevana, ystävällisenä ja ripeänä. Se nähdään kuitenkin lähinnä reaktiivisena. Ennakoidun tiedon tarve koskee erityisesti tietoja Suomi.fi-palveluiden valmistumisesta ja jatkokehittämisen toimenpiteitä.

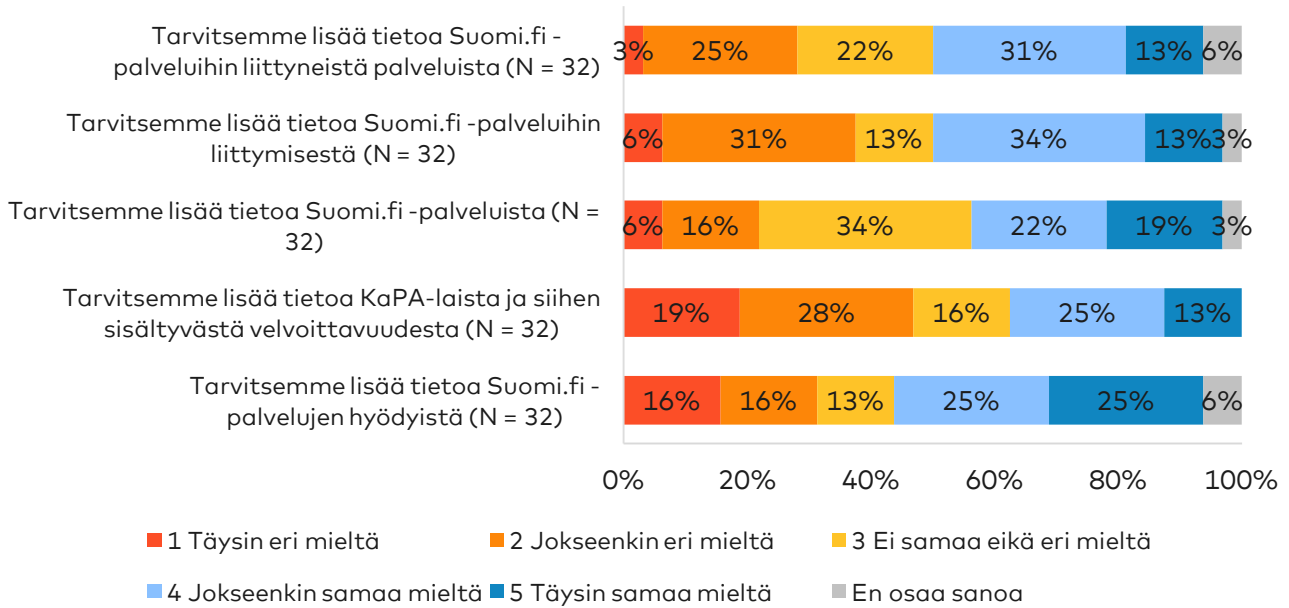
Sekä virastot ja ministeriöt että kunnat tarvitsisivat vielä lisää tietoa Suomi.fi-palveluista ylipäätään, Suomi.fi-palveluihin liittyneistä palveluista ja Suomi.fi-palvelujen hyödyistä. Myös Suomi.fi-palveluihin liittymisestä tarvitsisi tietoa vielä suuri osa virastoista. KaPA-laista tietoa toivoo harvempi, mikä kertoo siitä, että KaPA-laista viestiminen on onnistunut hyvin. Kuvassa 3 on esitetty virastojen ja ministeriöiden arviot siitä, mistä asioista tietoa tarvitaan lisää. Vastaavasti kuntien näkemykset on esitetty kuvassa 4.

"Uutiskirjeet ovat olleet tarpeellisia ja oikein hyviä."

"Ylläpito ei näyttäydä lupaavalta. Viestintä on parantunut, mutta edelleen ollaan pimennossa. Prosessit eivät toimi. Meille on ihan kamalaa, ettei tiedetä, mitä tapahtuu."

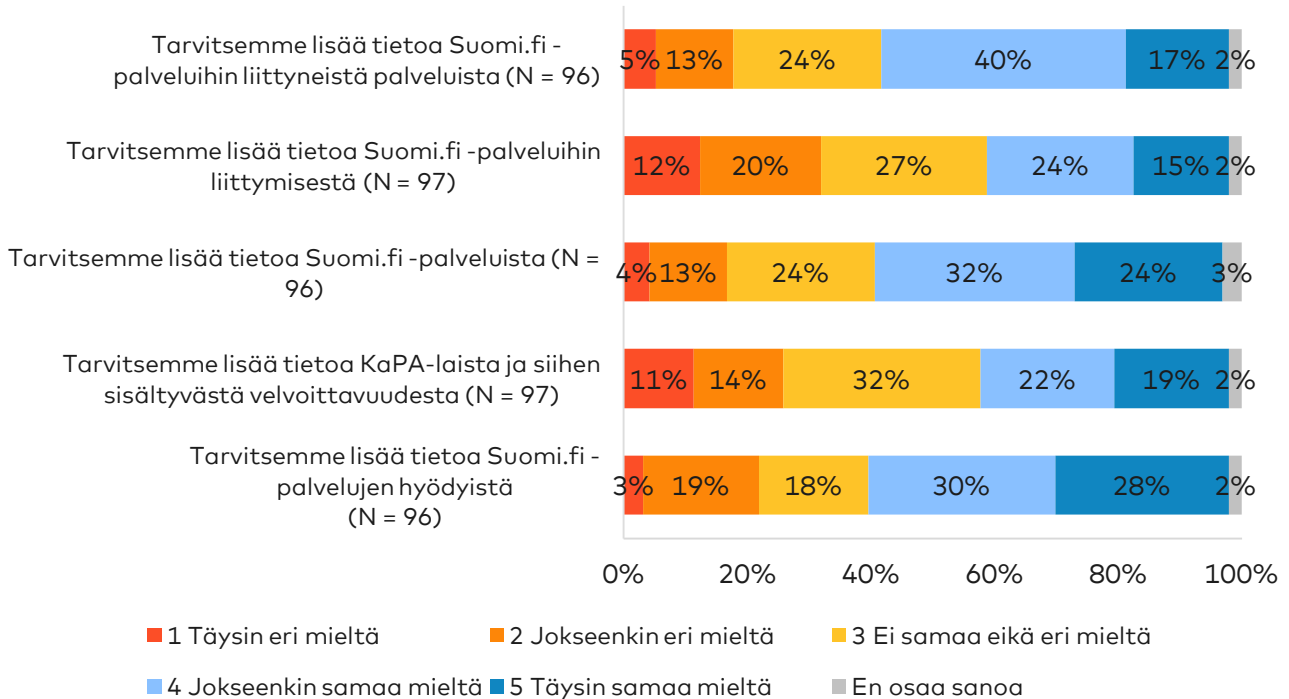
"Viestittävä oikein ja realistiset aikataulut ja sen sisältö, mitä palvelu oikeasti tarkoittaa eri toimijoille."

Miten arvioit KaPA-ohjelman ja Suomi.fi-palveluista viestinnän onnistuneisuutta?



Kuva 3. Virastojen ja ministeriöiden näkemys lisätiedon tarpeista.

Miten arvioit KaPA-ohjelman ja Suomi.fi-palveluiden viestinnän onnistuneisuutta?



Kuva 4. Kuntien näkemys lisätiedon tarpeista.

Erityisesti kuntien vastaajista hyvin moni kokee, että viestintä pitäisi olla arkikielisempää ja käytännönläheisempää. Tämä koskee erityisesti käyttöönottoon liittyviä ohjeistuksia. Erityisesti palvelutietovarannosta aiemmin tulleiden viestien koetaan olleen epäselviä. Oleellisen tiedon löytäminen ja hahmottaminen on monelle vaikeaa.

KaPA-ohjelman tuloksista ja vaikutuksista kaivataan lisää tietoa.

Edellä kuvassa mainittujen tietotarpeiden ohella kyselyssä kysyttiin mm. tarpeesta saada lisää tietoa ohjelman tuloksista ja vaikutuksista. Virastoista ja ministeriöistä 75 % ja kunnista 67 % kertoi kyselyssä tarvitsevansa lisää tietoa KaPA-ohjelman tuloksista ja vaikutuksista. Erityisesti jo käyttöönotaneiden organisaatioiden vertaiskokeuksia hyödyistä kaivataan. Tämä on keskeinen näkökulma ottaa mukaan viestintään ohjelman ollessa päättymässä. Toistaiseksi tällaisen tiedon tuottamisen mahdollisuudet ovat rajalliset, sillä käyttöönotot ovat vielä kesken.

"Valtavat määrät hallintolain 9 pykälän vastaista hallintojargonia muttei missään vaiheessa ydinasiaa tiivistetysti. Siis TLDR, Too Long, Didn't Read."

2.6.2. Kansalaisviestintä

Kansalaisviestintä on ollut yksi ohjelman loppuvaiheen toimenpiteistä ja keskiössä olleista asioista.

Lanseerauskampanjan ydinviestiä ja kampanjakonseptia on hiottu keväällä 2017. Kampanjaan kuuluvia aktiviteetteja on käynnistetty kesän ja syksyn 2017 aikana. Monikanavainen lanseerauskampanja on käsittää joulukuuhun 2017 mennessä mm. tv- ja online- ja printti- ja radiomainontaa, kauppakeskuskierroon 22 kaupungissa, ulko- ja liikennevälinemainontaa sekä mainontaa elokuvateattereissa. Näiden rinnalla on kontaktoitu sekä valtakunnallista että paikallismediaa, jotka ovat uutisoineet kiitettävästi Suomi.fi:stä. Lanseerauksella on oma ohjausryhmä, joka seuraa asetettujen mittarien valossa kampanjan onnistumista.

Suomi.fi-kokonaisuuden lanseeraukseen on liittynyt keskustelua siitä, missä määrin ajankohta on oikea kansalaisviestinnän toteuttamiselle. Osa palveluista on haastateltujen mukaan vielä vaiheessa, jossa niitä ei kannattaisi tuoda kansalaisille esiin. Tämä kyseenalaistaminen liittyy erityisesti palvelunäkymien personoituun näkymään. Personoidun näkymän olemattomuus kansalaisviestinnän jo tapahtuessa nähdään suurena riskinä kansalaisten luottamuksen ja kiinnostuksen syntymiselle Suomi.fi-palveluita kohtaan. Toisaalta osa palveluista, kuten Suomi.fi -tunnistaminen nähdään palveluna, jonka ei edes tarvitsisi kansalaisille näkyä omana palvelunaan. Käytännön resursointisyistä ohjelman kansalaisviestintä on kuitenkin toteutettu syksyn 2017 aikana, vaikka osa arvioinnissa haastatelluista on nähnyt tämän virheenä.

Kansalaisviestinnän onnistuminen nähdään erittäin tärkeänä ja siten sen epäonnistuminen on yksi ohjelman merkittävimmistä riskeistä. Julkishallinnon näkökulmasta Suomi.fi-palvelut ovat olleet järkevä investointi vain silloin, jos kansalaiset löytävät palvelut ja hyödyntävät niitä. Virastot ja ministeriöt sekä kunnat esittävät arvioinnin kyselyssä erityisen paljon huolta ja kyseenalaistusta sitä kohtaan, että kansalaiset löytävät ja omaksuvat Suomi.fi-palvelut. Osa haastatelluista toimijoista arvioi, että kansalaisviestinnän toimenpiteitä joudutaan jossain vaiheessa toteuttamaan laajasti uudelleen. Viestinnän toistuvuuden tarpeita on huomioitu viestinnän suunnitelmassa.

Itse viestinnän tapaa ei juuri käsitelty arvioinnin haastatteluissa, eikä moni ole tätä seurannutkaan. Niissä kommentteissa, joissa kansalaisviestinnän sisältö on nostettu esiin, ihmetellään lähinnä televisioviestinnän sanomaa sekä lanseerauskampanjaan valittuja kuvia. Osa kokee, että lanseerauskampanjassa annetaan myös osin epärealistisia lupauksia.

4 Hankkeet

KaPA-ohjelmassa toteutetaan neljä hanketta: Palveluväylä, Palvelunäkymät, Tunnistus sekä Roolit ja valtuutukset. Näiden ohella omana osanaan käsitellään tulevaa viestinvälitysratkaisua, jota kehitetään osana palvelunäkymiä. Viestinvälitysratkaisu nousi arvioinnin haastatteluissa vahvasti esiin omana kohtanaan. Hankkeista esitetään tässä luvussa tiiviit kuvaukset taustan ja tavoitteiden sekä etenemisen ja tulosten näkökulmista.

Arviot tavoitteiden mukaisten tulosten saavuttamisesta on koottu taulukkoon, jossa on käytetty värejä indikoimaan onnistumista: vihreä (saavuttanut tulokset), oranssi (saavuttanut tulokset vähintään jossain määrin) ja punainen (tulosten saavuttamisessa on merkittäviä puutteita). Jokaisessa hankkeessa on niiden tunnettuutta käsittelevä kuva. Tässä on kahden vuoden vertailutieto kunnista, valtionhallinnolle tehdystä kyselystä on vain tämän vuoden tiedot.

4.1 Palveluväylä

Yhteenveto arviointihavainnoista:

- » Palveluväylä on käyttöönotettu ajallaan ja saavuttanut asetetut käyttöönotot. Tavoite, 10-20 kpl, oli kuitenkin hyvin matala ja käyttöönottojen määrää tulisi hyötyjen saavuttamiseksi kasvattaa paljon nykyisestä n. 80 palvelusta.
- » Palveluväylän hyötyjen markkinoimiseksi tulee löytää uusia liittyjiä motivoivia kärkiä ja myös lisä-arvopalveluita kiinnostavuuden lisäämiseksi.

Tausta ja tavoitteet

Hankkeen päätehtävänä on kansallisen palveluväylän toteuttaminen, keskeisten tietovarantojen liittäminen tukeminen ja palveluväylän jatkokehittäminen sekä ylläpidon ja hallintamallien käyttöönotot. Hanke poikkesi muista KaPA-hankkeista siinä, että teknologiavalinta oli valmiiksi tehty, vaikka totta kai hanke teki paljon tarpeisiin vastaavuutta ja jatkokehittämistä koskevia teknisiin kysymyksiin liittyviä ratkaisuja. Tavoite on hankkeen mielestä ollut kuitenkin alusta asti selkeä ja tulleet lisätehtävät ovat kytkeytyneet kiinteästi ydintehtävään eli palveluväylän toteuttamiseen.

Toimeenpano ja eteneminen

Toteutustavaksi oli jo ennen hankkeen käynnistämistä valittu Viron X-Road -ratkaisu. Koska ratkaisua ei oltu analysoitu kovin yksityiskohtaisesti ennen päätöstä, tehtiin ratkaisu olettaen, että suomalainen toteutus on pääasiassa käyttöönottoprojekti. Tarkemmin ratkaisuun tutustuttaessa kävi kuitenkin ilmi, että käyttöönotto vaatii runsaasti yhteensovittamista. Lisäksi X-Roadin valittu versio oli Virossa käytössä ollut uudempi versio ja vielä kehitysvaiheessa. Suomen näkökulmasta teknologia oli jo valmiiksi vanhahtava. Lisäksi Virossa oli käytössä hajautettu toimintamalli, jossa kustannukset olivat melko alhaiset. Suomessa malli ei toimi vastaavalla tavalla, volyymit ja hallinnollinen järjestelmä ovat meillä järeämpiä, tarvittiin paljon enemmän liityntäpalvelimia ja tietoturvallisuuden takaavia ratkaisuja. Tämä on vähentänyt odotettua kustannustehokkuutta paljon.

Suomen ja Viron yhteistyö ja maiden kehittämismallien erilaisuus on vaatinut paljon odotettua enemmän työtä, erityisesti vuoden 2016 aikana. Tuolloin haasteita oli myös ohjelmoitsijoiden vuorovaikutuksessa. Suomen ketterän kehittämisen läpinäkyvä malli ei sopinut kovin hyvin Viron hyvin erilaiseen kehittämismalliin jossa tuotokset toteutettiin kilpailuttamalla ne ja lanseeraamalla isoja kokonaisuuksia aina yhdellä kertaa. Vuoden sisällä iso osa yhteistyön ongelmista on kuitenkin ratkennut ja tämä sujuu nyt merkittävästi paremmin.

Yhteistyö ja sen jatko on konkretisoitunut kesällä 2017 uudella tavalla maiden yhteisen Nordic Institute for Interoperability Solutions –instituutin (NIIS) perustamisen myötä. Maaliskuussa 2017 perustettu NIIS toimii Virossa. Kesäkuussa rekrytoitu toimitusjohtaja on suomalainen ja parhaillaan instituutti rekrytoi työntekijöitä. Instituutin tehtävänä on vastata X-Roadin kehittämisestä. Päävastuu kehittämisestä siirtyy siis VRK:lta instituutille ja VRK voi jatkossa keskittyä palvelun käyttöönottoihin. Instituutin tarkoituksena on laajentaa sekä palvelutarjontaa että asiakaskuntaa. Tämä olisi VRK:n kannalta järkevää, kehittämiskustannuksia voitaisiin jakaa ja todennäköisesti myös eri maille yhteisistä palveluista olisi hyötyä esim. tiedon vaihdon näkökulmasta. Jos instituutin tehtävät eivät laajene, ei tästä tule todennäköisesti olemaan VRK:lle erityistä hyötyä suhteessa siihen malliin, että palvelua kehitettäisiin VRK:ssa instituuttia edeltäneen yhteistyömallin mukaisesti Viron toimijoiden kanssa.

Teknologiaa ja liittymisprosessia tulisi kehittää jatkossa. Tällä hetkellä palveluväylän tekniset ratkaisut eivät vastaa edelläkävijöiden näkemyksiä modernista ratkaisusta. Jatkossa ratkaisun olisi hyvä mahdollistaa integrointi nykyistä ketterämmin erityisesti nykymuotoisen X-Road -liityntäpalvelimen keventämisellä ja/tai asennustavan korvaamisella.

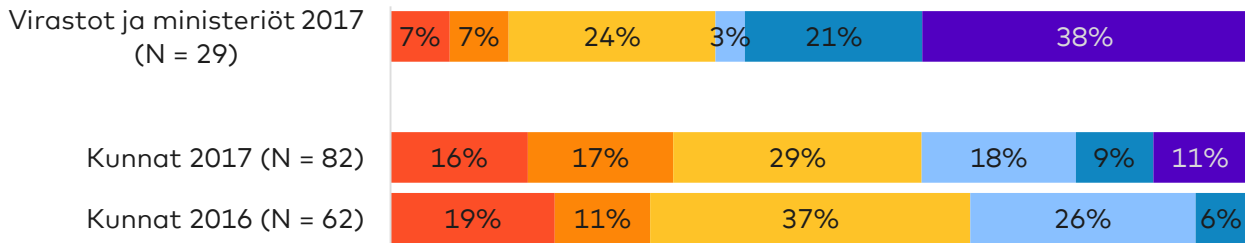
Tulokset ja vaikutukset

Palveluväylästä on saavutettavissa enemmän hyötyjä käyttöönottaville organisaatioille ja koko julkishallinnolle, kun käyttöönottoja on paljon. Taloudellisten hyötyjen arvioiminen on hyvin vaikeaa, kustannus-hyöty -analyysin luvut ovat hyvin suuntaa-antavia arvioita. Analyysissä ei ole esitetty edes sitä mihin käyttöönottomääriin arvioidut hyödyt perustuvat.

Palveluväylälle on asetettu hyvin maltilliset tavoitteet. Hankesuunnitelmassa on todettu vain että 12/2016 mennessä tulee olla 10-20 liitosprojektia. Tämän maksimäärä ylittyi noin 10 liitynnällä vuoden 2016 aikana. Tuolloin saavutettu tulos on vielä yli kaksinkertaistunut kuluneen vuoden aikana. Palveluväylän on 08/2017 mennessä käyttöönottanut 71 organisaatiota ja 89 palvelua.

Palveluväylän tunnettuus on noussut jonkin verran vuodesta 2016 kuntien keskuudessa. Valtionhallinnon organisaatioiden keskuudessa palveluväylä on kuntia merkittävästi tunnetumpi.

Virastojen, ministeriöiden ja kuntien arvio palveluväylän tunnettuudesta ja kiinnostavuudesta syksyllä 2016 ja 2017






- Emme tunne lainkaan
- Tuntemme jossain määrin, mutta ei ole hyödyllinen organisaatiomme näkökulmasta
- Tuntemme jossain määrin ja palvelu voi olla kiinnostava jossain vaiheessa
- Tuntemme jossain määrin ja palvelu on organisaatiomme kannalta kiinnostava
- Tuntemme hyvin, suunnittelemme parhaillaan liittymistä tähän palveluun
- Organisaatiomme on jo liittynyt tähän palveluun

Kuva 5. Palveluväylän tunnettuus ja kiinnostavuus.

Motivaatiota pitäisi löytyä myös niille, jotka eivät ole kiinnostuneita käyttöönottamaan uusia ratkaisuja. Nyt palveluväylä voi olla vaihtoehtoinen toteutustapa integraatiolle, näissä tilanteissa KaPA:n pitäisi olla ilmiselvä ratkaisu. Toisaalta Kuntatoimijoille palveluväylä näyttyy useimmiten palvelumallina, joka on yksi palveluverkon tai teknologiatoimittajan lisäarvopalvelu.

Yksi näkökulma käytön lisäämiseen on lisätä houkuttelevuutta kytkemällä palveluväylään lisäarvopalveluita jotka organisaation tulisi muutoin tuottaa itse. Nämä voisivat liittyä esim. tietoturvaan.

TAVOITE	MITTARI	TOTEUTUMINEN	ARVIO
Yksi kansallinen tiedonvälityskanava yksinkertaistaa ja helpottaa tietojen hyödynnettävyyttä	Asiakaskysely 12 kk p tuotantokäytön aloittamisesta Asiakaskysely 24 kk tuotantokäytön aloittamisesta	Asiakaskyselyitä ei ole vielä toteutettu, vaikka tuotantokäytöstä on yli vuosi. Tietojen hyödynnettävyyden yksinkertaistaminen ja helpottaminen vahvistuu liittytöjen määrän kasvamisen myötä.	★
Palveluväylää voivat käyttää kaikki toimijat sekä julkisessa hallinnossa että yksityissektorilla	Peruskäyttöehdot sallivat kaikkien organisaatioiden liittyä palveluväylään	Palveluväylän käyttö on maksutonta ja kaikille organisaatioille mahdollista. Liittyminen vaatii kuitenkin resursseja ja prosessi voi olla pienille toimijoille hankalaa. Liit-	★

		tymistä tulisi helpottaa ja luoda erilaisia vaihtoehtoja.	
Palveluväylä muodostaa turvallisen kansallisen tietojenvälityskanavan	Tietoturva-auditoinnin tulos Palvelunestohyökkäyksillä tai muilla vastaavilla aiheutettujen integraatiohäiriöiden määrä Palveluväylään on toteutettu välineet tiedonsiirron seurantaan	Palvelu on läpäissyt tietoturva-auditoinnin ja kehittää parhailaan tavoitetta korkeamman tietoturvatason ominaisuuksia. Palveluun ei ole kohdentunut palvelunestohyökkäyksiä tai integraatiohäiriöitä. Tiedonsiirron seurantaan on toteutettu työkalut.	
Kansallinen palveluväylä vähentää alueellisia sähköisten palvelujen eroja – palvelujen tasa-arvoisuus	Kansallinen palveluväylä on kaikkien toimijoiden käytettävissä	Palveluväylä on kaikkien käytettävissä. Suurimmat volyymit ovat Suomi.fi-palveluiden kautta. Isoja volyymikäyttöönottoja on vielä tekemättä, esim. Vero.	
Tietojen parempi saataisuus mahdollistaa tietojen yhdistämiseen perustuvien uusien palvelujen kehittämisen	Uusien usean tietolähteen tietoja yhdistävien palvelujen määrä ja määrän kehittyminen	Palvelun lähtökohtana on, mitarista huolimatta, että hanke ei ole välitoimijana väylän käytössä. Palveluväylä-hanke ei siis tiedä missä kaikissa loppupalveluissa väylää käytetään, esim. jos Trafi ja Poliisi vaihtavat väylää hyödyntäen tietoja, ei hanke ole tästä tietoinen.	

Taulukko 3. Yhteenveto palveluväylä-hankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviosta.

Yhteenveto ja johtopäätökset

- Keskeisin kehittämistarve on liittymien määrän lisääminen.
 - Palveluväylän liittymien lisäämiseksi tarvitaan viestintään uusi näkökulma. Pelkkä sanomanvälittäjän rooli ei riitä motivoimaan liittymisiä. Palveluun tulisi liittää lisäpalveluita joita liittyvien organisaatioiden tulisi muutoin tuottaa itse.
 - Palveluväylään liittymistä pitää nykyisestään helpottaa. Liittymisen tuki ja prosessi ovat jo nyt ihan hyvällä tasolla. Käyttöönottavien organisaatioiden tarpeet, kiinnostus teknologiaan ja valmiudet kuitenkin vaihtelevat, siksi palveluväylä voisi tarjota erilaisia mahdollisuuksia integraatioon.

4.2 Palvelunäkymät

Yhteenveto arviointihavainnoista

- » Uusi kansalaisten palvelunäkymä on julkaistu (Suomi.fi) heinäkuussa 2017 ja yritysten osalta tuotantoon siirrytään vuoden 2018 alussa.
- » Toistaiseksi uusi Suomi-.fi-sivusto tarjoaa vähän uusia palveluja ja siirtymävaiheessa kansalaisten palvelutaso on (ennakoidusti) heikentynyt, joka näkyy muun muassa noin puolet vähäisempinä kävijämäärinä.
- » Palvelutietovarannon käyttönotot ovat edenneet jopa ennakoitua paremmin, mutta hyötyjen realisoituminen riippuu siitä, miten näitä tietoja hyödyntäviä palveluja jatkossa syntyy.
- » Viestinvälityspalvelu ei ole toteutunut KaPA-ohjelman kuluessa. Viestinvälityspalvelun toteutusvastuu on ollut vuoteen 2017 saakka Valtorilla ja siten palvelun kehitys ei ole alun perin kuulunut Kapa-ohjelmalle. Tällä hetkellä on epäselvää missä vaiheessa palvelu saadaan tuotantoon (sisältäen keskeiset toiminnallisuudet kuten massapostituksen).
- » Palvelunäkymään on toistaiseksi tuotu yhteensä kahdeksan rekisteriä, joka on ollut pettyys ja merkittävästi tavoiteltua vähäisempi.

Tausta ja tavoitteet

Palvelunäkymät -hankkeen tarkoituksena on vuoden 2017 loppuun mennessä kehittää ja ottaa käyttöön selainpohjainen verkkopalvelu, jossa käyttäjä:

- Löytää helposti julkisen hallinnon palvelut eri rooleissa (kansalainen, yrittäjä, virkamies)
- Näkee omia tietojaan viranomaisten perusrekistereissä
- Saa herätteitä viranomaisilta oman tilanteensa mukaan
- Voi viestiä viranomaisten kanssa sähköisesti ja
- Voi valtuuttaa toisen toimimaan puolestaan

Hankkeen keskeisenä tavoitteena on parantaa julkisen hallinnon asiakkaiden palvelutasoa ja helpottaa kansalaisen julkisten palvelujen käyttöä sekä mahdollistaa sähköinen viestintä täysimittaisesti kaikille käyttäjille yhden luokun periaatteella.

Palvelunäkymä korvaa nykyiset Suomi.fi- ja Yrityssuomi.fi -portaalit sekä täydentää oma.yrityssuomi.fi -palvelua. Kansalaisen ja yrityksen palvelunäkymien lisäksi hankkeessa toteutetaan viranomaisen näkymä, joka korvaa nykyisen Suomi.fi/työhuone -sivuston.

Palvelunäkymät -hankkeen tavoitteena (=hyödyt) on:

- parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua ja löydettävyyttä
- helpottaa kansalaisen asiointia julkisen hallinnon kanssa
- yksinkertaistaa ja helpottaa julkisen hallinnon asiakkaiden asiointia viranomaisten kanssa ja muuttaa sitä turvallisemmaksi.
- parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta
- tukee kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa ja luo samalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille.
- edesauttaa julkisen tiedon läpinäkyvyyttä kansalaisille ja parantaa välillisesti rekistereissä olevan tiedon laatua

Toimeenpano ja eteneminen

Palvelunäkymät –hankkeen voidaan käytännössä katsoa koostuvan neljästä pääelementistä:

- I Suomi.fi-verkkosivusto eli näkymät kansalaisille, yrityksille ja viranomaisille
- II Palvelutietovaranto (PTV)
- III Viestinvälitys eli viestit-palvelu
- IV Perusrekisterit

I **Suomi.fi-verkkosivuston** tarkoituksena on korvata kolme nykyistä palvelua: (1) kansalaisille tarkoitettu Suomi.fi-portaalin, (2) yrityksille tarkoitettu yrityssuomi.fi palvelu sekä (3) viranomaisille palveluja kokoavan Suomi.fin Työhuone-sivuston. Suomi-fi –sivustoon kuuluu myös karttapalvelu, joka valmistui kesällä 2016. Loppuvuoden aikana myös Suomi-fi –maksaminen tulee osaksi palvelunäkymää.

Kansalaisen osuus palvelunäkymästä on julkaistu tuotantoon heinäkuussa 2017 ja yritysosuuden siirtymiseen tuotantoon on ennakoitu tapahtuvan vuoden 2018 alussa. Viranomaisnäkyminen on periaatteessa toteutettu, mutta käytännössä sen rooli ja asema osana sivustoa on jäänyt epäselväksi eikä sille ole määritelty selkeää kehityspolkua. Vaikka kansalaisten osuus sivustosta on jo julkaistu tuotantoon, on sivuston sisältö edelleen monelta osin kehitysvaiheessa eikä se vielä vastaa niitä tavoitteita joita sivustolle on asetettu. Sama luonnollisesti koskee yritysten osuutta, joka on vasta tulossa tuotantoon.

II **Palvelutietovaranto** on keskitetty tietovaranto julkisten palvelujen vakioituille koneluettaville metadatakuvauksille. Palvelutietovaranto sisältää määrämuotoiset kuvailutiedot julkisen hallinnon palveluista ja kanavista, joista palvelut ovat saatavilla (sähköiset palvelut, fyysiset toimipisteet, puhelinpalvelut ja muut palvelumuodot).

Palvelutietovaranto on palvelunäkymien keskeisin taustajärjestelmä johon tavoitteena kuvata "kaikki julkiset palvelut". Hankkeessa on tunnistettu kaikkiaan 460 organisaatiota, joiden tulee KaPA-lain edellyttämänä kuvata palvelunsa palvelutietovarantoon 1.7.2017 mennessä. Käyttöönottovelvoitettuja ovat kunnat, kuntayhtymät, valtion virastot ja laitokset. Kaikkiaan tämä tarkoittaa arviolta noin 70 000 ptv-tietomallin mukaista palvelukuvausta.

Tällä hetkellä kuvauksia on yhteensä noin 30 000 (noin 40% tavoitteesta) ja vähintään yhden kuvauksen julkaisseita organisaatioita noin 300 (noin 65 % tavoitteesta).

Palvelutietovaranto voi toteuttaa tehtävänsä ja lunastaa lupauksensa vasta, kun kuvauksia on kattavasti (a) eri organisaatioista, (b) niiden palveluista ja (c) ne ovat laadullisesti riittävän hyviä. Kyse ei ole siis pelkästään kuvausten määrästä vaan myös niiden laadusta.

Hankkeen keskeisimpänä ptv-mittarina on ollut käyttöönotot. Käyttöönotto ei kuitenkaan kerro mitään kuvausten määrästä tai laadusta, vaan se kertoo ainoastaan, että organisaatiolla on *edellytykset ryhtyä tekemään* omia kuvauksiaan. Käyttöönotto ei siten myöskään kerro mitään siitä hyödynnäkö organisaatiot jollakin tavalla kuvauksia.

On sekä periaatteessa että käytännössä mahdoton ajatus, että "kaikki palvelut" on kuvattu palvelutietovarantoon eikä edellä mainittuja lukuja palveluiden määrästä voi pitää aidosti tavoitetilana. Palvelutietovarannon idea soveltuukin parhaiten lakisäätöisiin palveluihin jotka ovat jossain määrin määrämuotoisia ja ne ovat keskeiseltä sisällöltään samanlaisia kaikille asiakkaille. "Kaikkien palvelujen" ku-

vausta ei voi pitää edes tavoiteltavana, koska ne voivat koskea hyvin pientä asiakasryhmää, niiden sisällöt räätälöidään tapauskohtaisesti ja ne ovat jatkuvassa muutoksessa. Vaikka periaatteessa tällainen kuvaus olisi tehtävissä ja ylläpidettävissä, ei siitä ole saatavissa tavoiteltuja hyötyjä.

Ptv-mahdollistaa palveluiden ja palvelupisteiden esittämisen esimerkiksi erilaisissa karttapohjaisissa sovelluksissa. Lisäksi se potentiaalisesti vähentää palveluiden päällekkäisten kuvausten tekemistä. Täysin tätä tarvetta se ei luonnollisestikaan poista, koska eri käyttötarkoituksia ja asiakassegmenttejä varten palveluita voi tarvita kuvata erilaisilla tavoilla (vrt. prosessikuvaukset, joiden tarkoituksenmukainen esitysformaatti ja sisältö riippuvat käyttötarkoituksesta).

Ptv:oon on ladattu paljon odotuksia, mutta toistaiseksi ei ole täysin selvää miten hyödyt tulevat realisoitumaan. Tämä on myös monien kuntien huolena: toistaiseksi ptv aiheuttaa kustannuksia, mutta monille kunnille on epäselvää mitä hyötyä työstä tulee heille olemaan. Yksi yleisimmistä kuntien esittämistä huolista arvioinnissa tehdyssä kyselyssä oli, että heille on epäselvää miksi työtä ylipäätään tehdään ja mitkä sen hyödyt tulevat olemaan. Tähän liittyy myös huoli siitä, miten kuvaukset pysyvät ajantasaisina ja laadukkaina ja siten edes periaatteessa käyttökelpoisina.

Ptv:n hyödyksi loppukäyttäjille on sanottu, että "palvelujen tiedot löytyvät hakusanoilla helposti ja yhdenmukaisesti riippumatta siitä, mikä organisaatio palvelua tuottaa". Käyttäjörganisaatiolle tavoitelluiksi hyödyksi on mainittu:

1. Mahdollistaa tiedon erinomaisen löydettävyyden ja tekee mahdolliseksi palvelutietojen tuottamisen yhdellä kerralla.
2. Palvelusta voidaan antaa niin tarkka kuvaus, että turhat asiakaskyselyt ja yhteydenotot vähenevät.
3. Palvelutietovarantoon päivitettyjä tai siihen integroituja tietoja voi käyttää hyväksi avoimen rajapinnan avulla missä tahansa verkkopalvelussa

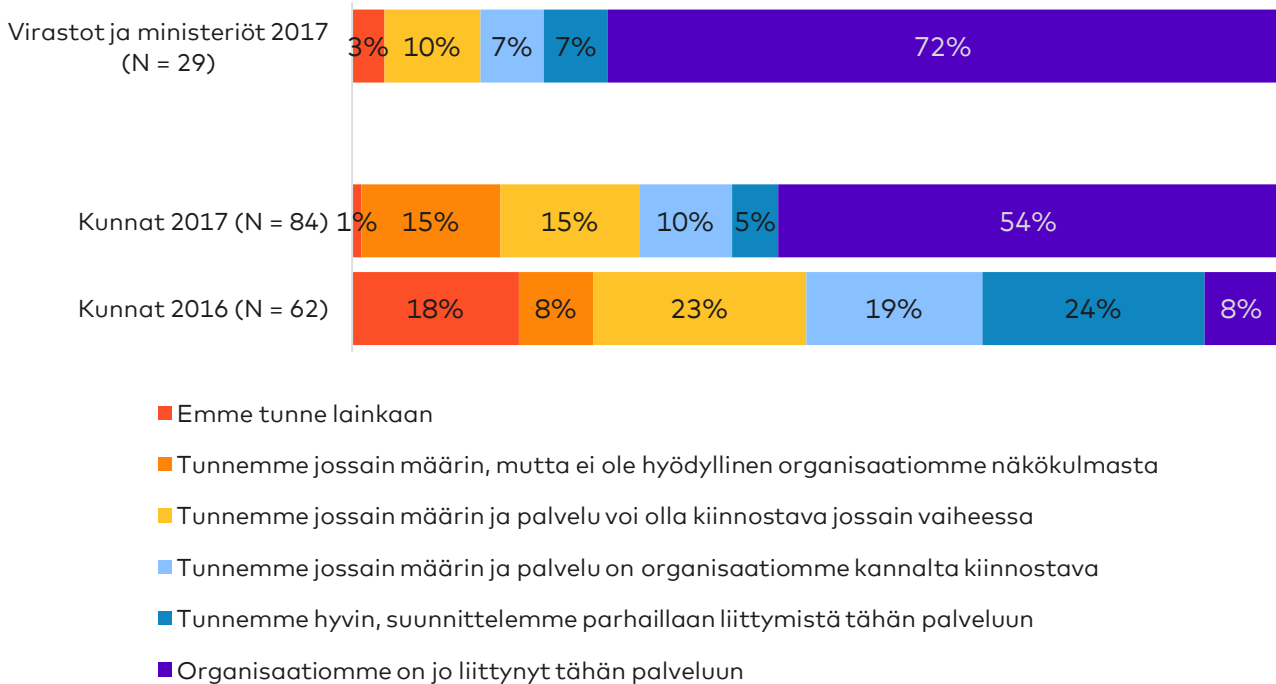
"Yritetään tehdä pakotamalla jotain, mitä ei ole kyetty perustelemaan."

"Tarvitaan vähintään yhtä hyvät kuvaukset kuin kunnan omilla sivuilla nyt, jotta käyttäjät haluavat käyttää palvelunäkymää."

Keskeisimpänä näistä voi pitää kohtaa 3 eli sen, että ptv mahdollistaa palvelutietojen käytön erilaisissa verkkopalveluissa rajapinnan kautta. Myös kohdan 1 ja 2 hyödyt realisoituvat ennen muuta tällaisten potentiaalisten uusien verkkopalveluiden kautta, jotka hyödyntävät palvelutietovarantoa. Palvelutietovarannon osalta keskeinen kysymys koskeekin sitä, missä määrin tulevaisuudessa syntyy sellaisia asiakkaita palvelevia palveluita, jotka pystyvät hyödyntämään näitä kuvauksia.

Yksi käytännön haaste ptv-mallissa liittyy palveluiden muuttumiseen. Vaikka osa palveluista on verrattain vakaita ja muutokset liittyvät korkeintaan pieniin yksityiskohtiin, niin merkittävä osuus julkisista palveluista on jatkuvassa muutos- ja kehitysprosessissa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinopalvelut, joita nyt uudistetaan "kasvupalvelu" -käsitteen alla, ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana olleet jatkuvassa muutosprosessissa ja uudistuneet lyhyessäkin ajassa useaan kertaan. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelutietovarannon ylläpitäminen tulee sitomaan merkittävästi resursseja, jotta kuvaukset saadaan pidettyä ajan tasalla ja laadukkaina. Jos oletetaan, että noin 10%:ssa palveluita tapahtuu vuosittain muutoksia, tarkoittaa se vajaan 10 000 päivityksen laatimista joka vuosi. Nämä kustannukset tulisi huomioda osana palvelun ylläpitoa. Tällä hetkellä erityisen haasteen palvelukuvausten laadinnassa muodostaa käynnissä olevat maakunta- ja sote-uudistukset. Paitsi että palveluiden järjestysvastuussa tapahtuu muutoksia, myös niiden sisällöt ja toteutustavat osin muuttuvat uudistuksessa.

Virastojen, ministeriöiden ja kuntien arvio palvelutietovarannon tunnettuudesta ja kiinnostavuudesta syksyllä 2016 ja 2017



Kuva 6. Palvelutietovarannon tunnettuus ja kiinnostavuus.

III Viestinvälityspalvelu (nykyinen Suomi.fi –viestit) on viranomaisten keskitetty viestioperaattori, joka vastaa viestien toimittamisesta kansalaiselle tämän haluamalla tavalla. Palvelun avulla toteutetaan kansalaisen ja yrityksen sähköinen postilaatikko Suomi.fi-verkkopalveluun. Palvelun on tarkoitus korvata nykyinen Kansalaisen asiointitili vuoden 2017 aikana.

Viestinvälityspalvelun toteutusvastuu on ollut Valtorilla ja siten palvelun kehitys ei ole alun perin kuulunut Kapa-ohjelmalle vaikka siitä on muodostunut keskeinen osa palvelunäkymät-kokonaisuutta. Valtorin tehtävänä on ollut toteuttaa vähintään nykyisen Asiointitilin toiminnallisuudet uuteen viestinvälityspalveluun ennen kuin kehitysvastuu siirtyy Väestörekisterikeskukselle. Valtorin oli tarkoitus vastata palvelun tuotannosta vuoden 2016 loppuun, jonka jälkeen vastuu palvelun jatkokehityksestä siirtyi Väestörekisterikeskukselle. Lisäksi palvelu oli tarkoitus siirtää syyskuusta 2017 alkaen kokonaan Väestörekisterikeskuksen vastuulle. Viestit-palvelu on siirtynyt VRK:lle 1.11.2017.

Edellä mainitut aikataulut eivät ole toteutuneet. Viestinvälityspalvelun tuotantovastuu on edelleen Valtorilla, koska palvelun kehitystyö ei ole edennyt odotetusti. Toisaalta ongelmat olivat laajasti tiedossa jo vuonna 2016 ja arvioinnissa todettiin silloin muun muassa, että keskeiset toiminnallisuudet kuten massapostitukset eivät ole todennäköisesti käytettävissä vielä 2017 aikana. Tällä hetkellä (11/2017) tavoitteena on saada viestit-palvelu (mvp) tuotantoon joulukuussa 2017.

Viestit-palvelun kehitystyössä ja testauksessa esiin tulleet ongelmat ovat niin mittavia, että asetetuista tavoitteista on pitänyt osin luopua. Merkittävin näistä on, että Asiointitilin migraatiosta on luovuttu kokonaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Asiointitili säilyy käytössä samaan aikaan Viestit-palvelun kanssa ja Viestit palvelun käyttö alkaa "tyhjänä". On myös tällä hetkellä epäselvää

missä määrin Viestit-palvelussa saadaan ylipäätään toteutettua sille suunniteltuja keskeisiä toiminnallisuuksia ja missä aikataulussa. Yksi näistä on massapostitukset. Vasta tämän toiminnallisuuden myötä esimerkiksi Kela ja Verohallinto voivat siirtää volyymiltään merkittävät postitusprosessit viestinvälityspalveluun. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin sama kuin vuoden 2016 lopussa, eli vielä ei tiedetä missä vaiheessa massapostitus tulee mahdolliseksi. On esitetty jopa epäilyjä siitä, saadaanko tätä ylipäätään luotettavasti toteutettua viestit-palvelun nykyisellä arkkitehtuuri-ratkaisulla.

Vaikka Valtori ei ole pysynyt aikataulussa ja palvelua ei ole saatu tuotantoon, on VRK vastannut sen "jatkokehitystyöstä" vuodesta 2017 alkaen ja sitä varten on tehty tarvittavat hankinnat ja rekrytoinnit. Lisäksi on hankittu tarvittavat kehittäjät mobiilisovelluksen kehittämiseksi.

Jo vuoden 2016 lopulta tiedossa olleista (ja raportoiduista) ongelmista huolimatta on viestit-palvelusta viestitty ulospäin näyttävästi vielä loppukesään saakka siten, että palvelu olisi kansalaisten käytössä syksyn 2017 aikana sisältäen keskeiset toiminnallisuudet (kuten massapostituksen).

IV Perusrekisterit liitetään osaksi palvelunäkymää siten, että käyttäjät pääsevät yhdellä tunnistautumisella katsomaan omia rekisteritietojaan eri rekistereistä. Rekisteritietojen osalta palvelunäkymät-hanke on ollut pitkään pysähdystilassa siinä mielessä, että viimeisen vuoden aikana tuotantoon on tullut vain yksi uusi rekisteri (kansalaisaloite). Tällä hetkellä palvelunäkymään on tuotu yhteensä kahdeksan rekisteriä, joka on kaukana tavoitellusta määrästä. Toivottua kehitystä hitaampaa edistymistä selittää ennen muuta kaksi tekijää. Ensinnäkin liittyneitä rekisterejä lukuun ottamatta perustietovarantojen haltijat ovat olleet hankkeen suhteen hyvin passiivisia. Toiseksi palvelunäkymät-hankeessa fokus on ollut ensisijaisesti viestinvälityspalvelun ja palvelutietovarannon kehityksessä.

Tulokset ja vaikutukset

Palvelunäkymät on loppukäyttäjille (kansalaiset, yritykset) näkyvin osa KaPA-ohjelmasta ja sen tuloksista. Kansalaisille ja yrityksille KaPA-ohjelma onkin tarjonnut varsin vähän näkyviä uusia palveluja, koska sen keskiössä ovat olleet tukipalvelut, jotka monelta osin ovat jossain muodossa olleet jo olemassa. Suomi.fi -uudistus ei toistaiseksi tarjoa kansalaisille eikä yrityksille merkittäviä uusia palveluja tai parempaa ja helpompaa käyttäjäkokemusta. Sivusto on keskeisiltä osin edelleen kehitysvaiheessa ja sen potentiaaliset hyödyt nähdään vasta tulevaisuudessa. Verrattuna vanhaan Suomi.fi-sivustoon, on siirtymävaiheessa kansalaisten palvelutaso (ennakoidusti) heikentynyt. Tämä näkyy muun muassa selkeästi vähäisempinä kävijämäärinä.

Viestinvälityspalvelu ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla KaPA-ohjelman kuluessa. Tältä osin hyötyjen potentiaalinen realisoituminen jää ohjelman jälkeisen aikaan. Viestinvälityspalvelun toteutusvastuu on ollut vuoteen 2017 saakka Valtorilla ja siten palvelun kehitys ei ole alun perin kuulunut KaPA-ohjelmalle.

Palvelutietovarantohankkeen osalta hyötyjen realisoituminen riippuu yhtäältä siitä, missä määrin ja missä aikataulussa laadukkaita kuvauksia saadaan tietovarantoon vietyä sekä toisaalta siitä miten näitä tietoja hyödyntäviä palveluja jatkossa syntyy. Palvelutietovarantoon liittyvät organisaatiot tulevat tarvitsemaan huomattavasti tukea tietojen tuottamisessa ennen kuin palvelutietovarannon tiedot saadaan riittävälle tasolle laajuudessa ja laadussa.

TAVOITE	MITTARI	TOTEUTUMINEN	ARVIO
Palvelunäkymä parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua ja löydettävyyttä.	Käyttäjätutkimukset, kyselyt, palvelun käyttömäärät.	Sivusto on keskeisiltä osin edelleen kehitysvaiheessa. Siirtymävaiheessa kansalaisten palvelutaso on heikentynyt ja tämä näkyy muun muassa selkeästi vähäisempinä kävijämäärinä.	★
Palvelunäkymä helpottaa kansalaisen asiointia julkisen hallinnon kanssa tarjoamalla keskitetyn palvelun asiointia varten.	Käyttäjätutkimukset, käyttäjäpalautte, sidosryhmien palaute.	Palvelunäkymä ei toistaiseksi tarjoa entistä keskitetympää palvelua eikä se sisällä ominaisuuksia jotka vielä helpottaisivat asiointia.	★
Palvelunäkymä yksinkertaistaa ja helpottaa julkisen hallinnon asiakkaiden – kansalaisten, yritysten, yhteisöjen ja toisten viranomaisten – asiointia viranomaisten kanssa ja muuttaa sitä turvallisemmaksi.	Käyttäjäpalautte.	Palvelunäkymä ei toistaiseksi tarjoa merkittäviä muutoksia asiointipalveluihin liittyen.	★
Palvelunäkymä parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koko julkisessa hallinnossa.	Sidosryhmäpalautte, palvelunäkymässä esitettävien tietojen lukumäärä (liitettyjen perusrekisterien ja niistä esitettävien tietojen lukumäärä).	Liitettyjen rekisterien määrä on toistaiseksi vähäinen	★
Palvelunäkymä tukee kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa (mm. vähentämällä päällekkäistä palvelujen tarjoamis- ja kuvailutyötä hallinnossa) ja luo samalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille.	Sähköisen asioinnin kokonaiskustannukset julkisessa hallinnossa, yksityisen sektorin liiketoiminta osana palvelunäkymää (yksityisen sektorin kehittämien uusien palvelujen lukumäärä ja niiden käyttömäärät).	Toistaiseksi hanke on lisännyt kuvailutyötä hallinnossa. Hyötyjen realisoituminen riippuu tulevaisuuden kehitystyöstä ja kehitettävistä uusista palveluista.	★
Palvelunäkymän omien tietojen tarkastusmahdollisuus edesauttaa julkisen tiedon läpinäkyvyyttä kansalaisille ja parantaa välillisesti rekistereissä olevan tiedon laatua (virheiden korjaaminen).	Korjausten lukumäärä ja tiedon laadun parantuminen perusrekisteriviranomaisten tietovarannoissa.	Rekisterien määrä on toistaiseksi vähäinen.	★

Taulukko 4. Yhteenveto palvelunäkymät-hankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviosta.

Yhteenveto ja johtopäätökset

- » Viestit-palvelun kehityssuunnitelman uudelleen arviointi ja täsmentäminen. Lyhyellä aikavälillä Palvelunäkymät hankkeen keskeisimpänä haasteena ja työn fokuksena on saada viestinvälityspalvelu tuotantoon minimitoiminnallisuuksilla, jonka jälkeen vastuu siirtyy Valtorilta Väestörekisterikeskukselle. Koska Asiakastilin migraatiosta on jouduttu luopumaan, tulee tämä merkittävästi lisäämään myös viestinnällistä haastetta. Viestinvälityspalveluun on ladattu paljon odotuksia sen suhteen, että suurivolyymiset toimijat – ennen muuta Kela ja Vero – voisivat ottaa palvelun käyttöön. Tällä hetkellä on epäselvää missä aikataulussa massapostitusominaisuus palvelussa mahdollistuisi. Tämän lisäksi tulee edelleen olemaan haasteena, saadaanko palvelu lopulta Veron ja Kelan käyttöön. On myös esitetty epäilyjä, voidaanko viestit-palvelu toteuttaa valitulla arkkitehtuuriratkaisulla. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi KaPA-ohjelman lopussa on syytä uudelleen arvioida millä tavalla viestit-palvelujen kehitystä on tarkoituksenmukaista jatkaa.
- » Palvelutietovarannon hyötyjen konkretisointi ja tavoitetilan täsmentäminen käyttöönottajille. Palvelutietovarannon sisältöjen tuottaminen ja ylläpito aiheuttavat merkittäviä kustannuksia käyttöönottoon veloitetuille organisaatioille. Työn hyödyt ovat kuitenkin jääneet monelle epäselväksi, mikä vaikuttaa siihen miten nopeasti tietoja saadaan tuotettua (asian priorisointi) ja ennen muuta saadaanko tiedot riittävän laadukkaina ja että niiden ylläpidosta myös tulevaisuudessa huolehditaan. Palvelutietovarannon hyötyjä tulisi pystyä konkretisoimaan käyttöönottajille esimerkiksi erilaisten käyttötapausten avulla. On epärealistista olettaa, että tietovarantoon saadaan ”kaikki palvelut” kuvattua. Hankkeessa olisikin syytä määritellä ja kategorisoida palvelut jotka tietovarantoon on ehdottomasti ensimmäisessä vaiheessa saada (esim. välttämättömät, tärkeät, suositeltavat).
- » Palvelutietovarannon ylläpitomallin suunnittelu. Palvelutietovarannon ylläpito tulee olemaan merkittävä haaste sen laajuuden ja toimijoiden määrän vuoksi. Palvelutietovarannon ylläpidon prosessi ja resursointi tulee olla suunniteltuna, jotta tavoitellut hyödyt voivat realisoitua. Palvelutietovarantoon liittyvä merkittävä riski on, että vaikka palvelut saadaan sinne kertaalleen kuvattua, ne ajan myötä degeneroivat kuvausten päivitysprosessin puutteiden vuoksi.

4.3 Sähköinen tunnistaminen

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien sähköistä tunnistamista

- » Hankkeen tilanne on käyttöönottojen osalta kohtuullisen hyvässä tilanteessa. Tunnistustapahtumien volyyymi on odotettua alhaisempi.
- » Suurimpaan osaan tavoitteista päästään ainakin osittain, eIDAS-kokonaisuus on suurin KaPA-ohjelman aikana valmistumattomista asioista.

Tausta ja tavoitteet

Tunnistamisen hankkeen tehtävänä on ollut toteuttaa kansallinen vahva tunnistusratkaisu sisältäen tarvittavan tunnistuspalvelun jatkokehityksen sekä tunnistuspalvelun ylläpidon ja käytön edellyttämien hallintamallien käyttöönoton. Hankkeen tavoitteena on kehittää ja ottaa käyttöön vuoden 2017 lop-

puun mennessä tietoturva-vaatimukset täyttävä, tuotteistettu ja tuotantokäytössä oleva elinkaareltaan kestävä korkea käytettävyyden tunnistuspalvelu. Samalla tunnistuspalvelun tavoitteena on ollut korvata tunnistus.fi- ja Vetuma-palvelut.

Tämä tavoite on edelleen jaettu viiteen kokonaisuuteen:

1. Tunnistusratkaisuun on mahdollista kytkeä kaikki kansallisen tunnistamisen mallissa käyttöönotettavat vahvan tunnistamisen välineet sekä julkishallinnon sähköisen asioinnin kannalta tarpeelliseksi todettuja ei vahvoja tunnistamisen välineitä.
2. Tunnistamisratkaisu mahdollistaa julkishallinnon organisaatiörajojen ylittävän palveluiden käytön kertakirjautumisella muodostaen julkishallinnon organisaatioiden välisen luottamusverkoston kattavan konseptin, jonka ympärille yhteen toimivuutta ja palveluiden käyttöä edistävä kehittämistoiminta voidaan luotettavasti sekä kustannustehokkaasti järjestää.
3. Tunnistamisratkaisu mahdollistaa rajat ylittävissä palveluissa asioinnin EU:n sisällä.
4. Tunnistamisratkaisuun voidaan kytkeä julkisen hallinnon nykyisiä ja tulevia sähköisiä palveluita.
5. Yksinkertaistetaan ja vähennetään tunnistamisratkaisun asiakasorganisaatioiden tarvitsemää sopimushallintaa tuomalla tunnistusvälineet keskitetyksi yhden sopimuksen taakse ja saavutetaan näin merkittäviä kustannussäästöjä mm. käytetyssä virkatoimijassa ja tunnistusvälineiden tapahtumakustannuksissa.

Hankkeen tavoitteet on nähty koko sen toteutuksen ajan hyvin selkeinä ja konkreettisina. Tarvetta täsmentää tavoitteita hankkeen toteutuksen aikana on liittynyt lähinnä luottamusverkostoon sekä eIDAS-kokonaisuuteen. Näihin liittyviä yksityiskohtia on täsmentynyt vasta hankkeen toteutuksen käynnistyttyä. Sähköinen allekirjoitus on poistettu hankkeen tavoitteista myöhemmin.

Yksi jälkikäteen lisätty tavoite on ollut myös käyttöönottojen automatisointi siten, että se voisi tapahtua itsepalveluna. Tähän ei kuitenkaan tulla hankkeen aikana pääsemään. Palveluhallinta on kuitenkin valmistunut käyttöönottovalmiiksi lokakuussa 2017.

Nykytila ja eteneminen

Suomi.fi-tunnistukseen oli rekisteröity 4.10.2017 mennessä 390 asiointipalvelua. Positiivisena on nähty erityisesti suuri kiinnostus tunnistusratkaisua kohtaan niiltä toimijoilta, joilla ei ole aiemmin ollut Vetuma-ratkaisua käytössä. Volyymitaan Vetuma-asiakkaista noin 80% on saatu liitettyä palveluun ja määrältään 50%. Vetuma-asiakkaiden sopimukset päättyvät vuoden 2017 loppuun. Kuvassa 7 on esitetty virastojen ja ministeriöiden sekä kuntien arvio sähköisen tunnistamisen tunnettuudesta ja kiinnostavuudesta syksyllä 2017 sekä kuntien osalta vertailuna vuoteen 2016.

Virastojen, ministeriöiden ja kuntien arvio sähköisen tunnistamisen tunnettuudesta ja kiinnostavuudesta syksyllä 2016 ja 2017



Kuva 7. Tunnistamisen tunnettuus ja kiinnostavuus.

Hankkeessa on viimeisen vuoden aikana panostettu erityisesti käyttöönottojen automatisointiin. KaPA-ohjelman loppukausi on tarkoittanut myös sitä, että käyttöönottojen ruuhkaa on alkanut hiljalleen kertyä. Tähän on saatu apua keväällä toteutetusta raportoinnin työkalusta, josta nähdään myös mahdollisten ruuhkapiikkien syntyminen. Hankkeessa on myös nyt erityisesti valmistauduttu KaPA-ohjelman jälkeiseen aikaan. Tähän on liittynyt mm. käyttöönoton tuen ja resursoinnin suunnittelemisen.

Tunnistustapahtumien volyymi on ollut syksyllä noin 4-5 miljoonaa tapahtumaa kuukaudessa, kun tunnistustapahtumille tehty ennuste oli noin 6 miljoonaa. Odotusta alhaisempaan määrään vaikuttaa erityisesti Viestit-palvelun myöhästymisen. Viestit-palvelun toteutuessa volyymin uskotaan kasvavan. Volyymissa on melko suurta kuukausittaista vaihtelua.

Onnistumiset ja haasteet

Palvelussa on kokeiltu osin uudenlaista lähestymistapaa kuntien tavoittamiseen. Kuntien ohella hankkeesta on viestitty suoraan käyttöönottojen aikataulusta myös suurille ohjelmistotaloille, jotka ovat toteuttaneet kaupunkien järjestelmiä. Nämä ovat puolestaan olleet suoraan yhteydessä kuntiin tarvittavista muutoksista ja liittymisprosessista. Tämän koetaan olleen hyvä toimintatapa erityisesti niissä kunnissa, joissa oma osaaminen järjestelmiin liittyen on heikkoa tai tunnistusratkaisun käytössä olemista ei välttämättä edes tunnisteta.

Hankkeen sisäisesti yhtenä onnistumisena on myös pidetty organisoitumisen tapaa, jossa sovelluskehittäjät ovat toteuttajan tiloissa. Tämä on mahdollistanut suoran kommunikaatioketjun sovellustoitettajan ja määrittelijän välillä. Ketterän kehityksen toimintamalli on toiminut sisäisesti erittäin hyvin. Hankkeessa on nyt valmistauduttu organisoitumiseen KaPA-ohjelman päätyttyä.

Suurimmat haasteet ovat ilmenneet käyttöönottoprosessien byrokraattisuudessa liittyen lupien hakemiseen, josta käyttöönottajat antavat paljon kriittistä palautetta. Käytännössä julkishallinnolla on

velvoite ottaa palvelu käyttöön, mutta tästä huolimatta organisaatiot joutuvat hakemaan lupaa käyttöönottoon, sillä palvelussa luovutetaan väestörekisterin tietoja. Tämä on vaatinut myös hankkeen toteuttajilta merkittävää ajankäyttöä käyttöönottajien ohjeistamiseen. Käyttöönottajat näkevät ongelmana myös sen, että esimerkiksi puolesta-asioinnin käyttöönotossa on erilainen prosessi ja rinnakkaisuus, vaikka hankkeiden käyttöönotto tapahtuu monella toimijalla samanaikaisesti.



Käyttöönottopalveluiden tuotantovarmuus on ollut vuonna 2017 jo hyvällä tasolla, vaikka joitain ongelmia esimerkiksi häiriötilanteista toipumiseen on vielä esiintynyt. Nämä ongelmat liittyvät lähinnä palveluntuottajien suorituskykyyn, eivätkä hankeorganisaatioon. Haastatellut palveluita käyttöönotta- neet organisaatiot eivät olleet havainneet ongelmia suorituskyvyssä.

Arvio ennakoituista tuloksista ja hyödyistä

Palvelua on otettu käyttöön jokseenkin odotettua hitaammin. Toisaalta käyttöönottojen määrää arvi- oitaessa on huomioitava, että suurivolyymisimmat toimijat, joilla tunnistusratkaisun käyttöönottoon on suurin motivaatio, ovat palvelun jo ottaneet käyttöön. Sen sijaan toimijat, joiden volyyymi on erittäin pieni ja saavutettava hyöty siten suhteessa käyttöönottoprojektin kustannuksiin pienempi, ovat vielä laajalti liittymättä palveluun. Asiointipalveluita, jotka eivät olleet vielä aktiivisena käyttöönotossa syys- kuussa 2017, oli 37 kappaletta. Riski ruuhkan syntymiselle on suuri viimeistään vuodenvaihteessa, kun Vetuma-sopimusten päättymiseen havahdutaan.

Luottamusverkostoon on liittynyt pitkään epäselvyyksiä. Näitä on saatu selvitettyä odotettua myö- hemmin vasta keväällä 2017. Luottamusverkoston rakentumisessa on ulkoisia riskejä, jos se ei lähde vetämään Suomessa.

Teknisistä ominaisuuksista ainoa tavoite, joka ei tule toteutumaan KaPA-ohjelman aikana ollenkaan on eIDAS-asetuksen mukaiset tekniset valmiudet. Testiympäristö on tarkoitus saada toimintaan vielä vuoden 2017 loppuun mennessä. EIDAS-toteutus on jätetty hankkeessa tietoisesti loppuvaiheeseen, kun tarvetta on ollut panostaa muihin osiin.

TAVOITE	MITTARI	TOTEUTUMINEN	ARVIO
Tunnistusratkaisuun on mah- dollista kytkeä kaikki kansalli- sen tunnistamisen mallissa käyttöönotettavat vahvan tunnistamisen välineet sekä julkishallinnon sähköisen asi- oinnin kannalta tarpeelliseksi todettuja ei vahvoja tunnista- misen välineitä.	Tunnistusratkaisuun on liitetty kaikki Viestintävirastoon liitetyt vahvan sähköisen tunnistami- sen välineet, joita hyödynnetään julki- sen hallinnon palve- luissa.	Vahvaa heikommista tunnis- tusvälineistä on tehty selvi- tys ja pilotti testiympäris- töön. Selvitysten perusteella tarvetta ei-vahvojen tunnis- tusvälineiden toteuttamiseen ei havaittu.	
Tunnistamisratkaisu mahdol- listaa julkishallinnon organi- saatorajojen ylittävän palve- luiden käytön kertakirjautumi- sella muodostaen julkishallin- non organisaatioiden välisen luottamusverkoston kattavan	Kertakirjautuminen on mahdollista.	Kertakirjautuminen on mah- dollista palveluihin, joissa ratkaisu on käytössä.	

<p>konseptin, jonka ympärille yhteen toimivuutta ja palveluiden käyttöä edistävä kehittämis-toiminta voidaan luotettavasti sekä kustannustehokkaasti järjestää.</p>			
<p>Tunnistamisratkaisu mahdollistaa rajat ylittävissä palveluissa asiointin EU:n sisällä.</p>	<p>Suomessa on tekniset valmiudet eIDAS-asetuksen mukaisesti kansallisen yhteyspisteen tuotantokäyttöön.</p>	<p>Tähän liittyviä valmisteluja on alettu tehdä jo hankkeen aikana, mutta koko tuotanto-toiminta jää KaPA-ohjelman jälkeiselle ajalle. Valmisteluihin ovat kuuluneet esimerkiksi koordinoivan työryhmän perustaminen sekä testiympäristön valmisteleminen. Asiakastesti-ympäristö aukeaa todennäköisesti lähiaikoina.</p>	
<p>Tunnistamisratkaisuun voidaan kytkeä julkisen hallinnon nykyisiä ja tulevia sähköisiä palveluita.</p>	<p>Kaikki Vetuma- ja Tunnistus.fi -asiakkaat voivat siirtyä uuteen tunnistusratkaisuun.</p>	<p>Hankkeen toteuttajat arvioivat, että käyttöönotoille asetettu tavoite tullaan saavuttamaan vielä ohjelman aikana, vaikka tässä ei oltu vielä alkusyksystä 2017. Tällöin käyttöönotoissa oltiin ylitetty 50 %:n raja tuotannossa. Käyttöönottojen tilanne on melko hyvä. Tavoitetta päästään todennäköisesti hyvin lähelle vielä KaPA-ohjelman aikana, mutta tuskin täysin tavoitteeseen, sillä määrällisesti liittymisiä on vielä paljon tehtävänä lyhyessä aikavälissä.</p>	
<p>Yksinkertaistetaan ja vähennetään tunnistamisratkaisun asiakasorganisaatioiden tarvitsemaa sopimushallintaa tuomalla tunnistusvälineet keskitetyksi yhden sopimuksen taakse ja saavutetaan näin merkittäviä kustannussäästöjä mm. käytetyssä virkatyöajassa ja tunnistusvälineiden tapahtumakustannuksissa.</p>	<p>Keskitetyt pankki-sopimukset ovat olemassa.</p>	<p>Keskitetyt pankkisopimukset on tehty VRK:n toimesta vuonna 2016. On mahdollista, että päivityksiä sopimukseen joudutaan jossain vaiheessa tekemään.</p>	

Taulukko 5. Yhteenveto sähköinen tunnistaminen-hankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviosta.

4.4 Roolit ja valtuudet

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien ohjaus- ja organisointimallia.

- » Lähes kaikki hankkeen tuotokset ovat valmistuneet suurin piirtein suunnitellussa aikataulussa. Volyymiltään merkittävän Katso-palvelun rooli- ja valtuustoiminnallisuuden siirtäminen VRK:lle on kuitenkin vasta alkuvaiheessa.
- » Hankkeen tärkeimpänä tavoitteena on saada lisää käyttäjäorganisaatioita. Vakuuttava startti on luotu, käyttövolyymin lisäämiseksi tarvitaan kuitenkin enemmän markkinointia ja myyntikeskusteluja asiakasorganisaatioiden kanssa.

Tausta ja tavoitteet

Rooli ja valtuudet (RoVa) –hankkeen tehtävänä on tuottaa kansalliset ratkaisut yritysten, muiden organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan. Tuotettavat palvelut poistavat julkisten palveluiden manuaalisia vaiheita ja ovat palvelujen digitalisoinnin edellytys. Lisäksi digitaalisten roolien ja valtuuksien luominen lisää merkittävästi asiointin luotettavuutta ja tehostaa palveluita.

Hankkeen tavoitteet ovat selkeitä ja hanketoimijat pitivät niitä tärkeinä. Ne ovat kuitenkin hyvin ylätaisoisia. Toisaalta tämä on antanut hankkeelle mahdollisuuden muokata toimenpiteitä tarpeiden mukaisesti. Vaikka tavoitteita pidettiin kunnanhimoisina ovat ne kuitenkin olleet realistisia ja ohjanneet ketterään toteutukseen. Hankkeen haasteet ja riskit arvioitiin alussa liiankin isoiksi ja esim. isot organisaatot on saatu mukaan hyvin. Moni asia on kuitenkin selvinnyt työstöprosessin myötä ja nostanut myös esiin uusia tarpeita. Loppuasiakkaiden rooli on vahvistunut hankkeen edetessä suhteessa tavoitevaiheessa arvoituun.

Toimeenpano ja eteneminen

Hanke on edennyt pääpiirteiltään suunnitellun aikataulun mukaisesti. Viivästyksiä on ollut jonkin verran mutta nämä eivät ole aiheuttaneet merkittäviä ongelmia. Toistuvana syynä aikataulun pettämiseen ovat olleet alkuvaiheessa laaditut hyvin optimistiset suunnitelmat, näissä ei oltu voitu huomioida vielä kaikkia palvelun tuotantoon ja kohderyhmiin liittyviä ongelmia. Ensimmäiselle vuodelle asetetut tavoitteet osoittautuivatkin liian koviksi, käynnistäminen vei odotettua enemmän aikaa. Kun kokonaisuus ja se mitä hankkeen puitteissa pystytään tekemään selkeytyi, on eteneminen ollut alkua sujuvampaa.

Hanke on ottanut tehtäväkseen myös palveluita ja ominaisuuksia jotka eivät ole olleet alkuperäisessä hankesuunnitelmassa. Veron Katso-palvelun siirrosta VRK:n hallintaan tehtiin päätös hankkeen käynnistyttyä, tässä vaiheessa toteutuksen piti sisältää vain Katso-palvelun rooli- ja valtuustoiminnallisuudet. Tästä laajentunut työ jatkuu hankekauden yli, vuoden 2019 loppuun asti. Myöskään tällä hetkellä pilotoitavaksi tulevat ns. tiskiasiointia tukevat ominaisuudet eivät olleet alkuperäisessä suunnitelmassa. Tämä on jatkokehitystä, joka on käynnistetty ja toteutettu hankkeen aikana.

Koska monet isot käyttöönotot on suunniteltu toteutettavaksi tulevan vuoden vaiheen molemmin puolin, ovat hankkeen keskeiset toimijat huolissaan ohjelmakauden vaihtumisesta kehityshankkeeseen. Muutoksessa ei saisi syntyä resurssi- tai osaamisvajetta joka riskeerai käyttöönottoja, näissä näkökulmana ovat tuotannon toimintavarmuuden säilyttäminen ja uusien asiakkuuksien hankinta.

Tulokset ja vaikutukset

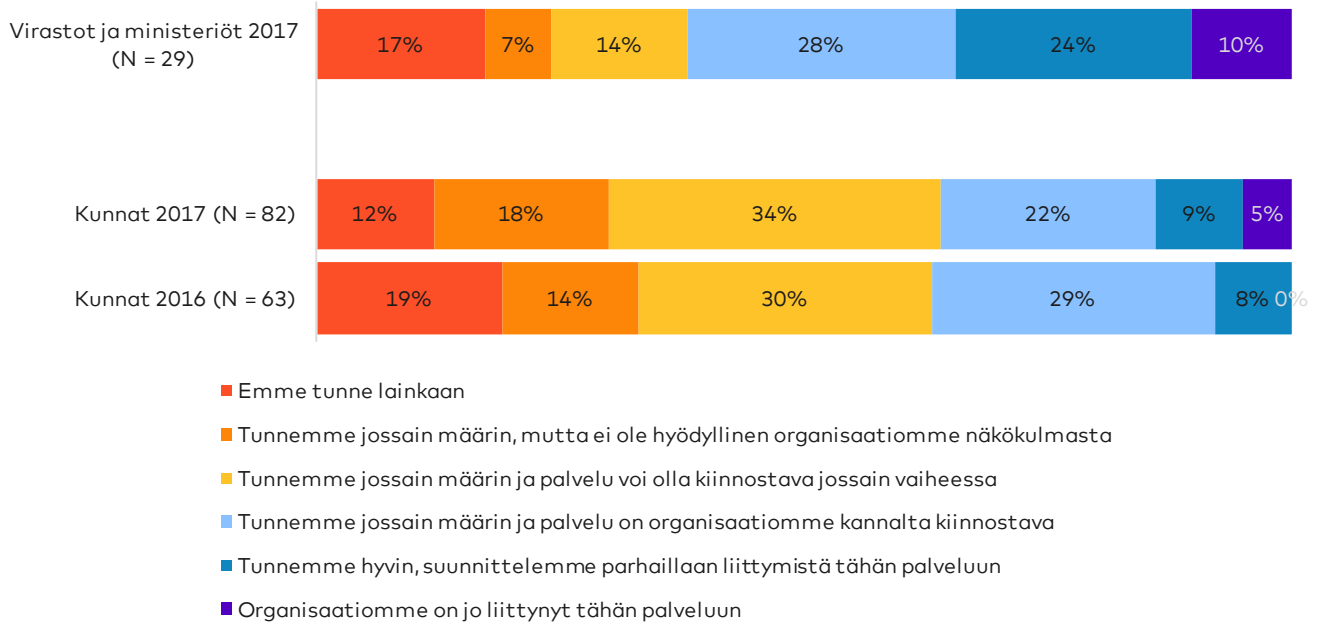
Hankkeen tavoitteet on kirjattu tuotosten road map:iin, tämän toteutumista seurataan hankkeen ohjausryhmässä. Kustannus-hyötyanalyysiä ei ole nähty tarpeen päivittää huhtikuun 2016 jälkeen. Tässä on laskettu saavutettavan hyötyjä vasta vuoden 2018 alusta alkaen. Hyötyjä on totta kai näitä syntynyt jo vuoden 2017 aikana, näiden merkitys suhteessa kuluihin on ollut vielä pieni.

Säästöt syntyvät asiakasorganisaatioille asiointin siirtyessä kokonaan sähköiseksi ja puhelin- ja tiski-asiointin valtuuksien tarkastamisen automatisoituessa. Edellytyksiä vuodesta 2018 alkaen saavutettaville säästöille on mahdotonta pitävästi arvioida. Tällä hetkellä käyttäjämäärien kasvu vaikuttaa hyvältä ja kustannus-hyötyanalyysissä saavutettavia hyötyjä oli arvoitu hyvin maltillisesti, esim. n. 10 % käyttäjämäärän kasvu Kelan sähköisessä asiointissa. Isoja käyttöönottoja on kuitenkin tulossa vuosien 2018 ja 2019 aikana ja vasta tällöin voidaan tarkastella kokonaisuutta. Esim. Katso-tunnisteen liittäminen tuo paljon käyttöä, tosin tämä on palvelusta toiseen siirtyvä käyttöä eikä tuo varsinaista kustannushyötyä. Euromääräisiä kustannushyötyjä on laskettu Kelan laskelmaan perustuen. Tämän mukaan yksi sähköiseen kanavaan siirtynyt asiointi tuo 5 euron säästön. Kansainvälisissä arvioinnissa vastaava säästö on laskettu 2-5 kertaiseksi.

Hanke pitää nyt saavutettua käyttäjämäärää erittäin hyvänä. Vuoden 2017 alusta puolesta asiointin tapahtumia on ollut n. 70 000 – 100 000 kuukaudessa nousujohteisesti, niin että touko-elokuussa n. 100 000 käyttäjää, heinäkuun pientä notkahdusta lukuun ottamatta. Lokakuun puolella välissä tehtyjen valtuus-kyselyiden kumulatiivinen määrä ylitti yhden miljoonan rajan. Hankkeen tulokset arviointia hankaloittaa se, että vaikka etenemistä on seurattu, ei käyttöönottoille ole asetettu seurattavia tavoitteita. Tähän mennessä toteutuneista asioinneista noin puolet on sähköiseksi siirtyneitä, eli n. 5 euron laskennallisen hyödyn tuoneita, asiointeja. Käyttöönottojen ajankohtien viivästymiseen ei ole voitu monissa tapauksissa vaikuttaa, nämä ovat useassa tapauksessa siirtyneet käyttöönottavien organisaatioiden omien haasteiden takia, Valtuudet-hankkeesta riippumattomista syistä.

Valtuuspalvelun tunnettuus on kasvanut kunnissa kuluneen vuoden aikana vähän. Valtionhallinnossa palvelu on merkittävästi kuntia tunnetumpi. Sairaanhoidopiireissä puolesta-asiointi on jo osa potilastietojärjestelmää.

Virastojen, ministeriöiden ja kuntien arvio asiointivaltuuksien tunnettuudesta ja kiinnostavuudesta syksyllä 2016 ja 2017



Kuva 8. Asiointivaltuuksien tunnettuus ja kiinnostavuus.

Kuten muissakin ohjelman palveluissa, hyödyt on saavutettavissa vasta käyttäjämäärän kasvettua. Tämän varmistamiseksi tärkein tehtävä on tulevaisuuden resurssoinnin ja osaamisen sekä asiakasrajapinnan että palvelun teknisen luotettavuuden näkökulmista. Vuoden vaihteen organisaatiomuutos tuo todennäköisesti notkahduksen käyttöönottoihin, koska liittyminen vaatii VRK:n tukea ja henkilöstömuutokset voivat riskeerata tämän hetkellisesti.

Koska hankesuunnitelmassa ei ole määritetty tavoitteita ja mittareita samassa muodossa kuin muissa hankkeissa poikkeaa seuraava koontitaulukko vähän sisällöltään muiden hankkeiden vastaavista kooneista raportissa.

TAVOITE	TEHTÄVÄT	TOTEUTUMINEN	ARVIO
Rooli- ja valtuutushanke tukee ohjelman tavoitteiden toteutumista tuottamalla keskitetyn kansallisen ratkaisun yritysten, muiden organisaatioiden ja kansalaisten roolien ja valtuutusten hallintaan. Toteutettava	Määritellä ja toteuttaa julkisten asiointipalveluiden käyttöön sähköiset palvelut perusrekisteritietoihin pohjautuvien valtuuksien ja roolien tarkastamiseen kansallista palveluväylää hyödyntäen.	Määrittely ja toteutus ovat valmistuneet.	★
Asiointivaltuudet -palvelu yhdistää eri viranomaisien ylläpitämät valtuutusoikeutta luovat viranomaisrekisterit, kuten kaupparekisterin tai väes-	Määritellä ja toteuttaa uusi valtuusrekisteri ja asiointivaltuudet -palvelu, joka mahdollistaa sähköisen valtakirjapohjaisen puolesta asiointin.	Valtuusrekisteri- ja asiointivaltuudet -palvelu on käytössä.	★

<p>tötietojärjestelmän tiedot henkilön sähköiseen tunnistamiseen, mikä mahdollistaa pääsyn sähköisiin palveluihin tietyn roolin mukaan tai asiointin toisen henkilön tai oikeushenkilön puolesta.</p> <p>Rooli- ja valtuutuspalvelun tavoitteena on ensi vaiheessa tuottaa keskitetty ratkaisu suurten taloudellisesti merkittävien volyymipalveluiden sähköisen puolesta asiointin tarpeisiin</p>	<p>Uuden KaPA-lain määrittelemän tahdonilmaisujen ja suostumusten hallintaan tarvittavan uuden perusrekisterin sähköisten tahdonilmaisujen luonnin, vahvistamisen ja tarkastuspalvelun määrittelyn, suunnittelun ja toteutuksen.</p>	<p>Uuden perusrekisterin sähköiset tahdonilmaisut on luotu ja tarkastuspalvelu on määritelty, suunniteltu ja toteutettu. Hankesuunnitelmaa muutettiin hankkeen kuluessa. Suostumusrekisterin esiselvitys valmistuu hankkeen aikana yhteistyössä YTI-hankkeen kanssa.</p>	
	<p>Määritellä ja suunnitella Verohallinnon toteuttaman ja hankkeen aikana VRK:n vastuulle siirtyvän Katso-palvelun rooli- ja valtuustoiminnallisuuksien siirtymisen kansallisen Asiointivaltuudet-palvelun osaksi</p>	<p>Tavoitteen mukainen määrittely ja suunnittelu on toteutettu. Katso-palvelu rooli- ja valtuustoiminnat on pilotoitu, ensimmäiset osuudet siirtyvät tuotantoon 11/2017, loput vähitellen vuoden 2019 loppuun mennessä.</p>	
	<p>Siirtää Katso-palvelun omistajuus ja hallinnointi Verohallinnolta VRK:n vastuulle 2017 alussa</p>	<p>Kts. edellä.</p>	
	<p>Selvittää ja käynnistää Asiointivaltuudet-palveluiden vaatimat lainsäädäntölisäykset ja muutokset</p>	<p>Lainsäädäntölisäysten tarve on selvitetty.</p>	
	<p>Luoda ja sopia palvelukokonaisuuden vaatimat toimintamallit ja säännöt</p>	<p>Toimintamallit ja säännöt on laadittu.</p>	
	<p>Luoda käytännöt palvelua hyödyntävien ohjelmistojen (asiointipalveluiden) liittymiseen</p>	<p>Rajapintakuvaukset ja käytännöt on laadittu.</p>	
	<p>Tukea rajattua joukkoa ensivaiheen liittymisessä 80/20 -periaatteen mukaan, jolloin toteutuksissa aluksi keskitytään volyymipalveluihin, jotka kattavat 80% käyttötapausten.</p>	<p>Hanke on keskittynyt volyymipalveluihin. Esim. omakanta-palvelu on käyttöönottonut palvelut, suurista palveluista veron ja terveydenhuollon tarkastuspalveluiden liittymisiä valmistellaan parhailaan.</p>	

Taulukko 6. Yhteenveto roolit ja valtuudet-hankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviosta.

Yhteenveto ja johtopäätelmät

- Roolit ja valtuudet –hanke on edennyt pääsääntöisesti suunnittelun mukaisesti. Hankkeen alun tehtävien täsmentäminen vei odotettua enemmän aikaa.
- Osa tuotoksista ja käyttöönotoista valmistui vähän myöhässä suunnitellusta, mutta tästä ei ole aiheutunut merkittävää haittaa.
- Hankkeen loppukauden tärkeimpinä tavoitteina ovat: teknisen toteutuksen valmistuminen, asiakaskäyttöönottojen lisääminen ja hankkeen päättymiseen liittyvät 'Hand Over'-toimet. Vakuuttava startti on luotu, käyttövolyymien lisäämiseksi tarvitaan kuitenkin yhä enemmän markkinointia ja keskusteluja asiakasorganisaatioiden kanssa.

5 KaPA:an liittyvät palvelut

KaPA-ohjelma on edennyt laajentamisvaiheeseen ja palveluiden käyttöönotot ovat olleet vuonna 2017 merkittävä teema. Vielä arvioinnin toteutushetkellä oli käyttöönottoja toistaiseksi vähäisesti suhteessa suunniteltuun, joskin merkittäviä käyttöönottoprosesseja oli myös juuri käynnissä tai alkamassa. Tässä kappaleessa on tarkasteltu käyttöönottojen tilannetta ja liittyvien palveluiden kokemuksia liityntäprosessista.

5.1 Käyttöönottojen tilanne

Yhteenveto arviointihavainnoista käyttöönottojen tilanteeseen liittyen

- » Käyttöönotot ovat edenneet vuoden 2016 tilanteeseen verrattuna hyvin. Kaikkia suunniteltuja käyttöönottoja ei saada tehtyä KaPA-ohjelman aikana.
- » KaPA-laki on ollut äärimmäisen tärkeä käyttöönottojen edistämiseksi.
- » Virastojen ja ministeriöiden odotettua hitaammat ja kuntien odotettua nopeammat käyttöönotot ovat yllättäneet monet.

Käyttöönottojen tilanne on KaPA-ohjelman lopussa edennyt hyvin, mutta kaikkia käyttöönottoa ei enää tehdä ohjelman aikana. Kaksi kuukautta ennen ohjelman päättymistä löytyy yhä merkittävä määrä organisaatioita, jotka eivät ole vielä velvoittavuudesta huolimatta käynnistäneet käyttöönottoprojektia tai ovat käyttöönotossa hyvin alkuvaiheessa. Käyttöönotoista on muistuteltu organisaatioita.

Syksyn 2017 tultaessa käyttöönottoja on tehty erityisesti Palvelutietovarantoon ja Tunnistuspalveluun. Suomi.fi-tunnistaminen on tuotantokäytössä vajaan 500 asiointipalvelussa (rekisteröityminen tuotantoympäristöön tehty). Palvelutietovarannon on puolestaan ottanut käyttöön esimerkiksi reilu 250 kuntaa. Näissäkin palveluissa on kuitenkin yhteensä vajaa 100 tapausta, joissa käyttöönottoa ei ole millään tasolla vielä aloitettu.

KaPA-laki on ollut kriittisen tärkeä tekijä siinä, että käyttöönotot ovat edenneet. Virastoille ja ministeriöille sekä kunnille KaPA-lain velvoittavuus on ensisijainen käyttöönottojen syy. Erityisesti kuntien palvelutietovarantoon liittymisessä KaPA-lailla nähdään olleen kriittisen tärkeä rooli.

"Palvelutietovarannossa ei olisi tällaiseen tasoon päästy ilman lakia. On mennyt jopa nopeammin kuin odotettiin."

Virastojen ja ministeriöiden odotettua hitaammat ja kuntien odotettua nopeammat käyttöönotot ovat olleet monelle yllätys. Tilanteessa on kuitenkin palvelukohtaisia eroja, sillä esimerkiksi Tunnistuspalvelussa motivaatio ottaa palvelu käyttöön on erityisesti suuremmilla toimijoilla. Kuntien suuntaan aktiivisella viestimisellä on nähty olleen tärkeä rooli kuntien aktivoimisessa.

Case-valintojen toteuttamisen aikaan syyskuussa 2017 tilanne käyttöönottojen (liittymisten) suhteen näytti taulukon 6 mukaiselta. Huomioitavaa on, että kaikki palveluväyläliittyvät eivät ole tuomassa omia rekisteritietojaan Suomi.fi-palveluun, vaan tulee esimerkiksi toimimaan muiden organisaatioiden tuottamien rekisteritietojen käyttäjinä tai tarjoavat liityntäpalvelimen käyttöä omille asiakkailleen. Yhden liityntäpalvelimen takana voi olla useita organisaatioita erityisesti kuntien tapauksissa.

SUOMI.FI-PALVELU	LIITTYNEET (REKISTERÖITYNEET TUOTOYMPÄRISTÖÖN)	LIITTYMÄSSÄ / TESTIYMPÄRISTÖSSÄ
Palveluväylä	Yhteensä: 41 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) Caleidon Oy Cloudio Oy CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Cybercom Finland Digia Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) Energiavirasto Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (EPSHP) Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) Helsinki Innovaatorahoituskeskus Tekes Istecki Oy Juuka Kansaneläkelaitos (KELA) ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA) Kitee Kontiolahti LapIT Oy Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) Liperi Maanmittauslaitos (MML) Medi-IT Oy Netum Oy Oikeusministeriö (OM) Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) Pohjois-Karjalan Maakuntaliitto Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä (SIUNSOTE) Sodankylä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) Suomen Ympäristökeskus (SYKE) Tilastokeskus Tulli Turku Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) Utsjoki Valtimo Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtior) Verohallinto (Vero) Väestörekisterikeskus (VRK)	Yhteensä: 38 Affecto Axiell Finnvera Finpro Hellewi Helmet-kirjastot Jyväskylän seudun kehittämissyhtiö (JYKES) Kansalliskirjasto Kemijärvi Koha Kuopio Lahti Liason Technologies Liikennevirasto Luonnonvarakeskus (LUKE) Medi-IT Oy Muonio Open Library Solutions Osuuspankki (OP) Pelkosenniemi Pelko Pietarsaari Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus Oy Polvijärvi Posti Group Oyj Pro SL Oy Propentus Oy Rovaniemi Savukoski Seinäjoki Solarch Oy Suomen metsäkeskus Suomen Onlineallekirjoitus Oy Suomen Palkanlaskenta Oy Suomen Tilajavastuu Oy Valtiovarainministeriö (VM) Viestintävirasto (Ficora) Ympäristöministeriö (YM)

Suomi.fi- verkkopalvelu	Yhteensä: 5 organisaatiota, 8 tietosisältöä Liikenteen turvallisuusvirasto: Ajoneuvotiedot, vesikulkuneuvot ja ajokorttitiedot Maanmittauslaitos: Kiinteistö ja karttatieto Oikeusministeriö: Kansalaisaloite ja kunta-aloite Patentti- ja rekisterihallitus: YTJ Väestörekisterikeskus: VTJ	Axiell Elintarviketurvallisuusvirasto Helmet-kirjastot Helsingin seudun ympäristöpalvelut Kansalliskirjasto Kansaneläkelaitos Koha Liikennevirasto Metsähallitus Opetus- ja kulttuuriministeriö Solarch Oy Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Suomen metsäkeskus Suomen Onlineallekirjoitus Oy Suomen Palkanlaskenta Oy Suomen Tilajavastuu Oy Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Valtiokonttori Valtiovarainministeriö Verohallinto
Suomi.fi- tunnistaminen	Asiointipalveluja tuotannossa: 479 kpl (Asiointipalvelujen kokonaismäärä: 1 049 kpl)	Asiointipalvelun tietolupa on vireillä tai hyväksytty ja käyttöehdot kunnossa: 376 kpl Asiointipalvelut, joiden käyttöehdot ovat kunnossa, mutta ei vielä tietolupaa: 157 kpl Asiointipalvelut, jotka eivät ole vielä aktiivisena käyttöönotossa: 37 kpl
Suomi.fi- valtuudet	Henkilön puolesta-asiointi yhteensä: 7 Omakanta Hyvis - ajanvarauspalvelu (sis. 4 sairaanhoitopiiriä) Yhtyneet Medix Laboratoriot Jyväskylän kaupungin valinnanvapauspilotin puolesta-asiointi Tampereen kaupungin valinnanvapauskokeilu Parastapalvelua.fi Virtu.fi Yrityksen puolesta-asiointi yhteensä: 7 Tekes rahoitushakemuspalvelu Ilmoitin.fi Trafin Oma-asiointi Beta-Suomi.fi -verkkopalvelu Palkka.fi Suoratyo.fi Aluehallinnon asiointipalvelu Valtuusrekisteri yhteensä: 1 Migri, Enter Finland -palvelu	Henkilön puolesta-asiointi yhteensä: 4 Wilma (Pori - Koti-koulu-KaPA) Omahoito (Oulu) Hyvis-ajanvarauspalvelu (Pöytyän kansanterveystyön kuntayhtymä) Ajanvaraus ja Omapolku (HUS) Yrityksen puolesta-asiointi yhteensä: 2 PK-rahoitushakemus (Finnvera) Suomi.fi-viestit Valtuusrekisteri yhteensä: 10 Hyvis PUOLA -hanke (ESSHP) Astia-palvelu (Kansallisarkisto) Tiedonkeruupalvelu (Suomen Pankki) Metsään.fi (Metsäkeskus) Eläintietojärjestelmä (Evira) Työmarkkinatori (KEHA-keskus) Apteekkiasiointi (Apteekkariliitto) Energivirasto Valinnanvapaus Jyväskylä ODA-hanke Espoo
Palvelutieto- varanto	Tuotannossa yhteensä: 253 Kunnat ja kuntayhtymät: 170 Sairaanhoitopiirit: 6 Kunnalliset liikelaitokset: 13 Virastot ja laitokset: 33 Ministeriöt: 6 Tuomioistuimet: - Valtion liikelaitokset / valtionyhtiöt: - Itsenäiset, julkista tehtävää hoitavat: 12 Järjestöt, yhdistykset, säätiöt ja rahastot: 4 Yksityiset yritykset: 6 Muut: 3	Käyttöönotossa (laaja tai suppea) yhteensä: 199 Kunnat ja kuntayhtymät: 148 Sairaanhoitopiirit: 4 Kunnalliset liikelaitokset: 5 Virastot ja laitokset: 14 Ministeriöt: 4 Tuomioistuimet: 5 Valtion liikelaitokset / valtion yhtiöt: - Itsenäiset, julkista tehtävää hoitavat: 4 Järjestöt, yhdistykset, säätiöt ja rahastot: 5 Yksityiset yritykset: 10 Muut: - Aloitus- tai valmistautumisvaiheessa: 113 Ei aloitettu / ei aktiivisuutta: 49

Taulukko 6. Käyttöönotetut Suomi.fi-palvelut 12.9.2017 mennessä.

5.2 Käyttöönottojen tavoitteet ja tavoiteltavat hyödyt

Yhteenvedo arviointihavainnoista KaPA:n käyttöönottojen tavoitteita ja hyötyjä

- » Kansallisesti keskitetyn ratkaisun arvo nähdään itsessään tavoiteltavana hyötynä.
- » Hyötyjä ei ole vielä juuri realisoitunut ja enemmistö odottaakin näiden realisoituvan vasta pidemmällä aikavälillä.
- » Huomattavan suuri osuus erityisesti kunnista ei kuitenkaan vielä näe KaPA-ohjelman palveluille ja siten niistä saatavaa hyötyä.

KaPA-ohjelmassa tuotettujen palvelujen keskeisenä hyötynä nähdään kansallisesti keskitetyn ratkaisun syntyminen itsessään, jolloin vastaavia ratkaisuja ei tarvitse kehittää organisaatiolähtöisesti. Samalla voidaan varmistaa mahdollisimman pitkälle järjestelmien yhteentoimivuus laajalti julkishallinnossa. Pienet toimijat näkevätkin hyödyn erityisesti siinä, että säästetään omien ratkaisujen kehittämisessä, suuremmat toimijat siinä, että rinnakkaisten järjestelmien määrä ei lisäänty. Erityisesti virastot ja ministeriöt korostavat yhteentoimivuuden tuomia lisähyötyjä. Tämä hyöty nähdään pitkän tähtäimen hyötynä.

Valtuutukset ja puolesta-asiointi nähdään kansainvälisestikin erittäin arvokkaana saavutuksena ja pitkälle kantavana hyötynä. Puolesta-asiointiin hyötyjä nähdään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon puolella sekä sivistystoimialalla. Lisäksi puolesta-asiointi on palveluista yksi eniten tavallisille kansalaisille näkyviä hyötyjä, joita erityisesti kunnat peräänkuuluttavat.

Liittymisten tuottamaan taloudelliseen hyötyyn suhtaudutaan epäillen. Hyvin harva on arvioinut liittyntään liittyvää taloudellista hyötyä. Taloudellinen hyöty syntyy lähinnä henkilötyöpäivien vähenemisestä. Yksi syy siihen, ettei taloudellista hyötyä ole kvantifioitu, liittyy siihen, ettei tarkkaa tietoa vanhan prosessin kustannuseristä löydy tai sen mallintaminen vaatisi työtä. Samanaikaisesti moni kaipaisi tietoa realisoituneista ja realisoitumassa olevista hyödyistä myös euromääräisesti.

Mahdolliset taloudelliset ja muut hyödyt realisoituvat prosessien digitalisoitumisen ja työvaiheidenpoisjäämisen myötä. Parhaimmillaan Suomi.fi-palveluiden käyttöönotto muuttaa organisaatioiden prosesseja siten, että aiemmin esimerkiksi käsityönä tehtyjä työvaiheita voidaan jättää pois. Tällä hetkellä osa vie kuitenkin tietoja vielä useampaan järjestelmään, eikä prosessihyötyjä uskota syntyvän. Järjestelmien välisten integraatioiden toteutuminen on kriittisessä asemassa siinä, millaisia prosessihyötyjä lopulta syntyy. Kysymys nousee erityisesti palvelutietovarannon kohdalla. Kunnat ovat tällä hetkellä vielä suurelta osin tietämättömiä siitä, miten palvelutietovarannon käytännön päivittämisprosessi tulee jatkossa tapahtumaan.

"Ei tarvitse tehdä omia ratkaisuja, joten rakennus-, ylläpito- ja kehittäminen ei vaadi niin paljon. Alkuvaiheessa kustannuksia syntyy, kun aiemmat ratkaisut pitää korvata, mutta pidemmällä aikavälillä hyödyt ovat suuret."

"Meiltä jää työvaiheita pois sisäisesti, jotka on vienyt aiemmin työaikaa ja tarkkuutta. Uskotaan, että tämä on nyt yksinkertaisempaa."

Haastatelluista organisaatiosta sekä kyselyyn vastanneista organisaatioista hyvin harva osasi kertoa esimerkkejä hyötyjen realisoitumisesta tähän mennessä; hyötyjen ajatellaan syntyvän tai jäävän syntymättä pitkällä tähtäimellä. Tämä liittyy sekä taloudellisiin hyötyihin että hyötyihin ylipäätään ja on ymmärrettävää palveluiden valmistumisajankohdat huomioiden. Selvästi odotuksia raskaampi liittymisprosessi on tässä vaiheessa lähinnä aiheuttanut ylimääräistä henkilöstöresurssien käyttämistä ja siten odotuksiin nähden huomattaviakin lisäkuluja. Viestit-palvelun nähdään omaavan tulevaisuudessa suurin taloudellinen säästöpotentiaali. Muiden hyötyjen nähdään syntyvän tai jäävän syntymättä siinä vaiheessa, kun kansalaiset ovat löytäneet ja omaksuneet palvelut.

Kunnat suhtautuvat KaPA:n hyötyjen realisoitumiseen selvästi kriittisemmin kuin virastot ja ministeriöt. Yhtenä syynä kokemukseen lienee myös se, että kunnat nostavat useimmiten esiin, ettei heitä ole osallistettu palveluiden valmisteluun. Suurelle osalle kunnista palveluiden käyttäminen näyttää pakollisena tehtävänä.

Kuvassa 5 on esitetty virastojen ja ministeriöiden sekä kuntien näkemyksiä KaPA-ohjelman ja siinä toteutettujen palvelujen hyödyllisyyttä koskien kokonaisuutena.

Miten arvioit KaPA-ohjelman ja siinä toteutettujen Suomi.fi-palvelujen hyödyllisyyttä kokonaisuudessaan? Keskiarvo vastauksista asteikolla 1-5, jossa 1 = Ei lainkaan hyödyllinen ja 5 = Erittäin hyödyllinen



Kuva 9. Kyselyihin vastanneiden virastojen ja ministeriöiden sekä kuntien näkemyksiä KaPA-ohjelmassa syntyneiden Suomi.fi-palveluiden hyödyllisyydestä.

Käyttöönottavat organisaatiot tavoittelevat erityisesti kuntalaisten ja kansalaisten arkeen kohdistuvia hyötyjä. Tällaisia ovat esimerkiksi asiointin ja tiedonsaannin helpottuminen sekä yksikanavaisuus palvelussa. Moni odottaa Suomi.fi-palvelujen myös vähentävän yhteydenottoja kuntiin. Erityisesti pienet ja haja-asutusalueiden kunnat näkevät merkittäviä hyötyjä palveluiden digitalisoitumisesta ylipäätään. Tietojen toivotaan tulevaisuudessa olevan myös helpommin asiakkaiden saatavilla ja löydettävissä.

Case-tapauksessa alla on esitetty Porin kaupungin kokemuksia Wilmaan liittyvästä liittynnästä, joka tuo käytännön hyötyjä koululaisten huoltajille.

Esimerkki liittymisestä: Koti-koulu-kunta-KaPA -hanke Porin johdolla – KaPA-liittynnän kautta yhteydenpito kunnan, koulun ja huoltajien kesken sujuu helpommin

Lähtökohta ja tavoite: Toteutettu käyttöönottohanke on ollut jatkoa selvityshankkeelle, jossa selvitettiin mahdollisuuksia hyödyntää KaPA-ohjelmassa syntyneitä palveluita kodin, koulun ja kunnan välisessä yhteydenpidossa. Hankkeessa otettiin käyttöön Suomi.fi-palveluväylä, -tunnistus sekä valtuudet. Näiden ohella kiinnostusta olisi ollut erityisesti Viestit-palvelua kohtaan. Hankkeen tavoitteena oli mm. saada oppilashallintojärjestelmiin ajantasaisempaa tietoa oppilaista ja huoltajista, mahdollistaa usean huoltajan kirjautumisen Wilmaan sekä vähentää kunnassa tehtyä manuaalista työtä avainkoodien toimittamisessa ja käytön ohjeistamisessa huoltajille. Hanketta veri Pori, mutta mukana oli lisäksi kuusi muuta kuntaa. Porissa vuosittaisen hyödyn arvioidaan olevan hankkeen myötä noin 170 htp:n työmäärän väheneminen.

Toteutus ja tilanne: Käyttöönotto on tehty, mutta ei vielä jalkautettu. Jalkautusvaiheeseen ollaan siirtymässä. KaPA-laki on pitkälle ohjannut käyttöönottojen toteuttamista Porissa, mutta ohjelman tilannetta on myös seurattu aktiivisesti.

Liittymistä tukeneet tekijät: Väestörekisterikeskukselta saatiin tarvittaessa hyvin nopeasti asiantuntevaa ja ystävällistä palvelua. Myös Kunta-KaPA:n tuki koettiin tärkeäksi.

Liittymisen haasteet: Hakuprosessiin liittynyt lupahakujen määrä tuli yllätyksenä ja viivästytti hankkeen aikataulua. Väestörekisterikeskukselta olisi toivottu liittymisprosessissa vielä vahvempaa asiakasvastuuta ja yhteyshenkilöä. Nyt hankkeen tavoitteita ja aiempia työvaiheita jouduttiin hankkeen aikana esittelemään useaan otteeseen ja usealla henkilöllä. Yllätyksenä tuli myös se, miten erilaisia eri hankkeiden käyttöönottoprosessit olivat.

Kunnat näkevät, että hyötyjen realisoituminen vaatii erityisesti selkeitä ja yksinkertaisia käyttöönottojen ohjeita, resursseja, toimialojen sitoutumista sekä viestintää ja ohjeistamista kansalaisille. Resurssien siirtäminen käyttöönottoihin vaatii itse resurssien lisäksi riittävää motivaation tasoa, jotta käyttöönottoja priorisoidaan. Moni näkee käyttöönotot yhä "pakollisena pahana". KaPA-lain ohjauksen merkitys on ollut siis hyvin suuri.

Virastot ja ministeriöt korostavat hyötyjen realisoitumisessa erityisesti ohjeistusten selkeyttä, teknisten ratkaisujen yhteentoimivuutta ja suunnittelun yhteistyötä sekä omien toimintamallien kehittämistä. Esimerkiksi virastojen johdon sitoutumisen nähdään olevan ensisijaisen tärkeää. Myös kansalaisten palveluiden ääreen löytäminen nähdään kriittisenä tekijänä hyötyjen realisoitumiseksi, sillä tämä on myös edellytys sille, että omia palveluprosesseja lähdetään suunnittelemaan ja toteuttamaan uudella tavalla.

Seuraavassa on kuvattu valtionhallinnon ja kuntien tarpeita ja edellytyksiä liittymiselle ohjeistuksen, toimintatapojen ja yhteistyön, teknisten ratkaisujen ja organisaation oman toiminnan näkökulmista.

Ohjeistus

- Ohjeistuksen tulee olla kansankielistä, selkeää, helpolukuista, täsmällistä ja esteetöntä.
- Ohjeistuksen tulee tuoda hyödyt ja tavoitteet selvästi esiin.
- Ohjeistuksen lisäksi tarvitaan esimerkkejä malliratkaisuista.

**"Prosessien kehittämissä nykytilasta suora-
viivaisempaan asiakasta
optimaalisesti palvele-
vaan kokemukseen on
vielä pitkä matka."**

Toimintatavat ja yhteistyön muodot

- Mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaiset liittynän toimintatavat palveluittain.
- Käyttöönottavien organisaatioiden tulisi olla suunnittelemassa palveluita, niiden käyttöönottoa ja viestintää tarpeidenmukaisuuden varmistamiseksi.
- Taloudellinen tuki tulee varmistaa myös jatkossa.
- Toteutuksen projektionin tulee olla selkeää.
- Liityntään tulee olla helposti tarvittavaa tukea, mielellään niin että jokaiselle käyttöönottajalle on oma yhteyshenkilö.

**"Palvelupolku pitää pys-
tyä rakentamaan yhte-
näiseksi, eivätkä työka-
lut (esim. maksuvaihto-
ehdot) muuttua jokaises-
sa tilanteessa."**

Tekniset ratkaisut

- Tulevista määrittelyistä ja päivityksistä tulee saada tietoa mahdollisimman hyvissä ajoin.
- Pienten kuntien tekninen osaaminen ei ole aina riittävää, tähän tarvitaan tukea.
- Pienet organisaatiot ovat huolissaan siitä vaativatko käyttöönotot omien ratkaisujen uudistamista tai päivittämistä.
- Ratkaisujen tulee olla käyttöönotossa valmiita vaikka niitä kehitetään ketterästi.
- Tarvitaan valmiita rajapinta- ja palveluiden yhteiskäytön ratkaisuja.

Organisaation oma toiminta

- Tarvitaan riittävästi omia resursseja, osaamista ja sitoutumista, myös toimialoilla eikä vain tietohallinnossa.
- Käyttöönotto edellyttää organisaatiolta usein yhteistyötä oman järjestelmätoimittajan kanssa.
- Käyttöönottoja kannattaa tukea sisäisellä ja ulkoisella viestinnällä ja koulutuksella.
- Organisaatiot tietohallinnon ja substanssin yhteistyötä on tärkeää kehittää asiakasnäkökulmasta.

Käyttönottajat eivät näe kaikille palveluille tarvetta ja siten niistä tulevaa hyötyä. Tunnistaminen, viestinvälitys, roolit ja valtuudet sekä maksupalvelu nähdään tärkeinä palveluina. Toisaalta kaikki eivät suoraan näe näissäkään esimerkiksi uuden tunnistusratkaisun lisähyötyä verrattuna Vetumaratkaisuun, joskin pankkisopimusten keskittämisen merkitys havaitaan.

Muihin palveluihin liittyen montaa käyttönottajaa ihmetyttää esimerkiksi valittujen teknologiaratkaisujen ikä. Moni toteaa, että on liian aikaista arvioida sitä, mitkä palvelujen hyödyt ovat. Niitä, jotka eivät tunnista palvelujen hyötyä ollenkaan, on kuitenkin huomattavan suuri osuus veloitetuista toimijoista, erityisesti kuntien joukossa.

5.3 Käyttönottoprosessien toteutus ja menestys

Yhteenvedo arviointihavainnoista KaPA:an liittymistä koskien

- » Varsinaiset tekniset liittymisprosessit ovat kehittyneet paljon ohjelma-aikana ja niitä pidetään nyt pääasiassa toimivina
- » Liittynnän tuen asiakaslähtöisyyttä tulisi kuitenkin vielä kehittää.
- » Liittymisen kustannuksia ja saavutettuja hyötyjä ei ole tyypillisesti seurattu.

Varsinaiset tekniset liittymisprosessit ovat kehittyneet paljon ohjelma-aikana ja niitä pidetään nyt pääasiassa toimivina. Ensimmäisissä liittynöissä on ollut paljon pilotointiin liittyviä haasteita. Nämä ovat kuitenkin vähentyneet merkittävästi. Totta kai muitakin näkemyksiä on noussut, liittymistä on pidetty myös hallinnollisesti raskaana. Vielä vuosi sitten palvelujen käyttöönottoon liittyi paljon ennakkokuuloja, näiden määrä on vähentynyt paljon. Jatkossa liittymiset olisi tärkeää saada hoidetuksi kokonaan sähköisesti. Tarve on tunnistettu ja tätä kehitetään parhaillaan VRK:ssa.

Useaan palveluun liittyminen koetaan hallinnollisesti työlääksi.

Vaikka liittymisprosessit ovat sujuvoituneet niiden volyymin kasvassa, on liittyminen koettu raskaaksi niissä tapauksissa, joissa organisaatio on käyttönottanut usean palvelun samanaikaisesti. Työtä olisi helpottanut paljon se, että yhteyshenkilö olisi pysynyt kaikissa tapauksissa samana ja hallinnollista työtä olisi voitu keskittää ja yhdistää. Nyt organisaatiot ovat asioineet useiden henkilöiden kanssa Väestörekisterikeskuksessa, Tämä näyttäytyy ulospäin kankealta menettelyltä.

Liittävän organisaation omalla osaamistasolla ja resursoinnilla on iso merkitys liittymisen sujuvuuteen.

Kuten aiemmin raportissa on käynyt ilmi, vaihtelee toteutuksen sujuvuus ja tarvittava resursointi paljon liittävän organisaation osaamistason mukaan. Tähän vaikuttaa paljon organisaation koko, monet turvautuvatkin toteutuksessa ulkopuoliseen järjestelmätuottajaan. Liittämisen suunnitteluun ja/tai toteuttamiseen myönnettävällä valtionavustuksella (tuki on kuvattu raportin sivulla 17) on pyritty maldaltamaan pienten organisaatioiden liittymistä. Tuki tulee olemaan tarpeen vielä ohjelmakauden jälkekin.

" Ei ole laskettu, on ikuisuuskyseminen! Aina puhutaan kun investointeja tehdään että pitäisi laskea, mutta aina on niin kamala kiire. Vaatisi että uutta ja vanhaa prosessia kuvattaisi ja verrattaisi. Ei ole tietoa vanhasta, eikä kyllä uudestakaan. "

Liittymisiä voitaisiin tehdä nykyistä keskitetymin hyödyntäen järjestelmäpalveluita tarjoavia yrityksiä ja organisaatioita. Nyt liittymiset on tehty liittyjäkohtaisesti. Keskitettyä liittymisen tukea voitaisiin käyttää jatkossa yksittäisten kuntien liittymisen toteuttajana. Näitä voivat olla kunnille jo valmiiksi palveluita tarjoavat yritykset tai seudun kuntien omistamat teknologiaratkaisujen tarjoajat. Tällaisesta esim. seudullisesta keskittämisestä on jo hyviä esimerkkejä.

Liittymisestä saavutettuja hyötyjä ei ole tyypillisesti seurattu, KaPA-liityntätyö on nähty kiinteänä osana omaa perustyötä tai työnä, joka on "vain tehtävä". Kustannukset koostuvat omasta työvoimasta ja mahdollisista ostopalveluista integraation tueksi. Työkuluja ei pidetty järin isoina eikä kustannuksia osattu juuri määrittää vaikka esim. palvelutietovarannon ja tunnistuksen käyttöönottojen rahoitus on edellyttänyt kustannusten seuranta ja raportointia. Tavoiteltavia ja/tai saavutettavia kustannus-hyötyjä ei ole juurikaan arvoitu ennalta eikä laskettu jälkikäteen. Hyödyt ovat omaan työhön kohdistuvia, merkitykseltään pieniä prosessihyötyjä.

Esimerkki liittymisestä: 16 kaupungin palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä Parastapalvelua.fi – vaikea lupaprosessi vaati paljon resursseja monen toimijan yhteiskäyttöönottohankeelta

Lähtökohta ja tavoite: Hankkeessa otettiin käyttöön tunnistus- ja henkilön puolesta-asiointipalvelut. Aikataulua ohjasi valtionavustuksessa määritelty aikataulu.

Toteutus ja tilanne: Tuotantokäytössä ollaan oltu kesästä 2017 lähtien. Tunnistamisen hankkeen käyttöönotto koettiin selvästi helpommaksi kuin puolesta-asiointi, mutta molemmat olivat erittäin työläitä.

Liittymistä tukeneet tekijät: Tekninen liittyminen sujui ongelmitta ja Väestörekisterikeskuksesta saatiin hyvin tukea. Väestörekisterikeskuksen ja Kunta-KaPA:n osaaminen koettiin korkeatasoiseksi.

Liittymisen haasteet: Lupaprosessi koettiin erittäin vaikeana ja sekavana. Erilainen käyttöönottoprosessi tunnistamisen ja puolesta-asiointin osalta haastoi tilannetta lisää. Yllätyksenä tuli myös se, ettei käyttöönottoa voinut tehdä täysin sähköisesti. Hankkeessa jouduttiin käyttämään paljon aikaa siihen, että kunnille saatiin ohjeistettua lupahaut ja lomakkeiden täyttäminen eri palveluihin. Myös rahoituksen hakeminen vaati paljon liitteiden täyttämistä.

Kelan Omakanta-palvelun tunnistautumis- ja puolesta asiointi –palvelut ovat oleellinen osa sähköistä palvelutarjontaa

Lähtökohta ja tavoite: Omakanta-palvelussa otettiin käyttöön tunnistus- ja henkilön puolesta-asiointipalvelut.

Toteutus ja tilanne: Toteutusprosessit sujuivat pilotointi-aseman huomioiden hyvin. Alkuvaiheessa olleet toimintahäiriöt ovat nyt vähentyneet merkittävästi ja käyttövarmuus on hyvää. Käytännön asiakaspalvelun kannalta Kelan olisi hyvä tuntea taustaprosesseja nykyistä tarkemmin.

Liittymistä tukeneet tekijät: Koska lähtökohtana oli Kelan tarve ja organisaation asettavat aikataulut tuloksille, tuki käyttöönotettavan organisaation motivaatio prosessia. Resursseja oli varattu riittävästi ja Kela sai VRK:lta tarvittavan tuen liityntäprosessissa.

Liittymisen haasteet: Liitynnät toteutettiin ensimmäisten joukossa ja siksi jotain asioita vielä testailtiin, kaikki sujui kuitenkin melko mutkattomasti.

Esimerkki liittymisestä: KYS:n potilasturvallisuutta parannettiin palveluväylä-integraatiolla

Lähtökohta ja tavoite: Kuopion yliopistollinen sairaala (KYS) halusi parantaa potilasturvallisuutta ja vähentää hallinnollista työtä toteuttamalla henkilötunnisteen välittömän luomisen palveluväylää käyttäen.

Toteutus ja tilanne: VRK antaa synnytyssairaaloille syntyneen lapsen henkilötunnuksen noin vuorokaudessa syntymäilmoituksesta. Tätä prosessia haluttiin nopeuttaa. Palveluväylää käyttämällä toteutettuun hetu-pyyntöön saadaan vastaus nyt välittömästi. Vastaava liityntä olisi voitu toteuttaa erikseen tehtävänä online-hakuna, palveluväylä oli kuitenkin hyvä ratkaisu tässä. Liityntä tehtiin kaksivaiheisesti, ensin testi- ja sitten tuotantoympäristöön. Tämä malli toimi hyvin ja oli turvallinen käyttöönottaa. Liitynnän toimintavarmuus on ollut kiitettävää ja Istekki suunnittelee käyttävänsä palveluväylää jatkossakin vastaaviin tarpeisiin.

Liittymistä tukeneet tekijät: Liitynnän toteutti KYS:n tietojärjestelmistä vastaava Istekki Oy. Tämä tuki toteutusta koska osaaminen ja resurssointi muutoinkin oli riittävää ja prosessi toimi KYS:n näkökulmasta sujuvasti. Istekin saama tekninen dokumentaatio oli hyvää ja riittävää.

Liittymisen haasteet: Liityntä toteutettiin joulukuussa 2016. Tällöin oli vielä pilotointiin liittyviä haasteita.

6 Johtopäätelmät ja suositukset



Tähän lukuun on koottu keskeisimmät yhteenveto tuloksista peilaten ohjelman asetettuihin tavoitteisiin sekä johtopäätelmät ja suositukset.

Tulokset suhteessa asetettuihin tavoitteisiin

Seuraavaan taulukkoon on koottu ohjelman hallintamallissa (Hallintamallin liite: Ohjelman tavoitteet ja mittarit. Versio 0.2, 17.6.2016.) määritetyt tavoitteet ja alitavoitteet, pois lukien muutostarpeiden tunnistamista käsittelevä tavoite (tavoite nro 4). Hallintamallin tavoita koskevassa luvussa on todettu, että jokaiselle mittarille asetetaan lähtöarvo, vertailuarvo ja kaksi tavoitearvoa. Tavoitearvot kuitenkin puuttuvat dokumentissa, tässä mainitaan vain, että ne asetetaan myöhemmin. Hallintamallissa kuvattut tavoitteet ovat paljon tiiviimmät kuin aiemmin asettamispäätöksessä (Asettamispäätös 18.6.2014. VM:140:00/2013) määritetyt tavoitteet.

Tavoitteiden toteutumisen arviota indikoi kolmiportainen värikoodi: vihreä tarkoittaa tavoitteen toteutumista, oranssi sitä, että tavoitteet ovat jossain määrin toteutuneet ja punainen sitä että tavoitteiden toteutumisessa on merkittäviä puutteita.

TAVOITE	TOTEUTUMINEN	ARVIO
<p>Julkisen hallinnon toiminta tehostuu</p> <p>Alitavoitteet:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lisää jo kerätyn tiedon hyödyntämistä Helpottaa integraatiotyötä. Kustannustehokkuus 	<p>KaPA-ohjelma on luonut edellytyksiä julkisen hallinnon tehostumiselle, Useimmat palvelut luovat edellytyksiä tehostumiselle ja tavoitteen saavuttaminen on kiinni kohderyhmien liittymisestä ja uusien suomipalveluja hyödyntävien ratkaisujen syntyisestä</p> <p>Jo olemassa olevien tietovarastojen hyödyntäminen tulee varmasti kasvamaan KaPA:ssa tuotettujen palveluiden myötä, tämä edellyttää kuitenkin dataa hyödyntävien palveluiden liittymisten kasvua.</p> <p>Tehostumista voi syntyä vasta kun liittymisten peitto on laaja. Julkishallinnon toimijat suhtautuvat kustannussäästöjen syntymiseen pääasiassa kriittisesti tai näiden syntymistä ei ole edes arvioitu.</p> <p>Osa palveluista tukee julkishallinnon datojen ja palveluiden integraatiota. Integraatoratkaisut eivät välttämättä ole kuitenkaan sen kustannustehokkaampia, kuin muulla tavalla tehtynä olisi. Koska saavutettavat hyödyt eivät ole liittyville organisaatioille aina ilmeisiä, ei palveluiden käyttöä ole helppo</p>	

	perustella.	
<p>Julkisten palvelujen laatu paranee</p> <p>Alitavoitteet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yksinkertaistaa ja helpottaa kansalaisten, yritysten, yhteisöjen ja toisten viranomaisten asiointia viranomaisien kanssa. • Julkisen hallinnon palvelujen löydettävyys ja käyttö kasvaa. • Lisää asiakkaiden henkilökohtaista palvelua. • Edistää julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä ja lisää luottamusta sen toimintaan 	<p>KaPA-ohjelman palvelut ovat tukipalveluita, joiden hyödyt realisoituvat vasta, kun organisaatiot ottavat palveluita käyttöön omien palveluidensa tueksi.</p> <p>Useissa tapauksissa KaPA tarjoaa rinnakkaisen mallin toteuttaa jokin palvelu. Palvelun käyttöönotossa ei ole kyse välttämättä ole laadusta tai edes kustannustehokkuudesta vaan KaPA-lain ohjaamasta valinnasta käyttää KaPA-ohjelmassa tuotettua palvelua. Käytössä on kyse silloin periaatteesta, ei laadun tai kustannustehokkuuden paranemisesta.</p> <p>Useat muut palvelut tukevat asiointia niin, etteivät ne palveluina varsinaisesti edes loppukäyttäjille näy mutta lisäävät kuitenkin palvelun henkilökohtaisuutta, esim. valtuuspalvelut tuovat lisäominaisuuksia ja palveluväylä ei näy käyttäjille lainkaan. Silti näiden merkitys on useissa tapauksessa iso.</p> <p>Arvioinnin aikana yksittäiset virastot arvioivat, että heidän palveluidensa löydettävyys on jo lisääntynyt. Samanaikaisesti esimerkiksi kunnat arvioivat, että heidän asukkaansa tulevat jatkossakin löytämään palvelut KaPA:n ratkaisujen ulkopuolelta. Kokonaisuudessaan julkisten palveluiden löydettävyyden parantumista on vielä liian aikaista arvioida.</p>	
<p>Uudet liiketoiminta-mahdollisuudet yrityksille</p> <p>Alitavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiedot ovat helposti yrityksille löydettävissä ja käytettävissä (veloituksetta). • Palvelut ovat yrityksille (palvelujen kehittäjille) helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä. 	<p>KaPA-ohjelmalla on ollut mahdollisuus tuottaa yrityksille uusia liiketoimintamahdollisuuksia kahdella tavalla:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tarjoamalla tietoa ja palveluita yrityksille helposti ja veloitusetta. Alitavoitteet käsittelevät tätä näkökulmaa. Palvelut on tuotettu avoimella lähdekoodilla, mahdollisuuksia olisi siis. Kyse on varmasti sekä siitä että yritykset eivät ole tulleet mahdollisuuksista, että siitä että yritysviestintä ei ole ollut viestinnän ytimessä. 2. Antamalla yrityksille mahdollisuus tuotekehitykseen eli uusien ratkaisujen kehittämiseen hankinnoilla. Ohjelma on käyttänyt jättimäisen yli xx miljoonan euron summan ostopalveluihin. Eriyttämällä tästä edes 10 % jonkin ratkaisun hankintaan innovatiivisin menetelmin olisi voitu markkinat haastamalla päästä hyvin erilaisiin ratkaisuihin ja vaikuttavuuteen, antaen samalla yrityksille mahdollisuus liiketoimintaa kehittävään tuotekehitykseen. <p>Lisäksi ohjelmassa olisi voitu miettiä mahdollisuutta</p>	

	<p>kannustaa yrityksiä tuottamaan liiketoimintaa tuotavia lisäarvopalveluita KaPA:ssa tuotettujen palveluiden kylkeen. Nyt tämä on totta kai mahdollista, mutta yritysysteistyötä tällaisten mahdollisuuksien kartoittamiseksi ei ole tehty. Verrattuna esim. kuuden suurimman kaupungin 6Aika-strategiaan jolla on ollut hyvin eri tavoitteet mutta tarkoitus tukea digipalveluilla yritysten elinvoimaisuutta, yritykset ovat jääneet hyvin vähälle huomiolle.</p> <p>Ohjelma on ollut julkishallintolähtöinen ja tästä näkökulmasta perinteisesti rakennettu. Julkishallinnon palvelutuotannon pitäisi tehdä yhä enemmän yhteistyötä yritysten kanssa. Julkisen sektorin pitäisi pysytellä mahdollistajan roolissa ja tehdä yhteistyötä uudella tavalla. Tukipalveluiden tuotanto on ollutkin juuri mahdollistamista, kuitenkin hyvin julkishallinto-lähtöistä.</p>	
--	--	--

Johtopäätökset

1. Ohjelma luo edellytyksiä hallinnon ja palvelutuotannon läpäisevälle digitalisoimiselle ja uudelle yhteistyön toimintakulttuurille.

KaPA on käynnistänyt laajan asiakaslähtöisyyttä uudistavan ja tukipalveluita keskittävän, koko julkishallintoa läpäisevän toimintakulttuurimuutoksen. Näkökulman siirtyminen yksittäisen organisaation palveluista koko julkishallinnon läpäiseväksi on edellyttänyt toiminta- ja palvelukulttuurin muutosta. Siirtyminen pirstaloituneista palveluista valtion ja kuntien yhteisten tukipalveluiden näkökulmaan ei ole nopeaa, KaPA-palvelut ovat avanneet näkökulmia yhteistyöhön. Lähtökohta ei ole ollut helppo, koska käytössä on ollut jo useita vastaavia palveluita ja organisaatioiden omia versioita näistä, virastojen ja kaupunkien motivaatio yhteisiin ratkaisuihin ei ole ollut automaattista.

2. Ohjelman palvelut ovat valmistuneet teknisiltä ratkaisuiltaan ohjelmakauden aikana ja ne ovat siirtyneet tuotantoon.

Kaikki suunnitellut palvelut ovat valmistuneet ohjelmakauden aikana. Tästä poikkeuksena on viestinvälitys, joka ei kuitenkaan alun perin ollut osa varsinaista KaPA-ohjelmaa. Viestinvälityksen kehitystyö on ollut Valtorin vastuulla ja vastuu jatkokehityksestä on siirretty VRK:lle vasta ohjelman viimeisenä vuonna. Viestinvälityspalvelu on tarkoitus saada tuotantoon vielä vuoden 2017 loppuun mennessä, mutta keskeisten toiminnallisuuksien (kuten massapostitukset) kehittäminen jää ohjelmakauden jälkeiseen aikaan.

3. Palveluiden käyttäjiä – tarjoajia ja hyödyntäjiä – ei ole vielä kaikissa palveluissa riittävästi, jotta KaPA-palveluista olisi saavutettavissa tavoiteltu hyöty.

Ohjelman fokuksessa on ollut palveluiden tekninen kehitys ja keskeisenä tavoitteena on ollut saada palvelut asetetussa aikataulussa tuotantoon. Tämän varjoon on jäänyt se, että ohjelman hyödyt realisoituvat vasta niiden laajamittaisen käyttöönoton myötä ja kun rakennetuille alustoille syntyy uudenlaisia niitä hyödyntäviä palveluja. Useissa palveluissa kuvataan käyttäjähaasteen olevan

'muna-kana' ongelma; käyttäjien saamiseksi tarvitaan tarjoajia ja tarjoajien saamiseksi käyttäjiä. Vaikka KaPA-ohjelman tavoitteet liittyvät vahvasti ratkaisuille saavutettaviin yhteiskunnallisiin hyötyihin, on itse ohjelmassa jäänyt varsin vähän aikaa ja mahdollisuuksia varmistaa tavoiteltujen hyötyjen realisoituminen. Näin ollen hyötyjen toteutumisen arviointi jääkin suurelta osin ohjelmakauden jälkeiseen aikaan.

- 4. Ohjelman jatkoksi valmistellaan jatkokehityshanketta, tähän on resursoitu merkittävä summa rahaa, mutta osa hankkeista ja keskeisistä kohderyhmistä on huolissaan ohjelmakauden jälkeisestä jatkuvan palvelun mallista ja kehittämisestä.**

Ohjelmakauden jälkeiseen aikaan liittyy vielä lokakuussa 2017 paljon epätietoisuutta resursoinnista, liittymisen tuesta ja palvelujen kehittämisestä. Huoli jatkosta syö toimijoiden motivaatiota ja strategisten tavoitteiden saavuttamisen uskottavuutta. Vaikka monia asioita on päätetty, ei viesti ole välittynyt riittävästi sidos- ja kohderyhmiin. Huolta voi taustoittaa inhimillinen pelko ja toimijoiden epävarmuus organisaation tulevista rooleista ja omista tehtävistä.

- 5. Palveluita käyttöönottaneet organisaatiot kaipaavat entistä enemmän osallistavaa, ennakoivaa ja personoitua viestintää palveluiden tilanteesta ja jatkokehittämisestä.**

Käyttöönottojen yhteydessä ja tuotantovaiheessa on saatu ystävällistä ja asiantuntevaa apua, joka on kuitenkin ollut luonteeltaan reaktiivista. Esimerkiksi tuotannon katkoista on saatettu kuulla vasta omilta asiakkailta. Useiden kontaktien määrä hankkeissa tekee toiminnasta toisinaan sekavaa.

Suosituksukset

- 1. Yhtenäisten palveluiden käyttöönotto ei etene ilman vahvaa tukea; VM:n tulee varmistaa riittävä ohjaus ja resursointi sekä koko valtionhallinnon sitoutuminen.**

Jatkokehityksen ja liityntöjen varmistamiseksi tarvitaan strategista tahtoa ja ohjausta. Yhteisten tavoitteiden tulee jatkossakin läpäistä koko valtioneuvostotaso, jotta tavoitteet jalkautuvat virastoihin ja näillä on halua ja edellytyksiä edistää yhteiskäyttöisiä palveluita.

- 2. Ohjaus- ja organisointimallin muutos ohjelman päättyessä on erittäin suuri jatkuvuuden riski. Toimintamallit tulee varmistaa pikimmiten uskottavuuden varmistamiseksi.**

Ylläpidon ja jatkokehittämisen organisointi- ja toimintamallit on tärkeää selkeyttää pian. Nyt hanketoimijoiden ja sidos- ja kohderyhmien huoleen jatkosta tulee vastata yksiselitteisellä, nopealla ja kattavalla viestillä.

- 3. Ohjelman hyödyt jäävät saavuttamatta, jos liittymisen tukeen ja palveluiden kehittämiseen ei resursoida riittävästi.**

Tähän mennessä ohjelmasta on aiheutunut kuluja, kustannus- ja laatuhyötyjen saavuttaminen edellyttää liittymien lisäämistä. Kyse ei ole vain edellä kuvatusta murrosvaiheesta, vaan pitkäjänteisestä ja sitoutuneesta kehitystyöstä nyt käyttöönotettujen palveluiden jatkuvuuden takaamiseksi. Jatkokehitykseen on varattu merkittävä summa rahaa (17 milj. euroa, ml. viestit-palvelun käyttöönoton tuen), tämän tehokas käyttö on tärkeää.

- 4. Kansalaisviestinnän onnistumista tulee seurata ja palveluiden tunnettuus varmistaa.**

Kansalaisviestinnän onnistuminen on erittäin kriittinen tekijänä palveluiden laajalle käytölle. Tämän rinnalla on tärkeää huomioida myös yrityksiä nykyistä enemmän. Viestintää tulee toistaa ja

uudistaa, ajan myötä muuttuvat kohderyhmätarpeet huomioiden. Suunnittelun tapaan myös viestinnässä voitaisiin hyödyntää yhteissuunnittelua kohderyhmän kanssa nykyistä enemmän ja näin löytää uusia kanavia ja huomiota saavia viestikärkiä.

5. Palveluiden jatkokehityksessä tulee huomioida palveluiden asiakkaiden ja loppukäyttäjien näkökulmat nykyistä paremmin.

KaPA-palveluita suunniteltu hyvin valtiohallintolähtöisesti. Kärjistäen voisi sanoa, että palvelut on tehty ensin ja sitten vasta niistä on lähdetty viestimään. Palveluiden asiakkaiden ja loppukäyttäjien osallistaminen suunnitteluun on jäänyt melko pinnallisesti. Vaikka KuntaKaPA on tehnyt hyvää työtä kuntien informoimiseksi ja liittymisen tukemiseksi, kokevat erityisesti kunnat että palveluiden käyttöönotto tulee saneltuna eikä kuntien näkökulmia ja tarpeita ole riittävästi kuunneltu. Jatkokehityksen suunnittelussa voitaisiin hyödyntää yhteiskehittämisen menetelmiä ja integroida eri tason näkökulmia edustavia toimijoita suunnitteluun.

Julkisten digipalveluiden kehittämistä yleisellä tasolla koskevat suositukset

6. Digipalveluiden kehittämisessä kannattaa arvioida erilaisten hankintamenettelyjen käyttöä yrittäjävaikutusten maksimoimiseksi.

Koska ohjelman tavoitteena on ollut tuottaa täysin uusia ratkaisuja olisi osassa näistä voitu hyödyntää innovatiivisten hankintojen periaatteita ja luoda yrityksille tuotekehitysmahdollisuuksia. Ohjelmassa käytetty tuntityön ostamisen mallin rinnalla olisi voitu käyttää rinnakkaisia hankintamalleja. Antamalla jokin rajattu tarve markkinoiden ratkaistavaksi voitaisiin saada ennalta odottamattomia ratkaisuja ja vaikutuksia.

7. Julkishallinnon roolia digitaalisten tuki- ja muiden palveluiden toteuttajana ja ylläpitäjänä voi olla tarpeen käsitellä ja määrittää jatkoon strategisten linjausten pohjaksi, KaPA:n oppien perusteella.

Vaikka keskittäminen on monesta näkökulmasta tärkeää ja kustannustehokasta, tuottavat markkinat julkishallintoa nopeammin uusia, mahdollisesti rinnakkaisia ratkaisuja. Nämä eivät ole kaikissa tapauksissa perusteltuja ja pelkästään lain ohjaus ei ole riittävä motivaattori tai perustekaan valita palveluita.

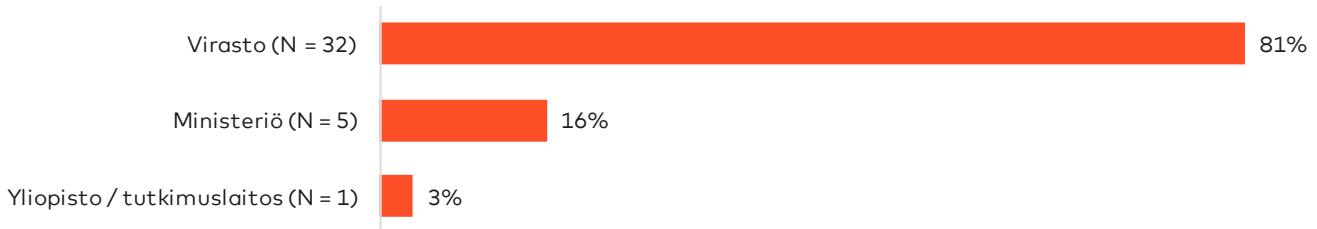
Liite 1: Syksyllä 2017 haastatellut henkilöt

Airosmaa Saku (Vero)
Alm Sari (Lahden kaupunki)
Forsell Taru (Migri)
Forss Mikael (KELA)
Harju Päivi (Parastapalvelua.fi)
Heikura Markku (Vero)
Hetemäki Martti (Valtiovarainministeriö)
Hiltunen Matti (Väestörekisterikeskus)
Jylhänkangas Riku (Valtiovarainministeriö)
Karjalainen Anna-Maija (Valtiovarainministeriö)
Karppanen Timo (Valtori)
Karttaavi Tommi (Kuntaliitto)
Kaven Sanna (KELA)
Kivelä Antti (Sitra)
Konttaniemi Eero (Väestörekisterikeskus)
Kumpulainen Harri (Istekki Oy)
Kyhäräinen Jukka (Vero)
Laurila Kaija (Pori)
Lehmus Pasi (Valtori)
Lohikoski Erja (Valtiovarainministeriö)
Myllymäki Juha-Pekka (Väestörekisterikeskus)
Mäkinen Kimmo (Valtiovarainministeriö)
Nikkilä Maria (Valtiovarainministeriö)
Ohvo Petteri (Valtiovarainministeriö)
Partala Riitta (Väestörekisterikeskus)
Patsi Ari (Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri)
Pispa Kirsi (Valtiovarainministeriö)
Pitkänen Mikko (Patentti- ja rekisterihallitus)
Puttonen Marko (Valtiovarainministeriö)
Repo Katarina (Opetushallitus)
Ropponen Juha (Mikkelin kaupunki)
Ruuskanen Jani (Väestörekisterikeskus)
Saarikoski Antti (Maanmittauslaitos)
Sillanpää Jyri (Tekes)
Toikka Maaria (Trafi)
Viskari Janne (Väestörekisterikeskus)
Vähä-Erkkilä Ari (Kela)
Ylikoski Jari (Kuntaliitto)

Liite 2: Sähköisten kyselyjen vastaajien taustatiedot

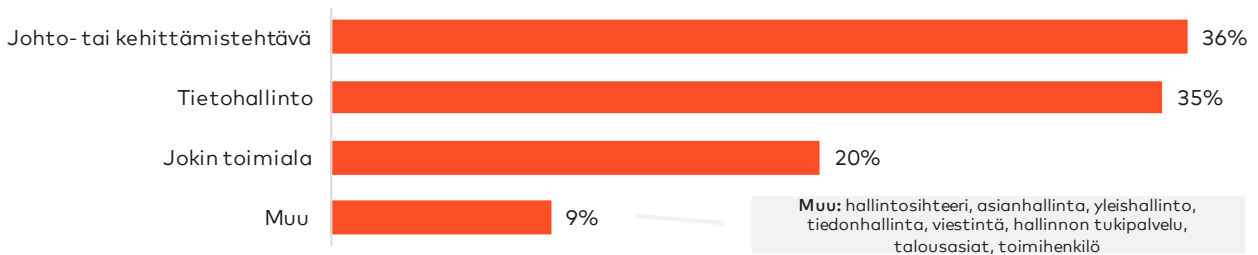
Virastojen ja ministeriöiden vastaajat.

Vastaajien organisaatiot (N = 32)

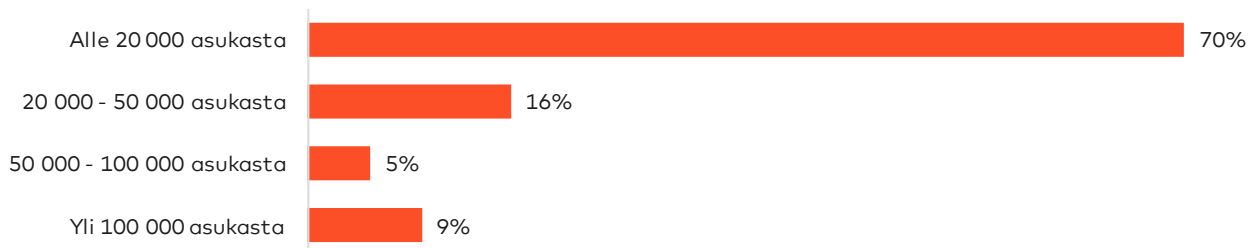


Kuntien vastaajat.

Vastaajien toimenkuva (N = 98)



Vastaajien edustaman kunnan koko (N = 99)



owalg^{|||}group