



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

SADe-ohjelma (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma)

Loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 21/2016

Julkisen hallinnon ICT



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

SADe-ohjelma (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma)

Loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 21/2016

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2016

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2016	
Tekijät	Marjukka Saarijärvi, Ira Alanko ja Päivi Nurminen	
Julkaisun nimi	SADe-ohjelma (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma)	
Asiasanat	sähköinen asiointi, sähköiset palvelut, demokratia, tieto- ja viestintäteknikka	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2016	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-777-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 72	Kieli Suomi

Tiivistelmä

SADe-ohjelma on ollut pitkäkestoinen ja lajissaan ensimmäinen kokonaisvaltainen ja valtakunnallinen, keskitetysti rahoitettu ja koordinoitu, valtion ja kuntien yhteinen sähköisten palvelujen kehittämisohjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Ohjelmasta valmistuneita 42 palvelua ovat toteutushankkeiden vastuuministeriöiden rinnalla olleet toteuttamassa sadat valtion viranomaiset, kunnat, kuntayhtymät, kolmannen sektorin toimijat, yritykset ja kansalaiset. Kaikki ohjelman hankkeet toteuttivat tavoitteensa aikataulussa ja budjetissa. Hankkeiden toteutus on lisännyt ja syventänyt poikkihallinnollista sidosryhmäyhteistyötä.

Ohjelman vaikuttavuus vaihtelee palveluittain ja kokonaisuuksittain. Osa palveluista on jo hankeaikana ollut valtakunnallisessa käytössä ja vakiinnuttanut asemansa, osa taas on joko alueellisessa käytössä tai palvelee suhteellisen pientä kohderyhmää. Viranomaisille syntyvien laadullisten ja rahallisten hyötyjen lisäksi SADe-ohjelmassa tehty työ ja palvelut keventävät kansalaisten, kuntalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa.

Ohjelma on toiminnassaan panostanut sähköisten palvelujen laatuun ja palvelujen käyttöönoton varmistamiseen. Tässä tarkoituksessa on kohdennettu rahoitusta yhteiseen toimintamallityöhön, palveluja koskevaan viestintään ja koulutukseen sekä käyttöönottojen suunnitteluun. Palvelujen käyttäjät on otettu mukaan palvelujen rakentamiseen asiakasraatien, palautekyselyjen, testausten ja sosiaalisen median avulla.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, juni 2016	
Författare	Marjukka Saarijärvi, Ira Alanko och Päivi Nurminen	
Publikationens titel	SADe-ohjelma (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 21/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-777-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 72	Språk Finska

Sammandrag

SADe-programmet har varit ett långvarigt och i sitt slag det första heltäckande och riksomfattande för staten och kommunerna gemensamt program för utveckling av elektroniska tjänster inom den offentliga förvaltningen i Finland som finansierats och koordinerats centraliserat. De 42 tjänster som skapats i samband med programmet har tillsammans med de ansvariga ministerierna förverkligats av hundratals statliga myndigheter, kommuner, samkommer, aktörer inom den tredje sektorn samt företag och medborgare. Samtliga projekt uppnådde sina målsättningar inom utsatt tid och utan att överskrida budgeten. Genomföringen av projekten har ökat och fördjupat det tväradministrativa samarbetet.

Programmets verkningsfullhet varierar för varje tjänst och helhet. En del av tjänsterna har varit i riksomfattande bruk redan under projektets gång, en del har däremot antingen varit i regionalt bruk eller så har de betjänat en förhållandevis liten målgrupp. Arbetet som utförts inom SADe-projektet genererar inte endast kvalitativa och finansiella nyttor åt myndigheterna, utan det lättar också på medborgarnas, kommuninvånarnas och företagens administrativa börda.

Programmet har satsat i kvaliteten hos de elektroniska tjänsterna och i säkrandet av ibruktagandet av dem. I detta syfte har man allokerat finansiering till skapandet av gemensamma handlingsmodeller, kommunikation om och utbildning i tjänsterna samt i planeringen av ibruktagandet. Serviceanvändarna har involverats i konstruerandet av tjänsterna genom kundjury, responsenkäter, testning och social media.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, June 2016	
Author(s)	Marjukka Saarijärvi, Ira Alanko and Päivi Nurminen	
Title of publication	SADe-ohjelma (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma)	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 21/2016	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-777-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 72	Language Finnish
Abstract <p>The SADe Programme was the first comprehensive, nationwide, centrally funded and coordinated long-term e-services development programme within Finland's public administration, involving both central and local government. The 42 services completed during the programme were jointly implemented by the ministries responsible for the implementation projects, hundreds of government authorities, municipalities, joint municipal authorities, third sector organisations, businesses and citizens. All projects in the programme achieved their objectives within the specified timetable and budget. Project implementation has enhanced and deepened cross-administrative cooperation with stakeholders.</p> <p>Programme effectiveness varies by service and entity. Some of the services were in nationwide use during the project stage and have established their position, while others are either in regional use or serve a relatively small target group. The work performed and services implemented within the SADe Programme not only generate qualitative and financial benefits for the authorities, but lighten the administrative burden of citizens, municipal residents and enterprises.</p> <p>Programme operations have focussed on the quality of e-services and ensuring the introduction of such services. For this purpose, funding was targeted at joint operational model efforts, communications and training concerning services, and the planning of deployments. Service users were involved in service construction through customer panels, feedback surveys, tests and social media.</p>		

Sisältö

1	Tiivistelmä	11
2	Ohjelman käynnistäminen ja eteneminen	13
2.1	Ohjelman käynnistäminen ja sisältö vuonna 2009.....	13
2.2	SADe-ohjelman uudelleenasettamisen vuonna 2012	16
2.3	Hyvää palvelua, tehokasta hallintoa laajassa yhteistyössä	17
2.4	Ohjelman toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset	17
2.5	SADe digitalisaation edistäjänä.....	18
2.6	Ohjelman tekijät valtiovarainministeriössä	20
3	Tavoitteiden toteutuminen ja ohjelman vaikuttavuus	21
4	Ohjelman toimintamallit, ohjeet ja työvälineet	27
4.1	Toimintamallit	27
4.2	Ohjelman hallintamalli ja raportointimenettely	28
4.3	Ohjelman rahoitusmalli	29
4.4	Ohjelman kustannus-hyötylaskenta	30
4.5	Ohjelman talous- ja henkilötyövuosiohjeet	31
4.6	Kokonaisarkkitehtuurinmukaisuus	32
5	Ohjelman toteutuksen arviointi	33
5.1	Johtaminen, ohjaus ja riskien hallinta	33
5.2	Ohjelman organisoinnin onnistuminen	35
5.2.1	Hallintamalli.....	35
5.2.2	Ohjelmakoordinaatio.....	36
5.3	Yhteistyökumppanit.....	37
5.4	Muutosten ja ongelmien hallinta	38
5.5	Viestinnän vaikuttavuuden arviointi.....	38
5.6	Ohjelman vaiheistus ja aikataulu	41
5.7	Ohjelman riippumaton arviointi	41

6	Ohjelman tulokset	45
6.1	Ohjelman tulokset hanketasolla	45
6.1.1	Yrityksen palvelukokonaisuus (YPK)	45
6.1.2	Rakennetun asumisen ja ympäristön palvelukokonaisuus (RYPK)....	47
6.1.3	Oppijan palvelukokonaisuus	48
6.1.4	Osallistumisympäristön palvelukokonaisuus.....	50
6.1.5	Sosiaali- ja terveystalouden palvelukokonaisuus	51
6.1.6	Etäpalvelut	53
6.1.7	Kansalaisen yleisneuvontapalvelu	55
6.2	Ohjelman tulokset ohjelmatasolla	56
7	Toteutuneet kustannukset ja ennakoitujen hyödyt	59
7.1	Toteutuneet kustannukset	59
7.2	Ennakoidut hyödyt.....	60
8	Jatkotoimenpiteet ja suositukset	65
8.1	Sähköisten palvelujen kehittäminen tulee kytkeä vahvasti toiminnan uudistamiseen.....	65
8.2	Uudistaminen vaatii aikaa mutta myös kykyä reagoida muutoksiin	65
8.3	ICT-keskeisyydestä asiakaskeskeisyyteen	66
8.4	Palvelun rahoitus täytyy varmistaa koko elinkaarelle ennen toteutusvaiheen käynnistämistä.....	66
8.5	Valtionhallinnon hanketyöskentelyn menetelmiä ja -järjestelmiä tulee kehittää kehittämishankkeiden resurssien tehokkaamman käytön mahdollistamiseksi	66
8.6	SADe-ohjelman oppeja ja tuloksia tulee hyödyntää jatkossa	67
8.7	SADe-ohjelman palvelujen vaikuttavuutta tulee seurata ohjelmakauden jälkeen	67
8.8	Palveluiden vastuutahojen on jatkettava KaPA-yhteistyötä ohjelman päätyttyä ja tehtävä edelleen satsauksia palvelujen levittämiseen	67

1 Tiivistelmä

SADe-ohjelma on ollut pitkäkestoinen ja lajissaan ensimmäinen kokonaisvaltainen ja valtakunnallinen, keskitetysti rahoitettu ja koordinoitu, valtion ja kuntien yhteinen sähköisten palvelujen kehittämisohjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Ohjelmasta valmistuneita 42 palvelua ovat toteutushankkeiden vastuuministeriöiden rinnalla olleet toteuttamassa sadat valtion viranomaiset, kunnat, kuntayhtymät, kolmannen sektorin toimijat, yritykset ja kansalaiset. Kaikki ohjelman hankkeet toteuttivat tavoitteensa aikataulussa ja budjetissa. Hankkeiden toteutus on lisännyt ja syventänyt poikkihallinnollista sidosryhmäyhteistyötä.

Ohjelman vaikuttavuus vaihtelee palveluittain ja kokonaisuuksittain. Osa palveluista on jo hankeaikana ollut valtakunnallisessa käytössä ja vakiinnuttanut asemansa, osa taas on joko alueellisessa käytössä tai palvelee suhteellisen pientä kohderyhmää.

Viranomaisille syntyvien laadullisten ja rahallisten hyötyjen lisäksi SADe-ohjelmassa tehty työ ja palvelut keventävät kansalaisten, kuntalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa. Ohjelman perintö Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin ja hallitusohjelman digitalisaation toimeenpanoon on merkittävä. Perintö koostuu valmistuneista palveluista, muista ohjelman jatkossa hyödynnettävistä tuloksista, ohjelman aikana syntyneistä laajoista verkostoista ja eri osapuolten saamasta monipuolisesta osaamisesta.

Ohjelma on toiminnassaan panostanut sähköisten palvelujen laatuun ja palvelujen käyttöönoton varmistamiseen. Tässä tarkoituksessa on kohdennettu rahoitusta yhteiseen toimintamallityöhön, palveluja koskevaan viestintään ja koulutukseen sekä käyttöönottojen suunnitteluun. Palvelujen käyttäjät on otettu mukaan palvelujen rakentamiseen asiakasraatien, palautekyselyjen, testausten ja sosiaalisen median avulla.

Raportti sisältää seuraavat jatkotoimenpidesuosituksset:

1. Sähköisten palvelujen kehittäminen tulee kytkeä vahvasti toiminnan uudistamiseen
2. Uudistaminen vaatii aikaa mutta myös kykyä reagoida muutoksiin
3. ICT-keskeisyydestä asiakaskeisyyteen
4. Palvelun rahoitus täytyy varmistaa koko elinkaarelle ennen toteutusvaiheen käynnistämistä
5. Valtion hallinnon hanketyöskentelyn menetelmiä ja -järjestelmiä tulee kehittää kehittämishankkeiden resurssien tehokkaamman käytön mahdollistamiseksi
6. SADe-ohjelman oppeja ja tuloksia tulee hyödyntää jatkossa
7. SADe-ohjelman palvelujen vaikuttavuutta tulee seurata ohjelmakauden jälkeen
8. Palvelujen vastuutahojen on jatkettava KaPA-yhteistyötä ohjelman päättyttyä ja tehtävä edelleen satsauksia palvelujen levittämiseen.

2 Ohjelman käynnistäminen ja eteneminen

Tässä luvussa kuvataan miten ja miksi ohjelma käynnistettiin vuonna 2009, miten ohjelman hankkeet tuolloin muodostettiin, ja mitä muuta ohjelmaan tuolloin sisältyi tukipalvelujen ja hankkeiden lisäksi. Luvussa käsitellään myös ohjelman uudelleenasettaminen vuonna 2012 ja silloin asetettujen uusien tavoitteiden mukainen rooli digitalisaation edistäjänä. Luvussa kuvataan ohjelman toteuttamisessa mukana olleita tahoja ja ohjelman rinnakkaishankkeita sekä listataan valtiovarainministeriön ohjelmakoordinaatiossa eri aikoina työskennelleet henkilöt.

2.1 Ohjelman käynnistäminen ja sisältö vuonna 2009

Hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi asetti huhtikuussa 2009 sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) toimikaudeksi 14.4.2009 – 28.2.2014 perustuen Vanhasen kakkoshallituksen 6.3.2009 hyväksymään kannanottoon sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. Ohjelmaa valmisteltiin elokuusta 2008 tammikuuhun 2009 SADe-hankkeena vahvan poliittisen paineen alla. Suomen tietoyhteiskuntasijoitus oli tippunut aiemmista korkeista sijoituksista. Tavoitteeksi asetettiin vauhdittaa Suomen sähköisen asioinnin ja demokratian kehittämistä. Hankkeen tuottamille ehdotuksille siitä, miten julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen sähköistämistä voitaisiin toteuttaa, oli selkeästi tilausta.

SADe-ohjelman tavoitteet määriteltiin tuolloin (SADe-ohjelman toteuttamissuunnitelma 2009-2014, 16.6.2009) seuraavasti:

”SADe-ohjelman tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäisesti asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin.”

Ohjelman toiminnalliseksi tavoitteeksi asetettiin tuottaa julkisen hallinnon sähköiset palvelut osana monikanavaista palvelukonseptia. Ohjelmaan sisällytettiin tuolloin asiointipalvelujen kehittämisen lisäksi yhteisesti hyväksytyjä sähköisen asioinnin tukipalveluja. Tarkoituksena oli myös organisoida yhteisten valtion ja kuntien operatiivisten tuottaminen

ja hallinnointi siten, että niiden hankinnoista, käyttöönotosta ja ylläpidosta vastaa yksi organisaatio, jolla on tähän lakisääteisesti määritelty toimivalta. Mukana ohjelmassa oli tuolin myös koko julkisen hallinnon yhteentoimivuutta edistävän lainsäädännön valmistelu.

Valtiovarainministeriö lähetti talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen perusteella heinäkuussa 2009 kunnille, kuntayhtymille, valtion virastoille ja laitoksille, Kelalle, Sitralle ja Tekesille kirjeen, jossa pyydettiin ehdotuksia SADe-ohjelman palvelukokonaisuuksiksi. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 16.9.2009 tekemän linjauksen mukaisesti ohjelmassa kehitettävät palvelukokonaisuudet hyväksyttiin kahdessa erässä eli 5 palvelukokonaisuutta lokakuussa 2009 ja 2 palvelukokonaisuutta helmikuussa 2010. Kunkin palvelukokonaisuuden kehittämistä varten asetettiin klusteriryhmä.

Ohjelman johtoryhmän asettamat arviointitiimit arvioivat ehdotukset annettujen kriteerien mukaisesti johtoryhmän käsittelyä varten. Ehdotuksista pyydettiin myös JUHTA:n lausunto. Palvelukokonaisuuksien valintakriteerit olivat seuraavat (Tarkempi kuvaus kriteereistä löytyy liitteenä 1. olevasta ohjelman 2009-2014 toteuttamissuunnitelmasta):

- Asiakaslähtöisyys ja laatu
- Merkittävyys
- Poikkihallinnollisuus
- Tuottavuuspotentiaali
- Toteutuksen kustannustehokkuus
- Käynnistysvalmius ja toteutuksen nopeus
- Käyttöönottovalmius ja -kelpoisuus
- Lainsäädäntömuutosten tarve ja valmius niiden toteuttamiseen
- Yhteensopivuus julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurin kanssa
- Innovatiivisuus ja luovuus

Ohjelmaan haettiin kesällä 2009 tukipalveluehdotuksia yhdessä palvelukokonaisuusehdotusten kanssa. Tukipalvelut jaettiin yhteisiin hankkeisiin ja pelkästään valtionhallintoa koskeviin hankkeisiin.

Ohjelman 2009 asettamispäätöksen mukaisesti yhteisiä hankkeita olivat:

- Suomi.fi ja YritysSuomi.fi -portaalien uudistaminen
- Kansalaisten asiointitilin käyttöönotto
- Selvitys julkisen hallinnon yhteisiin ajanvarausjärjestelmiin siirtymisen edellytyksistä
- Selvitys kansalaisille tarkoitetun valtion ja kuntien yhteisen yleisneuvontapalvelun edellytyksistä
- Videoneuvotteluyhteyksien ja etäpalvelujen käytön edistäminen, tavoitteena julkisen hallinnon kotimaan matkojen korvaaminen 20 % verkkokokouksilla.

Ja pelkästään valtionhallintoa koskevia hankkeita:

- Sähköisen laskutuksen käytön laajentaminen.

Sähköisen asioinnin palvelukokonaisuuksien ja tukipalvelujen lisäksi SADe-ohjelmaan sisällytettiin hallituksen maaliskuun 2009 linjausten mukaisesti julkisen hallinnon tietohallinnon rakenteisiin ja yhteentoimivuuteen liittyvää valmistelutyötä.

Valtiovarainministeriö asetti SADe-ohjelman alahankkeiksi seuraavat työryhmät loka-kuussa 2009:

1. JulkIT-ratkaisuiden operatiivisesta tuotannosta ja hallinnoinnista vastaavan organisaation valmistelu- ja lainsäädäntöhanke (VM038:01/2009), toimikausi 2.11.2009 – 30.11.2010.
2. Valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnon käynnistäminen (VM038:02/2009), toimikausi 2.11.2009 – 30.6.2010.
3. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus -hanke (VM038:03/2009), 2.11.2009 – 31.5.2010.

Työryhmien asettaminen perustui talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksiin 16.6.2009.

Hallituksen linjausten mukaisesti yhteisten JulkIT-ratkaisujen operatiivinen tuottaminen ja hallinnointi suunniteltiin organisoivan siten, että niiden hankinnoista, käyttöön-otosta ja ylläpidosta vastaisi yhteinen organisaatio, joilla on tähän lakisääteinen toimivalta. Tavoitteena oli, että yhteinen organisaatio (Julkisen hallinnon IT-palvelukeskus) olisi voinut käynnistää toimintansa viimeistään 1.1.2011. Työryhmä päätyi kuitenkin esittämään, että hallituksen esitystä julkisen hallinnon IT-palvelukeskusta koskevaksi lainsäädännöksi ei vietäisi eduskuntaan (VM:n julkaisuja 52/2010). Työryhmän loppuraportti sekä lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitysluonnos käsiteltiin 27.1.2011 ohjelman johtoryhmässä (JUHTA). Työryhmän toimikauden jälkeen työryhmän toimeksiantoon sisältyntä asiakokonaisuutta ei valmisteltu osana SADe-ohjelmaa.

Valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnon käynnistämistä valmistellut työryhmä päätti työnsä kesäkuussa 2010. Arviointimenettelyn käynnistäminen sekä siihen liittyvä lausuntomenettelyn kehittäminen (laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011, 4§) siirtyivät työryhmävaiheen jälkeen osaksi valtiovarainministeriön linjaorganisaation valmistelua.

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta ja yhteentoimivuutta käsitellyt työryhmän loppuraportti sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi laista julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaukseksi. Työryhmän työn päättyessä työryhmän loppuraporttiin sisältyneiden kehittämiskohteiden edistäminen siirtyi ohjelmasta valtiovarainministeriön linjaorganisaation vastuulle. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaukseksi annettiin 5.11.2010 (HE 246/2010). Eduskunta vahvisti lain julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) kesäkuussa 2011 (voimaan 1.9.2011).

2.2 SADe-ohjelman uudelleenasettaminen vuonna 2012

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) puolsi kokouksessaan 8.12.2011 SADe-ohjelman toteuttamista koskevia hallitusohjelmakirjaukseen ohjelman hankekoh- taiseen toimeenpanoon ja vaikuttavuuden selvittämiseen liittyviä linjauksia. Näiden poh- jalta kunta- ja hallintoministeri Virkkunen asetti ohjelman uudelleen 24.2.2012 (VM 038:00/2009). Tällöin ohjelman toimikautta pidennettiin 2015 loppuun, ja ohjelmalle ase- tettiin oma ministeriöiden ja kuntasektorin edustajista koostuva johtoryhmä, ja ohjel- man toimeenpano kytkettiin merkittävimpiin valtion- ja kunnallishallinnon kehittämis- toimenpiteisiin, kuten kuntauudistus ja valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuus- ohjelma.

Merkittävä muutos ohjelman sisältöön oli ohjelmaan aikaisemmin sisältyneiden sähköi- sen asioinnin tukipalvelujen sähköisen asioinnin alusta, kansalaisen asiointitili ja Suomi- fi-portaali siirto ohjelmasta linjaorganisaation ohjaukseen ja rahoitukseen. Nämä poisra- jaukset tehtiin siksi, että ohjelmasta oli vuoden 2011 riippumattoman arvioinnin selkeästi osoittamalla tavalla tullut vahvuuksistaan huolimatta liian pirstaloitunut, vaikeasti hah- motettava ja raskas kokonaisuus.

*Ohjelman 2012 asettamispäätöksen mukaisesti **tavoitteena** on tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia sähköisiä palvelukokonaisuuksia kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön.*

***Lähtökohtana** on asiakkaan palvelutarpeiden toteuttaminen elämänskaaren eri vaiheissa ja tilanteissa hallinnonaloista ja organisaatioiden rajoista riippumatta. Asiakkaan näkökul- masta on tavoiteltu nykyistä sujuvampaa ja helpompaa asiointia sekä uusia osallistumisen ja vuorovaikutuksen muotoja.*

***Tarkoituksena** on uudistaa julkisen hallinnon palvelutuotantoprosesseja sähköistä asi- ointia ja tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntäen siten, että asiakkaiden saama hyöty lisään- tyy, tuottavuus paranee ja syntyy aika- ja kustannussäästöjä. Kuntien tuottavuushyötyjen saavuttamiseen kiinnitetään erityistä huomiota.*

Ohjelmalle annettiin tavoitteeksi toteuttaa sille asetettujen tavoitteiden ja menettely- tapojen mukaisesti sähköisen asioinnin palvelukokonaisuushankkeet (vastuuministeriö suluissa):

- Osallistumisympäristö (oikeusministeriö),
- Oppijan verkkopalvelukokonaisuus (opetus- ja kulttuuriministeriö),
- Rakennettu ympäristö ja asuminen -palvelukokonaisuus (ympäristöministeriö),
- Työnantajan palvelukokonaisuus (työ- ja elinkeinoministeriö),
- Yrityksen perustajan palvelukokonaisuus (työ- ja elinkeinoministeriö),
- Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus (sosiaali- ja terveysministeriö) sekä erillishankkeet
- Kansalaisen yleisneuvontapalvelu (valtiovarainministeriö) ja
- Etäpalvelut (valtiovarainministeriö), joiden rahoitus sisältyy ICT:n kehittämisen osalta SADe-ohjelman rahoituskehykseen.

Nämä kaikki palvelukokonaisuushankkeet ja erillishankkeet ovat jatkaneet ohjelmassa sen päättymiseen saakka sillä muutoksella, että Yrityksen perustajan palvelukokonaisuus ja Työnantajan palvelukokonaisuus yhdistettiin 28.2.2013 Yrityksen palvelukokonaisuudeksi.

Palvelukokonaisuushankkeiden ja erillishankkeiden tuloksia on kuvattu tarkemmin luvussa 6.

2.3 Hyvää palvelua, tehokasta hallintoa laajassa yhteistyössä

Ohjelma oli vuosien ajan yksi hallitusten kärkihankkeista. Se on myös ollut ensimmäinen valtakunnallinen, valtion ja kuntien yhteinen sähköisten palvelujen kehittämishjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Yhteisten tavoitteiden ääreen on koottu laaja toimijajoukko. Ohjelmasta valmistuneita 42 palvelua ovat toteutushankkeiden vastuuministeriöiden rinnalla olleet toteuttamassa sadat valtion viranomaiset, kunnat, kuntayhtymät, kolmannen sektorin toimijat, yritykset ja kansalaiset. Tärkeä rooli ohjelman toteutuksessa on ollut myös ohjelman eri aikakausien johtoryhmiin kuuluneilla henkilöillä ja hankkeiden johtoryhminä toimineiden klustereiden jäsenillä. SAdE-ohjelman budjetista on maksettu yli sata HTV:tä, ja ohjelman toteutus on vaatinut yhteensä kymmeniä tuhansia työtunteja. Useat tahot ovat myös tuoneet ohjelmaan omaa työpanostaan ilman korvausta ohjelman varoista. Hankkeiden johto- ja projektitehtävissä toimineet henkilöt löytyvät hankkeiden loppuraporteista.

Ohjelmaa on arvioitu riippumattomasti sen koko toteutuksen ajan. SAdE-ohjelma on myös vuoden 2015 ajan ollut yhtenä hankkeena VTV:n tuloksellisuustarkastuksessa ”Asiakaspalvelun kehittäminen julkisessa hallinnossa”. Tarkastuksen kohteena on SAdE-palvelujen (valittu joukko hankkeiden palveluja) asiakaslähtöisyys ja palvelujen tuotantomallin kustannustehokkuus.

2.4 Ohjelman toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset

SAdE-ohjelman pitkänä toimikautena 2009-2015 moni asia on muuttunut maailmassa, suomalaisessa yhteiskunnassa, ihmisten arjessa, hallinnossa ja teknologiassa. Ohjelman toimintaympäristössä on tänä ajanjaksona ollut käynnissä useita merkittäviä uudistushankkeita ja rakennepoliittisia toimenpiteitä kuten esimerkiksi valtion ja kuntien tuottavuushjelmat, keskus- ja aluehallinnon uudistaminen, kunta- ja palvelurakennemuutos ja sote-uudistus. Muutos on ollut jatkuva. Ohjelman toiminnan aikana lopetettiin valtiovarainministeriön KuntaIT-toiminta, ja käynnistettiin ValtIT-toiminnan ja KuntaIT:n yhdistävä JulkICT-toiminto, jonka hanke SAdE-ohjelma on tämän jälkeen ollut.

SAdE käynnistettiin Vanhasen II hallituksen toimesta vuonna 2009. Tuolloin elettiin taloustaantumien aikaa, ja kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kuntien määrä väheni 67:llä. Sosiaalisesta mediasta tai julkisten palvelujen käytöstä eri päätelaitteilla ei tiedetty vielä mitään. Ohjelman viime vuosina sekä somesta että eri päätelaitteiden käytöstä on tullut arkipäivää sekä sähköisten palvelujen kehittäjien että niiden käyttäjien parissa.

Kansalaiset ja yritykset vaativat julkisen hallinnon palvelutasolta samaa kuin mihin ovat tottuneet yksityisissä palveluissa.

Vuonna 2013 julkaistussa JulkICT-strategiassa kuvataan myös SADe-ohjelman elinkaarreen sopivalla tavalla toimintaympäristön muutoksia ja kehitystrendejä:

”Suomen julkiseen hallintoon vaikuttavat monet kansainväliset ja kansalliset muutostekijät, kuten globalisaatio, väestörakennemuutokset, tietoyhteiskuntakehitys, ilmastonmuutos sekä ihmisten arjessa ja käyttäytymisessä tapahtuvat muutokset.”

”Viestintäpalveluista ja -välineistä on tullut ihmisille perushyödykkeitä. Ihmisten arkipäivä perustuu yhä enemmän jatkuvaan tavoitettavuuteen esimerkiksi sosiaalista mediaa hyödyntämällä. Väestön ikääntyminen ja huoltosuhdemuutokset ovat kaksi voimakasta trendiä, jotka vaikuttavat palvelujen kysyntään. Iäkkäille suunnattuja palveluja tarvitaan yhä enemmän ja samalla palvelut on tuotettava entistä pienemmällä henkilöstöllä. Tämä on suuri haaste koko julkisen hallinnon taloudelle sekä palvelujen järjestämiselle. Väestörakennemuutokset, muuttoliike ja alueellisten erojen kasvu edellyttävät uutta teknologiaa hyödyntäviä ratkaisuja julkisten palveluiden saatavuuden turvaamiseksi samalla laatu- tasolla kaikilla Suomen alueilla.”

”Suomen teknologiatoimiala on jatkuvan, globaalin muutoksen keskellä. Ala on ollut tärkeä työllistäjä ja merkittävin investoija tutkimukseen ja kehittämiseen. Keskeinen kansallinen kysymys onkin, miten varmistetaan toimialan kehittyminen ja tietoteknisen osaamisen säilyminen Suomessa ja turvataan ulkomaiset sijoitukset alalle myös tulevaisuudessa. Julkisen hallinnon linjauksilla on laajan vaikutuskenttänsä takia merkitystä teknologiatoimialan yleisiin kehitysnäkymiin.”

ICT-tehtäviä on pyritty viime vuosien aikana kokoamaan yhteen (Valtori). Tällä muutosprosessilla on ollut hidastavaa vaikutusta ohjelman hankkeiden kehittämistyön etene- miseen. Valtori on toimintansa asteittain käynnistettyä alkanut tukea ohjelmatoimijoita ja kehitettyjä palveluja.

Suomen sijoittuminen kansainvälisissä vertailuissa (sähköisten palvelujen määrä, laatu jne.) on nykyisin hyvä. Joissakin vertailuissa olemme jopa huippuja. Ohjelmaa valmistelta- essa 2008-2009 tunnettiin huolta Suomen tippumisesta alaspäin aikaisemmilta korkeilta sijoituksilta. SADe-ohjelmassa tehdystä kehitystyöstä ja palveluista on raportoitu kansain- välisiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Ohjelman johtoryhmän ideariihessä kesäkuussa 2014 visioitiin, että digitalisaation tulisi olla osa hallitusohjelmaa. Nyt tämä tavoite on toteutunut Sipilän hallituksen hallitusohjel- massa, jossa digitalisaatio on läpileikkaava teema.

2.5 SADe digitalisaation edistäjänä

SADe-ohjelma on ollut pitkäkestoinen ja lajissaan ensimmäinen kokonaisvaltainen ja val- takunnallinen, keskitetysti rahoitettu ja koordinoitu, valtion ja kuntien yhteinen sähköis- ten palvelujen kehittämisohjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Ohjelmatoimijat ovat kehittämistoiminnassaan toteuttaneet digitalisaatiota eli toiminnan ja prosessien uudista-

mista jo kauan ennen kuin teemasta on puhuttu nykyisenkaltaisella painoarvolla. Ohjelman tuloksilla ja opeilla on annettavaa seuraaviin digitalisaatiohankkeisiin.

Ohjelman isoimmiksi hyödyiksi voi listata:

- Ohjelma on vahvistanut sähköisten palveluiden merkitystä julkishallinnossa
- Ohjelma on edistänyt poikkihallinnollista sähköisten palvelujen kehittämistä
- Ohjelma on lisännyt sähköisten palvelujen kehittämisen osaamista julkishallinnossa

Ohjelman kokonaisuutena tuottaman rahallisen hyödyn arviointi on tässä vaiheessa vielä vaikeaa. Toki osa palveluista on ollut käytössä jo vuodesta 2012, ja niistä palveluista onkin jo kerätty tietoa. SADe-ohjelman ensimmäiset palvelut olivat asuntojenvuokrat.fi ja otakantaa.fi -palvelut. Kumpikaan palvelu ei ole vielä tuottanut merkittävää rahallista hyötyä, jonka pohjalta voisi suunnitella säästöjä organisaatiotasolla. Palvelujen tuottama rahallinen hyöty on pirstaloitunutta ja suurimmat hyödyt ovat olleet laadullista, mm. avoimuuden lisääminen ja osallistamisen mahdollistaminen.

Ohjelman riippumattoman arvioinnin haastatteluissa on jatkuvasti tuotu esiin ohjelman tarjoaman rahoituksen suuri merkitys. Moni toteutus ja palvelu olisi varmasti jäänyt toteuttamatta ilman SADe-momenttia. Voidaan arvioida, että ohjelman olemassaolo on vähentänyt yksittäisten, lyhytkestoisten ja organisaatiokohtaisten kehittämishankkeiden määrää, koska ohjelma on tarjonnut rahoitusta saaville tahoille mahdollisuuden pitkäkestoisempaan ja kokonaisvaltaisempaan kehittämiseen palvelukokonaisuuksien muodossa. Hankkeiden kesto on mahdollistanut palvelujen monipuolisen pilotoinnin ja testaamisen sekä ilmenneiden puutteiden korjaamisen ennen varsinaisia käyttöönottoja.

Ohjelma on toiminnassaan panostanut sähköisten palvelujen laatuun ja palvelujen käyttöönoton varmistamiseen. Tässä tarkoituksessa on kohdennettu rahoitusta yhteiseen toimintamallityöhön, palveluja koskevaan viestintään ja koulutukseen sekä käyttöönottojen suunnitteluun. Palvelujen käyttäjät on otettu mukaan palvelujen rakentamiseen asiakasraatien, palautekyselyjen, testausten ja sosiaalisen median avulla. Palveluissa on huomioitu molemmat kansalliset kielet, tehty runsaasti avoimen lähdekoodin toteutuksia, varmistettu mahdollisimman hyvä tietosuoja- ja turva, huolehdittu esteettömyydestä, ICT:n ympäristövaikutusten huomioimisesta sekä vuorovaikutuksesta käyttäjien ja markkinoiden kanssa.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteutusohjelman (KaPA) käynnistäminen kesäkuussa 2014 oli merkittävä tapahtuma julkisessa hallinnossa. SADe-ohjelman roolina on ollut vauhdittaa sähköistä asiointia ja demokratiaa, kasvattaa osaamista ja yhteistyöverkostoja ja tuottaa digitalisaation sisältöjä 42 palvelun muodossa. Yhteistä infrastruktuuria ja tukipalveluja ei ohjelma tuottanut. KaPA-ohjelman tehtävänä on tuottaa sähköinen infrastruktuuri joka mahdollistaa näiden SADe-palvelujen ylläpidon ja jatkokehityksen elinkaaren sekä kokoaa palvelut näkyviin yhden luukun periaatteen mukaisesti. Myös tulossa olevat puolesta asioinnin ratkaisut, tunnistamisratkaisut ja kertakirjautumisen periaate ovat palveluista vastaavien odottamia.

Keväällä 2013 valmistui julkisen hallinnon asiakkuusstrategia. Sen keskeisiä linjauksia ovat ottaa asiakas mukaan tarvitsemiensa palvelujen toteuttamiseen, tehdä sähköisestä palvelukanavasta asiakkaalle houkuttelevin vaihtoehto ja määrätietoisesti tukea asiakkaiden kykyä siirtyä sähköisten palvelujen käyttöön. SADe-ohjelman toteutus on tukenut kaikkien asiakkuusstrategian tavoitteiden toteuttamista.

2.6 Ohjelman tekijät valtiovarainministeriössä

Valtiovarainministeriön ohjelmakoordinaatiossa ovat työskennelleet seuraavat henkilöt:

Neuvotteleva virkamies Ville-Veikko Ahonen 4/2009 – 12/2009

Palvelupäällikkö Maire Ahopelto 10/2009 – 9/2011

Ohjelmapäällikkö Marjukka Saarijärvi 11/2011 – 2015

Ohjelmakoordinaattori Timo Oravainen 2/2010 – 12/2010

Ohjelmakoordinaattori Susanna Hyvärinen 2010

Ohjelmakoordinaattori Ira Alanko 2011-2015

Ohjelmakoordinaattori Tiina Kotonen-Pekkanen 2011 – 2014

Ohjelmakoordinaattori Päivi Nurminen 2015

Ohjelma-assistentti Salla Salmi 9/2012 – 3/2015

Ohjelma-assistentti Leea Rautanen-Muhli 4/2015 – 12/2015

Assistenttiharjoittelija Tuuli Metsämäki 8/2015 -12/2015.

Ohjelmakoordinaatio on vuosina 2011-2015 tunnettu valtiovarainministeriön SADe-tiiminä.

3 Tavoitteiden toteutuminen ja ohjelman vaikuttavuus

SADe-ohjelmalle asetettuja tavoitteita on muutettu huomattavasti matkan varrella. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän SADe-ohjelmaa koskevat linjaukset joulukuussa 2011 ja niiden pohjalta helmikuussa 2012 tehty ohjelman uusi asettaminen merkitsivät luopumista alkuperäisten tavoitteiden toteuttamisesta SADe-ohjelmassa. Vaikka ohjelmaan sen alkuvaiheessa sisältyneet julkisen hallinnon tietohallinnon rakenteisiin ja yhteentoimivuuteen liittyvät tehtävät ja tukipalvelut jäivät pois ohjelmasta, luotiin niillä pohjaa myöhemmälle kehittämistyölle. Näitä alkuperäisiä tavoitteita ja tehtäviä on toteutettu muualla kuin tässä ohjelmassa.

Poikkihallinnollisuuden toteuttaminen alkuperäisen tavoitteen mukaisesti olisi vaatinut ohjelman hankkeiden muodostamista kokonaan toisella tavalla. Ohjelman hankkeet valmisteltiin ja toteutettiin eri hallinnonalojen vastuulla. Hankkeet ovat toteuttaneet niille asetetut tavoitteet ja saaneet paljon aikaan, mutta hankkeiden välinen linkitys ja poikkihallinnollisuus jäi toteutumatta. Sama koskee myös ohjelman hankkeiden välistä yhteentoimivuutta. Vaikka tavoiteltuun poikkihallinnollisuuteen ja yhteentoimivuuteen ei päästy, on selvää, että ohjelmatoiminnan myötä poikkihallinnollinen sidosryhmäyhteistyö ja valtio-kunta –yhteistyö ovat merkittävästi lisääntyneet ja syventyneet.

Sekä poikkihallinnollisuuden että yhteentoimivuuden tilanne voisi olla erilainen, jos ohjelman alkuvaiheessa ennen hankehakua olisi luotu yhteinen tavoitteellinen kokonaiskuva siitä, mihin eri palvelukokonaisuuksilla ja tukipalveluilla pyritään ja mikä on niiden välinen linkitys tavoitteiden, esimerkiksi poikkihallinnollisuuden aikaansaamiseksi. Hankehaku, hankkeiden valinta ja valmistelu sekä niiden välisen yhteistyön määrittely olisi tehty vasta tämän kokonaiskuvan pohjalta. Näin toimien olisi ollut paremmat mahdollisuudet saada poikkihallinnollisuutta ja yhteentoimivuutta toteutumaan. Kun ohjelman hankkeet muodostettiin, rahoitettiin, vastuutettiin ja vietiin läpi hallinnonalakohtaisina, jäivät mahdollisuudet varmistaa em. tavoitteita käytännössä aika olemattomiksi. Muutamia yrityksiä tehdä esimerkiksi yhteishankintoja tai –toteutuksia hankkeiden kesken tehtiin, mutta ne kariutuivat hankkeiden erilaisiin aikatauluihin ja painotuksiin.

Seuraavaksi tarkastellaan niiden tavoitteiden toteutumista, joiden kanssa ohjelmassa on eletty vuodesta 2012 ohjelman päättymiseen 31.12.2015.

TAVOITE 1. Tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia palvelukokonaisuuksia kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön.

Ohjelmassa on saatu valmiiksi tavoitteena olleet palvelukokonaisuudet ja kaksi erillishanketta. Hankkeiden toteuttamat palvelut kohdistuvat tavoiteltujen kohderyhmien tarpeisiin. Ohjelma-aikana ehdittiin palvelujen toteuttamisen lisäksi tekemään paljon toimenpiteitä, jotka ovat tukeneet palvelujen käyttöönottoa, leviämistä ja tunnettuutta eri kohderyhmissä.

Ohjelman hankkeet saavuttivat keskeisimmät tavoitteensa. Iso osa palveluista kuitenkin viivästyi alkuperäisestä aikataulusta ja hankkeiden hyödyt jäivät oletettua vähäisemmiksi. Useiden hankkeiden hyötyjä yliarvioitiin ohjelmassa tehdyissä kustannus-hyötyanalyysissä. Erityisesti kävijä/käyttäjämääriä koskevat oletukset osoittautuivat monen palvelun kohdalla ylioptimistisiksi. (Ohjelman riippumattoman arvioinnin loppuraportti 2015)

Asiakaslähtöiseen palvelujen toteuttamiseen on ohjelmassa kiinnitetty paljon huomiota. Tämän raportin liitteenä (liite 4.) on yhteenvedo asiakaslähtöisyydestä ja hankkeiden käyttämisestä asiakaslähtöisyyden menetelmistä. Ohjelmassa on toteutettu asiakaslähtöisyyttä palvelukohtaisesti. Palvelujen käytöstä jo ohjelma-aikana saadut kokemukset ja asiakaspalaute osoittavat, että tässä on onnistuttu hyvin. Aito asiakaslähtöisyys on kuitenkin vielä paljon enemmän, se on asiakkaan asettamista keskiöön. Tähän meillä kaikilla on julkisessa hallinnossa vielä matkaa, mutta SADe-ohjelmassa saatu kokemus ja osaaminen asiakaslähtöisyyden toteuttamisesta antaa vahvaa pohjaa digitalisaation toimeenpanon seuraaviin vaiheisiin.

Yhteentoimivuutta on ohjelmassa varmistettu monin tavoin. Esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurin mukaisuudella, avoimilla rajapinnoilla ja avoimen lähdekoodin toteutuksilla. SADe-palvelut ovat liitettävissä erilaisille alustoille, taustajärjestelmiin ja ympäristöihin, toki liittäminen vaatii aina oman työnsä. Sen sijaan eri hankkeissa kehitettyjen palvelukokonaisuuksien ja yksittäisten palvelujen välinen yhteentoimivuus toteutunee vasta kansallisen palveluarkkitehtuurin toimeenpanon myötä – sillä edellytyksellä, että nämä palvelut liitetään esimerkiksi palveluylään ja kansalaisten, yritysten ja viranomaisten palvelunäkymiin. Yhteentoimivuuden pitkäjänteisyyttä varmistetaan laatimalla yhteentoimivuuden kuvaukset. Ohjelman hankkeet ovat laatineet näitä kuvauksia ja julkaisseet niitä verkossa (avoindata.fi-palvelu ym.) loppuraporteissaan kuvatulla tavalla.

Sitä missä määrin juuri nämä ohjelmassa toteutetut palvelukokonaisuudet vahvistavat julkisen sektorin kustannustehokkuutta on vielä vaikeaa arvioida. Ohjelmaa käynnistettäessä ei tehty lähtötilanneanalyysia. Onko 64,4 miljoona euroa paljon vai vähän 42 valmiiksi saadusta palvelusta ja kaikesta muusta mitä rahoitus mahdollisti ja sai aikaan myös digitalisaation jatkon kannalta? SADe-palvelukokonaisuuksien vaikutukset koko julkisen sektorin kustannustehokkuuteen ovat niin suuret tai pienet kuin on näiden palvelujen käyttöaste ja levinneisyys julkisella sektorilla. Ohjelmaan valittiin sen alkuvaiheessa palveluja, joilla ei tuoteta lainkaan, tai vain vähäisesti kustannussäästöjä julkiseen hallintoon (Ohjelman riippumaton arviointi 2015). Lähtökohtaisesti yhteisten ratkaisujen käyttäminen tulisi olla aina kustannustehokkaampaa kuin omien ratkaisujen kehittäminen ja ylläpito. Ohjelma on myös tuottanut ratkaisuja, jotka mahdollistavat julkisen sektorin eri organisaatioiden välistä yhteistyötä palvelutuotannossa.

Kustannussäästöjen saaminen vie joka tapauksessa aina aikaa ja vaatii toimenpiteitä, jotka eivät useimmiten ole määräaikaisten hankkeiden käsissä. Palvelukokonaisuuksissa ja ohjelman erillishankkeissa toteutetut palvelut ovat tuottaneet runsaasti laadullisia hyötyjä. Näitä ovat:

- Esteettömyys, käytettävyys, saavutettavuus
- Avoimuus, läpinäkyvyys, demokratia, hallinnollinen sujuvuus
- Selkeä kieli, tasa-arvoiset palvelut eri kielillä
- Yhteentoimivuus, avoin lähdekoodi
- Ajansäästö, nopeus, helppous
- Ketteryys, osaamisen lisääntyminen
- Luotettavuus, turvallisuus, ajantasaisuus.

TAVOITE 2. Lähtökohtana on asiakkaan palvelutarpeen toteuttaminen elämänkaaren eri vaiheissa ja tilanteissa hallinnonaloista ja organisaatioiden rajoista riippumatta. Asiakkaan näkökulmasta tavoitellaan nykyistä sujuvampaa ja helpompaa asiointia sekä uusia osallistumisen ja vuorovaikutuksen muotoja.

SADe-ohjelma on ollut ajan hermolla etukäteen, koska jo ennen kuin digitalisaatiosta edes puhuttiin nykyisessä merkityksessään, on ohjelmassa pyritty toteuttamaan paitsi sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamista myös palvelutoiminnan ja prosessien uudistamista. On opittu, kuinka tärkeää on kehittämishankkeiden toteuttamisen rinnalla panostaa muutoksen aikaan saamiseen. Vanhasta toimintatavasta pitää luopua vaikka se olisi vaikeaa ja juurruttaa tilalle uusi toimintatapa mahdollisimman nopeasti. Ilman tätä yllä olevaa tavoitetta ei voida saavuttaa.

Esimerkiksi Kansalaisneuvonta-palvelu toteuttaa omassa roolissaan asiakkaan palvelutarpeen toteuttamista elämänkaaren eri vaiheissa ja tilanteissa hallinnonaloista ja organisaatioiden rajoista riippumatta. SADe-palvelujen avulla asiointi on aikaisempaa sujuvampaa ja helpompaa. Esimerkkejä tästä on niin yrityspalveluissa, lupa-asioinnissa, opiskelupaikan hakemisessa kuin etäpalvelussa. Uusia osallistumisen ja vuorovaikutuksen muotoja on syntynyt tarjolle ohjelman demokratiapalveluissa ja myös vuorovaikutteisissa elinympäristön tieto- ja kyselypalveluissa. Se miten nämä tavoitteet lopulta toteutuvat asiakkaan näkökulmasta, on kuitenkin kiinni siitä, miten viranomaiset viestivät asiakkailleen käyttööntamistään uusista asiointi- ja osallistumismahdollisuuksista.

TAVOITE 3. Tarkoituksena on uudistaa julkisen hallinnon palvelutuotantoprosesseja sähköistä asiointia ja tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntäen, siten että asiakkaiden saama hyöty lisääntyy, tuottavuus paranee ja syntyy ajan- ja kustannussäästöjä. Kuntien tuottavuushyötyjen saamiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

Kuten edellä on todettu, on ohjelmassa opittu ja myös pyritty toteuttamaan sitä, että sähköistäminen ei yksin riitä, vaan tavoitteeksi on aina asetettava toiminnallinen muutos palveluissa ja prosesseissa. Hankkeiden kustannus-hyötylaskelmia on käsitelty luvussa 7.

Elokuussa 2015 järjestettiin SADe-ohjelman johtoryhmän ja JUHTA:n yhteistilaisuus, jonka tarkoituksena oli tuottaa näkemyksiä ohjelman vaikuttavuudesta ja valtio/kunta merkityksestä. Tilaisuudessa todettiin, että SADe-palvelut ja niiden hyödyt eivät vielä ole riittävästi tavoittaneet kuntia, mutta kuntalaiset ovat kyllä hyötynet palveluista jo nyt. SADe-hankkeiden kehittämistyössä eri tavoin mukana olleet kunnat ovat hyötynet ohjelmasta varmasti eniten. Kuntaedustajat korostivat, ettei kuntien tuottavuuden kehittäminen auta jos palvelujen ylläpito on kallista. Todettiin, myös, että toteutetuissa palveluissa on tuottavuuspotentiaalia, jonka realisoinniseksi tarvittaisiin vielä jatkotoimenpiteitä. SADe-palveluista ei onneksi aiheudu kalliita ylläpitokustannuksia kunnille vaan säästöjä omissa kehitysinvestoinneissa. Ohjelman 42:sta palvelusta kaksi on käyttömaksullista palvelua. Kunnille ja muille palveluja käyttöönottaville tahoille aiheutuu kustannuksia mahdollisesti tarvittavien organisaatiokohtaisten integraatioiden rakentamisesta, mutta näin on asian laita muissakin yhteiseen käyttöön tarkoitetuissa palveluissa joita on tarjolla.

Ohjelman tavoitteiden toteuttamista on koko ohjelman keston ajan tukenut riippumaton arviointi, jolta saadut johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset ovat olleet vuosittain käytössä ohjelman johtamisessa ja uudistamisessa. Arvioinnin johtopäätösten ja toimenpide-ehdotusten painoarvo tähän tarkoitukseen on vaihdellut vuosittain. Varmasti suurin muutosvaikutus arvioinnin suosituksilla oli vuonna 2011, jolloin niiden pohjalta valmisteltiin ohjelman johtamista ja sisältöä huomattavasti muuttaneet ministerivaliokunnan linjaukset. Arviointia on käsitelty tarkemmin kuvussa 5.7.

Yhteenvetona ohjelman vaikuttavuudesta voidaan todeta, että:

- Vaikuttavuus vaihtelee palveluittain ja kokonaisuuksittain. Osa palveluista on jo hankeaikana ollut valtakunnallisessa käytössä ja vakiinnuttanut asemansa, osa taas on joko alueellisessa käytössä tai palvelee suhteellisen pientä kohderyhmää. Näiden palvelujen osalta valtakunnalliseen käyttöön ja tuottavuushyötyihin pääseminen vaatii vielä toimenpiteitä tai ei ole ollenkaan saavutettavissa. Palvelujen vaikuttavuus on myös erilainen tarkasteltuna valtion ja kuntien viranomaisten näkökulmasta.
- Viranomaisille syntyvien laadullisten ja rahallisten hyötyjen lisäksi SADe-ohjelmassa tehty työ ja palvelut keventävät kansalaisten, kuntalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa. Palveluprosesseja on hankkeiden myötä uudistettu asiakaslähtöisesti. Tarjolle on tullut monta uutta julkisen hallinnon palvelua ja uudenlaisia asiointimahdollisuuksia. On vähennetty byrokratiaa, helpotettu ja sujuvoitettu asioiden hoitoa ja lisätty hallinnon läpinäkyvyyttä.
- Yhteinen tekemisen malli ja rahoitus on tuottanut tuloksia. Avoimen lähdekoodin toteutukset osoittavat, että yhteisiä palveluja voidaan toteuttaa kustannustehokkaasti. Erillisiä hankkeita ja tekemisiä on voitu ohjelman avulla koota vaikuttavammiksi ja pitkäkestoisemmiksi kokonaisuuksiksi joissa palvelujen laatuun ja luotettavuuteen on voitu panostaa.

- SADe-ohjelma on saanut myönteistä palautetta positiivisesta ja avoimesta tekemisen ja aikaansaamisen ilmapiiristään. Yhteisissä toiminnan uudistamisen ja ICT:n hyödyntämisen hankkeissa voidaan onnistua. Demokratian ja digitalisaation vauhdittamista ja merkityksen kasvua on saatu yhdessä aikaan. Monet palveluista ovat saaneet myös kansainvälistä tunnustusta.
- Ohjelman perintö Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin ja hallitusohjelman digitalisaation toimeenpanoon on merkittävä. Perintö koostuu valmistuneista palveluista, muista ohjelman jatkossa hyödynnettävistä tuloksista, ohjelman aikana syntyneistä laajoista verkostoista ja eri osapuolten saamasta monipuolisesta osaamisesta.
- Ohjelman hankkeiden kustannus-hyötylaskelmissaan arvioimat ja tavoitteeksi asettamat hyödyt julkishallinnolle ohjelman jälkeisenä aikana ovat merkittävät. Hyötyjen ja syntyvien säästöjen todentaminen on tärkeää.
- Ohjelman ja sen tulosten vaikuttavuutta vahvistaa jatkossa niiden yhdistäminen mahdollisimman optimoidusti KaPA.aan.

4 Ohjelman toimintamallit, ohjeet ja työvälineet

Tässä luvussa käsitellään ja arvioidaan SADe-ohjelmassa käytössä olleita erilaisia toimintamalleja, ohjeita ja työvälineitä.

4.1 Toimintamallit

Valtiovarainministeriön rooliin SADe-ohjelman omistajana on kuulunut määrittellä, tarjota ja ylläpitää eri hankkeissa ja niiden välisessä yhteistyössä hyödynnettäviä toimintamalleja, ohjeita ja työvälineitä.

Toimintamallien tarkoitus on ollut koota yhteen ja tarjolle paras mahdollinen tieto kyseisestä asiasta. Ne on valmisteltu yhdessä ohjelman hankkeiden ja alan asiantuntijoiden ja verkostojen kanssa. Vuosien varrella on järjestetty useita yhteisiä työpajoja, koulutusta ja tapahtumia, joista moniin ovat voineet osallistua myös muut kuin ohjelman hankkeiden edustajat. Valtiovarainministeriö on kilpailuttanut ja hankkinut näissä tarvittavat asiantuntijapalvelut. Ensimmäiset toimintamallit tehtiin ohjelmassa jo vuonna 2009, ja niitä on tämän jälkeen päivitetty ja tehty myös uusia malleja. Ohjelman johtoryhmä on hyväksynyt toimintamallit ja seurannut niiden käyttöä. Hankkeet puolestaan ovat hyödyntäneet toimintamalleja palvelutoteutuksissaan niin paljon kuin ovat pystyneet ja parhaaksi nähneet.

Ohjelmassa käytettyjä toimintamalleja ovat:

- **Avoin lähdekoodi** –toimintamalli päivitettyinä 19.12.2012 ja Avoimen ohjelman siirto tuotteenhallintaan –projektin tulokset 28.5.2014
- **Kansalliset kielet** -toimintamalli 17.12.2009 ja 2.10.2014 järjestetyn Selkeä kieli palveluissa -koulutuksen aineistot
- **Tietosuojaan toteutuminen** –toimintamalli 15.12.2009 täydennettynä 26.11.2014 järjestetyn tietosuoja- ja tietoturvailltapäivän aineistolla
- **Vuorovaikutus markkinoiden kanssa** –toimintamalli 22.12.2009
- **Vuorovaikutus käyttäjien kanssa** –toimintamalli 17.12.2009
- **Esteettömyys**-toimintamalli 12.6.2013
- **ICT:n ympäristövaikutukset** –toimintamalli 12.6.2013

Voidaan arvioida, että suurin merkitys on ollut avoimen lähdekoodin toteutusten ja esteettömyyden edistämisen avulla. Monet hankkeissa toteutetuista palveluista on tehty avoimen lähdekoodin ratkaisuna, ja niiden koodi on julkaistu hankkeen jälkeen kiinnostuneiden hyödynnettäväksi. Ohjelma on saanut kiitosta esteettömyyden tavoitteiden esillä pitämisestä. Esteettömyyden toimintamallin laatimisen yhteydessä järjestettiin Iris-talolla Esteettömyyspäivä, joka kokosi yhteen laajan toimijajoukon. Ohjelmasta on myös rahoitettu esteettömyyttä käsittelevää opinnäytetyötä (Paina vihreää nappia! Asiointi- ja tiedonhakupalveluiden käytön esteitä erityisryhmien näkökulmasta, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 23/2014).

Palveluiden tietosuojan ja -turvaan on kiinnitetty palveluissa erityistä huomiota, ja hankkeet ovat hyödyntäneet tarjolla olevia Valtorin ja muita auditointipalveluja. Auditoinneissa havaitut puutteet on korjattu ennen palvelujen varsinaista käyttöönottoa.

SADe-ohjelman toimintamallit on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla www.vm.fi/sade ja avoindata.fi palvelussa.

4.2 Ohjelman hallintamalli ja raportointimenettely

Vuonna 2012 päivitettiin työpajatyöskentelyllä ohjelmalle vuonna 2010 tehty hankehallinnan malli vastaamaan ohjelman ja hankkeiden nykytilannetta ja tarpeita. Toukokuussa 2012 käyttöön otettu uusi hallintamalli (liite 3.) kuvaa ohjelmatoimijoiden roolit ja vastuut sekä menettelytavat, joiden mukaisesti ohjelmaa ja sen hankkeita on johdettu ja ohjattu. Hankkeille ja valtiovarainministeriön SADe-tiimille järjestettiin mallin käyttöönoton valmennusta, ja malli käsiteltiin kaikissa hankeklustereissa ja ohjelman johtoryhmässä. Hankeklusterien asettamispäätökset päivitettiin uuden hallintamallin mukaisilla tehtävillä ja vastuukuvauksilla.

Hallintamalli on hyvin laaja ja perusteellinen kokonaisuus, ja sisältää sellaisia osuuksia, joita ei ole ohjelman läpiviennissä käytännössä tarvittu. Silti se on ollut tarpeellinen ohjelman johtamisen ja hankeohjauksen taustatuki ja tarvittaessa esiin otettava käsikirja. Se on ollut avuksi laajan ohjelmakokonaisuuden eri osapuolten roolien ja vastuiden kirjastamisessa, kuvannut päätöksentekoprosessit ja päätösten valmistelun sekä ohjelmassa tapahtuneiden olennaisten ja merkittävien muutosten (esimerkiksi muutokset hankkeiden alkuperäisissä tavoitteissa tai lopputuloksissa) käsittelyn.

Hankkeet ovat raportoineet valtiovarainministeriön SADe-tiimille kuukausittain koko ohjelmakauden ajan. Valtion yhteinen hankesalkkuratkaisu otettiin SADe-ohjelmassa käyttöön 1.1.2014, ja tämä toi huomattavan parannuksen ohjelman etenemisen ja talouden seurantaan sekä hanketason että ohjelmataason tilanneraportoinnissa. Tätä ennen hankkeet toimittivat kuukausittaiset tilanneraporttinsa valtiovarainministeriön ohjelmakoordinaatiolle (SADe-tiimi) excel-muodossa VM:n toimittamalla tilanneraporttipohjalla. Raportointimenetelmiä on kritisoitu jatkuvasti riippumattoman arvioinnin raporteissa ja menetelmiä on kehitetty useaan otteeseen ohjelmakauden aikana. Raportointia oli kuitenkin mahdollista keventää vain tiettyyn pisteeseen saakka, koska valtionhallinnon tietojärjestelmät ja prosessit eivät mahdollistaneet sujuvampaa raportointia. Esimerkkinä

toteutuneiden kustannuksien seurannan hankaluus, koska rahoituspäätöksen myötä raha siirtyy vastuuministeriön kirjanpitoon. Siirron jälkeen SADe-tiimillä ei ollut mahdollisuutta seurata rahankäyttöä, joten hankkeiden täytyi toimittaa tieto SADe-tiimille tilaneraporttien yhteydessä. Raportoidut toteumaluvut olivat käsin syötettyjä ja riski virheistä oli suuri. Tämä näkyi muun muassa raportoitujen toteutumien muutoksina pitkiäkin aikajaksoja päättyneen raportointijakson jälkeen.

4.3 Ohjelman rahoitusmalli

SADe-ohjelman rahoitusmalli linjattiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 16.6.2009. JulKIT-toiminnan rahoitus päätettiin tuolloin keskittää valtion talousarvioon valtiovarainministeriön hallinnonalalle otettavalle määrärahamomentille, jolle kootaan valtion ja kuntien rahoitusosuuksia varten vuosittain ja kehyskausittain yhteisesti laadittavien suunnitelmien perusteella tarvittavaksi arvioitu määräraha. Momentille tulevasta ohjelman käyttöön tarkoitettusta määrärahasta 50 % kootaan määrärahasiirron kuntien valtionosuuksista ja 50 % muilta valtion budjetin momenteilta.

SADe-ohjelman budjetti on n. 70 000 000 euroa, ja varat on otettu edellä kuvatusti puoliksi kuntien valtionosuuksista (VOS-raha) ja puoliksi valtion varoista. SADe-ohjelman määräraha on kolmivuotista siirtomäärärahaa, eli se on käytettävissä kolme vuotta. Käyttämättä jäänyt määräraha siirtyy takaisin valtion varoihin kolmen vuoden määräajan umpeuduttua.

SADe-rahoitusta sai käyttää palvelujen kehittämiseen, pilotointiin, henkilöstökustannuksiin ja palvelujen käyttöönottojen tukemiseen. SADe-rahoitusta ei saanut käyttää yksittäisten toimijoiden organisaatiokohtaisiin integraatioihin (rajapintojen rakentaminen sallittua, mutta eri toimijoiden vastattava itse palveluihin liittymisen ja tarvittavien muutostöiden kustannuksista) eikä palvelujen ylläpitoon.

Valtiovarainministeriö on antanut vuosittain SADe-ohjelman palvelukokonaisuuksien vastuuviranomaisille ohjeen myönnettävän rahoituksen periaatteista ja käytännöistä. SADe-tiimi on tarkistanut hankkeista tulleet vuosittaiset rahoitushakemukset yhteistyössä hankkeiden kanssa, jotka sitten käsiteltiin ohjelman hallintamallin mukaisesti hankkeiden klusteriryhmissä. Valtiovarainministeriö on tehnyt hankkeiden rahoituspäätökset vaiheittain siten, että ensimmäiset päätökset koskivat vain esiselvitysvaihetta, minkä jälkeen toteutusvaiheen päätökset tehtiin pääsääntöisesti vuosittain SADe-ohjelman hankkeen keston ajan. Hankkeen yli vuoden kestävässä esiselvitysvaiheissa hankkeille tehtiin vuosittaiset rahoituspäätökset. Joissain tapauksissa hankkeille myönnettiin lisärahoitusta joko esiselvitys- tai toteutusvaiheen aikana, jos hankkeen klusteriryhmä ja SADe-ohjelman johtoryhmä puolsivat lisärahoituksen myöntämistä. SADe-tiimi valmisteli hankkeiden rahoituspäätökset hakemuksien pohjalta, kun hakemukset olivat käyneet läpi vaaditun hyväksyntäprosessin hankkeessa. Valtiovarainministeriön JulKIT-toiminnon ICT-johtaja on tehnyt rahoituspäätökset ohjelmapäällikön esittelystä.

Hankerahoituksen lisäksi valtiovarainministeriö myönsi hankkeille asiakaskäyttöön otton tukea vuosina 2013-2015. Asiakaskäyttöön otton tukea on myönnetty ja kohdennettu

ohjelman johtoryhmän vuonna 2013 puoltamien yhteisten periaatteiden mukaisesti. Asiakaskäyttöönnoton tuen tarkoitus oli varmistaa, että hankkeilla on mahdollisuus panostaa viestintään ja koulutuksiin, kun aika on oikea. Tämä katsottiin erillisrahoitukseksi ja hankkeet hakivat tätä rahoitusta erillisellä prosessilla. Vain neljä hanketta (Oppijan palvelut, Osallistumisympäristö, Yrityksen palvelut ja Rakennettu ympäristö ja asuminen -hanke) hyödynsivät tätä mahdollisuutta, joten asiakaskäyttöönnoton tukeen käytetty summa jäi runsaasti alun perin sille varattua summaa pienemmäksi. Asiakaskäyttöönnoton tuen toteutumista raportoitiin erikseen omana hankkeenaan hankesalkussa.

Kolmevuotisen määrärahan käyttämisessä ilmeni yllättäviä ongelmia ohjelmakauden aikana. Valtiovarainministeriön SADe-tiimi pyrki varmistamaan vanhenemisriskissä olevan täysimääräisen käytön kysymällä hankkeilta vanhenemisriskin alla olevasta rahasta hankkeilta joka syksy, mutta näistä toimenpiteistä huolimatta rahaa pääsi vanhenemaan usealta hankkeelta ohjelmakauden aikana. Jokaisessa tilanteessa syy rahan vanhenemiseen paljastui inhimilliseksi virheeksi liittyen kommunikaatiokatkokseen vastuuministeriön sisällä.

SADe-ohjelma on osoittanut, että valtionhallinnossa on tarpeen terävöittää taloushallinnon osaamista poikkialueellisissa kehittämishankkeissa. SADe-ohjelman rahoitusmalli on ollut ainutlaatuinen, mutta jos samanlaista rahoitusmallia halutaan käyttää jatkossa, se vaatii toimia taloushallintoasiantuntijoiden perehdyttämisessä, jotta vältetään väärinymmärryksiä, jotka johtavat määrärahan vanhenemiseen.

4.4 Ohjelman kustannus-hyötylaskenta

Kaikki SADe-ohjelman hankkeet ovat ylläpitäneet kustannus-hyötylaskelmia koko ohjelmakauden ajan. Laskelmapohjaa uudistettiin vuonna 2012, koska tarpeet laskelman tuotamalle tiedolle olivat muuttuneet hankkeiden siirtyessä esiselvityksestä toteutusvaiheeseen.

Ohjelman kustannus-hyötylaskennan pohja on excel-tiedosto, joka jakautuu usealle välilehdelle. Välilehdiltä löytyy laskentaparametrit, yhteenvetoraportti (kokoaa olennaisimman tiedon yhdelle helposti tulostettavalle välilehdelle), kannattavuus –yhteenveto, hyödyt –osio, kustannukset –osio ja apulaskelmat käyttöönottojen tueksi. Hyödyt on jaettu suoritehyötyihin, säästöihin nykyisistä kustannuksista ja laadullisiin hyötyihin. Pääosin rahalliset hyödyt laskettiin suoritteista. Rahalliset hyödyt on jaoteltu kolmelle sidosryhmälle jakautuvaksi, valtionhallinnon, kuntien ja kansalaisten välille. Kustannukset on jaettu vaihteittain omille välilehdilleen ja näistä välilehdistä on myös tehty koonti välilehti. Aputaulukkoina on hyödynnetty pohjaa, jolla käyttöönotettava organisaatio voi laskea omat kustannuksensa palveluja käyttöönottaessa ja laskelma tuotettujen palvelujen vaikutuksesta hiilijalanjälkeen.

Kustannus-hyötylaskelmien oppeja koottiin hankkeilta ja myös valtiovarainministeriön SADe-tiimiltä marraskuussa 2015 työpajassa, jonka yhteydessä käytiin keskustelua siitä olisiko laskelmat voineet olla parempia tai niiden täyttäminen kevyempää. Yleisesti laskelmien nähtiin ryhdittävän hankkeiden aitojen hyötyjen ja kustannusten arviointia ja läpinäkyvyyttä. Osaaminen kasvoi, kun laskelmia tehtiin useampaan kertaan. Laskelman vaiheistusta voisi yksinkertaistaa, jotta laskelma soveltuisi paremmin ketterään kehittämi-

seen. Laskelmamalliin on tuotu eri tahojen tarpeita mukaan, joka on tehnyt siitä osin aavistuksen työlään täyttää. Toisaalta kuitenkin kaivattiin myös uusia ominaisuuksia. Hyötyjen arvioinnissa on haastavaa rajata, mitkä hyödyt syntyvät juuri tämän hankkeen ratkaisuksista ja mitkä olisivat syntyneet muutenkin.

Valtiovarainministeriössä laskelmia on käytetty osana hankkeiden etenemisen seuranta ja ohjelman toiminnansuunnittelua. Niitä käytettiin myös hankkeiden rahoituspäätösten valmistelun tukena. Parhaimmillaan laskelmapohja on tarjonnut monipuolista tietoa ja valmista esittelyaineistoa kaaviomuodossa hankkeista.

Yhteismitallisuutta ja luotettavuutta arvioitaessa koettiin, että kustannusten arviointiin laskelma toimii hyvin ja laskelmat ovat menetelmältään yhteismitallisia. Todettiin, että sisällöltään hankkeet olivat niin erilaisia, ettei niiden täysin samanlaisia tarvitse ollakaan. Joissakin hankkeissa koettiin, että oli vaikeata erotella hankkeen osuutta hyödyissä muista hyödyn tekijöistä. Tällaisessa tilanteessa laskelman luotettavuus kärsii, koska hankkeen tulosten tuottamia hyötyjä joko yliarvioidaan tai aliarvioidaan tarkasteltavassa aihepiirissä. Laskelmien luotettavuuden koettiin parantuneen uusilla päivityskierroksilla.

Niin sanotuista mahdollistavista palveluista on vaikeampi määrittää hyötyjä, koska ne syntyvät vasta, kun mahdollistavaan teknologiaan tuodaan hankkeen ulkopuolella palveluja (vrt. etäpalvelut). Laskelmien laatua parantaisi, jos laskelmien laatimisessa tehtäisiin yhä enemmän hankkeiden välistä säännöllistä yhteistyötä. Yleisesti ottaen hyötylaskelmia pidettiin suuntaa antavina, mutta merkittäviä epävarmuuksia sisältävinä ja nähtiin, että tarvitaan muitakin tekijöitä kuin kustannus-hyötylaskelma päätöksentekoa ohjaamaan. Tästä kaikesta huolimatta laskelmapohja on mahdollistanut ohjelmaston seuranta samoista asioista eri hankkeissa.

Laskelmien elinkaaresta ja niiden hyödyntämisestä jatkossa todettiin, että kustannus-hyötyjen arviointi olisi hyvä ymmärtää ja jalkauttaa prosessina. Arviointi olisi hyvä tehdä n. vuosittain koko hankkeen aikana – aloittaen jo hanke-esityksestä. SADe-hankkeiden aidot toteutuneet hyödyt ja kustannukset tulisi mitata esim. 2016 ja 2019. Vain mittaamalla voidaan parantaa kustannus-hyötyarviointia ja antaa tarkempia ohjeita. Vastaavaa kustannus-hyötyarviointimallia suositellaan käytettäväksi mahdollisesti jalostettuna muissa hankkeissa. SADe-ohjelmassa on syntynyt merkittävää osaamista kustannus-hyötyjen arvioinnissa. Tätä kannattaa hyödyntää myös jatkossa.

4.5 Ohjelman talous- ja henkilötöyvuosiohjeet

Ohjelman yhdeksi tehtäväksi asetettiin varmistaa ohjelman talousseuranta. Tukeakseen ohjelman hankkeita niiden taloushallinnossa valtiovarainministeriö on vuodesta 2011 lähtien antanut aina vuoden lopussa SADe-ohjelman kokonaisuuksien vastuullisille ministeriöille ja niihin osallistuville virastoille seuraavaa vuotta koskevan yleisohjeen myönnettävän rahoituksen periaatteista ja käytännöistä. Ohjeessa on kuvattu ohjelmassa käytössä oleva määräraha, SADe-momentin käyttö- ja kirjausoikeus, määrärahojen hakeminen ja niitä koskevien päätösten tekeminen. Lisäksi on ohjeistettu momentin käyttöön

sisältyvistä henkilöstökehyksistä ja –kuluista, vaaditusta raportoinnista ja SADe-rahoitet-
tavaksi hyväksyttävistä kustannuksista.

Yleisohjeen sisältöä on täydennetty tarpeen mukaan. Esimerkiksi vuonna 2014 ohjeeseen lisättiin kehoitus käyttää määräraha vanhenemisjärjestyksessä. Viimeisen toimintavuoden 2015 ohjeeseen sisällytettiin ohjelman päättymiseen liittyviä ohjeita mm. käyttämättä jäävän määrärahan palauttamisesta ja hankkeiden lopullisen kustannustoteuman raportoinnista.

Toinen vuosittain hankkeille annettu ohje on koskenut SADe-rahoituksella maksetta-
via projektihenkilöstön ja ohjelman hankeohjauksen henkilötöyvuosia. Tällä ohjeella val-
tiovarainministeriö on jakanut ohjelmalle talousarvion ja eduskunnan päätöksen nojalla
käyttöön osoitettu HTV-määrä hankkeiden ja vuodesta 2014 lähtien myös valtiovarainmi-
nisteriön ohjelmakoordinaation kesken. Vuonna 2014 SADe-tiimin palkat siirtyivät mak-
settavaksi ohjelman määrärahasta. HTV-jako hankkeille on tehty huomioiden niiden esit-
tämät perustelut, suunnitelmat, eteneminen ja edellisen vuoden HTV-käyttö.

Kirjallisten ohjeiden antamisen lisäksi on ollut tarpeen, että valtiovarainministeriön
SADe-tiimi on jatkuvasti vuorovaikutuksessa ohjeistanut ja tukenut hankkeita niiden talou-
den hoitoon liittyvissä kysymyksissä. Tiimiä on avustanut JulkICT-toiminnon talouscont-
roller, joka on ollut myös ohjelman johtoryhmän asiantuntijajäsen.

4.6 Kokonaisarkkitehtuurinmukaisuus

Ohjelmassa on pyritty hyödyntämään JulkICT-toiminnon arkkitehtuurityössä syntyneitä
yhteisiä tuotoksia ja linjauksia, JHS-suosituksia sekä mahdollisuuksien mukaan julki-
sen hallinnon sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluita. Näiden hyödyntämistä on
edellytetty hankkeilta kirjaamalla asia niille tehtyihin rahoituspäätöksiin yhdeksi SADe-
momentin käyttöehdoksi. Vuodesta 2014 lähtien rahoituspäätöksiin on kirjattu myös
Kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman tuotosten ja linjausten hyödyntäminen.

Kokonaisarkkitehtuurinmukaisuuden edellyttäminen ja toteuttaminen on ollut haas-
teellinen tehtävä ohjelmassa. Sekä arkkitehtuurilinjaukset että ymmärrys arkkitehtuuri-
menetelmien merkityksestä hanketyöskentelyssä ovat asteittain kehittyneet julkisessa hal-
linnossa ja samoin myös SADe-ohjelmassa. Hankkeille on jaettu tietoa näistä asioista, ne
ovat itse aktiivisesti perehtyneet asiaan ja myös SADe-tiimin tekemä hankeohjaus on osal-
taan pyrkinyt varmistamaan arkkitehtuurinmukaisuutta. Monet ovat myös osallistuneet
JulkICT-toiminnon järjestämään arkkitehtuurikoulutukseen. Ohjelman johtoryhmässä
on ollut asiantuntijajäsenenä arkkitehtuuriasiantuntija JulkICT-toiminnosta. Paljon on
riippunut myös siitä, kuinka hyvää arkkitehtuuriosaamista hankkeet ovat pystyneet käyt-
töönsä saamaan joko projektihenkilöstön osaamisena, muuten omasta organisaatiostaan
tai ostopalveluina.

SADe-palveluista muodostettiin vuonna 2013 julkisen hallinnon yhteiseen kokonais-
arkkitehtuurin mallinnuspalveluun yhdenmukainen loogisen tason yleinen palveluarkki-
tehtuurikuvaus. Ikävä kyllä mallinnusta ei voitu tästä jatkaa, koska JulkICT-toiminnossa
tehty hankinta ei tätä enää mahdollistanut.

5 Ohjelman toteutuksen arviointi

5.1 Johtaminen, ohjaus ja riskien hallinta

Tässä luvussa käsitellään sekä itsearviointina että riippumattoman arvioinnin analyysin pohjalta ohjelman johtamisen, ohjauksen ja riskien hallinnan periaatteita ja onnistumista.

Valtiovarainministeriö ja JulkICT-toiminnon johto on ohjelman omistajana vastannut ohjelman johtamisesta asettamalla ohjelmalle ministeriöiden ja kuntien edustajista koostuvan johtoryhmän. Vuodesta 2012 ohjelmalla on ollut oma johtoryhmä, jonka tehtävänä on ollut johtaa ohjelman toteutusta, tukea ohjelmassa syntyvien palvelujen valtakunnallista ja alueellista käyttöönottoa sekä varmistaa poikkihallinnollisuuden toteutuminen ohjelman keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtoryhmän tehtävät on kuvattu tarkemmin liitteessä 2. Johtoryhmän puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat olleet JulkICT-toiminnosta. Ryhmän kokoonpano on muuttunut vuosien aikana henkilöiden siirryttyä muihin tehtäviin.

Omalla johtoryhmällä, joka on voinut valtiovarainministeriön SADe-tiimin tekemän valmistelun pohjalta keskittyä vain SADe-ohjelmaan, on ollut tärkeä merkitys ohjelman onnistumiselle. Ryhmä on aktiivisesti ja positiivisessa valtio-kunta -yhteistyössä tukenut etenemistä ja kehitettäviä palveluja. Johtoryhmä on tarvittaessa puuttunut olennaisiin kysymyksiin eikä suuria vastakkainasetteluja ole ollut. Erityisen hyödyllisiä ovat olleet evästyksset, joilla ohjelman toimintaa ja merkitystä on linkitetty rinnakkaiseen tai tulevaan kehittämistoimintaan. Johtoryhmän ideariihet ja muu yhteinen ei-kokousmainen työskentely on ollut antoisaa.

Valtiovarainministeriön ohjelmapäällikön roolina on ollut ohjelman toteutuksen kokonaisvaltainen johtaminen ja tuloksekas läpivienti yhdessä ohjelman johtoryhmän, ohjelmakoordinaattorien, valtiovarainministeriön asiantuntijoiden ja ohjelman hankkeita toteuttavien ministeriöiden, virastojen ja kuntien kanssa. SADe-ohjelman johtamisessa ehkä tärkeintä on ollut varmistaa ja tarvittaessa myös perustella se, että käytettävissä on vuosittain riittävät resurssit tavoitteiden saavuttamiseen. Hyvän yhteishengen sekä kannustavan ja avoimen ilmapiirin luomisen merkitys on suuri tällaisessa ohjelmassa.

Hankkeiden omistajat eli vastuuministeriöt ovat päättäneet hankkeiden resurssien käytöstä, hankeorganisaationsa rakenteesta ja sisäisestä ohjausmallista sekä olennaisista muutoksista hanke- ja projektisuunnitelmiin. Kaikki vastuuministeriöt ovat kantaneet hyvin vastuunsa maaliin saakka. Helpointa tämä on ollut ehkä niille, joilla on ollut kiinnittää myös omia resursseja hanketyöhön, ja lisäksi aikaisempaa kokemusta julkisen hallinnon kehittämishankkeiden onnistuneesta läpiviennistä.

Valtiovarainministeriö on asettanut hankkeille johtoryhmiksi klusteriryhmät. Niiden valtio- ja kuntatoimijoita ja muita keskeisiä sidosryhmiä tai hyödynsääjiä edustavaa kokoonpanoa on ollut mahdollista tarvittaessa muuttaa. Klusteriryhmien tehtävänä on ollut seurata ja ohjata hankkeiden toteutusta ja palvelujen käyttöönottoa sekä osallistua hankkeiden toteutuksen arviointiin. Klustereilla on ollut oikeus tehdä keskeyttämisalotteita ja halutessaan palauttaa esitelty asia valmisteluun. Näitä mahdollisuuksia ei ole käytetty kovin paljon. Jäsenillä on ollut mahdollisuus välittää sidosryhmien tarpeita hankkeisiin ja vastaavasti viestiä hankkeesta omaan organisaatioonsa ja verkostoihin.

Valtiovarainministeriön asettama johtoryhmä ja ohjelmapäällikkö ovat johtaneet ohjelmaa, hankkeiden omistajat hankkeita. Valtiovarainministeriön SADe-tiimin ja erityisesti sen ohjelmakoordinaattoreiden tekemä hankeohjaus on ollut liima, joka on pitänyt kokonaisuuden koossa ja liikkeessä oikeaan suuntaan. On myös syytä todeta, että ohjelmahallinnon hoitaminen käytössä olleilla työvälineillä, vaadittu raportointi ja päätösten valmistelu on vienyt ohjelmakoordinaatiossa aikaa työltä jota olisi voinut tehdä ohjelman vaikuttavuuden edistämiseksi.

SADe-ohjelma osoittaa historiallaan sen suuren merkityksen mikä on hankkeen raja-uksella ja tavoitteiden määrittelyllä. Johtaminen ja maaliin pääsy on sitä helpompaa, mitä selkeämmin ja hallittavammin tavoitteet pystytään linjaamaan ja viestimään toimijoille.

Ohjelman johtamisessa on seurattu ja ehkäisty riskejä ohjelman hallintamallin mukaisesti yhteisen salkkuratkaisun raportointia hyödyntäen. Tiiviillä ja luottamuksellisella vuorovaikutuksella hankkeisiin on varmistettu ohjelmakoordinaation tietoisuus hankkeiden etenemisestä ja niiden mahdollisista ongelmatilanteista. Näin ongelmiin on voitu reagoida ja puuttua ajoissa. Ohjelman hankkeet ovat myös seuranneet ja hallinneet hanketason riskejä.

Viimeisenä toimintavuotena tehtiin ohjelman johtoryhmän tukemana ohjelmason riskitarkastelu (liite 7.), jossa keskityttiin sellaisiin ohjelman loppuvaiheessa mahdollisesti realisoituihin riskeihin, joille pystytään ohjelmassa tekemään jotakin. Ohjelmakoordinaation riskejä listattiin yhteensä 20 kappaletta. Kriittisiksi riskeiksi näistä tunnistettiin seuraavat:

- Määräaikaisten henkilöiden siirtyminen ohjelma-aikana muihin tehtäviin.
- Liikaa työtä suhteessa resursseihin.
- Monivuotinen jatkuva kehittäminen aikataulupaineissa.
- Ohjelmassa kehitettyjen avoimen lähdekoodin tuotteita ei hyödynnetä optimaalisesti ohjelmakauden jälkeen.

Merkittäviksi ohjelmakoordinaation riskeiksi tunnistettiin mm. kustannus-hyötyjen toteutumattomuus ja se, ettei ohjelman tuloksia ja oppeja hyödynnetä täysimääräisesti ohjelman päätyttyä esimerkiksi KaPA:ssa.

Lisäksi tunnistettiin joukko ohjelman toteutuksen riskejä. Näistä kriittisiksi arvioitiin kaksi:

- Syystä tai toisesta hankkeen klusteri ei kykene tukemaan hankkeen toteutusta. Klusteri ei kenties tunnista rooliaan hankkeen tukena tai ei tunnista vastuuta hankkeen ohjaamisessa.
- Asetetut tavoitteet eivät toteudu.

5.2 Ohjelman organisoinnin onnistuminen

Tässä luvussa tarkastellaan ohjelman organisoinnin onnistumista ja analysoidaan ohjelman hyvän hallinnon toteutumista. Tähän lukuun sisällytetään vielä riippumattoman arvioinnin analyysia. Arvioidaan vaiheistuksen ja aikataulutuksen onnistuminen.

Valtiovarainministeriön ja muiden vastuuministeriöiden rooliin perustuvasta organisoitavastaan johtuen ohjelma on ollut valtionhallinnon hanke, johon kuntatoimijat ovat osallistuneet johtoryhmätyöskentelyn ja hankkeisiin osallistumisen kautta sekä palvelujen hyödyntäjinä ja käyttöönottajina. Aktiivisia kuntatoimijoita on ollut ohjelmassa paljon. Mutta paljon on vielä kaikesta viestinnästä huolimatta niitä kuntia, joita tieto digitalisatiosta, ohjelman palveluista ja niiden hyödyistä ei ole vielä riittävästi tavoittanut. Eniten ovat hyötäneet ne, jotka ovat lähteneet ensimmäisinä mukaan toimintaan ja hankkeisiin. Näiden edelläkävijöiden kokemuksia tulisi edelleen jakaa muille. Ohjelman merkitystä on analysoitu kuntatoimijoiden kanssa, eikä panos-tuotos –suhteeseen olla vielä tyytyväisiä.

Ennen SADe-ohjelmaa toteutettujen yhteishankkeiden organisoitumallit olivat hajaautempia. SADe on ollut keskitetyksi rahoitettu, johdettu ja koordinoitu kokonaisuus. Tämä rahoitus- ja organisoitumalli on edellyttänyt paljon hallinnollisia toimenpiteitä, seurantaa ja raportointia. Näitä on usein kritisoitu hankkeissa ja riippumattoman arvioinnin haastattelujen kautta. Kuten edellä on todettu, on hallinnollinen työ on vienyt aikaa ja voimavaroja myös ohjelmakoordinaatiolta. Tähän käytetty aika on ollut pois strategisesta johtamisesta ja ohjelman vaikuttavuutta varmistavasta työstä. Mutta olivatko aikaisemmat eri lailla organisoidut hankkeet tuloksellisempia, tai mitä olisi voinut SADe-ohjelmassa tehdä toisin?

Ohjelma on valtiovarainministeriössä ja sijoitettuna JulkICT-toimintoon ollut toisaalta jatkuvan muutoksen keskiössä, mutta toisaalta parhaalla mahdollisella näköalapaikalla. Tärkeät rinnakkaishankkeet ja julkisen hallinnon uudistaminen ICT:n avulla ovat olleet lähellä ja yhteistyöhön puolin ja toisin hyvät mahdollisuudet.

Ohjelman organisoitumalla on matkan varrella muutettu yksinkertaisempaan suuntaan, ja samalla pyritty aikaisempaa avoimempaan ja osallistavampaan päätöksentekoon. Vuoden 2010 riippumattoman arvioinnin raportissa todettiin näin:

”Ohjelman rakenne noudattaa sisällön moninaisuutta ja sen on koettu olevan osittain raskas. Lukuisista tiimeistä ja työryhmistä muodostuva organisaatio vie toimijoiden aikaa ja sen on todettu vaikeuttavan kokonaisuuden hahmottamista. Malli on kuitenkin monilta osin tukenut alkuvaiheen sitouttamista ja viestintää. Ohjelmalla ole ei ole omaa organisaatiota vaan päätöksenteko ja ohjaus kytkeytyvät voimakkaasti linjaorganisaatioon. Päätöksentekoa voidaan kuvata keskitetyksi eikä JUHTA ohjelman johtoryhmänä pysty kaikilta osin vastaamaan ohjelman tarpeisiin.”

5.2.1 Hallintamalli

Päätöksenteko ohjelmassa on hankkeiden näkökulmasta ollut jäykkää. Esimerkiksi vaatimus klusteriryhmien käsittelystä ennen asioiden tuomista johtoryhmään nähtiin kuitenkin välttämättömänä, jotta saadaan varmuus myös hankkeiden ja palvelujen sidosryhmien ja hyödynsaajien näkökulmien huomioimisesta. Tämä käsittelyprosessi pyrki var-

mistamaan, että sidosryhmillä ja ohjelman tulosten hyödyntäjillä oli mahdollisuus vaikuttaa hankkeen etenemiseen, vaikka käytännössä SADe-tiimin tulkinnan mukaan tätä mahdollisuutta ei hyödynnetty täysin.

SADe-tiimillä ei ollut työkaluja rahankäytön seurantaan, vaikka valtionhallinnossa on useita järjestelmiä käytössä, jotka mahdollistaisivat reaaliaikaisen raportoinnin ilman tiedon syöttämistä käsin. SADe-tiimi piti ohjelman rahankäytön seurannan hallinnassaan itse luomallaan excel-taulukolla, johon tiimin jäsenet syöttivät tiedot käsin. Riski virheistä oli suuri ja SADe-tiimi pyrki pitämään riskiä hallinnassa tarkastamalla toistensa tekemiä päivityksiä ristiin.

Rahoitusmallia pyrittiin pitämään mahdollisimman joustavana valtionhallinnon prosessien raamien sisällä, mutta todellisuudessa rahoitusmallia ei voi kutsua joustavaksi.

5.2.2 Ohjelmakoordinaatio

Valtiovarainministeriön SADe-tiimi on koostunut ohjelmapäälliköstä, kahdesta ohjelmakoordinaattorista ja ohjelma-assistentista (ohjelma-assistentti aloitti syksyllä 2012). Syksyllä 2015 tiimissä on ollut myös assistenttiharjoittelija.

Ohjelman hallintamallin mukaisesti ohjelmapäällikön tehtävänä on ollut ohjata ohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteutumista, vastata ohjelman ohjaus- ja toimintamallien kehittämistä ja ohjelman toteutuksen seurannasta sekä tukea ja ohjata ohjelmakoordinaattoreita heidän työssään. Ohjelmapäällikkö on johtanut esittelyä/valmistelua johtoryhmälle, VM:n sisäisesti ja tarvittaessa ministerityöryhmälle.

Vastaavasti ohjelmakoordinaattoreiden tehtävänä on ollut valmistella hankkeiden käynnistys- ja rahoituspäätökset, vastata ohjelman toteutuksen seurannasta omien hankkeidensa osalta, tukea ja ohjata hankkeiden toteutusta, avustaa johtoryhmätyöskentelyn valmistelussa ja osallistua ohjelman toimintamallien kehittämiseen. Ohjelma-assistentin tehtäviin ovat kuuluneet asiakirjojen ja sidosryhmätiedon hallinta, ohjelman johtoryhmän ja tiimien sihteeritehtävät, tietokyselyjen toteuttaminen sekä erilaiset ohjelman viestintäsuunnitelman toteuttamiseen liittyvät tehtävät kuten internetsivujen ja työryhmätilan päivitys ja tilaisuuksien järjestelytehtävät.

Ohjelmapäällikön päätehtävä on ollut ohjelman toteutuksen johtaminen sille asetettujen tavoitteiden, aikataulujen ja resurssien puitteissa. Ohjelmakoordinaattoreiden päätehtävä on ollut ohjata ja tukea hankkeita niiden toteutuksessa. Ohjelma-assistenttia on tarvittu ohjelman sisäisen ja ulkoisen yhteistyön toteuttamiseen. Näiden päävastuiden lisäksi koko tiimi on tehnyt yhdessä valtavan määrän muuta työtä. Kaikkien osaamista ja panostusta on tarvittu lopputuloksen saavuttamisessa.

SADe-tiimi oli yleisesti hyvin resursoitu, mutta vaihtuvuudet tiimin kokoonpanossa vaikuttivat tiimin työkykyyn alentavasti. Ohjelmakokonaisuus on laaja, joten perehtymisen ohjelmataason tehtäviin vei aina oman aikansa. Toisaalta tiimiin saadut uudet henkilöt ovat tuoneet tiimiin paljon uusia näkemyksiä ja osaamista. Tämän lisäksi tiimin työympäristö eli jatkuvassa muutoksessa, koska osasto, johon ohjelma on ollut sijoitettuna, kävi läpi kaksi organisaatiomuutosta ohjelmakauden aikana. Myös SADe-tiimin esimiehet ovat vaihtuneet useita kertoja. Myös heiltä on vienyt oman aikansa perehtyä ohjelmakokonai-

suuteen. Nämä muutokset näkyivät esimerkiksi tiimissä tehdyn valmistelun ajoittaisena viivästyksenä. Tästä kaikesta huolimatta SADe-tiimi on saanut paljon kiitosta ohjelma-toimijoilta ja vaikutukset ohjelman toteutukseen ovat olleet pienimuotoisia.

5.3 Yhteistyökumppanit

Arvioidaan hankkeessa käytettyjen konsulttien, asiantuntijoiden ja muiden hankkeeseen osallistuneiden tuoma panos, heidän kanssaan tehdyt sopimukset ja tehdyn yhteistyön onnistuminen.

SADe-ohjelmassa on hyödynnetty konsulttien osaamista runsaasti. Valtionhallinnon tiukat henkilötöyvuosirajoitteet pakottivat ohjelmaston ja hankkeet ostamaan tarvittavan osaamisen eri toimijoilta, jotta tavoitellut tulokset oli mahdollista saavuttaa asetetussa aikataulussa.

Merkittävimmät konsulttiyhteistyöt ohjelmastolla ovat olleet:

- Kustannushyötylaskelmien luominen, kehittäminen ja seuranta (2010-2015)
- Ohjelman riippumaton arviointi (2010-2015)
- Ohjelman hallintamallin tarkentaminen (2012)
- Hankkeiden asianhallintamenetelmien laadun arviointi (2012)
- Avoimen tuotteenhallinta (2014)
- Palvelujen käyttöönottojen tuki (2014-2015)

Näiden lisäksi SADe-ohjelma on hankkinut tukea muun muassa ohjelman toimintamallien kehittämiseen (esimerkiksi GreenICT, esteettömyys ja selkeä kieli) ja viestintään.

Avoin hallinto - hanke (Open Government Partnership) on ollut SADe-ohjelmalle hyvä yhteistyötaho, koska etenkin ohjelman demokratiapalvelut ovat saaneet sitä kautta näkyvyyttä ja ohjelmatoimijat ovat saaneet yhteistyön kautta ajankohtaista tietoa avoimen hallinnon kehittämisestä. Ohjelmakoordinaattori Ira Alanko on ollut SADe-ohjelman edustaja hankkeen työryhmässä vuosina 2012-2015.

Ohjelma on tehnyt vuosina 2012-2014 yhteistyötä valtionhallinnon Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) kanssa. SADe-ohjelmapäällikkö oli mukana VATU-valmisteluryhmässä. Yhteistyö on ollut luonteeltaan hyödyllistä tiedonvaihtoa ja SADe-ohjelman toiminnan tunnettuutta lisäävää. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan VATU-linjauksen pohjalta käynnistettiin vuonna 2013 valtionhallinnon sähköisen palvelutoiminnan kehittämisryhmä Vatkaus, joka on jatkanut toimintaansa vielä VATU-ohjelman päättymisen jälkeen. Tässä aktiivisessa kehittäjien ryhmässä on ollut mukana useita SADe-ohjelmassa toimineita henkilöitä. Ryhmä on ollut mainio foorumi kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseen.

Ohjelmaa uudelleenasetettaessa vuonna 2012 ohjelman toteutus kytkettiin myös kunta-uudistukseen. Käytännössä linkitys jäi melko ohueksi. Jonkin verran tehtiin viestinnällistä yhteistyötä. SADe-palvelut ovat avointen rajapintojen ja komponenttipohjaisten toteutustensa ansiosta sovitettavissa palvelutoimintaan erilaisissa kuntarakenteissa.

5.4 Muutosten ja ongelmien hallinta

Tässä luvussa arvioidaan hankkeen aikana suunnitelmiin tehtyjen muutosten ja toteutuksessa esiintyneiden ongelmien laajuus, syyt ja niiden käsittelyn onnistuminen.

SADe-ohjelma asetettiin uudelleen vuoden 2011 lopussa Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (HALKE) puollon mukaisesti. Tarve ohjelman uudelleen asettamiselle nousi eri tahoilta saadun palautteen pohjalta. Ohjelman alkuperäinen tavoite (Kaikki keskeiset palvelut 2013 mennessä) ei ollut realistinen, koska a) kaikkia keskeisiä palveluita ei ollut määritelty tarkemmin ja b) perusinfraa ei ollut olemassa, jonka päälle palvelut voisi rakentaa. Yhtä lailla ohjelmaa asettaessa ohjelman alle oli kerätty kaikki palvelut, jotka nähtiin olevan tärkeitä sähköisen asioinnin kannalta. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että SADe-ohjelman sateenvarjon alla oli palveluita, jotka olivat jo olleet pitkään olemassa, mutta tarvitsivat lisävolyymejä tuottaakseen odotettuja hyötyjä sekä palveluita, joita vasta ryhdyttiin määrittelemään. Sinänsä ajatus asioiden keräämisestä yhteen oli hyvä, mutta loppuvaihtelma oli kuitenkin lähinnä sekava kokonaisuus, josta moni ei tuntunut saavan otetta.

Koska tarve laajemmalle muutokselle ohjelmassa oli tunnistettu, ohjelmaa haluttiin arvioida kokonaisuutena ja siten ehdotettiin myös johtoryhmän muuttamista. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) oli toiminut SADe-ohjelman johtoryhmänä vuodesta 2010 lähtien. Neuvottelukunnalla oli kuitenkin pitkät asialistat ja SADe-ohjelma tarvitsi vahvempaa ohjausta. Näin päädyttiin ehdottamaan ohjelmalle myös omaa johtoryhmäänsä. Tämä muutos on ollut olennainen muutos ohjelman menetyksellisen toteuttamisen varmistamisessa.

Ohjelman vuoden 2015 rahoitusta leikattiin 545 00 eurolla vuonna 2014. Tämä budjetti-kehityksen muutos ei ole merkittävästi vaikuttanut ohjelman täysimääräiseen toteutumiseen.

5.5 Viestinnän vaikuttavuuden arviointi

Tässä luvussa kuvaillaan lyhyesti ohjelman viestintätoimenpiteitä sekä verkkonäkyvyyttä. SADe-ohjelman viestintätoimenpiteet muodostuvat ohjelmatason toimenpiteistä sekä kunkin hankkeen omasta viestinnästä. Tässä luvussa keskitytään ohjelmatason viestintätoimenpiteisiin. Kunkin hankkeen omaa viestintää on avattu niiden loppuraporteissa.

Ohjelman viestintä on painottunut kansalliseen yleisöön. Viestintämateriaaleja on tuotettu eniten suomen- että ruotsinkielisinä. Ohjelman yleisesite ja SADe-palvelukartta osoitteessa sadepalvelut.fi on tehty myös englanniksi. Ennen valtiovarainministeriön julkaisujärjestelmän uudistamista ja uusien verkkosivujen julkaisemista vuoden 2015 alussa ohjelmalla oli myös englanninkieliset verkkosivut. Ohjelmasta ja sen tuloksista on viestitty myös kansainväliselle yleisölle osana muuta JulkICT:n kansainvälistä raportointia, ja SADe-tiimi on esitellyt ohjelmaa vuosien varrella lukuisille kansainvälisille vieraille. Ohjelman loppuraportti käännetään englanniksi, jotta ohjelman tuloksista voidaan viestiä myös kansainvälisille yhteistyötahoille.

Ohjelman viestinnän koordinaation tukena toimi säännöllisesti kokoontunut viestintätiimi. Tiimi kokoontui vuodesta 2010 alkaen, tosin aluksi viestintäryhmä-nimisenä. Vies-

tintätiimin jäsenistö koostui hankkeiden viestintään osallistuvista henkilöistä. Tiimissä oli edustus myös Kuntaliitosta sekä VM:n viestinnästä.

Viestintätiimin tehtävänä oli ohjelman viestintäsuunnitelman laatiminen, yleinen viestinnän organisointi sekä koordinointi. Kokoukset tarjosivat mahdollisuuden myös hyvien käytäntöjen ja kokemusten vaihtamiseen. Vuoden 2015 alussa toteutettiin webropol-kysely viestintätiimin toiminnasta ja sen kehittämistä. Vastausten mukaan kokouksiin toivottiin konkreettisempia sisältöjä hankkeiden oman viestinnän tueksi. Yleisesti viestintätiimiä pidettiin kuitenkin tärkeänä kokemusten vaihtamisen foorumina. Kyselyn tuloksia hyödynnettiin tiimin toiminnan kehittämisessä.

SADe-ohjelman omat verkkosivut (vm.fi/sade) tarjosivat tärkeän tiedonvälityksen kanavan ohjelmasta ja sen tapahtumista. Valtiovarainministeriön uudistetut verkkosivut otettiin käyttöön alkuvuodesta 2015. SAdE-ohjelma valmistautui verkkosivu-uudistukseen syksyn 2014 aikana laatimalla uusien verkkosivujen tekstit. Verkkosivu-uudistuksessa ohjelman lyhytosoite (vm.fi/sade) säilyi ennallaan. Tämä edesauttoi ohjelman materiaalien saavutettavuutta uudistuksesta huolimatta.

Uudet verkkosivut toivat muutoksia myös SAdE-ohjelman sivuun. Uusi julkaisujärjestelmä liittyi hankesivujen osalta teknisesti hankerekisteri Hareen. Käytännössä tämä tarkoitti, että SAdE-ohjelman sivuihin sisältyi aiemmasta poiketen kaksi pakollista valikkoa (Perustiedot ja Henkilöt). Valikoiden tiedot siirtyivät sivustolle suoraan hankerekisteri Haresta. Verkkosivu-uudistuksen alkuvaiheissa Hare-yhteys ei toiminut moitteettomasti, vaan verkkosivuille ilmestyi virheellisiä tietoja esimerkiksi ohjelmassa mukana olevista henkilöistä. Valtiovarainministeriön viestintä on sittemmin puuttunut ongelmaan. Ohjelman päätyttyä ohjelman nykymuotoiset verkkosivut poistuvat käytöstä. Ohjelman tuloksista kerrotaan suomeksi, ruotsiksi ja myös englanniksi omalla alisivullaan vastualueen *Julkisen hallinnon ICT* alla.

Ohjelman omien verkkosivujen (vm.fi/sade) viestinnän tueksi kilpailutettiin palveluja esittelevä sadepalvelut.fi sekä ohjelman budjettia visualisoiva sadebudjetti.fi. Sivustot ovat olleet käytössä vuodesta 2013, ja niistä on saatu paljon myönteistä palautetta. Sadebudjetti.fi auttaa hahmottamaan, miten rahoitus ohjelmassa jakautuu ja minkälaisiin kehittämissuunniin rahoitusta käytetään. Sadepalvelut.fi on tarjonnut näkymän ohjelman palvelukartasta ja koonnin käyttöönotetuista palveluista. Sivustoja on päivitetty säännöllisesti ohjelmakauden aikana. Päivitys tehtiin aluksi valtiovarainministeriössä, mutta siirtyi keväällä 2014 ohjelman hankkeiden vastuulle. Ohjelman päättymisen jälkeen sivustot arkistoituvat pysyvästi Kansallisarkiston verkkoarkistoon.

SAdE-ohjelmalla on ollut käytössään oma uutiskirje, jossa viestittiin ohjelmaston sekä hankkeiden ajankohtaisista asioista. Valtiovarainministeriön verkkosivu-uudistuksen myötä myös uutiskirjeiden julkaisujärjestelmä uudistui. Aiempaan järjestelmään verrattuna uusi Emaileri-järjestelmä mahdollisti muun muassa aiempaa visuaalisemman ilmeen kirjeille. Uusi järjestelmä tuotti myös teknisiä raportteja uutiskirjeistä eli mahdollisuuden seurata muun muassa uutiskirjeiden avaamisprosenttia. SAdE-uutiskirjeen avasi keskimäärin noin 20 prosenttia kirjeen vastaanottajista. Määrä ei merkittävästi poikkea valtiovarainministeriön muiden uutiskirjeiden avaamisprosentteista. Myös valtiovarainministeriön muut uutiskirjeet kuten ICT-uutiskirje ja kuntautiskirje tarjosivat viestintäkanavan SAdE-ohjelman

ajankohtaisista asioista. SADe- uutiskirje loppuu ohjelman päättyessä, mutta ensi vuoden- vaihteen jälkeen SADe- asioista voidaan vielä tarpeen mukaan viestiä ICT- uutiskirjeessä.

Ohjelmakauden aikana SADe- ohjelma osallistui lukuisiin valtionhallinnon ja kuntien järjestämiin tapahtumiin kuten kuntamarkkinoille ja ValtioExpoon. SADe- ohjelma järjesti myös omia tapahtumiaan viestintänsä tueksi. Lisäksi ohjelmapäällikkö ja ohjelmakoordi- naattorit ovat käyneet puhumassa ohjelmasta, sähköisestä asioinnista ja digitalisaatiosta useissa muiden tahojen järjestämissä tilaisuuksissa eri puolilla Suomea.

Omista tapahtumista kenties mittavin oli vuoden 2015 kevään ja alkusyksyn aikana jär- jestetty kuntakiertue. Kiertue vieraili kahdeksalla paikkakunnalla. Mukana oli myös Kan- sallinen palveluarkkitehtuuriohjelma ja Kuntaliiton KaPA- toimisto. Paikallisten yhteistyö- tahojen sekä ohjelman hankkeiden kanssa suunnitellut kiertuepäivät keräsivät paikkakun- nittain paikan päälle noin 60-100 osallistujaa kuulemaan ohjelman palveluista sekä digi- talisaatiosta laajemmin. Tilaisuuksien verkkolähetyksiä seurasi keskimäärin 40 katsojaa.

Alkuperäisenä tavoitteena oli SADe- kiertueen käynnistäminen vuoden 2014 lopussa, mutta kiertueen suunnittelu- ja toteutustuen hankinta valtiovarainministeriön viestinnän puitejärjestelystä jouduttiin kesällä 2014 keskeyttämään tuloksettomana.

Toteutettiin uusi kilpailutus Hanselin puitejärjestelystä, ja kiertueen viestinnän tueksi valittiin Mainostoimisto SST. Kiertueen viestintätarpeita varten sadepalvelut.fi- sivustolle rakennettiin oma kiertueasioita käsittelevä kiertuesivu. SST vastasi sivuston päivittämi- sestä kiertueen aikana. Sivustolle koottiin myös laaja suomen- ja ruotsinkielinen tietopa- ketti SADe- palveluista.

Kuntakiertueen tavoitteena oli tehdä tunnetuksi SADe- ohjelmassa kehitettyjä palveluja, niiden hyötyjä ja hallintamalleja ohjelman päättymisen jälkeen. Pyrkimyksenä oli edistää palvelujen käyttöönottoa muun muassa kunnissa ja virastoissa sekä levittää tietoa jo teh- dyistä käyttöönotoista. Kiertueen tavoitteena oli myös lisätä tietoisuutta digitalisoinnin ja sähköisen asioinnin mahdollisuuksista sekä palveluarkkitehtuurista. Kiertuepäivistä kerä- tyn palautteen perusteella tilaisuudet olivat pääosin onnistuneita. Tilaisuuksien iltapäivän hankekohtaisten esittelyjen osallistujamäärät jäivät tosin odotettua pienemmiksi. Tästä huolimatta hankkeet olivat pääasiallisesti tyytyväisiä tilaisuuksiin.

Ohjelman viestinnän vaikuttavuutta on arvioitu osana ohjelman riippumatonta arvioin- tia (ks. lisää riippumattomasta arvioinnista luvusta 5.7.). Etenkin vuoden 2012 arvioinnissa viestintä oli yksi keskeisistä teemoista. Kyseisen vuoden arviointiraportissa todetaan, että viestintä ei ole ollut erityisen onnistunutta tai epäonnistunutta. Tosin viestintä miellet- tiin yhä hallintolähtöiseksi ja byrokraatiaan keskittyneeksi palveluista viestinnän sijaan. On kuitenkin muistettava, että vuonna 2012 ohjelmasta ei vielä ollut yhtä palvelua lukuunot- tamatta ollut valmistunut palveluita, joista olisi voinut viestiä. Mutta kuten muutenkin on toimittu riippumattoman arvioinnin suositusten johdosta, otettiin tämä havainto huomi- oon seuraavan vuoden ohjelman toimintasuunnitelmaa ja sen toimenpiteitä laadittaessa. Viestintä on ollut aina yksi keskeinen painopiste ohjelman toimintasuunnitelmissa. On opittu, että onnistunut viestintä edellyttää paitsi riittäviä resursseja, myös monikanavai- suutta ja oikein ajoitettua liikkeellelähtöä.

Viestintä ohjelman tuloksista ja sovitusta toimista 2016 eteenpäin on ollut vuoden 2015 ohjelmatoiminnan yksi pääteema. Viestinnässä ovat painottuneet ohjelman opit sekä tieto

ohjelman aikana valmistuneista palveluista. Edellä kuvattu kuntakiertue ja sen yhteydessä julkaistu SADe-palvelupaketti ovat edistäneet tätä tavoitetta. Osana ohjelman päättöviestintää järjestettiin juhlaseminaari 5. marraskuuta Musiikkitalossa. Seminaari keräsi paikan päälle 150 ohjelmassa mukana ollutta henkilöä sekä muita digitalisaatiosta kiinnostunutta kuulijaa. Kuten päättöviestinnässä yleisesti, juhlaseminaarissakin keskityttiin ohjelman oppien ja tulosten ohella myös niiden hyödyntämiseen jatkossa ja palveluiden jatkuvuuden osana osana Kansallista palveluarkkitehtuuria. Päättöviestinnän tueksi SADe-ohjelma hankkii loppuvuonna 2015 VM:n markkinointiviestinnän puitejärjestelyn kautta tiivistetyn materiaalin tuloksista ja opeista. Materiaali on luonteeltaan visuaalinen ja sitä hyödynnetään myös ohjelman päättymisen jälkeen viestimään tuloksista. Materiaali kohdennetaan etenkin digitalisaatiohankkeita tekeville tahoille.

5.6 Ohjelman vaiheistus ja aikataulu

SADe-ohjelmaa käynnistettäessä vuonna 2009 ohjelman ja erityisesti hankkeiden valmistelun pohjaksi otettiin KuntaIT:n hankevalmistelun ja projektinhallinnan menettelytavat, joita sovitettiin vuoteen 2010 mennessä ohjelmaan soveltuviksi. Hankkeet vaiheistettiin arviointivaiheeseen, valmisteluvaiheeseen, esiselvitykseen, toteutukseen (sisältäen pilotoinnit) ja päättämiseen. Luvussa 4.2. kuvattu ohjelman hallintamalli pohjautuu myös KuntaIT:n käytäntöihin. Hankkeet ovat kuvanneet loppuraportteihinsa etenemisensä ja tuloksensa eri hankevaiheissa. Osalla hankkeita esiselvitysvaihe kesti suhteellisen kauan. Vuonna 2011 viisi palvelukokonaisuushanketta oli toteutusvaiheessa, ja vuonna 2012 valmistuivat tuotantoon ensimmäiset SADe-palvelut.

Kuten edellä on kuvattu luvussa 2.1., asetettiin ohjelma alun perin toimikaudeksi 14.4.2009 – 28.2.2014. Kun ohjelma asetettiin hallinnon ja alukekehityksen ministerityöryhmän linjausten pohjalta alkuvuodesta 2012 uudelleen, jatkettiin ohjelman toimikautta vuoden 2015 loppuun. On selvää, että ohjelman tulokset eivät olisi sillä tasolla kuin nyt vuoden 2015 lopussa ovat, jos toimikausi olisi ollut lyhyempi. Toimintaprosessien uudistaminen, sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyö, hankinnat, itse kehittäminen, käytettävyyden ja tietoturvatestaukset, asiakkaiden osallistaminen, palveluja koskeva käyttöönottojen tukeminen ja viestintä vievät kaikki aikaa.

5.7 Ohjelman riippumaton arviointi

Tässä luvussa kuvataan ohjelman riippumattoman arvioinnin 2010-2015 painopisteitä ja analysoidaan arvioinnin hyötyä ja merkitystä ohjelman toteutukselle. Lisäksi käsitellään viimeisen, vuoden 2015 arvioinnin johtopäätelmät. Vuoden 2015 arviointiraportti on liitteenä 6.

Valtiovarainministeriö on kilpailuttanut arvioijatahon kahdesti. Ensimmäinen toimeksianto sisälsi arvioinnit 2010-2013, ja toinen vuosien 2014 ja 2015 arvioinnit. Arviointia on koko ajan ohjannut ja tukenut valtiovarainministeriön edustajista koostuva seurantaryhmä.

Arviointi on kohdistunut sekä ohjelmatasoon että ohjelman hankkeisiin. Tarkoituksena on ollut saada tietoa ja palautetta SADE-ohjelman johdolle ohjelman etenemisestä, vaikutuksista ja mahdollisesti tarvittavista lisätoimista. Arvioinnin tulokset pohjautuvat haastatteluihin, kyselyihin, aineistoanalyysiin ja arvioijien omiin johtopäätöksiin. Arvioijia on käytetty myös hankkeiden esiselvitysvaiheen dokumentaation arvioinnissa ja hankkeiden valmiusasteen auditoijana vuonna 2015.

Arvioinnit ovat valmistuneet aina loppuvuodesta, ja niiden tulokset on huomioitu seuraavan vuoden ohjelmataason toiminnansuunnittelussa. Arvioinnin suosituksia on myös kahdesti (vuosina 2011 ja 2012) hyödynnetty ministerityöryhmään vietyjen linjauksen valmistelussa. Arviointiraportit on julkaistu ohjelman verkkosivulla, niistä on tiedotettu uutiskirjeillä ja tuloksia on käsitelty vuosittain sekä ohjelman johtoryhmässä että hankeklustereissa.

Arviointi vuonna 2010

Ensimmäisen, vuoden 2010 arvioinnin pääteemoja olivat ohjelman tavoitteenasettelu, toimeenpano sekä organisointi ja johtaminen. Tästä arvioinnista on sisällytetty ohjelman organisointia koskevaa analyysia raportin lukuun 5.2.

Arviointi vuonna 2011

Vuoden 2011 arvioinnin pääteemat olivat samat kuin edellisessä arvioinnissa. Tällä arvioinnilla on ollut suurin ohjelmaa uudistava vaikutus. Esimerkiksi nämä havainnot vaikuttivat paljon luvussa 2.2. kuvattuihin tapahtumiin:

”Ohjelman sisältö on hyvin moninainen ja sen seurauksena ohjelman palveluko-konai-suuksia, tukipalveluita ja muita sisältöjä mukaileva rakenne on pirstaloitunut. Ohjelman sisällön rajaaminen nyt ohjelman puolella välissä selkeyttäisi ohjelman tavoitteita ja keven-täisi sen ohjaamista.”

”Ohjelma ei ole tavoitteiltaan eikä rakenteeltaan ohjelmallinen kokonaisuus. Se on luon-teeltaan sateenvarjomainen, eri kehitystoimia kokoava. Puutteellisen oh-jelmamaisuuden takia ohjelman osatoteutuksille tuottama lisäarvo on melko heikkoa ja painottuu rahoitukseen.”

”Ohjelman johtamismallia on muutettu syksyn 2011 aikana vastaamaan ohjelman hajautetun toimeenpanomallin tarpeita. Toimintatavat eivät kuitenkaan ole vielä kaikille toimijoille selviä. JUHTA ohjelman johtoryhmänä ei pysty kaikilta osin vastaamaan ohjel-man tarpeisiin.”

Arviointi vuonna 2012

Sisälsi jälleen useita hyviä havaintoja ja toimenpidesuosituksia. Tässä ehkä kaksi merkittävintä:

”Hankkeissa kehitetyle, erityisesti jo käyttöönottovaiheeseen tulleille, palveluille tulee välittömästi laatia ylläpito- ja kehitysvaiheen rahoitusmalli. Selkeän rahoitusmallin puut-

tuminen riskeeraa kehitettyjen palveluiden käyttöönoton, ylläpidon ja jatkokehityksen ja näin ollen ohjelman keskeisimmän tavoitteen toteutumisen.”

”Palveluita tulisi suunnitella, testata ja käyttöönottaa systemaattisesti yhteistyössä palveluiden tulevien käyttäjien kanssa. Jos halutaan tuottaa edellä käyviä ja kansalaisia kiinnostavia palveluita, tulisi asiakasnäkökulman olla kaiken kehittämisen keskiössä.”

Arviointi 2013

Neljännessä arviointiraportissa näkökulmana oli erityisesti palvelujen käyttöönotto ja sitä tukevien toimien arvioiminen ja kehittämis ehdotusten tekeminen näitä koskien. Anne-tuissa kehittämis ehdotuksissa korostettiin mm. palveluja käyttöönottavien organisaatioiden erilaisten tilanteiden huomiointia, onnistuneista käyttöönotoista viestimistä ja niitä tukevan tiedon kokoamista yhteen paikkaan.

Arviointi 2014

Vuoden 2014 arvioinnissa esitettiin kritiikkiä ohjelmamuotoisen kehittämisen soveltuvuudesta nopeaa reagointia ja toteutusta vaativien palvelujen toteuttamiseen, ja hankkeissa tehtyjen kustannus-hyötylaskelmien epärealistisuudesta. Arviointi suositti, että ohjelman loppukaudella keskityttäisiin sellaisten palveluiden loppuunsaattamiseen ja toimenpiteisiin, joista on saatavissa suurin vaikuttavuus. Myös suositettiin ohjelmassa saatujen oppien ja toimintatapojen systemaattista hyödyntämistä hallinnossa.

Arviointi 2015

Viimeisen, vuoden 2015 arvioinnin johtopäätelmät ovat seuraavat:

- Ohjelma on vahvistanut sähköisten palvelujen merkitystä julkishallinnossa.
- Tavoitteet saavutettiin, mutta hyödyt ovat odotuksia vähäisemmät.
- Useat ohjelmaan valitut palvelut vastasivat heikosti ohjelman tavoitteisiin.
- Ohjelmataason toiminnan merkitys ja hyödyt jäivät lopulta odotuksia vähäisemmiksi.
- Ohjelmaa johdettiin systemaattisesti, mutta suunnittelun ja raportoinnin prosessit olivat ylimitoitettuja.
- Ohjelman tavoiteasetanta ohjasi monitasoiseen yhteistyöhön, mutta yhteistyöstä saavutettavissa olevia hyötyjä ei saavutettu täysimittaisesti.
- Ministeriötaso ei useimmissa tapauksissa sovi kuntalaisten ja yritysten sähköisten palveluiden kehittämiseen.
- Ohjelmasta saavutettavissa olevien hyötyjen varmistamiseksi palveluiden omistajien tulee edelleen tehdä satsauksia palveluiden levittämiseen.

6 Ohjelman tulokset

6.1 Ohjelman tulokset hanketasolla

Ohjelman tuloksia voidaan tarkastella sekä hanke- että ohjelmatasolla. Jokaisen seitsemän hankkeen tulokset eriävät toisistaan niin paljon, että myös ne tulee tuoda esiin toisistaan erillisinä. Aloitamme tarkastelemalla hankkeiden tuloksia.

Hankkeille määritettiin hankekohtaiset tavoitteet esiselvitysvaiheessa, esiselvitykseen perustuvissa käynnistyspäätöksissä ja vuosittain tehdyissä rahoituspäätöksissä. Mikäli näissä määriteltyjä tavoitteita on olennaisesti jouduttu hankkeen edetessä muuttamaan, on muutokset käsitelty hankekohtaisesti hankkeen klusteriryhmässä ja ohjelman johtoryhmässä.

SADe-ohjelmaan hyväksytyille hankkeille asetettiin myös yhteiset kriteerit. Nämä kriteerit nivoutuivat Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukseen, jonka mukaan SADe-ohjelmassa toteutettavien palvelukokonaisuuksien tulee täyttää seuraavat valintakriteerit: asiakaslähtöisyys ja laatu, merkittävyys, poikkihallinnollisuus, tuottavuuspotentiaali, toteutuksen kustannustehokkuus, käynnistysvalmius ja toteutuksen nopeus, käyttöönottovalmius ja – kelpoisuus, säädösmuutosten tarve ja valmius niiden toteuttamiseen, yhteensopivuus julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurin kanssa sekä innovatiivisuus ja luovuus.

6.1.1 Yrityksen palvelukokonaisuus (YPK)

”Yrityksen palvelukokonaisuuden tavoitteena oli, että vuoden 2015 loppuun mennessä yrittäjyyttä uravaihtoehtona pohtivilla, yrityksen perustajilla, toimivilla yrityksillä ml. työnantajilla sekä työnantajina toimivina kotitalouksilla on käytössään entistä monipuolisemmat ja helppokäyttöisemmät sähköiset palvelut. Tarkoituksena oli tuottaa asiakaslähtöisiä, yhteiskäyttöisiä ja yhteisiä palveluita sekä työkaluja Yritys-Suomi -verkkopalveluun sekä siten lisätä sähköisten kanavien käyttöä.” (Loppuraportti, s. 1)

Hanke raportoi loppuraportissaan (s.1) tavoitteiden saavuttamisesta seuraavasti: ”Yritys-suomi.fi- verkkopalveluun on toteutettu yrityksen profiilin perusteella muokkautuva Oma Yritys-Suomi (myöhemmin tekstissä OYS) -palvelu, joka kokoaa yrityksen perustamiseen, toimivan yrityksen ja työnantamiseen liittyvät tietopalvelut, työkalut, yhteystiedot ja asiointipalvelut helposti käytettäväksi yhden luukun palveluksi hallitusohjelmassa (2011–2015) asetettujen tavoitteiden mukaisesti. OYS-palveluun on integroitu Asiantuntijahaku.fi:n profiilien tallentaminen ja muokkaustoiminnallisuudet sekä lisäksi tähän liittyvät haku-

toiminnallisuudet, yhteydenotto- sekä arviointimahdollisuus. Hankkeessa on toteutettu OYS –palvelun vastinpari yritysasiantuntijan ja –neuvojan Asiakaspalvelun Oma Yritys-Suomi (myöhemmin tekstissä AOYS)– työtila. AOYS-työtila mahdollistaa asiakkaiden henkilökohtaisen sähköisen palvelemisen, organisaatorajat ylittävän osaamisen kehittämisen sekä neuvontatiedon nopean ja reaaliaikaisen löytämisen sekä verkostomaisen työskentelyn. Hankkeessa on toteutettu rahoitusasioinnin yhteiskäyttöiset komponentit, jotka ovat mm. käyttäjän identiteetin vaihtaminen, lomakkeiden tallennuksen estäminen jne. Lisäksi on toteutettu luvanvaraisen toiminnan lupien hakeminen ja ilmoitusten tekeminen -ratkaisut.”

Katsomme myös tärkeäksi nostaa esiin määriteltyjen tavoitteiden lisäksi hankkeen aikana toteutuneet onnistumiset ja hyvät käytännöt (Loppuraportti, s.1):

- Asiakas- ja käyttäjälähtöinen palvelujen ja työkalujen kehittäminen;
- Sidosryhmäyhteistyön toimintamallit ovat rakentuneet
- Yhden luukun OYS – kokonaisuus on rakentunut (OYS, AOYS, ja verkostot)
- AOYS –työtilan käyttöönottokoulutusten konsepti, muutoksen läpivientiä varten rakennettiin kouluttaja-kouluttaja –konsepti sekä laaja koulutusmateriaali
- Aluerajat ylittävä yhteistyö, osaamisen jakaminen sekä koulutusten kautta syntyvä sitoutuminen yhteiseen työkaluun
- YS.fi (Yrityssuomi.fi) organisaatorajat ylittävien seudullisten sivustojen rakentuminen ja käyttöönotto (käyttöönottokonsepti)
- Rahoitusasioinnin yhteiskäyttöiset komponentit
- Markkinointi- ja viestintäkampanjassa syntyneitä materiaalia kuten videot, kuvat on mahdollista hyödyntää myös muissa viestintä- ja koulutustoimenpiteissä

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

OYS–palvelukokonaisuudessa (sisältäen AOYS–työtila ja Verkostotyökalu) tullaan hyödyntämään Palveluäylyä 1) haetaan tietoa esim. asiakastiedot, 2) välitetään tietoa esim. työtilat ja tehtävät Yrityksen palvelunäkymään. OYS- palvelukokonaisuus muodostaa jatkossa kirjautuneen käyttäjän koostenäkymän yritykselle. Rooli- ja valtuutuspalvelu ja KaPAN tunnistautumISRatkaisu otetaan käyttöön. Palkka.fi ja Ilmoitin/Jakelin –palvelut sisällytetään Yrityksen palvelunäkymään ja Palkka.fi on tunnistautumisen testipilotti.

Palvelujen käyttötiedot:

Lausunnotyökalu: (kevät 2015) noin 1800 tilausta ja noin 1500 valmista lausuntoa.

Oma Yritys-Suomi-palvelu: (syksy 2015) noin 16 990 loppukäyttäjää

Asiakaspalvelun Oma Yritys-Suomi-palvelu: (kevät 2015) noin 880 käyttäjää.

6.1.2 Rakennetun asumisen ja ympäristön palvelukokonaisuus (RYPK)

Hankkeen tavoitteena oli tuottaa rakennettuun ympäristöön ja asumiseen liittyviä lupa-, haku- ja tieto- ja analyysipalveluita sekä edistää niiden kehittymistä. Hankkeessa toteutettiin Asuntojen vuokratietopalvelu, Energiatodistuspalvelu, ARA:n korjaus- ja energia-avustusten määrärahojen käsittelypalvelu, jotka kaikki sijoitettiin ARA:an, lupa-asiointipalvelukokonaisuus Lupapiste, Harava-kyselypalvelu, Tarkkailija-vahtipalvelu, Liiteri-tietopalvelu sekä yleinen karttaliittymä. (RYPK loppuraportti, s.1)

Hanke raportoi loppuraporttissaan tavoitteiden saavuttamisesta seuraavasti (s.12)

”Tärkein onnistuminen hankkeessa on luonnollisesti hyvät käyttöönotetut palvelut, jotka ovat saaneet palkintoja ja kunniamainintoja niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Ansiokasta on myös se, että on luotu vientituotteita. Harava-kyselypalvelu on jo ollut käytössä Espanjassa, Sveitsissä ja Ruotsissa. Karttaliittymän avoin lähdekoodi on jo levinnyt melko laajasti käyttöön. Myös Lupapisteen avointa lähdekoodia on jo hyödynnetty muissa palveluissa.

Rakentamisen lupapalveluiden yhteydessä toteutettuja avoimia rajapintoja kaikkiin ympäristöministeriön toimialan tietojärjestelmiin voidaan pitää menestystarinana. Avoimet rajapinnat toteutettiin rakennusvalvonnan, poikkeusmenettelyiden, ympäristöluvituksen, yleisten alueiden luvituksen sekä kiinteistönmuodostuksen hakemuksille kaksisuuntaisina, mikä edistää osaltaan toimialan kokonaisarkkitehtuuria.”

Hyviä käytäntöjä on ollut hankkeen kehittämismallissa sekä hankintamallissa. Keskeistä kehitysmallissa on ollut kaikkien osaluolien mukana olo kehitystyössä, pilotointi tuotannossa, ketterä kehitys, ja vaihteittaiset käyttöönotot ”pieni pala kerrallaan”. Hankintamalli on perustunut kokonaistoimituksiin ja -palveluun ja siihen, että maksetaan ensisijaisesti vain tuloksista eikä työstä.”

Esimerkiksi hyvästä käytännöstä hanke nostaa esiin erityisesti Lupapisteen ”Public-Private-Partnership-mallisen (PPP-malli) kilpailutuksen. Tässä tilaaja maksaa kehityksen ja toimittaja vastaa ylläpidon ja käyttövaiheen kustannuksista. Kun IT-toimittaja osallistettiin myös kustannuksellisesti lopputuloksen laatuun, palvelun käyttöönottoihin ja levitykseen, palveluun saatiin lisäominaisuuksia, jotka olisivat hankkeen puitteissa jääneet toteutumatta. PPP-mallissa tilaajan lisäksi toimittajalla on suuri intressi hyvään lopputulokseen, koska se vaikuttaa suoraan palvelun tuottamaan liikevaihtoon tulevien vuosien aikana.

Onnistumisia ja hyviä käytäntöjä on hankkeen mukaan syntynyt sekä kehittämis- että hankintamallissa:

Kehittämismalli

- pilotointi tuotannossa käyttäjien kanssa
- kaikki osapuolet mukana kehitystyössä
- ketterästi pala kerrallaan tuotantoon
- toimiva kuntayhteistyö

Hankintamalli

- ostettiin tuloksia, ei työtä
- samalla rahalla enemmän aikaiseksi
- laaja resurssien ulkoistus
- hankinta kokonaistoimituksena ja -palveluna
- PPP-malli, jossa toimittaja osallistunut kehittämisen kustannuksiin

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

Rakentamisen lupapalvelut tulee hyödyntämään Palveluväylää hakiessaan tietoa niin kuntien kuin valtion hallinnon rajapinnoista ja tulee osaksi palvelunäkymää. Palvelussa vaihdetaan VETUMA KaPA-tunnistautumiseen. Harava—palvelu tulee mahdollisesti hyödyntämään Palveluväylää hakiessaan kuntien rajapinnoista tietoa ja palvelu tulee tarjolle palvelunäkymään. Puolesta asiointi huomioidaan suunnittelussa ja tunnistautumisratkaisu selvitetään suunnittelussa. Liiteri-palvelu tulee mahdollisesti hyödyntämään Palveluväylää hakiessaan kuntien rajapinnoista tietoa. Liiteri tulee tarjolle palvelunäkymään. Samoin huomioidaan suunnittelussa puolesta asiointi ja selvitetään tunnistautumisratkaisun käyttö. Energiatodistuspalvelu tulee tarjolle näkymään ja puolesta asiointi huomioidaan suunnittelussa ja selvitetään tunnistautumisratkaisu suunnittelussa. Asuntojen vuokrat –palvelu tulee tarjolle palvelunäkymään. ARA-tukien haku tulee tarjolle palvelunäkymään ja puolesta asiointin ja tunnistautumisen ratkaisuja selvitetään. Tarkkailija-palvelu tulee tarjolle palvelunäkymään. SADe karttaliittymä hyödyntää Palveluväylän avulla mahdollisesti paikkatietoa rajahapinnoista. MML suunnittelee karttaliittymää palvelunäkymään.

Palvelujen käyttötiedot, esimerkkinä Lupapiste:

- 56 kuntaa käyttää hakemuspalvelua
- 39 kuntaa avaamassa hakemuspalvelun
- 299 kuntaa antaa neuvontapalvelua
- Vuonna 2015 palvelussa on tehty lähes 20 000 lupahakemusta

6.1.3 Oppijan palvelukokonaisuus

Hanke raportoi loppuraportissaan hankkeen tavoitteista seuraavasti (s.1): ”Oppijan verkopalveluissa on rakennettu ja rakennetaan hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen sähköistä sivistyskeskusta. Hankkeen tavoitteena on tuottaa kattavasti opiskelua ja siihen hakeutumista, oppimista ja urasuunnittelua tukevia palveluita elinikäisen oppimisen periaatteella. Palvelujen käyttäjä voi olla koulutukseen hakeutuja, opiskelija, perhe, toinen oppilaitos tai koulutuspalvelun tuottaja, yritys ja muu työelämän organisaatio, julkishallinto tai kansalaisyhteiskunnan toimija.

Kehittämishankkeen tavoitteena on ollut asiakaslähtöinen, yhtenäinen ja kustannustehokas palvelukokonaisuus, joka syntyy olemassa olevista ja kehitettävistä uusista palveluista sekä niiden tuottamista tukevista tietojärjestelmistä. Palveluiden sisältö ja niiden saatavuus ovat valtakunnallisesti yhdenmukaiset ja tasa-arvoiset.”

Hanke raportoi loppuraportissaan (s.38-42) vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta eri sidosryhmien näkökulmista: kansalainen, elinkeinoelämä ja työmarkkinat, opetuksen ja koulutuksen järjestäjät ja viranomaisten sekä toiminnan ohjaajien näkökulmasta. Suurin osa asetetuista tavoitteista on saavutettu.

Hanke raportoi loppuraportissaan (s. 54) keskeiseksi onnistumiseksi sen, ”että suurten hakujen ja opiskelijavalintapalveluiden kokonaisuus toteutui ja tavoitteet saavutettiin annettussa tiukassa aikataulussa. Eri sektoreiden palvelut koottiin yhteen ja muutettiin tarvittaessa toimintatapoja ja toimintamalleja ja jopa kompromisseja löytäen.”

Hanke korostaa loppuraportissaan (s. 54) tehdyn viitearkkitehtuurityön vaikuttavuutta. Tehty työ on tärkeää ja ”sen jalkautuspaketti osoittaa opetushallinnon kykyä uudistaa ja digitalisoida opetustoimintaa kestäväälle pohjalle.” Viitearkkitehtuurityöllä on otettu iso askel, mutta työtä on jatkettava. Myös hanke korostaa riittävän jalkautuksen tuen ja jatkuvasta dialogin tärkeyttä koulutustoimijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa. Kuten hanke toteaa, muutokset edellyttävät hallinnolta uudenlaista osaamista ja kykyä muuttaa omaa organisaatiotaan joustavasti. Hankkeessa tehty arkkitehtuurityö on luonut pohjan ja siitä on hyvä jatkaa.

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

Organisaatitiedot (koulutustoimijat, oppilaitokset), ratkaistava viedäänkö open data palveluväylään. Voi toimia palvelutietovarannossa palveluntarjoajana.

Puolesta asiointin ja tunnistautumisen ratkaisujen hyödyntäminen Opiskelijavalintarekisterissä vaatii selvittämistä. Samoin on vielä selvitettäviä asioita Oppijan henkilökohdalliset palvelut/oma opintopolku, Todennetun osaamisen rekisteri ja Viestinvälityspalvelu suhteessa palvelunäkymään ja tunnistautumisratkaisujen tai puolesta asiointin ratkaisujen käyttöön. Koulutustarjontavarannon ja Koodistopalvelun osalta ratkaistava viedäänkö open data Palveluväylään.

Palvelujen käyttötiedot, esimerkkinä opintopolku.fi:

- Keskimäärin 388 000 käyntiä/ kk 1.-30.11.2015
- Kävijäennätys 76 602 uniikkia käyntiä/ vuorokausi ja 285 327 yksilöllistä sivunavausta
- Yhteensä yli 4,2 miljoonaa käyntiä ja 17,1 miljoonaa yksilöllistä sivunavausta

6.1.4 Osallistumisympäristön palvelukokonaisuus

Hanke raportoi loppuraportissaan hankkeen tavoitteista seuraavasti (s.10): ”Osallistumis- ympäristö-hankkeen tavoitteena on ollut:

- tuottaa verkko-osallistumisen menetelmät ja kanavat, joiden välityksellä kansalaiset voivat ilmaista mielipiteensä valmisteltavana olevista asioista, käydä punta-roivaa (deliberatiivista) keskustelua, nostaa omia näkökulmiaan ja teemojaan esille yhteiskunnallisessa keskustelussa, valmistelussa ja päätöksenteossa sekä saada vaikuttamisen kokemuksia ja elämyksiä. (lähde: SADe-hankkeen loppuraportti)
- tarjota käyttäjille helppokäyttöinen ja heidän omiin tarpeisiinsa räätälöitävissä oleva palvelukokonaisuus, jonka sisältöjä ja sovelluksia voi julkaista ja käyttää myös muissa verkkopalveluissa. (lähde: projektin asettamispäätös)

Lisäksi hankkeen tavoitteena on ollut pilotoida ja ottaa käyttöön osallistumisympäristön toteutettavat palvelut. Hankkeessa on toteutettu viisi verkkopalvelua: demokratia.fi, kansalaisaloite.fi, kuntalaisaloite.fi, lausuntopalvelu.fi ja otakantaa.fi. Lisäksi hankkeessa on toteutettu opetus- ja kulttuuriministeriön erillisrahoituksella nuortenideat.fi-palvelu.”

Hanke raportoi loppuraportissaan (s.13) hankkeen keskeisimmäksi onnistumiseksi palvelukokonaisuuden (demokratia.fi; kansalaisaloite.fi; kuntalaisaloite.fi; lausuntopalvelu.fi; otakantaa.fi ja nuortenideat.fi) valmistuminen ja käyttöönotto asetetussa aikataulussa. Ymmärrettävästi ja toivotusti palvelukokonaisuus on herättänyt kansainvälistä kiinnostusta, joka on ollut omiaan nostamaan Suomen asemaa e-demokratiatilastoissa.

Hanke katsoo loppuraportissaan (s. 14) parhaat käytäntönsä olevan hyvät hankeviestintään liittyvät käytännöt. Hanke listasi seuraavat hyvät käytännöt:

- Avoimet koulutustilaisuudet ministeriöille ja kunnille
- Palveluiden esittely- ja markkinointimateriaalit (esitteet, läppäritarrat, roll-up, beachflag, ppt-pohjat, kynät, stressipallot, urheilujuomapullot)
- Mukanaolo isoissa tapahtumissa: Kuntamarkkinoilla, Avoin Suomi -tapahtumassa, Demokratiapäivässä, Suomi Areena -tapahtumassa ja kuntien verkkoviestintäpäivillä.
- Koulutusaineisto ja järjestetyt koulutukset kohderyhmittäin
- Materiaalipankki otakantaa.fi-blogiin, josta löytyy mm. palveluiden logot, demokratia.fi-bannerit ja graafiset ohjeistukset
- Sosiaalisen median hyödyntäminen hankeviestinnässä (blogi, Facebook, Twitter, Youtube).
- Valtakunnallinen markkinointikampanja

Hankkeen viestintä on ollut onnistunutta ja tuottanut paljon tulosta. Hankkeessa on viimeiset vuodet ollut yksi henkilöresurssi, joka keskittyi pelkästään viestintään ja koulutukseen. Tästä kerättiin paljon hyviä kokemuksia ja olisi hyvä asia, jos viestintään on mahdollista panostaa samalla mitalla myös jatkossa.

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

Lausuntopalvelu.fi, Otakantaa.fi, Kansalaisaloite.fi ja Kuntalaisaloite.fi liitetään Palveluväylään, Palvelutietovarantoon ja palvelunäkymiin. Demokratia.fi –palvelua ei liitetä näihin, koska ei ole varsinainen asiointipalvelu, mutta tietoa tarjotaan rajapintojen kautta. Puolesta asiointi ja uusi tunnistautumISRatkaisu tullaan ottamaan käyttöön Lausuntopalvelussa, ja uusi tunnistautumISRatkaisu myös molemmissa aloitepalveluissa.

Palvelujen käyttötiedot:

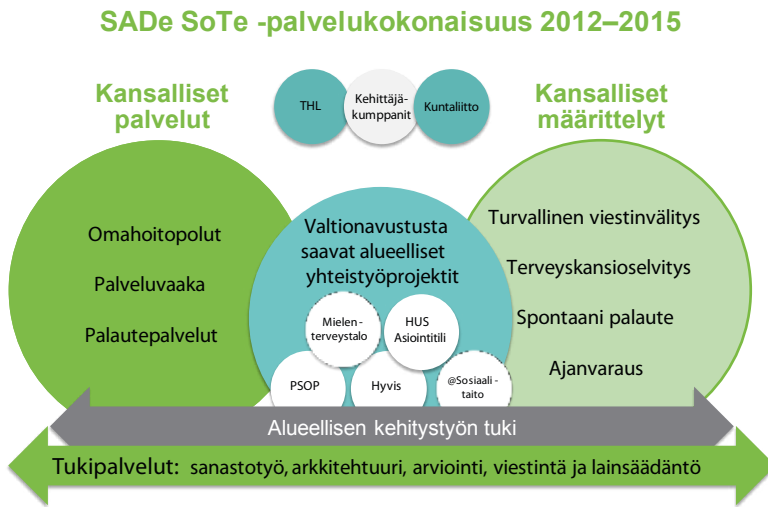
- Otakantaa.fi 15 000 kävijää/ kk, yli 300 hanketta
- Kansalaisaloite.fi 200 000 kävijää/ kk, yli 400 aloitetta
- Kuntalaisaloite.fi 20 000 kävijää kuukaudessa, yli 1000 aloitetta, mukana n. 200 kuntaa
- Lausuntopalvelu.fi 2000 kävijää/ kk ja yli 250 organisaatiota.

6.1.5 Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus

Hanke raportoi loppuraportissaan hankkeen tavoitteista seuraavasti (s.4): ”Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuuden tavoitteena on ollut kehittää ja ottaa käyttöön toimintakäytäntöjä ja näissä hyödynnettäviä sähköisiä palveluja, jotka tukevat kansalaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, palvelun valintaa ja siihen hakeutumista, parantavat kansalaisen osallistumismahdollisuuksia palvelujen suunnitteluun sekä tehostavat kansalaisen ja palveluyksikön ammattilaisen välistä vuorovaikutusta.” Valitut asiakaspainopistealueet sähköisten asiointipalvelujen kehittämiselle olivat:

- Lapsiperheiden terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy
- Ikäihmisten terveyden ja hyvinvoinnin sekä toimintakyvyn edistäminen koko palveluketjussa
- Valtimosairauksien ehkäisy
- Päihde- ja mielenterveys

Hankkeen sisältö oli ajoittain vaikeasti hahmotettava ja kokonaisuuden sisältö on visualisoitu selkeästi seuraavaan kuvaan:



Hanke toteaa loppuraportissaan asetettujen tavoitteiden toteutuneen kohtuullisen hyvin (s. 16). Hankkeen tuotoksien käyttöönoton ja jatkuvuuden varmistaminen on riippuvainen päätöksistä, jotka tehdään myöhemmin, mutta hankkeessa on pyritty varmistamaan jatkuvuus eri toimin. Tuotetut palvelut ja määritykset on kytketty suunniteltuihin toimiin ja jos suunnitelmat toteutuvat, palveluiden jatkuvuus on varmistettu.

Hanke raportoi viimeisessä johtoryhmän käsittelyssään opeiksi seuraavat asiat:

- Henkilöstövaihdoksiin on varauduttava paremmin
 - Osa hankehenkilöstöstä olisi hyvä rekrytoida talon sisältä jatkuvuuden turvaamiseksi.
- Kehittäminen nivottava paremmin organisaation visioon ja pysyvään toimintaan.
 - Juurrutus suunnitelma tehtävä organisaation johdon kanssa heti hankkeen alkaessa
- Taloushenkilöstöä organisaatiosta palkattava hankkeeseen, talousseuranta ym. on riski jos tehdään oman työn ohessa
- Aikataulut mietittävä tarkemmin: ei voida kehittää samaan aikaan kansallista ratkaisua ja alueellista ratkaisuja, jotka hyödyntävät toinen toisiaan
 - Sama koskee arkkitehtuuritasoa
- STM:n ja THL:n yhteistyö on ollut hedelmällistä
 - Erittäin hyvää yhteistyötä tehty erityisesti hankkeen alkuvaiheessa esim. tiettyjen toimintamallien suunnittelussa
- Kansallisten palveluiden, määritysten ja kehittäjäkumppanien palveluiden lopputuotokset olisi pitänyt sitoa selkeämmin sähköisten palveluiden jatkokehittämiseen

Erityisesti mahdollisuus kehittää sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyötä on ollut tärkeä ennakoimaton hyöty hankkeesta. Sujuva yhteistyö näiden kahden tason välillä on kriittistä sosiaali- ja terveysalan palvelujen kehittämisessä myös jatkossa, joten toivottavasti löydetyistä hyvistä yhteistyön käytännöistä ei luovuta SADe-ohjelmakauden päätyttyä. Siitä huolimatta, että hankkeen toteutuksen myötä on löydetty hyviä yhteistyökäytäntöjä, STM:n ja THL:n on tärkeää jatkossakin kehittää yhteistyötään.

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

Varmistettu Palveluhakemiston hyödyntäminen Palvelutietovarannossa. Omahaopolut kuvataan Palvelutietovarannon sähköiseen kanavaan. Seurattu etenemistä ja otettu huomioon palvelujen jatkokehityssuunnitelmissa.

Palvelujen käyttötiedot:

- Omahaopolut :käynnit 06-11/2015 keskimäärin 94 955/ kk
- Käyttäjää 33 758 marraskuun loppuun mennessä
- Neuvolakysely pilotoitiin suurissa kaupungeissa 2012 ja keskisuurissa kunnissa 2013. Koko maassa (Ahvenanmaa pois lukien) kysely toteutettiin lokakuussa 2014 (>vastauksia 11 819 kpl).
- Suun terveydenhuollon kysely pilotoitiin suurissa ja keskisuurissa kunnissa marraskuussa 2014 ja koko maassa kysely tullaan toteuttamaan 2016. Vastauksia vuonna 2014 oli 11 559 kpl.
- Terveysasemien vastaanottojen kysely pilotoidaan 2016 ja toteutetaan koko maassa 2018.

6.1.6 Etäpalvelut

Hanke kertoo tavoitteista loppuraportissaan seuraavasti (4): ”Ohjelman tavoitteena oli tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia sähköisiä palvelukokonaisuuksia kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön. Lähtökohtana on asiakkaan palvelutarpeiden toteuttaminen elämänkaaren eri vaiheissa ja tilanteissa hallinnonaloista ja organisaatioiden rajoista riippumatta. Etäpalveluhankkeen tarkoitus ja tehtävä oli luoda määritelty ja tuotteistettu etäpalvelukonsepti, jonka avulla voidaan saattaa mahdollisimman suuri määrä julkisia palveluja asiakkaiden saataville. Hankkeessa suunniteltavia etäpalvelukanavia oli kaksi: Yhteis palvelupisteiden ja Asiointipisteiden yhteydessä olevat Etäpalvelupisteet ja loppukäyttäjän omat vakioimatotomat päätelaitteet, eli nk. kotikäyttö.”

Hanke teki etäpalvelun käyttöönottoa varten käsikirjan, teknologiakatsauksen ja vaatimusmäärittelyn. Hanke teki myös esityksen kotikäyttöratkaisun toteutuksen jatkotoimenpiteistä. Hankkeessa toteutettiin myös ajanvarausjärjestelmä valtakunnalliseen käyttöön.

Alkuperäiset tavoitteet muutettiin ohjelman aikana, koska alkuperäiset tavoitteet osittain vanhentuivat ja osittain eivät enää vastanneet sen hetken tilannetta. Toimintaympäristö oli muuttunut ja siksi hankkeen alkuperäisiä tavoitteita jouduttiin tarkistamaan keväällä 2014. Lopputuloksena oli kolme laajaa tavoitetta. Hankkeen tuli vakiinnuttaa etäpalvelutarjonta 54 Yhteispalvelupisteeseen, joissa on etäpalvelun mahdollistavat laitteet ja määrittellä Etäpalveluhankkeen pilottien kokemusten perusteella konsepti ja etenemissuunnitelma palvelupisteiden laajentamiseksi. Toisena tavoitteena oli tuottaa kotikäyttöratkaisusta vaatimusmäärittely, jonka pohjalta voidaan tehdä esitys kotikäyttöratkaisun toteutuksen jatkotoimenpiteistä. Kolmantena hankkeen tavoitteena oli tuottaa etäpalvelun hallinta- ja rahoitusmalli hankkeen jälkeiselle ajalle.

Etäpalvelun vakiinnuttaminen ei valmiusasteauditoinnin mukaan valmistunut täysin (konsepti laajentumista varten, videojärjestelmän muutos ohjelmistopohjaiseksi sekä siirtyminen Sharepoint-kalenterista Ajanvarausjärjestelmäksi). Kotikäyttöratkaisu valmistui valmiusasteauditoinnin mukaan täysin. Tällä tarkoitetaan kotikäyttöratkaisun käyttöön-oton käsikirjaa, vaatimusmäärittelyä sekä teknologiaraporttia.

Esitys jatkotoimenpiteistä (lyhyen aikavälin tavoite 2016-2018, pitkän aikavälin tavoite 2019- sekä jatkotoimenpide-esityksen toteutuminen) valmistui auditoinnin mukaan täysin, lukuun ottamatta jatkotoimenpiteiden toteutumista.

Hanke raportoi keskeisistä onnistumisista seuraavasti (s. 23): ” Etäpalveluhanke on onnistunut toiminnallaan lisäämään tietoisuutta uuden palvelukanavan mahdollisuuksista tuottamalla erilaisia tutkimuksia, selvityksiä, määrittelyjä sekä tiedottamalla niiden tuloksista laajalle kohderyhmälle. Hanke on verkostoitunut laajasti ja pystynyt tätä kautta vaikuttamaan kuntien ja valtion palveluntuottajien asenteisiin sekä suhtautumiseen uudenlaisen palvelukanavan ja teknologian käytössä.

Hanke on ottanut käyttöön kokeilukulttuurin (kotikäyttökokeilut) ja saanut tätä kautta runsaasti tietoa etäpalvelun käyttöönoton mahdollisuuksista palveluntuottajien, käyttäjien sekä teknologian näkökulmasta. Lisäksi hankkeessa toteutettujen väestötutkimusten avulla on saatu tietoa kansalaisten käyttötottumuksista ja niiden muutoksesta sekä asenneilmapiiristä. Kotikäyttökokeiluista ja väestötutkimuksista saatua informaatiota kyetään hyödyntämään myös tulevaisuudessa hankkeen jälkeen sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Yhteistyössä eri toimijoiden kanssa (Asiointipisteet, kunnat, valtion toimijat) on kyetty kokeilemaan erilaisia tapoja tuottaa palvelua kansalaisille uudella tavalla.

Hankkeessa tuotettiin ajanvarausjärjestelmä julkiseen hallintoon sekä verkkokoulutusympäristö Asiointipisteitä varten. Näitä voidaan hyödyntää laajasti myös hankkeen päätymisen jälkeen.

Hankkeessa on myös aktiivisesti osallistuttu Tieken (Tietoyhteiskunnan kehittämisskeskus) yhdistetyn viestinnän foorumin työskentelyyn. Foorumi on perustettu luomaan yhteisiä käytäntöjä nykyaikaisten yhdistettyjen viestintäratkaisujen käyttöön. Foorumin jäseniä ovat sekä julkisen hallinnon että yksityisen sektorin tilaajat ja teknologiatoimittajat. Sen kautta on voitu vaikuttaa esimerkiksi yhteisen termistön luomiseen ja teknologisten ratkaisujen yhteentoimivuuden parantamiseen. Foorumi tuottaa katsauksen yhdistetyn viestinnän tulevaisuudesta, jota hankkeessa on hyödynnetty.” (Etäpalvelut-loppuraportti, s. 23).

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

Hankkeessa on selvitetty mahdolliset linkittymisen kohdat kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman kanssa. Selvitykset ovat vielä käynnissä ajanvarauksen jatkoehdyntämisen osalta. Etäpalvelu on huomioitu yhtenä palvelukanavana Palvelutietovarannossa.

Palvelujen käyttötiedot:

- Etäpalvelu on käytössä 58 yhteispalvelu- ja asiointipisteessä kuudessa eri maakunnassa. Palvelujaan etäpalveluna tarjoavat TE-toimistot, maistraatit, Kela, oikeusapu, Verohallinto ja osittain kunnat.

6.1.7 Kansalaisen yleisneuvontapalvelu

Hanke raportoi tavoitteensa seuraavasti: ”Kansalaisen yleisneuvontapalvelu – hankkeen tarkoitus ja tehtävä oli rakentaa kansalaisille suunnattu julkisen hallinnon yleisneuvontapalvelu. Hankkeessa tuli rakentaa palvelu, joka vastaa asiakkaan palvelutarpeisiin elämänkaaren eri vaiheissa ja tilanteissa hallinnonaloista ja organisaatioiden rajoista riippumatta. Palvelun tavoitteena on helpottaa kansalaisten asiointia julkisissa palveluissa sekä tukea sähköisten palveluiden käyttöä.” (Yleisneuvontapalvelu-loppuraportti, s. 6)

Niin toiminnalliset, laadulliset, taloudelliset kuin aikataulullisetkin tavoitteet hankkeessa toteutuivat (s.22):

Toiminnalliset tavoitteet:

- Palvelujen tarjoaminen voimassa olevan palvelulupauksen mukaisesti
- Neuvonnan tarjoaminen kansalaisten odotusten mukaisessa laajuudessa
- Julkisen hallinnon laaja mukana olo ja sitoutuminen määriteltäviin toisen asteen palveluprosesseihin
- SADe-ohjelman kriteerien ja toimintamallien huomioiminen

Loppuraportin mukaan palveluun on tullut kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana yhteensä lähes 50 000 yhteydenottoa, joista suurin osa (n. 90 %) koskee julkisia palveluita. Tämän perusteella voidaan päätellä, että palvelun tarkoitus on kansalaisten keskuudessa ymmärretty hyvin. (s. 23)

Laadulliset tavoitteet

- Järjestelmäkokonaisuuden luotettavuus
- Asiakas/käyttäjätyytyväisyys (kansalaiset ja virkamiehet)
- Asiakasvaikutukset (palvelun saavutettavuus ja laatu)

Loppuraportin mukaan laadulliset tavoitteet täyttyivät (s. 28): Järjestelmien toiminnallisuus Kansalaispalvelujen vaatimusten kannalta on varsin hyvä. Hallinta- ja raportointiominaisuudet järjestelmässä ovat tarpeisiin nähden varsin riittävät. Omaehtoista raportointimahdollisuutta ei ole, mutta toistaiseksi vakioraportointiominaisuudet ovat riittä-

neet. Kansalaisneuvonta.fi on palvelun esittelysivusto kansalaisille. Se on toteutettu Suomi.fi-alustalle ja on ollut lähes 100 %:sti käytettävissä koko palvelun ajan. Neuvontapalvelun asiakastytyväisyyskysely teetettiin vuosina 2014 ja 2015. Vuoden 2014 kyselyyn vastanneista suurin osa kaikista vastaajista piti palvelua hyvin tai erittäin hyödyllisenä (84,5 %). Samoin vuoden 2015 kyselyn mukaan vastanneista 84 prosenttia piti palvelua hyvin tai erittäin hyödyllisenä. (Loppuraportti, s. 28)

Hanke nostaa loppuraportissaan esiin myös vaikuttavuustavoitteen (s. 32): Palvelun yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulee esiin kun tarkastellaan, kuinka palvelu onnistuu vaikuttamaan kansalaisten kokemukseen julkisten palveluiden käytössä ja toisaalta helpottamaan sitä. Tällöin vaikuttavuutta voidaan mitata asiakastytyväisyyden kautta, joka Kansalaisneuvonnan osalta on erittäin hyvä. Lisäksi vaikuttavuutta voidaan mitata mm. tarkastelemalla palveluun tulevien yhteydenottojen määrää, laatua ja sisältöä. Suurin osa (ka n. 90 %) palveluun tulevista yhteydenotoista liittyy julkisen hallinnon palveluihin, sähköisiin palveluihin ja niiden käyttöön. Yhteydenottojen määrä on kasvanut läpi palvelun olemassaolon ajan kun palvelun tunnettuus on lisääntynyt. Tunnettuus vuoden 2015 lopun tietojen mukaan on 23 % (Lähde: Taloustutkimus syyskuu 2015). Tunnettuuden ja palvelun käytön lisääntyessä palvelun vaikuttavuuden voidaan olettaa kasvavan. (Loppuraportti, s.32)

Suhde Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin:

Palvelunäkymän käyttäjien tuki annetaan Kansalaisneuvontapalvelusta. Palvelunäkymän kautta voi ottaa yhteyttä Kansalaisneuvontaan, josta voi kysyä myös yleisiä julkiseen hallintoon ja palveluihin liittyviä kysymyksiä.

Palvelujen käyttötiedot:

- Palveluun tulee keskimäärin 3000 – 4000 yhteydenottoa kuukaudessa. Hieman yli puolet näistä tapahtuu puhelimitse ja loput yhteydenotoista tulevat sähköisesti (sähköposti, sähköinen lomake, tekstiviesti).
- Kansalaisneuvonta.fi -sivustolla vierailee normaalisti kuukausittain 5000 -10 000 kävijää.

6.2 Ohjelman tulokset ohjelmatasolla

SADe-ohjelma on ollut pitkäkestoinen ja lajissaan ensimmäinen kokonaisvaltainen ja valtakunnallinen, keskitetysti rahoitettu ja koordinoitu, valtion ja kuntien yhteinen sähköisten palvelujen kehittämisohjelma Suomen julkisessa hallinnossa. Ohjelmatoimijat ovat toteuttaneet kokeilukulttuuria ja digitalisaatiota eli toiminnan ja prosessien uudistamista jo kauan ennen kuin teemasta on puhuttu nykyisenkaltaisella painoarvolla. Ohjelman tuloksilla ja opeilla on paljon annettavaa kansalliseen palveluarkkitehtuuriin, digitalisoinnin periaatteisiin ja uusiin digihankkeisiin.

Ohjelman ykköstehtävänä on ollut sille asetettujen tavoitteiden ja menettelytapojen mukaisesti toteuttaa sähköisen asioinnin palvelukokonaisuushankkeet Osallistumisym-
päristö, Oppijan palvelukokonaisuus, Rakennettu ympäristö ja asuminen -palvelukoko-
naisuus, Yrityksen palvelukokonaisuus ja Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus sekä
erillishankkeet Kansalaisen yleisneuvontapalvelu ja Etäpalvelut.

Kaikki nämä hankkeet vietiin yhdessä maaliin ja ne toteuttivat niille asetetut tavoitteet
aikataulussa ja budjetissa. Ohjelman hankkeista valmistui yhteensä 42 sähköistä yhteentoi-
mivaa ja asiakaslähtöistä palvelua kansalaisten, yritysten ja viranomaisten itsensä käyttöön.
Palvelujen käyttäjät on otettu mukaan palvelujen rakentamiseen asiakasraatien, palauteky-
selyjen, testausten ja sosiaalisen median avulla. Palveluissa on huomioitu molemmat kan-
salliset kielet, tehty runsaasti avoimen lähdekoodin toteutuksia, varmistettu mahdollisim-
man hyvä tietosuoja- ja turva, huolehdittu esteettömyydestä, ICT:n ympäristövaikutusten
huomioimisesta sekä vuorovaikutuksesta käyttäjien ja markkinoiden kanssa.

Muutamina esimerkkeinä SADe-palvelujen käytöstä ja levinneisyydestä voidaan todeta
(tilanne 12/2015): Opintopolku.fi -palvelussa on ollut yhteensä yli 4,2 miljoonaa käyntiä
ja 17,1 miljoonaa yksilöllistä sivunavausta. Kansalaisaloite.fi -palvelussa on 200 000 kävi-
jää kuukaudessa, ja sen avulla on tehty jo yli 400 kansalaisaloitetta. Lupapiste.fi -palvelun
hakemuspalvelua käyttää 56 kuntaa, ja vuonna 2015 palvelussa on tehty 20 000 lupahake-
musta. Oma Yritys-Suomi -palvelulla on noin 17 000 käyttäjää. Omahoitopolut.fi -palve-
lulla on noin 95 000 käyntiä kuukaudessa. Etäpalvelu on käytössä 58 yhteispalvelu- ja asi-
ointipisteessä kuudessa eri maakunnassa. Kansalaisneuvonta-palveluun tulee 3000-4000
yhteydenottoa kuukaudessa, ja sen sivustolla vieraillee kuukausittain 5000-10 000 kävijää.

Ohjelman toteutus ja käytössä ollut kehittämisrahoitus on lisännyt poikkihallinnol-
lista yhteistyötä ja kehittämistä yli organisaatorajojen. Erillisistä pienistä hankkeista voi-
tiin siirtyä laajempiin ja aikaisempaa vaikuttavampiin hankekokonaisuuksiin. Palvelujen
kehittämiseen, projektityöskentelyyn, hankintoihin, avoimeen lähdekoodiin, yhteentoimi-
vuuteen ja asiakaslähtöisyyteen liittyvä osaaminen on vahvistunut. Palvelujen toteuttami-
nen on työllistänyt merkittävästi erikokoisia ict-taloja.

Toteutettujen palvelujen lisäksi ohjelmassa tehtiin useita esiselvityksiä hyödynnettäväksi
muissa hankkeissa, esimerkkinä näistä sähköinen äänestäminen, asunto-osakerekisteri,
rooli- ja valtuuspalvelu ja yrityksen asiointitili. Hankkeissa toteutetut avoimen lähdekoodin
dokumentaatio ja komponentit ovat hyödynnettävissä myös muihin tarkoituksiin. Avoi-
men lähdekoodin toteutukset osoittavat, että yhteisiä palveluja on mahdollista toteuttaa
kustannustehokkaasti.

Yhteistä sähköisen asioinnin infrastruktuuria ja tukipalveluja ei ohjelma tuottanut.
KaPA-ohjelman tehtävänä on tuottaa sähköinen infrastruktuuri joka mahdollistaa myös
SADe-palvelujen ylläpidon ja jatkokehityksen elinkaaren sekä kokoa palvelut näkyymiin
yhden luukun periaatteen mukaisesti.

Tähän taulukkoon on koottu hankkeiden vastuutahojen ilmoittamat, vastuutahojen tilinpäätösten ja Valtion raportointipalvelu Netran mukaiset toteumatiedot SADe-ohjelman määrärahojen käytöstä. Käyttötietoihin on sisällytetty myös ohjelmassa käytössä olleen asiakaskäyttöönoton tuen toteumatiedot. Taulukon alaosan peruutetut määrärahat vuosina 2012-2014 tarkoittavat määrärahoja, jotka pääsivät vanhenemaan eräissä hankkeissa. Vuosina 2013-2015 määrärahojen käyttö on suurempaa kuin näiden vuosien myönnetty määrärahat, koska käytössä on ollut myös aikaisempina vuosina myönnettyä määrärahaa. Käyttämättä jääneistä ja peruutetuista määrärahoista ehdotetaan vuoden 2016 toisessa lisätalousarviossa palautusta takaisin kuntien valtionosuuksiin.

7.2 Ennakoidut hyödyt

Nostena hankkeiden kustannus-hyötylaskelmista alla esimerkkejä tuotettavasta rahallista hyödystä:

- Arviot ennakoituista rahallisista hyödyistä ovat riippuvaisia palveluprosessien tehostamisesta ja palvelun käyttöönoton laajuudesta. Laskennallisten rahallisten hyötyjen summat eivät ole ulosmitattavissa leikkauksina, koska kyse on laskennallisista säästöistä, joihin sisältyy laskennallinen rahallinen säästö mm. kansalaisen matkustamisen vähentyessä. Tässä arviot hankkeiden rahallisista hyödyistä yhteensä vuosittain:
 - 2016: 28 390 966 euroa
 - 2017: 67 610 376 euroa
 - 2018: 111 117 010 euroa
 - 2019: 146 564 987 euroa
 - 2020: 169 682 317 euroa
 - 2021: 177 228 002 euroa
- Säästöt koostuvat esimerkiksi suoritteista ja tulevista kustannussäästöistä
 - esimerkkejä suoritteista
 - Opintohallinnon automatisoidut palvelut (Opintopolku.fi)
 - Siirtyminen koulutuksen järjestäjien välillä (Opintopolku.fi)
 - Oppijan omat palvelut (Opintopolku.fi)
 - Lausuntopalvelun tehostuminen (Lausuntopalvelu.fi)
 - Kunnan päätöksen uudelleenvalmistelun väheneminen (Kuntalaisaloite.fi)
 - Valmisteltavien asioiden kommentoinnin tehostuminen (Otakantaa.fi)
 - Rakentamisen lupien ennakkoneuvottelu – yhteydenottojen tehostuminen (Lupapiste.fi)
 - Paikallisviranomaiset ja muut tahot teettävät karttapohjaiset kyselyt sähköisesti (eHarava.fi)

- Kansalaiset seuraavat elinympäristönsä kehittämistä (eTarkkailija.fi)
- Virheellisten hakemusten määrä vähenee (YritysSuomi.fi)
- Yrityksen perustamisen sähköisesti (YritysSuomi.fi)
- Toimivan yrityksen sähköiset palvelut (YritysSuomi.fi)
- Verokorttien suorasiirtopyyntö (Palkka.fi)
- Opi.palkka.fi (Palkka.fi)
- Tietojen siirtyminen verotiliasiakkuudessa (Palkka.fi)
- Mielenterveysongelman varhaisvaiheen tunnistaminen (Mielenterveystalo.fi)
- Palvelusetelin myöntäminen ja käsittely (Palveluseteli)
- Sydäninfarktien ennaltaehkäisy (Omahoitopolut.fi)
- Asiointipisteen etäpalvelujen käyttö (Etäpalvelut)
- Väärään paikkaan soittojen väheneminen (Kansalaisneuvonta.fi)
- Käyntiasioinnin väheneminen (Kansalaisneuvonta.fi)
- Poliisiin ajanvarauspuhelujen väheneminen (Kansalaisneuvonta.fi)
- esimerkkejä tulevista kustannussäästöistä
 - Kelan päällekkäisten tietovarantojen poistuminen (Opintopolku.fi)
 - Hajautetut vaikuttamisen välineet jäävät pois (Otakantaa.fi)
 - Rakennuslupahakemuksen käsittely (Lupapiste.fi)
 - Asiakaspalvelun työtila (tiedon jakaminen organisaation rajojen yli) (YritysSuomi.fi)
 - Kansalaisen palvelunäkymän tukipalvelu (Kansalaisneuvonta.fi)
- Hankkeet arvioivat myös palvelujen laadullisia hyötyjä
 - Yrityksen palvelukokonaisuus:
 - Yrityksen palvelut saavutettavissa ajasta ja paikasta riippumatta (YritysSuomi.fi)
 - Manuaalisten työvaiheiden väheneminen pienentää tuotantokustannuksia ja parantaa työmotivaatiota (YritysSuomi.fi)
 - Asiakkaan keinot saada opastusta laajenevat (YritysSuomi.fi)
 - josta Työnantajaveloitteet -osahanke:
 - ▷ Pientyönantajat voivat hoitaa työnantajaveloitteisiin liittyvät toimet vaivattomasti ja vähin kustannuksin
 - ▷ Työnantajaveloitteiden selkeä kokoaminen helpottaa niiden hoitamista
 - ▷ Palveluiden laatu ei ole riippuvainen ajasta eikä sijainnista
 - Rakennetun asumisen ja ympäristön palvelukokonaisuus:
 - Määrämuotoinen ja ohjeistettu tietojen keruu vähentävät virheiden mahdollisuutta, lisäselvitysten / korjausten tarvetta

- Kartalla visualisointi helpottaa vaikeidenkin asioiden hahmottamista
- Vahtipalvelut helpottavat asiakkaan mahdollisuuksia seurata asioiden tilaa
- Oppijan palvelukokonaisuus:
 - Järjestelmämäärän vähentäminen
 - Tiedon tuottamisprosessien tehostuminen
 - Prosessien näkyvä hoitaminen mahdollistaa asioiden yhdessä tekemisen ja vähentää päällekkäisiä työtehtäviä
- Osallistumisympäristön palvelukokonaisuus:
 - Kansallinen tasa-arvoisuus demokraattisiin menettelytapoihin osallistumisesta
 - Modernit ja käyttäjäystävälliset osallistumisen ja vaikuttamisen työkalut kansalaisten ja hallinnon käyttöön
 - Demokraattisen hallintotavan edistäminen
- Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus:
 - Palveluhakemisto helpottaa asiakkaan hakeutumista oikeaan hoitopaikkaan
 - Kansalaisen omatoimisuus ja mahdollisuus tehdä terveyttä ja hyvinvointia edistäviä valintoja lisääntyy
- Etäpalvelut:
 - Mahdollistaa asiantuntijoiden asiakaspalvelutyön etätöinä tai etätöyöpisteissä
 - Luotettava yhteentoimivuus
 - Palveluverkoston supistuessa palvelujen saatavuus säilyy ennallaan tai paranee
- Kansalaisen yleisneuvontapalvelu:
 - Kansalaisten asioinnin helpottaminen
 - Kansalaisten monikanavainen, myös virka-ajan ulkopuolella toimiva neuvontapalvelu
 - Erityisryhmien huomioiminen palvelussa, esim. monikielisyys
- Hankkeet ovat kannattavia seuraavasti
 - Yrityksen palvelukokonaisuus: 2018
 - josta Työnantajavelvoitteet -osahanke: 2015
 - Rakennetun ympäristön ja asumisen palvelukokonaisuus: 2015
 - Oppijan palvelukokonaisuus: 2015
 - Osallistumisympäristön palvelukokonaisuus: 2015
 - Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus: 2017
 - Etäpalvelut: 2020
 - Kansalaisen yleisneuvontapalvelu: 2019

Ohjelman tuottamat hyödyt on laskettu tarkemmin hanketasolla ja tieto näistä löytyy hankkeiden omista loppuraporteista.

Käyttäjämäärät sekä palvelutapahtumien määrät vaihtelevat suuresti palveluittain. Suurimmat volyymit ovat opintopolku.fi:ssa ja kansalaisneuvonnassa, jossa on useita tuhansia kävijöitä kuukausittain. Joissain palveluissa tulee piikkejä yhteiskunnan ajankohtaisten teemojen mukaan kuten demokratia.fi:n palvelut ja eHarava.fi. Esimerkiksi kansalaisaloite.fi -palvelussa oli yli 100 000 kävijää yhden päivän aikana, kun palvelussa oli avoinna aloite tasavertaisen avioliittolain edistämiseksi.

8 Jatkotoimenpiteet ja suositukset

8.1 Sähköisten palvelujen kehittäminen tulee kytkeä vahvasti toiminnan uudistamiseen

SADe vauhditti monin tavoin sähköisen asioinnin ja demokratian kehittymistä, mutta ennen kaikkea kysymys on toiminnan, palvelujen ja ajattelutapojen uudistamisesta. Tällaisen muutoksen läpiviennissä tarvitaan aina selkeä toiminnallinen tavoite. Kehittäminen kannattaa myös tarpeen mukaan kytkeä lainsäädännön uudistamiseen. Näin välteään lainsäädännölliset esteet jatkossa. Tavoitteiden saavuttaminen on myös paljon kiinni hankkeen alkuvaiheessa tehdystä valmistelusta ja valinnoista, joiden varaan hanke organisoidaan ja vastuut jaetaan. Tehtyjä valintoja on myöhemmin vaikea muuttaa. On myös suositeltavaa, että kehittämishankkeessa tehdään alussa lähtötilannekartoitus kehitettävän toiminnan nykytilasta. Tämä helpottaa hankkeen etenemisen ja vaikuttavuuden arviointia.

8.2 Uudistaminen vaatii aikaa mutta myös kykyä reagoida muutoksiin

Ohjelmassa on myös opittu kuinka tärkeää on kehittämishankkeiden toteuttamisen rinnalla panostaa muutoksen aikaan saamiseen. Vanhasta toimintatavasta pitää luopua vaikka se olisi vaikeaa ja juurruttaa tilalle uusi toimintatapa mahdollisimman nopeasti. Ilman tätä toiminnallisia tavoitteita ei voida saavuttaa. Valitettavasti tiikerinloikkia ei toiminnallisessa mielessä ole hallinnossa olemassa. Tarvitaan määrätietoista, pitkäjänteistä kehittämistä ja useiden eri osapuolien sitouttamista. Toiminnalliselle ja asenteiden muutokselle on annettava sen tarvitsema aika – silti kehittämisessä voidaan edetä palastellen, ripeästi ja positiivisin askelin. Toimintaympäristön kiihtyvä muutostahti edellyttää myös nopeaa reagointia ja valmiutta tehdä muutoksia matkan varrella.

8.3 ICT-keskeisyydestä asiakaskeksisyyteen

SADe-ohjelmassa on ICT:n hyödyntämisen lisäksi panostettu toiminnan ja prosessien uudistamiseen asiakkaan näkökulmasta. Palvelujen käyttäjät on otettu mukaan palvelujen rakentamiseen ja käyttöönottoon asiakasraatien, palautekyselyjen, testausten ja sosiaalisen median avulla. Palveluja on toteutettu eri kielisinä, huomioitu selkeän kielen hyviä käytäntöjä, huolehdittu asiointin luotettavuudesta ja palvelujen esteettömyydestä. Uusien palvelujen tunnettuuden edistämiseen ja niiden tarjoamien asiakashyötyjen viestimiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. SADe-palveluja viedään Kansallisen palveluarkkitehtuurin palvelunäkymiin, jolloin ne löytyvät kootusti asiakkaiden käyttöön.

Asiakaslähtöinen kehittäminen vaatii tämän lähtökohdan huomioimisen jo hankkeen suunnitteluvaiheessa, koska lähestymistapa tulee huomioida mm. budjettia, toimintatapoja ja viestintää suunniteltaessa. Asiakasta ei tule myöskään unohtaa kun hanke on päätynyt ja palvelu avattu käyttöön, vaan seurata säännöllisesti asiakastyytyväsyyttä ja kysyä palautetta palvelun toimivuudesta tarkoitukseensa.

8.4 Palvelun rahoitus täytyy varmistaa koko elinkaarelle ennen toteutusvaiheen käynnistämistä

SADe-ohjelman läpivienti on opettanut, että palvelujen elinkaaren mittainen rahoitus on suunniteltava ja sovittava ennen palvelun toteutuksen käynnistämistä. Hankkeiden tulisi olla sillä tavoin kestäväällä pohjalla, että kehitettävien palvelujen ylläpidon resurssit on varmistettu myös hankevaiheen jälkeen.

Näin ei toimittu SADe-ohjelmaa käynnistettäessä. Maaliskuussa 2013 saatiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset ICT-palveluiden ja hankkeiden ohjauksesta, omistajuudesta ja rahoitusmallista. Ohjelmassa on pyritty noudattamaan näitä linjauksia, ja ohjattu hankkeita määrittelemään ja sopimaan palveluja koskevat hallinta- ja rahoitusmallit ennen ohjelman päättymistä. Hankkeiden ja palvelujen vastuutahojen vastuulla on ollut saada tarvittava ylläpitorahoitus kehys- ja talousarvioprosesseissa. Joissakin tapauksissa tässä on onnistuttu, joissakin taas ei ainakaan vielä. Jos palveluiden jatkosta ei ole tietoa, aiheuttaa se epävarmuutta sekä kehittämishankkeessa että palveluja käyttöönottavissa tahoissa. Hankkeessa tehty työ voi pahimmillaan mennä täysin hukkaan.

8.5 Valtionhallinnon hanketyöskentelyn menetelmiä ja -järjestelmiä tulee kehittää kehittämishankkeiden resurssien tehokkaamman käytön mahdollistamiseksi

Hankkeiden ja ohjelmakoordinaation käytössä tulisi olla heti alusta alkaen tarkoituksenmukaiset työmenetelmät ja -välineet, joilla tuetaan johtamista, talouden seurantaa, yhdessä tekemistä ja yhteistyötä eri hankkeiden kesken sekä helpotetaan raportointia ja raportoinnin hyödyntämistä. Hankkeiden tulisi saada kannustavaa tukea työskentelyn

kehittämiseen silloin kun palautteen pohjalta voidaan vielä tehdä korjaavia toimia, ei vasta hankkeen päätyttyä.

SADe-ohjelman kaltaista ponnistusta ei ole aikaisemmin tehty. Näin ollen ohjelmassa jouduttiin koko ajan luomaan kokonaan uusia menettelytapoja ja ratkaisuja. Käytössä olleet tietojärjestelmät eivät tukeneet kehittämistyötä, eikä ministeriö ole erityisen kehittämiso-rientoitunut ympäristö vaan olemassa muita tehtäviä varten. Ohjelmakoordinaatiossa tehtiin valtava määrä käsityötä ja tarkastamista esimerkiksi ohjelman talousseurannassa ja rahoituspäätösten valmistelussa. Tämä aika on ollut poissa johtamisesta ja ohjaamisesta. Hankkeet puolestaan kokivat vaaditun raportoinnin byrokraattiseksi ja tarpeettomaksi.

8.6 SADe-ohjelman oppeja ja tuloksia tulee hyödyntää jatkossa

SADe-ohjelma kokoa toimintansa lopussa loppuraportteihin, esityksiin ja verkkosivuille ohjelman opit ja tulokset tarjolle ja hyödynnettäväksi. Ohjelmassa mukana olleilla organisaatioilla ja henkilöillä on paljon digitalisaatioon liittyvää osaamista. Kansallisen palveluarkkitehtuurin, digitalisoinnin periaatteiden ja uusien digihankkeiden toimijoiden on hyödynnettävä nopeasti näitä tuloksia, oppeja ja osaamispääomaa.

8.7 SADe-ohjelman palvelujen vaikuttavuutta tulee seurata ohjelmakauden jälkeen

Kuten muidenkin merkittävien yhteishankkeiden, tulee myös SADe-palvelujen rahallisten ja laadullisten hyötyjen kertymistä tulee seurata ohjelman päättymisen jälkeen.

Tarvitaan paitsi yksittäisten palvelujen/palvelukokonaisuuksien vastuutahojen itsearviointia ja hyötyjen raportointia valtion hankesalkkuratkaisuun, myös kokoavaa tilanneanalyysia. JUHTA, Tietokeko tai Digitalisaatio 2020-seurantaryhmä voisi tehdä tätä.

SADe-ohjelmassa käytetty kustannus-hyötylaskentamalli, laskelmat, mallin käytöstä saadut kokemukset ja ideat sen jatkokehittämisestä ovat hyödynnettävissä.

8.8 Palveluiden vastuutahojen on jatkettava KaPA-yhteistyötä ohjelman päätyttyä ja tehtävä edelleen satsauksia palvelujen levittämiseen

SADe-ohjelma ja sen hankkeet ovat tehneet tiivistä yhteistyötä KaPA-ohjelman (Kansallinen palveluarkkitehtuuri) kanssa linkittääkseen hankkeissa toteutetut palvelut osaksi KaPA-ohjelman hankkeita ja toteutuksia kuten palveluväylä, palvelunäkymät, sähköinen tunnistusmalli ja asiointivaltuudet. Palveluiden ohjelman jälkeisten vastuutahojen on jatkettava tätä työtä varmistaakseen palvelujen yhteentoimivuus, saavutettavuus, käytettävyyden laadun kasvu ja palvelujen jatkokehitysmahdollisuudet.

Vuoden 2015 riippumaton arviointi suosittaa, että ohjelman saavutettavissa olevien hyötyjen varmistamiseksi palvelujen omistajien tulee edelleen tehdä satsauksia palveluiden levittämiseen. Erityisesti tämä koskee niitä palveluja, jotka valmistuivat viimeisenä ohjelman toimintavuotena. Kohtuullisilla lisäsatsauksilla viestintään, markkinointiin ja koulutukseen voitaisiin ohjelman vaikuttavuutta vielä lisätä merkittävästi. Vastuu levittämisestä ohjelman päätyttyä on palveluiden omistajilla.

LIITTEET

1. SAdE-ohjelman toteuttamissuunnitelma 2009-2014, 16.6.2009
2. SAdE-ohjelman asettamispäätös 24.2.2012
3. Ohjelman hallintamalli
4. SAdE parhaat käytännöt asiakaslähtöisessä palveluiden kehittämisessä 10.11.2015
5. Koonti SAdE-palvelujen linkityksestä kansalliseen palveluarkkitehtuuriin
6. Riippumattoman arvioinnin loppuraportti 2015
7. Riskirekisteri SAdE 18.5.2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-777-7 (pdf)

Kesäkuu 2016