

KAPA-OHJELMA
(Suomi.fi-palvelut)
ARVIOINTIRAPORTTI
Joulukuu 2019

Sisällys

1 JOHDANTO.....	3
1.1 TAUSTA JA TAVOITTEET	3
1.2 ARVIOINNIN KOHDE.....	4
1.3 MENETELMÄT JA AINEISTOT.....	6
2 PALVELUIDEN KÄYTTÖÖNOTTO.....	8
2.1 SUOMI.FI -VERKKOPALVELU JA PALVELUTIEVARANTO.....	8
2.2 SUOMI.FI-TUNNISTUS.....	13
2.3 SUOMI.FI-VALTUUDET	19
2.4 PALVELUVÄYLÄ	22
2.5 SUOMI.FI-MAKSUT	24
2.5 KÄYTTÖÖNOTTOJA JA KÄYTTÖÄ TUKEVA VIESTINTÄ	27
2.7 HYÖTYJEN TOTEUTUMISEN EDELLYTYKSET JA RISKIT.....	30
3 YLLÄPITO JA KEHITTÄMINEN	34
3.1. YLLÄPIDON TARPEISIIN VASTAAVUUS JA TOIMIVUUS	34
3.2. SUOJA-HANKKEEN TARPEISIIN VASTAAVUUS JA TOIMIVUUS.....	35
4. SUOMI.FI -KOKONAISUUDEN KEHITTÄMINEN JATKOSSA.....	37
4.1.PALVELUIDEN KEHITTÄMINEN	37
4.2 PALVELUKOKONAISUUDEN KEHITTÄMINEN.....	38
5 YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	40

1 Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriön Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) oli käynnissä vuosina 2014-2017. Ohjelman operatiivisesta toteutuksesta vastasi Väestörekisterikeskus. Ohjelmassa toteutettiin julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen tavoitteina oli:

- Yksinkertaistaa ja helpottaa kansalaisten ja yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomais-ten kanssa ja tehdä siitä turvallisempaa
- Edistää julkisen hallinnon avoimuutta ja parantaa julkisen hallinnon palvelun laatua
- Mahdollistaa sähköisten palvelujen kustannustehokkuus
- Parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta
- Edistää yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja
- Tukea kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa
- Tukea kansantaloutta luomalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille

KaPA-ohjelman päättymisen jälkeen Väestörekisterikeskus jatkoi KaPA-ohjelmassa syntyneiden Suomi.fi-palveluiden kehittämistä jatkokehityshankkeena (ns. SuoJa-hanke). SuoJa-hanketta toteutetaan vuosina 2018-2019.

KaPA-ohjelman ja sen palveluita kehittävän SuoJa-hankkeen tueksi on toteutettu ulkoista arviointia vuosien 2016-2019 aikana. Vuoden 2019 arviointia on toteutettu syys-joulukuussa 2019 ja sen on järjestyksessään viides ulkoinen arviointi. Arvioinnin toteutusta ovat ohjanneet Maria Nikkilä ja Katja Väänänen valtiovarainministeriöstä.

Vuoden 2019 arvioinnilla on ollut viisi pääteemaa, joille on määritelty näitä teemoja tarkentavia arviointikysymyksiä. Arvioinnin teemat ja arviointikysymykset on koottu taulukkoon 1.

Arvioinnin teema	Tarkentavat arviointikysymykset
1 KaPA:n tavoitteisiin vastaaminen	1. Miten KaPA on vastannut asetettuihin tavoitteisiin? (tavoitteet on lueteltu yllä) 2. Mitkä tekijät ovat edistäneet ja/tai hidastaneet ja estäneet tavoitteiden saavuttamista?

Arvioinnin teema	Tarkentavat arviointikysymykset
2 Palveluiden käyttöönotto	<ol style="list-style-type: none"> Miten palvelut ovat levinneet? <ul style="list-style-type: none"> Palveluntarjoajien käyttöönotot Palveluiden käyttäjämäärät Mitä palveluiden käyttöönottamisen lisäämiseksi tulisi tehdä? Mitkä ovat käyttöönottoa hidastavia tai estäviä tekijöitä? Miten palveluiden käyttöönoton tuki on onnistunut? Miten palveluiden käyttöönottoa ja tukea pitäisi kehittää?
3 Palveluista saatu ja saavutettavissa oleva hyöty ja vaikuttavuus	<ol style="list-style-type: none"> Mitä hyötyä käyttöönottaneet organisaatiot ovat saaneet palveluista <ul style="list-style-type: none"> Prosessihyöty / taloudellinen hyöty / asiakkaiden saavuttama hyöty Mitä hyötyjä ja missä määrin voidaan arvioida saavutettavan? <ul style="list-style-type: none"> Prosessihyöty / taloudellinen hyöty / asiakkaiden saavuttama hyöty Mitkä ovat suurimmat riskit hyötyjen ja vaikuttavuuden saavuttamisessa?
4 Ylläpidon ja SuoJa-hankkeen tarpeisiin vastaavuus	<ol style="list-style-type: none"> Miten ylläpito on toiminut? Onko ylläpidossa ollut häiriöitä? Mitä seurauksia häiriötilanteista on ollut? Miten SuoJa on tukenut palveluiden kehittämistä ja leviämistä?
5 Suomi.fi-kehitysnäkökulma	<ol style="list-style-type: none"> Miten Suomi.fi –kokonaisuutta tulisi kehittää seuraavan 5 vuoden aikana? <ul style="list-style-type: none"> Palvelut Ylläpito Mitkä ovat tavoiteltavien kehitystoimien: <ul style="list-style-type: none"> Edellytykset Riskit

Taulukko 1. Yhteenveto arvioinnin teemoista ja arviointikysymyksistä.

1.2 Arvioinnin kohde

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelman taustalla oli työ- ja elinkeinoministeriön asettaman ICT 2015 työryhmän ehdotus kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamisesta. Ehdo- tusta perusteltiin sillä, että palveluarkkitehtuuri edesauttaisi organisaatorajoja ylittävien palvelui- den luomista, välttäisi päällekkäistä työtä ja parantaisi asiakaspalvelua. Valtiovarainministeriö asetti Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelman vuonna 2014 ja sen toimikausi ulottui vuoteen 2017. (Valtiovarainministeriö 2018a, 9)

Kuten ylempänä todettiin, vastasi KaPA-ohjelman operatiivisesta toteutuksesta Väestörekisterikeskus. Kuntaliiton perustama KuntaKaPA-projektitoimisto tuki ja edesauttoi KaPA-tavoitteiden toteutumista kuntasektorilla. KaPA-ohjelmalle asetettiin 100 miljoonan euron budjetti toteutuneen budjetin ollessa 70 miljoonaa euroa. (Valtiovarainministeriö 2018a, 9 & 43)

Julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria toteutettiin KaPA-ohjelmassa rakentamalla sähköisen asiointin tukipalveluita Suomi.fi-palveluiden muodossa. Koko julkisen hallinnon sähköisen asiointin palvelujen tuotannon järjestämistä tuki hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (571/2016) hyväksyminen heinäkuussa 2016. Laki tuotti lainsäädännölliset perusteet ja mahdollisuudet sille, että valtion järjestämisvastuulla olevia yhteisiä sähköisen asiointin tukipalveluja tuotetaan myös muille tahoille kuten kunnille, välilliselle julkishallinnolle sekä osin yksityiselle sektorille. (Valtiovarainministeriö 2018a, 9).

KaPA-ohjelmasta valmistuivat seuraavat palvelut:

- Suomi.fi-palveluväylä organisaatioiden väliseen tiedonsiirtoon
- Suomi.fi-tunnistus, eli kansallinen sähköinen tunnistusmalli
- Suomi.fi-valtuudet, eli kansalliset ratkaisut yritysten, muiden organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan
- Suomi.fi-palvelutietovaranto
- Suomi.fi-verkkopalvelu, eli kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelukanavat (palvelunäkymät)

Ohjelmaan läheisesti liittyneet ja ohjelmassa rahoitettuja muita Suomi.fi-palveluja ovat:

- Suomi.fi-kartat (kehittämisestä on vastannut Maanmittauslaitos)
- Suomi.fi-maksut (kehittämisestä on vastannut Valtionkonttori)
- Suomi.fi-viestit (kehittämisestä ovat vastanneet Valtori ja Väestörekisterikeskus)

Suomi.fi-palvelujen jatkokehittäminen vuosina 2018-2019

Suomi.fi-palveluiden kehittämistä on jatkettu vuosina 2018-2019 Väestörekisterikeskuksen SuoJa-hankkeessa. Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämisessä painotetaan asiakasnäkökulmaa, palveluiden käyttöönoton helpottamista sekä kehittyneempää tukea rajat ylittävälle asiointille. (Valtiovarainministeriö 2018b, 10) Lopullisina tavoitteina on edistää voimakkaasti julkishallinnon ja yksityisen sektorin digitalisaatiokehitystä. Lisäksi kehitystoimenpiteillä pyritään mahdollistamaan Katso-palvelun sekä sen ylläpitoon tarvittavan tukipalvelun alasajo (Valtiovarainministeriö 2019, 8-9).

Palveluja kehitetään yhtenä kokonaisuutena ja kehitystyössä on siirrytty kokonaisketterään kehittämistapaan. Osana SuoJa-hanketta on mm. kehitetty kaikille Suomi.fi-palveluille yhteistä palveluhallinta-sivustoa, jonka tavoitteena on digitalisoida Suomi.fi-palveluiden käyttöönottoihin liittyvät prosessit ja tarjota palveluja käyttäville organisaatioille näkymät ja työkalut palveluiden hallintaan

ja käyttötilastoihin¹. Palvelukohtaisia kehittämistoimia käsitellään tarkemmin tämän raportin yksittäisiä Suomi.fi-palveluita koskevissa luvuissa.

1.3 Menetelmät ja aineistot

Arviointi käynnistyi syyskuussa 2019 ja arvioinnin tiedonkeruuvaihe ulottui lokakuun loppuun saakka. Arvioinnin tietolähteenä on hyödynnetty monipuolisesti eri aineistoja.

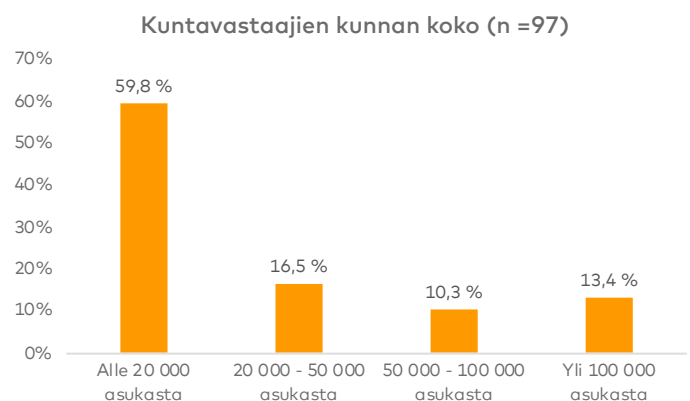
Arviointi käynnistyi aineistoanalyysillä. Tässä vaiheessa arvioitsijat keräsivät keskitetysti Väestörekisterikeskukselta keskeiset Suomi.fi-palveluita koskevat suunnitelmat, raportit ja muut seuranta-tiedot. Lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty muita lähdeaineistoja, kuten Väestörekisterikeskuksen verkkosivuilla julkaistuja, Suomi.fi-palveluihin liittyviä aineistoja.

Seuraavassa vaiheessa haastateltiin eri tavoin Suomi.fi-palveluihin kytkeytyviä henkilöitä. Tavoitteena oli kerätä eri tahojen näkemyksiä KaPA:n tavoitteisiin vastaamisesta, Suomi.fi-palveluiden käyttöönottamisesta ja hyödyistä, ylläpidon toimivuudesta ja kehitystarpeista. Haastateltavia tahoja olivat Väestörekisterikeskuksen, Valtiokonttorin ja valtiovarainministeriön asiantuntijat, eli palveluita toteuttavat ja ohjaavat keskeiset henkilöt (yht. 16 henkilöä), sidosryhmät, eli ministeriöiden, virastojen ja kuntien edustajat (yht. 8 henkilöä) sekä palveluita käyttöönottaneet organisaatiot, joita olivat kunnat, virastot ja yritykset tai yhtiöt (yht. 12 henkilöä). Yhteensä haastatteluja toteutettiin 36 kappaletta. Haastatellut henkilöt on koottu taulukkoon raportin liitteeseen 1.

Haastatteluiden lisäksi sidosryhmien ja Suomi.fi-palveluiden kohderyhmien näkemyksiä kerättiin sähköisten kyselyiden avulla. Kyselyiden teemoja olivat Suomi.fi-palveluiden tunnettuus, palveluita koskeva viestintä, organisaatioiden liittymis- ja käyttökokemukset Suomi.fi-palveluista sekä palveluiden kehittämistarpeet.

Kyselyistä toinen osoitettiin ministeriöille, virastoille, järjestöille, yrityksille sekä korkeakouluille. Kyselyn kohdistamiseksi Väestörekisterikeskus toimitti arvioitsijalle listauksen Suomi.fi-palveluita käyttöönottaneista tai käyttöön otta- vista organisaatioista. Toinen kysely puolestaan osoitettiin kunnille. Kyselyt olivat vastattavissa 10.10.-22.10.2019. Kunnilta saatiin määräaikaan mennessä vajaa 98 vastausta ja muilta sidosryhmiltä 72 vastausta.

Kuntakyselyn vastaajista vajaa 60 % edusti alle 20 000 asukkaan kuntaa. Reilu neljännes



Kuva 1. Kuntakyselyyn vastanneiden työskentelykunnan koko.

¹ <https://uutiskirjeet.vrk.fi/uutiset/suomi.fi-palvelut/suomi.f>

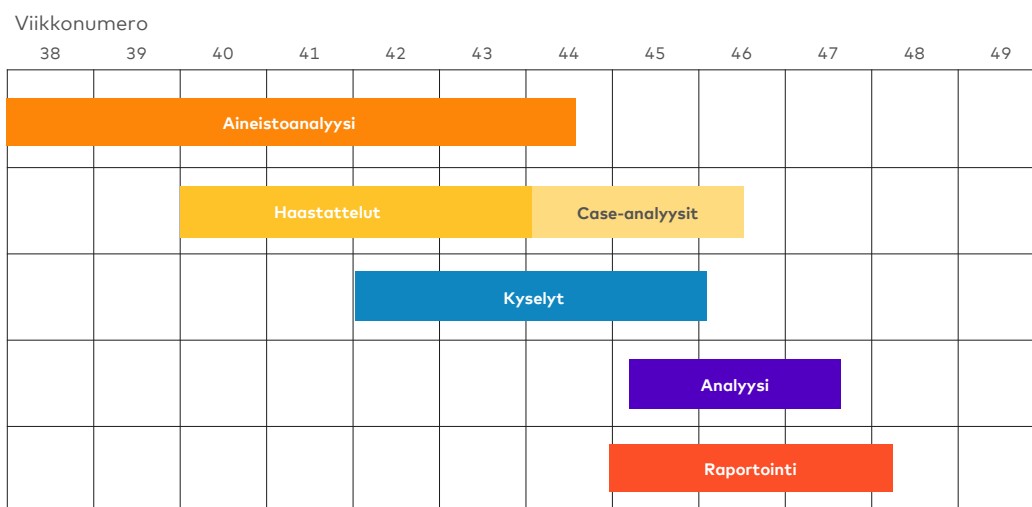
työskenteli 20 000 – 100 000 asukkaan kunnassa ja loput vastaajista yli 100 000 asukkaan kunnassa (ks. kuva 1). Vastaajat työskentelivät useimmiten tietohallinnon asiantuntija- tai johtotehtävissä (40 %), yleisissä asiantuntija- tai johtotehtävissä (25 %) tai jonkin toimialan asiantuntija- tai johtotehtävissä (19 %). Loput vastaajista työskentelivät muissa tehtävissä.

Toiseen sidosryhmäkyselyyn vastanneista reilu puolet työskenteli virastoissa (36 vastaajaa), yrityksissä 9 vastaajaa, ministeriössä 8 vastaajaa ja järjestössä 6 vastaajaa. Loput 11 vastaajaa työskentelivät yliopistossa / tutkimuslaitoksessa, kehitysyhtiössä, maakuntaliitossa tai muissa organisaatioissa.

Muut sidosryhmät tunsivat Suomi.fi-palvelut hieman kuntavastaajia paremmin, mutta erot ryhmien välillä olivat pieniä (ks. kuva 2). Kuntavastaajista 42 % tunsivat Suomi.fi-palvelut erittäin hyvin tai hyvin ja puolet tunsivat nämä jossain määrin. Muilla sidosryhmillä vastaavat prosenttiosuudet olivat 49 % ja 42 %.

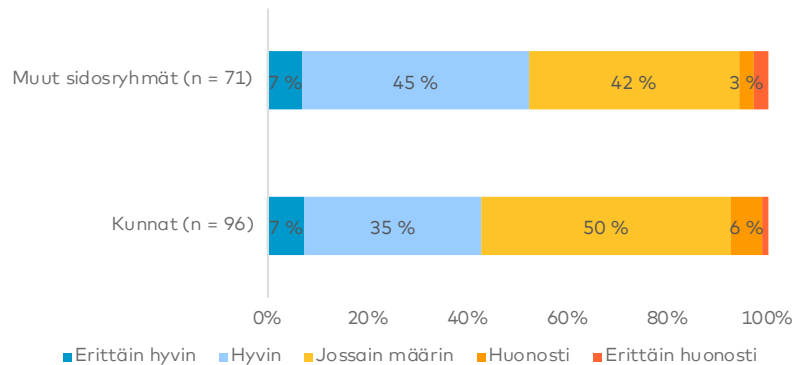
Suomi.fi-palveluiden tulevaisuuden kehittämistarpeita käsiteltiin lisäksi työpajassa lokakuun lopulla, johon osallistui Suomi.fi-palveluiden kehittämiseksi vastaavia asiantuntijoita (Väestörekisterikeskuksesta ja valtiovarainministeriöstä) sekä sidosryhmien edustajia (ministeriöt, virastot ja kunnat). Yhteensä työpajaan osallistui 31 henkilöä.

Yhteenvedon arvioinnin tiedonkeruusta ja vaiheistuksesta löytyy kuvasta 3.



Kuva 3. Arvioinnin tiedonkeruun vaiheistuksen yhteenvedo.

Kuinka hyvin tunnette Suomi.fi-palvelut?



Kuva 2. Kuntien ja muiden sidosryhmien tietämys Suomi.fi-palveluista.

2 Palveluiden käyttöönotto

2.1 Suomi.fi -verkkopalvelu ja palvelutietovaranto

Keskeiset havainnot

- » Suomi.fi-verkkopalvelun kävijämäärät ovat kasvaneet merkittävästi vuoden 2019 aikana. Verkkopalvelu on kansalaisille näkyvin osa Suomi.fi-palveluja KaPA-ohjelmaa.
 - » PTV:n hyötyjen realisoituminen on epätodennäköistä. Asiakkaat eivät ole pystyneet tunnistamaan sellaisia tarpeellisia palveluja, jotka voisivat PTV:tä hyödyntää. Viesti asiakasorganisaatioilta on ollut tältä osin lähes muuttumaton ensimmäisestä arviointiraportista lähtien.
 - » Suomi.fi-viestit -palvelun hyötyjä on hidastanut etenkin alkuvaiheen tekniset ongelmat ja muutama kriittinen epäonnistuminen. Palvelun käyttömäärä on edelleen verrattain vähäinen.
-

Palvelun tausta ja tavoitteet

Suomi.fi – verkkopalvelu kehitettiin osana KaPA-ohjelman Palvelunäkymät -hanketta. Sen tarkoituksena oli vuoden 2017 loppuun mennessä kehittää ja ottaa käyttöön selainpohjainen verkkopalvelu, jossa käyttäjä:

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

Hankkeen keskeisenä tavoitteena on parantaa julkisen hallinnon asiakkaiden palvelutasoa ja helpottaa kansalaisen julkisten palvelujen käyttöä sekä mahdollistaa sähköinen viestintä täysinmittaisesti kaikille käyttäjille yhden luukun periaatteella. Suomi.fi -verkkopalvelu korvasi aikaisemman Suomi.fi-portaalin ja Yrityssuomi.fi -portaalin, joka on EU:n palveludirektiivin vaatima yritysten kes-

kitetty asiointipiste. Kansalaisen ja yrityksen palvelunäkymien lisäksi hankkeessa toteutettiin viranomaisen näkymä, joka korvasi aikaisemman Suomi.fi/työhuone -sivuston. Suomi.fi-viestit ja Suomi.fi-palvelutietovaranto kytkeytyvät tiiviisti osaksi Suomi.fi – verkkopalvelua.

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

Suomi.fi -viestit on viranomaisten keskitetty viestioperaattori, joka vastaa viestien toimittamisesta kansalaiselle tämän haluamalla tavalla. Palvelun avulla on toteutettu kansalaisen ja yrityksen sähköinen postilaatikko Suomi.fi-verkkopalveluun. Palvelu on korvannut aikaisemman Kansalaisen asiointitilin.

Käyttöönottojen tilanne

Suomi.fi-verkkopalvelun kävijämäärät ovat kasvaneet merkittävästi vuoden 2019 aikana. Kansalaisen osuus palvelunäkymästä julkaistiin tuotantoon heinäkuussa 2017 ja yritysosuus siirtyi tuotantoon vuoden 2018 alussa. Viranomaisnäkyminen on periaatteessa toteutettu, mutta viranomaisnäkyminen rooli ja asema osana sivustoa on jäänyt epäselväksi eikä sitä aktiivisesti kehitetä tällä hetkellä. Sivuston uniikit kuukausittaiset kävijämäärät ovat nousseet vuoden 2017 reilusta 100 000 kävijästä 250 000 – 300 000 kuukausittaiseen kävijään.

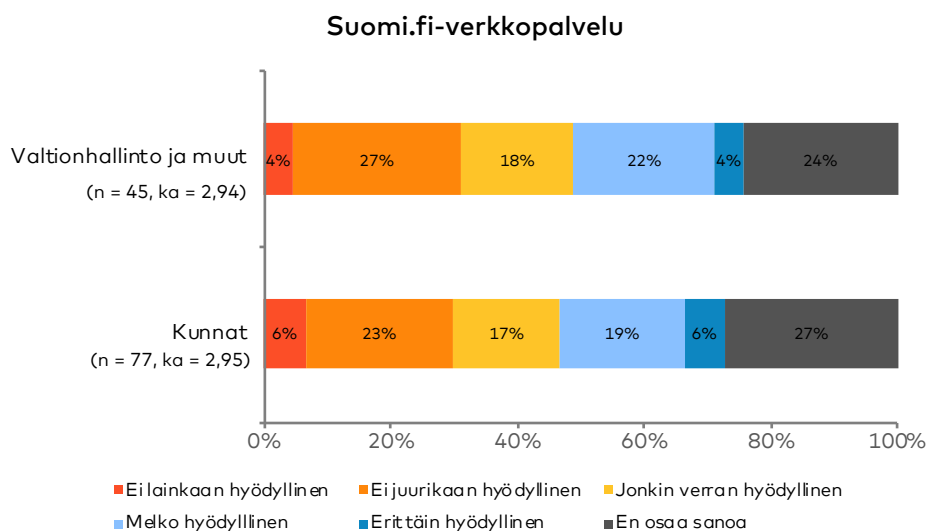
Palvelutietovarannon haasteena on kuvausten ylläpito ja kuvausten osittain heikko laatu. Palvelutietovaranto-hankkeessa on tunnistettu kaikkiaan 460 organisaatiota, joiden tulee KaPA-lain edellyttämänä kuvata palvelunsa palvelutietovarantoon. Käyttöönottovelvoitettuja ovat kunnat, kuntayhtymät, valtion virastot ja laitokset. Kaikkiaan tämä tarkoittaa arviolta noin 70 000 PTV-tietomallin mukaista palvelukuvausta. Tällä hetkellä sellaisia palveluja, joihin on liitetty ainakin yksi asiointikanava, on kuvattu yhteensä noin 28 000 kpl (noin 40% tavoitteesta) ja palvelupaikkoja on yhteensä noin 26 000 kpl. PTV:n ongelmana on ollut kuvausten heikko laatu (kuvaukset ovat puutteellisia / eivät tietomallin mukaisia). Tätä on pyritty tämän vuoden aikana ratkomaan mm. lanseeraamalla automaattinen laaduntarkistusjärjestelmä, joka auttaa ylläpitäjää viemään oikeat tiedot oikeisiin paikkoihin ja se lähettää muistutuksia puutteellisista kuvauksista. PTV:n haasteena kuitenkin on se, että suurin osa organisaatioista, jotka kuvauksia laativat eivät itse niitä hyödynnä/koe hyödylliseksi. Tämä vähentää organisaatioiden motivaatiota panostaa kuvausten ylläpitoon. On huomattavaa, että palvelujen muuttuminen ja kehittyminen itsessään edellyttää varsin mittavaa päivitystä vuosittain.

Suomi.fi-viestit -palvelun käyttö on jäänyt toistaiseksi vähäiseksi. Suomi.fi viestit -palvelun toteutusvastuu oli alun perin Valtorilla eikä se näin ollen myöskään alun perin kuulunut osaksi KaPA-ohjelmaa, vaikka siitä muodostui keskeinen osa KaPA-ohjelman palvelunäkymät-kokonaisuutta. Valtorin tehtävänä oli toteuttaa vähintään Asiointitilin toiminnallisuudet uuteen palveluun ennen kuin kehitysvastuu siirtyi Väestörekisterikeskukselle vuoden 2017 alussa. Kokonaan vastuu Viestit-

palvelusta siirtyi VRK:lle marraskuussa 2017. Viestit-palvelun kehitystyössä ja testauksessa esiin tulleet ongelmat olivat niin mittavia, että asetetuista tavoitteista on pitänyt osin luopua. Muun muassa asiointitilin migraatiosta luovuttiin siihen sisältyvien riskien ja kustannusten vuoksi. Tämän seurauksena puolen miljoonaa käyttäjän siirto Suomi.fi-viestit palvelun käyttäjiksi ei toteutunut. Loppukäyttäjää palvelulla oli joulukuun alussa 2019 yhteensä noin 300 000. Viestit-palvelu on kohdannut kehitystyön aikana lukuisia teknisiä ongelmia ja tulostuspalvelun hankinnan siirtyminen ovat olleet omiaan vähentämään palvelun leviämistä. Viestit palvelu on myös saanut huonoa mainetta johtuen Verohallinnon tavasta käyttää palvelua, jossa viestit-palvelu on käytännössä vain monimutkaistanut kansalaisen sähköistä palvelua.

Hyöty ja vaikutukset

Kansalaisille ja yrityksille KaPA-ohjelma tarjosi varsin vähän näkyviä uusia palveluja. KaPA-ohjelman keskiössä olivat tukipalvelut, jotka monelta osin olivat jossain muodossa jo aikaisemmin olemassa. Loppukäyttäjille (kansalaiset, yritykset) näkyvin osa KaPA-ohjelmasta oli Suomi.fi -verkkopalvelu (komponentteineen), joka sekin tosin oli aikaisemmin toisenlaisessa muodossa olemassa. Toistaiseksi Suomi.fi -verkkopalvelua ei ole koettu kovin merkittäväksi osaksi suomi.fi-palveluja, joka osin johtuu siitä, että sen kantava idea ei ole täysin kirkas sen enempää asiakasorganisaatioille (kunnat, valtio) kuin loppukäyttäjille (kansalaiset, yritykset).

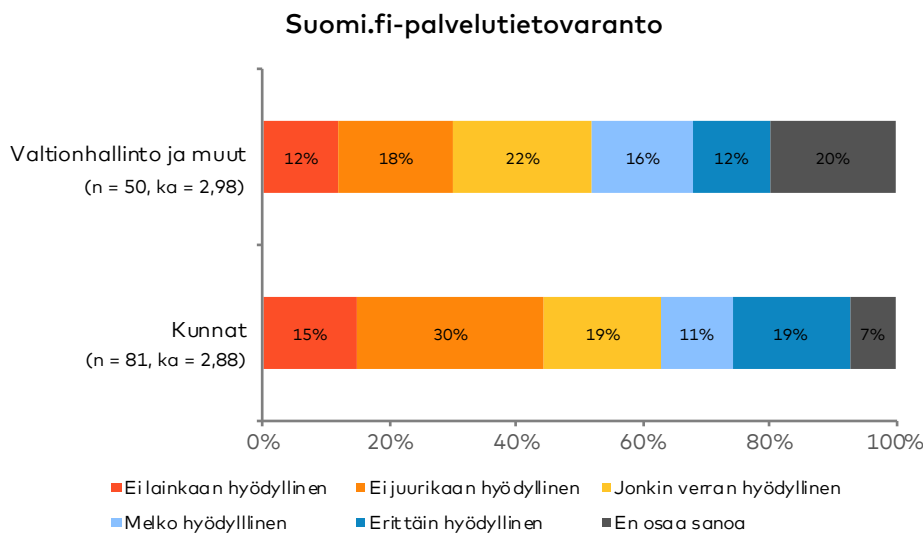


Kuva 4. Käyttöönottajien kokema hyöty - Suomi.fi verkkopalvelu.

Palvelutietovarannon hyödyt ja käyttötarkoitukset ovat jääneet käyttöönottajille epäselväksi. PTV aiheuttaa kunnille ja muille käyttöönottajille kustannuksia, mutta useimmille on epäselvää mitä hyötyä työstä tulee heille olemaan. Yksi yleisimmistä kuntien ja valtion virastojen esittämistä huolistavista arvioinnissa tehdyssä kyselyssä ja haastatteluissa oli, että heille on epäselvää, miksi työtä yli-

päätään tehdään ja mitkä sen hyödyt tulevat olemaan. Tähän liittyy myös huoli siitä, miten kuvaukset pysyvät ajantasaisina ja laadukkaina ja siten edes periaatteessa käyttökelpoisina. Kunnissa suhtautuminen oli kriittisempää kuin valtionhallinnossa. Vaikka hyödyt ovat monille kunnille vielä epäselviä, niin toisaalta kasvava määrä kuntia hyödyntää PTV:n palvelukuvauksia omilla verkkosivullaan.

Hyödyt ovat jääneet liian vähäiselle huomiolle palvelutietovarannon kehitystyössä ja toimeenpanossa. Hankkeen keskeisimpänä PTV-mittarina on ollut käyttöönotot. Käyttöönotto ei kuitenkaan kerro mitään kuvausten määrästä tai laadusta, vaan se kertoo ainoastaan, että organisaatiolla on edellytykset ryhtyä tekemään omia kuvauksiaan. Käyttöönotto ei siten myöskään kerro mitään siitä hyödyntävätkö organisaatiot jollakin tavalla kuvauksia.

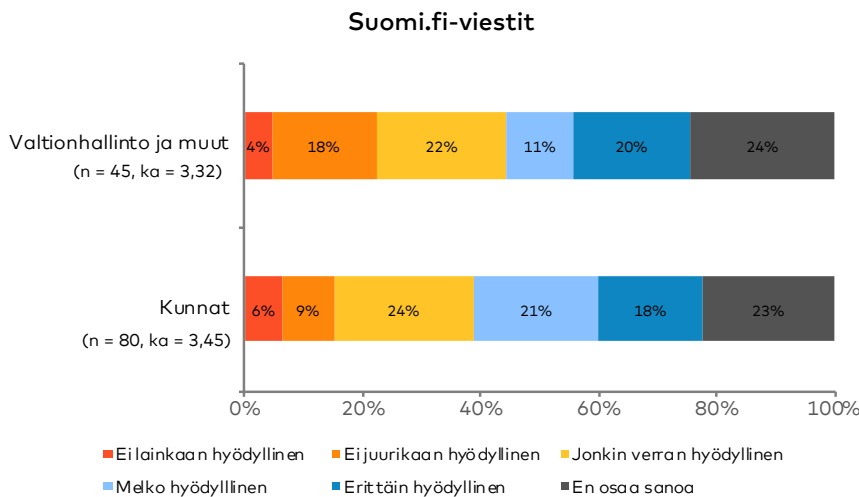


Kuva 5. Käyttöönottajien kokema hyöty – Palvelutietovaranto.

PTV:n hyötyjen realisoituminen on epätodennäköistä. Keskeinen kysymys koskee sitä, missä määrin tulevaisuudessa syntyy sellaisia asiakkaita palvelevia palveluita, jotka pystyvät hyödyntämään näitä kuvauksia. Asiakkaat eivät ole toistaiseksi tunnistanee riittävästi hyötyjä tai sellaisia aidosti tarpeellisia palveluja, jotka voisivat PTV:tä hyödyntää. Viesti asiakasorganisaatioilta on ollut tältä osin lähes muuttumaton ensimmäisestä arviointiraportista lähtien. Onkin entistä epätodennäköisempää, että PTV tulisi koskaan saavuttamaan sille asetettuja odotuksia ja tavoitteita. PTV:n konseptiin liittyviä haasteita on käsitelty aikaisemmissa arviointiraporteissa.

Suomi.fi-viestit -palvelun hyötyjä on jarruttanut takkuileva kehitystyö ja muutama kriittinen epäonnistuminen. Viestit-palvelun käyttömäärä on edelleen vähäinen. Palvelun hyödyt tulevat kuitenkin kasvamaan käyttöönottojen myötä. Viestit-palvelujen kehitystyötä ovat haitanneet lukuisat tekniset ongelmat. Merkittävää palvelun kannalta oli myös se, että Asiointitilin migraatiosta jouduttiin luopumaan. Tulostuspalvelun käyttöönoton viivästyminen hankinnan epäonnistumisen vuoksi puolestaan on edelleen siirtänyt käyttöönottojen kasvua tulevaisuuteen. Viestit-palvelun

epäonnistuneet implementaatiotavat (case Vero) on puolestaan aiheuttanut palvelulle mainehaittaa.



Kuva 6. Käyttöönottajien kokema hyöty – Suomi.fi-viestit.

Johtopäätelmät ja suositukset

Suomi.fi -verkkopalvelu ei toistaiseksi tarjoa kansalaisille eikä yrityksille merkittäviä uusia palveluja. Sivusto on sisällöllisesti edelleen kehitysvaiheessa ja sen potentiaaliset hyödyt nähdään vasta tulevaisuudessa. Verkkopalvelun voidaan kuitenkin katsoa parantavan kansalaisten yhdenvertaisuutta: verkkopalvelussa mm. tarjotaan viittomakielisiä sisältöjä ja huolehditaan selkeäkielisyydestä ja saavutettavuusdirektiivin vaatimusten täyttämistä.

Viestit-palvelun käyttöönotot ovat viivästyneet kehitystyössä ilmenneiden teknisten ongelmien ja yllättävien vastoin käymisten vuoksi. Viestit-palvelun kehitys ja toteutusvastuu oli vuoteen 2017 saakka Valtorilla ja siten palvelun kehitys ei ole alun perin kuulunut KaPA-ohjelmalle. Palvelun kehitystyössä on tullut vastaan niin mittavia ongelmia, että osin alkuperäisistä tavoitteista on jouduttu luopumaan ja tämän seurauksena palvelun käytön kehitys on ollut toistaiseksi vaatimatonta.

Palvelutietovarannon hyötyjen realisoituminen on epätodennäköistä. PTV-hankkeen osalta hyötyjen realisoituminen riippuu yhtäältä siitä, missä määrin ja missä aikataulussa laadukkaita kuvauksia saadaan tietovarantoon vietyä sekä toisaalta siitä, miten näitä tietoja hyödyntäviä palveluja jatkossa syntyy. Kumpaankin tekijään liittyy vakavia epäilyjä. Edelleenkin ei ole syntynyt merkittäviä esimerkitapauksia PTV:n hyödyntämistavoista ja potentiaalisista hyödyistä ja toisaalta palvelukuvausten ylläpitoon ja laatuun liittyvät perusongelmat ovat edelleen olemassa: organisaatioilta puuttuu sekä motivaatio että edellytykset ylläpitää laadukkaita ja kattavia kuvauksia.

2.2 Suomi.fi-tunnistus

Keskeiset havainnot

- » KaPA-hankkeen tavoitteena oli tehostaa vahvan sähköisen tunnistamisen hyödyntämistä. Suomi.fi-tunnistus valmistui hankkeen aikana joulukuussa 2015 tavoiteaikataulussa.
- » Suomi.fi-tunnistus on palvelu, joka on laajasti käytössä ja jonka tapahtumamäärät kasvavat tasaisesti. Kasvun ennustetaan jatkuvan myös tulevana vuosina. Käyttäjät pitävät palvelua omalle organisaatiolleen valtaosin hyödyllisenä.
- » Palvelun haasteeksi ovat nousemassa sen kustannukset valtiolle. Tunnistautumisjärjestelmän kustannustaso on sidottu tällä hetkellä tapahtumamääriin, joten kasvavat tapahtumamäärät lisäävät järjestelmän kustannuksia. Lisäksi se ei ole kaikkien väestöryhmien käytettävissä.
- » Väestörekisterikeskus on osallistanut aktiivisesti käyttäjäorganisaatioita palvelun jatkokehittämiseen suunnitteluun ja kehitettävien ominaisuuksien priorisointiin ja pyrkii vastaamaan näin käyttäjäorganisaatioiden tarpeisiin.

Palvelun tausta ja tavoitteet

KaPA-hankkeen tavoitteena oli tehostaa vahvan sähköisen tunnistamisen hyödyntämistä. Suomi.fi-tunnistus valmistui hankkeen aikana joulukuussa 2015 tavoiteaikataulussa. Ns. KaPA-lain astuttua voimaan heinäkuussa 2016 niin palvelun käyttöönottojen määrät kuin tunnistuspalvelun tapahtumamäärät alkoivat kasvaa. Suomi.fi-tunnistus korvasi hallinnon päällekkäiset ratkaisut, eli Katve-konsortion Tunnistus-palvelun ja Vetuma-palvelun tunnistamisen osalta. (Valtiovarainministeriö 2018a, 39.)

Suomi.fi-tunnistusta kehittäneen Sähköinen tunnistusmalli -hankkeen käynnistyessä arvioitiin, että palvelun vaikuttavuus syntyy päällekkäisen työn vähentämisestä ja keskitetyn palvelutuotamisen eduista. Aiemmin jokaisen sähköistä tunnistamista hyödyntävän organisaation piti esimerkiksi erikseen solmia jokaisen pankin kanssa sopimus sähköiseen tunnistamiseen liittyen. Suomi.fi-tunnistuksen myötä palvelun käyttäjille riittää yhden sopimuksen solmiminen. Väestörekisterikeskus myös neuvotteli vuonna 2016 uudet hinnat julkishallinnolle Suomi.fi-tunnistukseen, mikä paransi koko julkishallinnon sähköisen tunnistamisen kustannustehokkuutta aiempaan Vetuma-sopimukseen verrattuna. (Valtiovarainministeriö 2018a, 39-40)

KaPA-hankkeen päättyessä Suomi.fi-palveluihin liittyvää kehittämistyötä jatkettiin SuoJA-hankkeessa. Suomi.fi-tunnistuksen osalta oli vuoden 2018 tavoitteena viedä tuotantoon tunnistamis- ja luottamuspalveluista annetun asetuksen (eIDAS asetusta) kansallisena solmupisteenä toimimisesta aiheutuvia toimenpiteitä. Vuoden 2018 syyskuussa valmistui Suomi.fi-tunnistuksen eIDAS -tuki. (Väestörekisterikeskus 2019a, 6) Yhtenä keskeisenä tavoitteena vuodelle 2019 tunnistamisen osalta on ollut toteuttaa Katso-palvelun alajon mahdollistavat kehitystoimenpiteet valtuudet ja

tunnistus -palveluihin, sisältäen ulkomaalaisten tunnistratkaisun toteutuksen (Valtiovarainministeriö 2019a 9-10). Tämä tavoite kytkeytyy Suomi.fi-valtuudet palveluun, jonka tavoitteena on ollut korvata Katso-palvelukokonaisuuden rooli- ja valtuutuspalvelut vuoden 2019 loppuun mennessä (ks. tarkemmin luku 2.3).

"Pilveistäminen – konesaleissa kapasiteetti on pääosin kylmänä. Toisi merkittäviä kustannussäätöjä ja toimintavarmuuden parantamista. On hyvin konesalispesifiä tällä hetkellä."

Käyttöönottojen tilanne

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) säätää, että kaikki julkishallinnon toimijat ovat veloitettuja käyttämään Suomi.fi-tunnistusta niissä asiointipalveluissa, joissa vaaditaan kansalaisten vahvaa tunnistamista. Laki toteaa myös, että tunnistustapahtumien vastaanottaminen Suomi.fi-tunnistuksesta on asiointipalveluille maksutonta ja että valtio huolehtii vahvan tunnistamisen palveluiden käytön maksuista keskitetysti. (Valtiovarainministeriö 2019b, 30-31) Lain astuessa voimaan vuonna 2016 kasvoi palvelua käyttöönottaneiden organisaatioiden määrä voimakkaasti.

Tällä hetkellä Suomi.fi-tunnistusta hyödyntää 430 organisaatiota ja yli 700 aktiivista asiointipalvelua². Suomi.fi-tunnistusta hyödyntävien palveluiden määrä kasvaa haastattelujen perusteella lähinnä uusien palveluiden käyttöönoton myötä, sillä palvelu on julkishallinnon organisaatioissa jo laajalti käytössä. Vuoden 2016 syyskuussa aktiivisia asiointipalveluita oli yhteensä seitsemän, vuoden 2017 syyskuussa vastaava lukumäärä oli 299 ja vuoden 2018 syyskuussa jo 622³.

Kuukausittaiset tapahtumamäärät ovat olleet trendinomaisessa kasvussa. Vuonna 2019 kuukausittaiset tapahtumamäärät ovat vaihdelleet 8,5 miljoonan ja 10,4, miljoonan välillä⁴. Kuukausittaisista tunnistustapahtumista KELA:n tapahtumat kattavat liki puolet ja Verohallinnon tunnistustapahtumat vajaa neljäsosan⁵. Tapahtumamäärien kehitystä havainnollistetaan kuvassa 7. Tapahtumamäärien ennakoitaan jatkavan kasvuaan myös vuosina 2020-2021. Vuonna 2018 Suomi.fi-tunnistus välitti vuositason yhteensä 81,7 miljoonaa tunnistustapahtumaa ja määrän ennakoitaan nousevan vuonna 2021 noin 150 miljoonaan tapahtumaan. (Valtiovarainministeriö 2019b, 31-32)

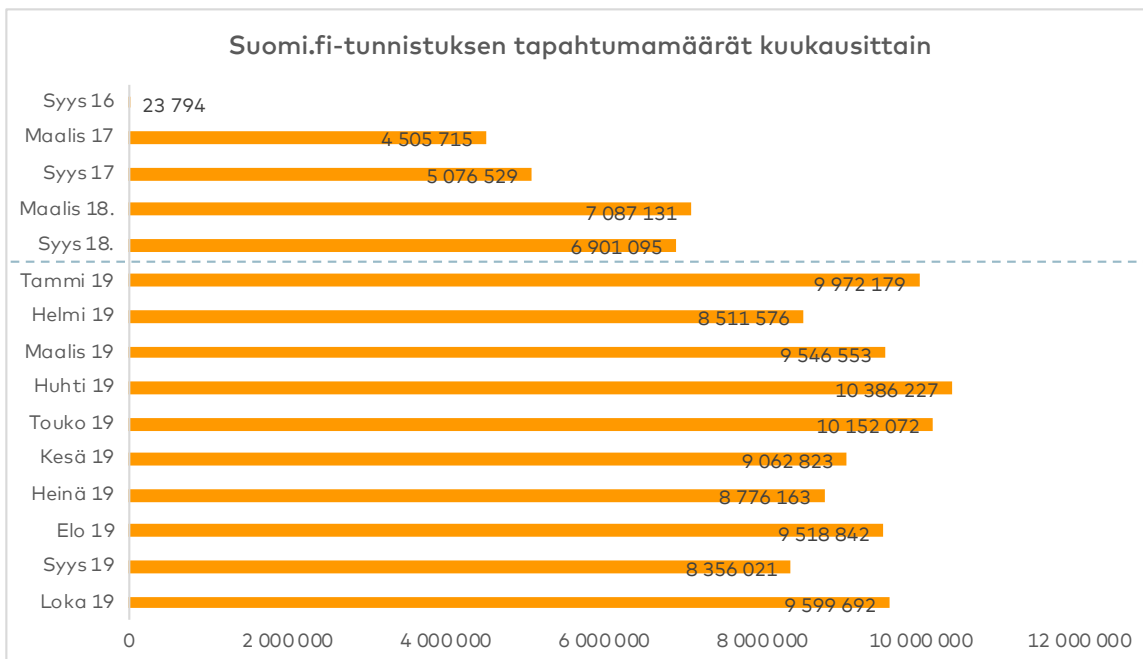
Tämän arvioinnin kyselyihin vastanneista kunnista reilu puolet on hyödyntänyt Suomi.fi-tunnistusta oman kunnan palveluissa (suurin osuus yksittäisistä Suomi.fi-palveluista). Ministeriöillä, virastoilla ja muilla sidosryhmillä vastaavat osuus oli 80 %, mikä on niin ikään suurin prosenttiosuus yksittäisistä Suomi.fi-palveluista.

² Suomi.fi-tunnistuksen asiakastyöpaja 9.10.2019

³ Väestörekisterikeskuksen toimittamat aineistot arvioinnille

⁴ Väestörekisterikeskuksen valmisteleva tausta-aineisto Suomi.fi -palveluiden strategiselle ohjausryhmälle, päivätty 18.11.2019

⁵ Suomi.fi-tunnistuksen asiakastyöpaja 9.10.2019



Kuva 7. Suomi.fi-tunnistuksen kuukausittaiset tapahtumamäärät vuosina 2016-2019.

Hyöty ja vaikutukset

Suomi.fi-tunnistuksen hyötyjä arvioidaan sitä käyttävien organisaatioiden toista hyvin positiivisesti. Suomi.fi-tunnistuksen hyötyä ja vaikutuksia käsiteltiin niin arvioinnin haastatteluissa kuin kunnille, virastoille, ministeriöille sekä muille sidosryhmille suunnatussa sähköisessä kyselyssä. Valtionhallinnolle ja muille sidosryhmille suunnattuun kyselyyn vastanneista liki 80 % piti palvelua joko erittäin tai melko hyödyllisenä (ks. kuva 8). Kuntien osalta vastaava prosenttiosuus oli 67 %. Molemmissa ryhmissä alle 10 % vastaajista arvioi hyötyjä kielteisesti.

Hyödyt muodostuvat haastattelujen ja kyselyjen perusteella tunnistratkaisua hyödyntyville organisaatioille sitä kautta, että ne voivat käyttää keskitettyä tunnistratkaisua, eikä niiden tarvitse luoda omia. Kansalaisten näkökulmasta taas Suomi.fi-tunnistus mahdollistaa tunnistratutumisen tietoturvallisesti paikasta ja ajasta riippumatta. Toisaalta osa haastatelluista henkilöistä toi esiin, että heidän organisaationsa käytti jo ennen Suomi.fi-tunnistuksen käyttöönottoa sähköisen tunnistratutumisen ratkaisua, eivätkä he siksi tunnistrataneet Suomi.fi-tunnistuksen tuoneen heille erityisen suurta hyötyä tai lisäarvoa.

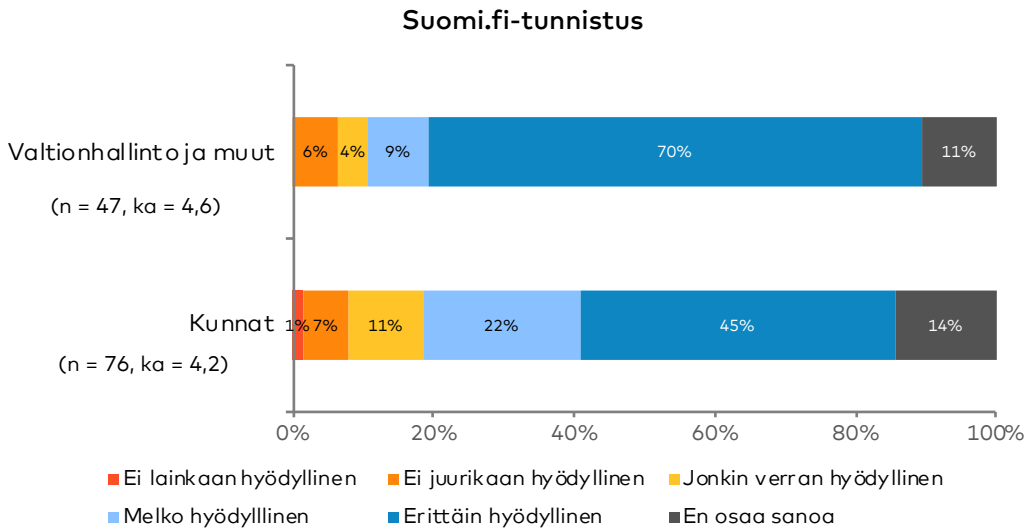
"Hyötynä lisäksi se, että ei tarte itse ruveta puuhailemaan tunnistratkaisua. On kaikille valtionhallinnon virastoille hyvä juttu"

"Haluaisin sanoa, että ollaan hyödytty. Mutta ei voi ehkä sanoa. Tunnistratkaisu meillä oli jo."

"Asiointi voi tapahtua ajasta ja paikasta riippumatta tietoturvallisesti, koska henkilö tunnistratuu vahvaa tunnistratusta käyttäen palveluihin."

"Ne ovat molemmat hyviä palveluja ja tunnistrat on toimiva palvelu, mutta vaikea kysymys on se, että mikä tämän lisäarvo oli, oliko investointi perusteltu."

Suomi.fi-tunnistuksessa esiintyvien häiriöiden määrä oli osan palvelua käyttävien organisaatioiden mielestä kestävämmällä tasolla – niitä nähtiin esiintyvän liian tiheään.



Kuva 8. Valtionhallinnon, kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset Suomi.fi-tunnistuksen hyödyistä.

Suomi.fi-tunnistuksen kehittämiseen kytkeytyy myös muutama muu haaste nämä liittyvät etenkin sähköisen tunnistamisen kustannuksiin sekä sähköisen tunnistamisen mahdollistamiseen mahdollisimman laajalle joukolla. Valtiovarainministeriö tilasi teemaan liittyen selvityksen Väestörekisterikeskukselta sähköisen tunnistamisen nykytilasta ja sen kehittämistarpeista. Raportti julkaistiin maaliskuussa 2019.

VRK:n raportin ja tämän arvioinnin haastatteluissa nostettiin esiin, että tunnistautumisjärjestelmään liittyvät kustannukset valtiolle ovat nousemassa liian korkeiksi. Tunnistautumisjärjestelmän kustannustaso on sidottu tällä hetkellä tapahtumamääriin. Edellä kerrottiin, että tapahtumamäärät ja ovat olleet kasvussa viime vuosien aikana ja että kasvun odotetaan jatkuvan. Synä tapahtumamäärien kasvulle ovat esimerkiksi valtion pyrkimys kasvattaa sähköisen arvioinnin osuutta kaikista asioinnista sekä yleinen datatalouden ja digitalisaation aiheuttama muutos. Väestörekisterikeskuksen arvion mukaan nykyisillä sopimushinnoilla vuoden 2019 tunnistustapahtumien osalta kustannukset nousevat noin 5,9 miljoonaan euroon, eli tähän tarkoitukseen osoitettu käyttö- ja kirjausoikeus on osoittautumassa liian niukaksi lähivuosina. Valtiovarainministeriö on varannut vuosille 2018-2021 yhteensä enintään 20 miljoonaa euroa tunnistamisen kuluihin. (Valtiovarainministeriö 2019a, 11 & 31)

Toinen haaste liittyy sellaisen toimintamallin löytämiseen, joka mahdollistaa mahdollisimman suurelle osalle väestöä sähköisen tunnistamisen syrjimättömästi ja riippumatta esimerkiksi henkilön iästä tai fyysisistä rajoitteista. Kaikilla suomalaisilla ei ole sähköistä tunnistusvälinettä – käytetyin tunnistusväline julkishallinnon palveluissa on pankkitunnus, jolla tehdään 95 % kaikista tunnistamisesta. Kuitenkin esimerkiksi vuonna 2015 julkaistun raportin mukaan 400 000 suomalaisella ei ole pankkitunnuksia. Pankkitunnuksia on muita harvemmin eläkeläisillä, iäkkäillä, työttömällä, pienituloisilla sekä matalasti koulutetuilla. (Valtiovarainministeriö 2019a, 11) Lisäksi alaikäisiä edustavat vahvaa sähköistä tunnistamista edellyttävissä asioissa pääsääntöisesti heidän huoltajansa. Alaikäisten käytettävissä olevaa vahvaa tunnistusratkaisua on toivottu Suomi.fi-tunnistusta hyödyntävien organisaatioiden toimesta, esimerkiksi koulutus- ja sote-sektoreilla.

Tunnistus-palvelua hyödyntävät organisaatiot ovat toivoneet ulkomaalaisten tunnistamista tukevaa ratkaisua. Erytisesti tämä koskee Suomessa asioiden ulkomaalaisten tunnistamista, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta taikka suomalaisen pankin tai mobiilioperaattorin asiakkuutta. Tällöin henkilölle ei voida myöskään myöntää valtuutta asioida yrityksen puolesta, sillä valtuutta ei voida liittää mihinkään Suomessa hyväksyttävään sähköiseen identiteettiin. (Valtiovarainministeriö 2019a, 29) Tällä hetkellä Suomi.fi-tunnistuksessa on mahdollista tunnistautua saksalaisilla tunnistusvälineillä. Muiden EU-maiden tunnistusvälineitä seuraa perässä, kuten edellä todettiin. Väestörekisterikeskus on kuitenkin kilpailuttanut palvelun, joka mahdollistaa ulkomaalaisten tunnistamisen siinä laajuudessa kuin Katso-palvelu on toistaiseksi mahdollistanut⁶. Palvelun käyttöönotto on käynnissä ja se julkaistaan helmikuussa 2020. Ulkomaalaisten tunnistamisen tarve nousi vahvasti esiin Suomi.fi-tunnistusta hyödyntävien organisaatioiden esittämien kehittämissuositusten joukossa (niin tämän arvioinnin haastattelussa kuin Väestörekisterikeskuksen järjestämässä Suomi.fi-tunnistuksen työpajassa lokakuussa 2019).

Lisäksi Suomi.fi-tunnistusta hyödyntävillä organisaatioilla olisi vahvan tunnistuksen ohella tarve kevyemmälle tunnistusratkaisulle. Tämä nousi esiin arvioinnin kyselyissä ja haastattelussa sekä Väestörekisterikeskuksen omassa, Suomi.fi-tunnistuksen jatkokehittämistä koskevassa työpajassa.

”Vaikuttaa liian järeältä ja hankalalta käyttää. Ei ole vahvan tunnistautumisen tarvetta oikeastaan.”

”Mikäli tunnistautumispalvelua laajennettaisiin myös keveämmän tunnistautumisen saralle, voisi Suomi.fi tunnistus -palvelusta tulla julkishallinnon toimijoiden kaikissa palveluissa edellytettävä yhtenäinen tunnistuspalvelu, jonka osalta näen hyötyjä sekä kehittäjä-, hyödyntäjä- että loppukäyttäjänäkökulmasta.”

”Tunnistuskustannukset ovat nousseet kattoon.”

”Palvelun saatavuutta tulisi kehittää. Turhan paljon ja laajoja häiriöitä.”

”Valtuuksien antaminen on koettu ilmeisen vaikeaksi. En tiedä tuleeko EIDAS-tunnistaminen auttamaan asiaa. Paljon tunnistus-palvelua käyttäviä suomalaisia yrityksiä, joilla on ulkomaalainen toimitusjohtaja ja ei voi antaa sähköistä valtuutusta asi miehelle. Tämä on iso ongelma.”

⁶ Lähde: Suomi.fi-palveluiden tilannekatsaus 18.11.2019, Väestörekisterikeskus

Kevyemmän tunnistusratkaisun nähtiin mahdollistavan palvelun nykyistä laajamittaisempi käyttö. Lisäksi nousi esiin tarve käyttäjän tunnistamiselle puhelinpalvelua käyttäessä tai tiskiasioinnin yhteydessä.

Johtopäätelmät ja suositukset

Käyttäjäorganisaatiot ovat pääosin tyytyväisiä Suomi.fi-tunnistukseen ja pitävät sitä oman organisaation kannalta hyödyllisenä palveluna. Suomi.fi-tunnistusta hyödyntää 430 organisaatiota ja yli 700 aktiivista asiointipalvelua. Kuukausittaiset tapahtumamäärät ovat kasvaneet joka vuosi suuremmaksi ja ne ovat vaihdelleet vuoden 2019 aikana 8,5 miljoonan ja 10,4 miljoonan tapahtuman välillä kuukausittain.

Sähköiseen tunnistamiseen liittyy joitakin kehittämistarpeita johtuen etenkin sen korkeaksi muodostuneesta kustannustasosta valtiolle sekä tunnistusta hyödyntävien organisaatioiden tarpeista. Käyttäjäorganisaatiot ovat toivoneet esimerkiksi ulkomaalaisten sähköisen vahvan tunnistamisen mahdollistamista, mikä onkin jo etenemässä. Joillekin käyttäjäryhmille olisi puolestaan tärkeää, että alaikäiset voisivat käyttää Suomi.fi-tunnistusta. Tämän lisäksi eri organisaatioilla esiintyy erilaisia muita tarpeita, kuten kevyempien tunnistuspalveluiden käyttö, anonyymi vahva tunnistus taikka tunnistuksen mahdollistaminen puhelin- tai tiskiasioinnissa⁷.

VRK on osallistanut aktiivisesti käyttäjäorganisaatioita palvelun jatkokehittämiseen suunniteluun ja kehitettävien ominaisuuksien priorisointiin ja pyrkii vastaamaan näin käyttäjäorganisaatioiden tarpeisiin. Käyttäjäorganisaatioiden näkemyksiä on selvitetty sähköisellä kyselyllä sekä käyttäjäorganisaatioille suunnatussa työpajassa. Suomi.fi-tunnistuksen roadmap on tarkoitus päivittää näiden tulosten perusteella ja tiekartan valmistuessa tästä järjestetään erillinen tiedotustilaisuus palvelun käyttäjille. Lisäksi kustannustason nousuun liittyen on laadittu esiselvitys, jossa tarkasteltiin, onko syytä uudistaa kansalaisen vahvan tunnistamisen periaatteita. Nykyisen järjestelmän haasteista toimijoilla on samankaltaiset näkemykset, mutta toimintamallien kehittämisen osalta tarvitaan edelleen toimijoiden, niin yksityisen kuin julkisen sektorin, välistä vuoropuhelua yhteisesti jaetun vision määrittämiseksi.

⁷ 9.10.2019 pidetyn Suomi.fi-tunnistuksen työpajan aineisto

2.3 Suomi.fi-valtuudet

Keskeiset havainnot

- » Valtuus-palvelua on pidetty yhtenä Suomi.fi -palvelukokonaisuuden hyödyllisimpänä palveluna läpi sen tähänastisen elinkaaren.
- » Suurilla yksittäisillä käyttöönotoilla on saatu käyttäjämäärät viisinkertaistettua noin vuodessa, keskeisiä käyttöönottoja ovat olleet Kelan Omakanta-palvelu ja Veron Omavero-palvelu viime vuonna sekä apteekkien valtuuspalvelun käyttöönotto tänä vuonna.
- » Katso-palvelun lopettaminen ja korvaaminen Suomi.fi -palvelulla on ollut yli vuoden ajan Suomi.fi -palvelukokonaisuuden kriittisimpiä kehitystehtäviä, tämän valmistumisen aikataulu on siirtynyt useaan kertaan ja työ jatkuu vuonna 2020.

Palvelun tausta ja tavoitteet

Valtuuspalvelut on tuotettu KaPA:n Roolit ja valtuudet -hankkeessa, tämä eteni käyttöönottovaiheeseen pääasiassa suunnitellusti. Valtuuspalvelun säästöt syntyvät asiakasorganisaatioille asioinnin siirtyessä kokonaan sähköiseksi ja puhelin- ja tiskiasioinnin valtuuksien tarkastamisen automatisoituessa.

Katso-palvelun korvaaminen Suomi.fi valtuuspalvelulla on ollut merkittävästi ennakoitua vaikeampi kokonaisuus ja valmistuminen on myöhästynyt aikataulustaan. Vaikka KATSO-palvelun alasajo oli suunniteltu saatavaksi valmiiksi tämän vuoden aikana, on aikataulu osoittautunut mahdottomaksi. 60 palvelua on hakenut jatkoaikaa ja yli jo KATSO-hyödyntäjäorganisaation suunnitelmat ovat vielä epäselviä. Kokonaisuus on tänä vuonna projektoitu omaksi kokonaisuudekseen. Katso-palvelun korvaaminen on vaatinut resursseja paljon oletettua enemmän, tämä on vaikuttanut muuhun työhön.

Käyttöönottojen tilanne

Valtuuspalvelulle asetettu käyttöönottojen tulostavoite on saavutettu, vaikka käyttöönotto ei ole vielä niin laajaa kuin laki edellyttäisi. Vuoden 2019 tulostavoitteessa asetettu tavoite oli 60 valtuudet-palvelun käyttöönottanutta asiointipalvelua. Tämä

"On erinomaisen hyvä, että tämä tunnistus ja valtuutus tuli."

"Katso-palvelua kehitetty pitkään vuosien saatossa an nyt ollaan noin 20 vuotta käytössä ollutta palvelua korvaamassa. Paljon historian jalanjalkia. On hyvin vaikea."

"Valtuuspalvelu voi olla sellainen, josta oikeasti saadaan prosessihyötyä. Niin uusi juttu, että isoissakin kaupungeissa ei vielä ole realisoitunut."

"Käyttöönottoprosessi on luokattoman pitkä ja haastava."

"Se, että kansalaisen ja yrityksen puolesta asiointi samassa, on tosi hyvä juttu."

"VRK ei ajattele asiakasviraston asemaa, vaan vain omaa työmäärää."

"VRK:n pitäisi tarjota avaimet käteen -palveluna tätä."

tarkoittaa 20 uutta käyttöönottoa tänä vuonna. Tämä tavoite on saavutettu, lokakuun lopussa tuotannossa oli 76 asiointipalvelua, joita hyödyntää 939 organisaatiota.

Yritysten käyttöönottojen määrä ei ole noussut toivotulla tavalla. Moni yritys on jo käyttöönnottanut yksittäisten virastojen omia ratkaisuja aiemmin. Samoin valtuutuksen keskittyminen toimitusjohtajalle ei usein palvele tarvetta. Valtuutuksen edelleensiertämistä kehitetään parhaillaan ja tämän on arvoitu valmistuvan käyttöönotettavaksi tammikuussa 2020. Pienten yritysten haasteena voi olla myös se, että vastuuhenkilöiden tiedot eivät aina ole ajantasaisia. Katso-palvelusta Suomi.fi valtuus-palvelun piiriin siirtyvät palvelut ovat lisänneet syksyllä kyselyjen määrää. Elokuussa loppuvuoden siirtymisten arvioitiin lähes kaksinkertaistavan valtuuskyselyt.

Kuluneen vuoden aikaisista käyttöönotoista tärkein on apteekkiasioinnin valtuuspalvelu, pitkään valmisteltu asiakkuus nostaa käyttäjämääriä merkittävästi. Tätä pidetään kuluneen vuoden yhtenä merkittävimpanä Suomi-palvelukokonaisuuden tuloksena.

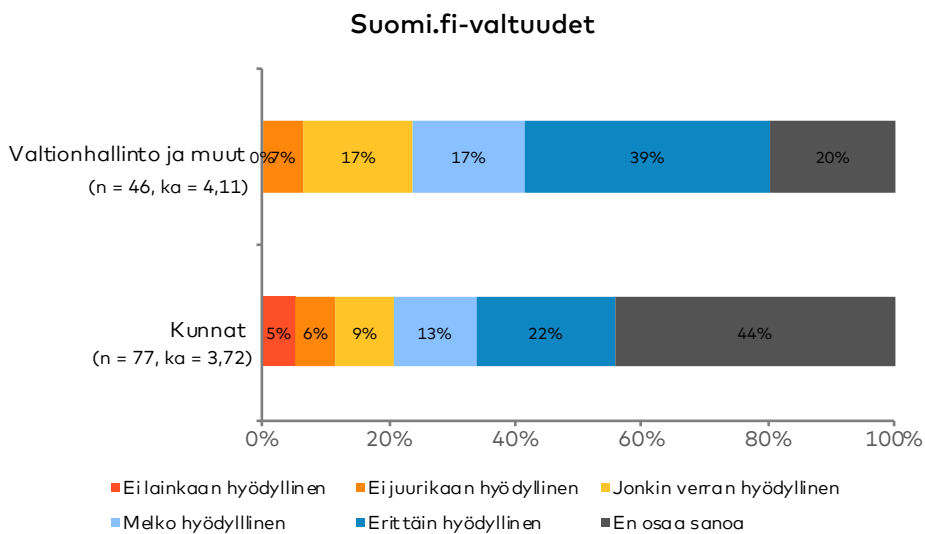
Palvelun käyttöä tukevat yritysten valtuuksia ja virkailijaliittymää koskevat ominaisuudet ovat todennäköisesti käyttöönotettavissa vuoden 2020 alussa. Nämä ovat erittäin tarpeellisia täydennyksiä valtuuspalveluun ja ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten palvelun jatkuva kehitys on erittäin tärkeää tämän tarpeisiin vastaavuuden ja uskottavuuden saavuttamiseksi.

Valtuus-palvelun käyttöönottoa on aiempina vuosina pidetty työläänä, sama näkemys toistuu käyttöönottavissa organisaatioissa edelleen. Asiakslähtöisyyttä on pyritty parantamaan, mutta käyttöönottojen tukea ei koeta useissa organisaatioissa riittävänä. Kyse on ohjeistuksesta ja konkreettisten haasteiden ratkaisun tuesta. VRK:n on toivottu myös järjestävän käyttöönoton koulutuksia. Resurssien rajallisuuden takia käyttöönotto ovat erityisen haastavia pienissä organisaatioissa.

Hyöty ja vaikutukset

Käyttöönottaneet organisaatiot ovat kokeneet palvelun pääasiassa hyödylliseksi, sitä pidetään myös yleisesti yhtenä tärkeimmistä Suomi.fi -palveluista. Valtuuspalvelulle on ollut selkeä tarve ja tämä näkyy nyt käyttöönottovaiheessa. Palvelun käyttöä ei tarvitse perustella tai vedota lain veloitteeseen kuten muutamien muiden palveluiden kohdalla on.

Valtionhallinnon organisaatiot tuntevat palvelun hyvin, kunnille palvelu on vielä melko tuntematon. Kuntien kokemukset ovat toistaiseksi vielä vähäisiä, palvelun käyttöönotto kuntapalveluissa onkin vielä määrällisesti pientä.



Kuva 9. Valtionhallinnon, kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset Suomi.fi-valtuudet hyödyistä.

Sekä valtionhallinnon että kuntien kokemukset valtuuspalvelun hyödyistä on kasvanut kuluneen vuoden aikana. Vielä vuosi sitten hyödylliseksi koki n. 20 prosenttia pienempi määrä kyselyyn vastaajista. Vastaajamäärät eivät ole täysin vertailukelpoiset, mutta tulokset osoittavat selkeää suuntaa.

Johtopäätelmät ja suositukset

Käyttöönottojen tukeen tulisi varata merkittävästi nykyistä enemmän resursseja. Käyttöönotta- neet organisaatiot tarvitsevat neuvontaa ja koulutusta edelleen. Samoin tulevien käyttöönottojen tueksi on tärkeää resursoida riittävästi.

Palvelun tunnettuutta kunnissa on tärkeää lisätä saavutettujen hyötyjen näkökulmasta kuntien toimintaprosesseja ymmärtäen. Kuntien keskuudessa palvelu on vielä melko tuntematon ja käyt- töönottoja on vähäinen määrä. Kuntien toimintamallien ymmärtäminen on tämänkin Suomi.fi -pal- velun käyttöönottojen tukemiseksi tärkeää.

2.4 Palveluväylä

Palvelun tausta ja tavoitteet

Palvelu on poikennut muista Suomi.fi-palveluista siinä, että teknologiavalinta oli valmiiksi tehty, vaikka hanke tekikin paljon tarpeisiin vastaavuutta ja jatkokehittämistä koskevia teknisiin kysymyksiin liittyviä ratkaisuja. Hankkeen päätehtävänä on kansallisen palveluväylän toteuttaminen, keskeisten tietovarantojen liittämisen tukeminen ja palveluväylän jatkokehittäminen sekä ylläpidon ja hallintamallien käyttöönotot. Tavoite on hankkeen mielestä ollut kuitenkin alusta asti selkeä ja tulleet lisätehtävät ovat kytkeytyneet kiinteästi ydintehtävään eli palveluväylän toteuttamiseen.

Yhteistyötä ja työnjakoa Nordic Institute for Interoperability Solutionsin (NIIS) kanssa pidettiin toimivana, vuorovaikutus kumppaneiden kanssa onkin parantunut merkittävästi vuosien aikana. NIIS vastaa Palveluväylän käyttämän X-road -teknologian ydinkomponenttien kehittämisestä. VRK puolestaan vastaa kehitystyön laadun varmistuksesta, tuotosten kansallisesta jakelusta, keskitettyjen komponenttien palvelutuotannosta ja asiakkaiden neuvonnasta. Yhteistyö on lähes päivittäistä ja se on toiminut pääasiassa hyvin ja työnjako on ollut selkeää. Alkuvaiheessa Suomen ja Viron yhteistyö ja maiden kehittämismallien erilaisuus vaati paljon odotettua enemmän työtä. Tuolloin haasteita oli myös kehittäjien vuorovaikutuksessa. Suomen ketterän kehittämisen läpinäkyvä malli ei sopinut kovin hyvin Viron hyvin erilaiseen kehittämismalliin, jossa tuotokset toteutettiin kilpailuttamalla ne ja lanseeraamalla isoja kokonaisuuksia aina yhdellä kertaa.

Alkuperäisen teknisen toteutuksen uudistaminen on vienyt aikaa, mutta odotukset tämän tarpeisiin vastaavuudesta ovat nyt suuret. REST-rajapintaratkaisun myötä kiinnostus palvelua kohtaan on kasvanut. Vaikka ensimmäinen tekninen ratkaisu on jouduttu uudistamaan, pidettiin kuitenkin tärkeänä, että palveluväylä on pystytty aikanaan käyttöönottamaan. Vasta käytön myötä moni tarve on selkeytynyt, näitä ei ole ketterän kehittämisen mallissa voitu aina ennakoita.

Palveluväylän kehittämiseen uskottavuutta on tuonut eri maiden yhteistyö ja uusien maiden kumppanuus. Tätä pidetään tärkeänä erityisesti VRK:ssa, toisaalta palvelun käyttöönottajien ei tarvitse tätä ulottuvuutta tunteakaan. Edelleen kuitenkin keskeisten toimijoiden keskuudessa viitataan toisinaan siihen oletukseen, että Viro on hyötynyt Suomea enemmän yhteisratkaisusta ja yhteistyö ei ole Suomelle edullista.

" Tarvitaan lisää ymmärrystä siitä, että asioita tarjotaan rajapintojen kautta."

"Toivottavasti palveluväylän mahdollisuudet saadaan hyödynnettyä."

"Muilla on varmaan ihan vastavanlaisia lainsäädännöllisiä ongelmia käytön laajentamisessa."

"Miksi se on tehty? Ei oikein tajuta."

"Pitäisi olla ketterämpi käyttöönotto. Miksi pitää olla liityntäpalvelin? Pitäisi hyödyntää rajapintoja. Ja Valtorin liityntäpalvelin maksaa sikapaljon suhteessa mitä tarjooa."

Käyttöönottojen tilanne

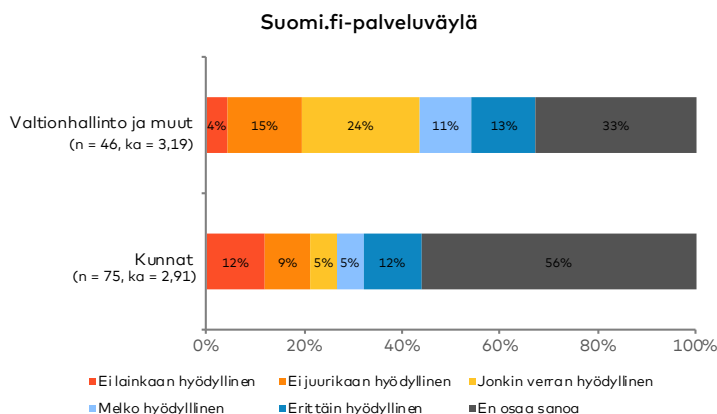
Käyttöönottojen tilanne on ollut tähän asti haastava, Vuodelle 2019 tulostavoitteessa on asetettu tavoite 170 toteutetusta rajapinnasta. Tämä on 20 tapauksen lisäys edelliseen vuoteen. Tähän on ollut läpi palvelun tähän astisen elinkaaren kaksi keskeistä syytä. Ensinnäkin asiakkaat eivät tunnista palveluväylän tuomia hyötyjä ja toisaalta ratkaisumalli liityntäpalvelimiseen on asiakkaille kallis. Jossain määrin kyse on myös tyypillisestä sisällön riittävyyden ja käyttäjien kiinnostavuuden suhteesta: niin kauan kuin liittyjiä on vähän, myös hyödyt ovat vähäisiä.

Käyttöönottojen määrän uskotaan nousevan, kun kehittämisen tapa käännetään teknologialähtöisestä ekosysteemiseksi, muutos ei ole kuitenkaan vielä nähtävissä. Tässä nykyiset ja potentiaalliset käyttäjät kutsutaan suunnittelemaan palveluita yhdessä. Tarvelähtöisyyden vahvistamiseksi VRK:n edustajat ovat käyneet keskusteluja asiakkaiden kanssa, kansallisia sote-yksiköitä painottaen. Samoin on suunniteltu avoimen datan lisäämistä palveluun laaja-alaisen hyödyn saavuttamiseksi. Kohderyhmät eivät kuitenkaan ole vielä laajasti tietoisia uudistuksista, eikä kiinnostuksen lisääntymisestä ole vielä merkkejä.

Palveluväylään liittymistä pidettiin liian kuormittavana ja kalliina. Liityntäpalvelinratkaisu todettiin olevan hankala toteuttaa. Käyttöönottajat tarvitsisivat edelleen räätälöityä ja organisaatiokohtaista tukea käyttöönotoissa.

Hyöty ja vaikutukset

Palveluväylästä saavutettava hyöty on valtaosalle nykyisistä ja asiakkaista edelleen epäselvä. Palvelun hyödyllisyyttä arvioidaan selvästi vähäisimmäksi alkuperäisen Suomi.fi -palvelukokonaisuuden palveluista. Merkityksen vähäisyydestä ja epäselvyydestä kertoo myös se, että asiakasorganisaatiot kommentoivat palveluväylän merkitystä, kehitystä ja käyttöönottoa KaPA-ohjelman alusta asti mukana olleista palveluista vähiten.



Kuva 10. Valtionhallinnon, kuntien ja muiden sidosryhmien näkemykset Suomi.fi-palveluväylän hyödyistä.

Erityisesti tässä palvelussa laaja käyttöönotto on kiinnostavuuden ja hyötyjen saavuttamisen edellytys, siksi käyttöönottojen määrän kasvattaminen on ollut erityisen haastavaa. Samalla kun monissa organisaatioissa palveluväylästä saavuttavissa oleva hyöty on jäänyt epäselväksi, myös Palveluväylän jatkuvuutta epäillään. Tämä ei lisää uskottavuutta ja sitoutumista. Käyttöönottajien ja VRK:n vuoropuhelua ei myöskään ole edistänyt se, että X-Roadin kehittäjät ovat aiemmin lähestyneet muutamia ministeriöitä osittain näkökulmalla, joka ei ole lähtenyt tarpeista ja saavutettavista hyödyistä. VRK on nyt uudistanut tätä näkökulmaa ja pyrkinyt luomaan uusia keskusteluyhteyksiä.

Johtopäätelmät ja suositukset

Viestiä palveluväylästä saavutettavissa olevasta hyödystä on uudistettu, tämän terävöittäminen on jatkossakin kriittisen tärkeää, jotta palvelun tarkoitus ymmärretään nykyisissä ja mahdollisissa asiakasorganisaatioissa oikein. Ellei mielikuvia palvelusta pystytä uudistamaan, on suuri riski, että aika ajaa palveluväylän ohi ja palveluväylä ei saavuta sellaista liittyjien kriittistä massaa, joka toisi konkretisoisi sen hyödyt.

Palvelun tunnettuuden lisäämistä on tärkeää jatkaa edelleen. Palvelu on melko tuntematon erityisesti kuntien keskuudessa. Tässä henkilökohtaisiin kontakteihin resursointi tukisi viestin ymmärrettävyyttä. Palveluväylän tavoitteet ja liittymisprosessi on koettu monimutkaisiksi, profiloituneet tapaukset auttaisivat käyttöönottajia hahmottamaan merkitystä ja prosessia.

2.5 Suomi.fi-maksut

Keskeiset havainnot

- » Käyttöönottajat ovat olleet pääosin tyytyväisiä Suomi.fi-maksut -palvelun toimivuuteen.
- » Palvelun käyttöönottoja on hidastanut se, että monella organisaatiolla on jo käytössään vastaava maksupalvelu ja Suomi.fi -palvelun käyttöönotto vaatisi verkkokauppaa.
- » Palvelun muuttuminen maksulliseksi on herättänyt kritiikkiä jo kahden vuoden ajan.

Palvelun tausta ja tavoitteet

Maksut-palvelu otettiin käyttöön kesäkuussa 2017 ja siitä vastaa Valtiokonttori. Tavoitteena on, että keskitetty palvelu säästää kustannuksissa. Palvelua tuottaa yksityinen yritys ja se on kilpailutettu vuonna 2017. Käyttöönotot tehdään Valtiokonttorin kautta ja se määrittää käyttöönoton

aikataulun ja tarvittavat toimenpiteet. Valtiokonttori vastaa myös ohjeistuksista ja tarvittavasta tuesta.

Käyttöönottojen tilanne

Käyttöönottoaneista organisaatioista valtaosa on kuntia, mutta maksutapahtumat ja -volyymit koostuvat pääasi-

assa valtion organisaatioilta. Lokakuussa 2019 yhteensä 62 organisaatiota käytti maksut-palvelua, tämä kattaa 108 asiointipalvelua. Valtaosa käyttöönottajista on kuntia. Kuukaudessa tapahtumamääriä on yhteensä hieman yli 500 000. Kuntien palveluiden käyttäjämäärät ovat pääasiassa valtiohallinnon palveluita pienempiä ja maksuvolyymeissä ero on vielä suurempi.

Käyttöönottojen määrä ei ole noussut merkittävästi viimeisen vuoden aikana. Vuonna 2017 käyttöönottoaneita organisaatioita oli 41 kappaletta ja vuoden 2018 lopussa 56. Kuluneen vuoden aikana uusia organisaatioita on tullut lisää 6 kappaletta. Toisaalta kaikki julkiset organisaatiot eivät tarvitse maksupalvelua. Palveluntarjoajaa kilpailutettaessa arvioitiin käyttäjäorganisaatioiden määrän olevan pian 80-100 kappaletta. Nyt pyritään noin 20 käyttöönoton vuosittaiseen määrään, josta tänä vuonna on kuitenkin jääty merkittävästi.

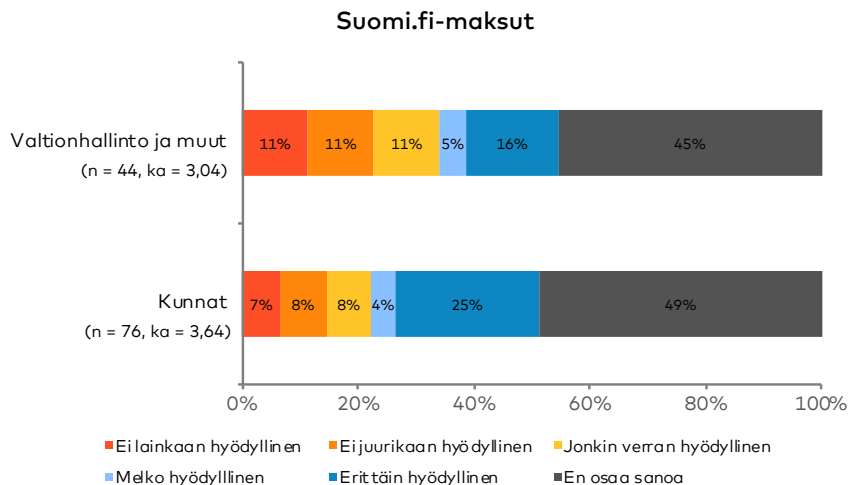
Käyttöönottoja hidastaa se, että organisaatiot ovat ennättäneet kilpailuttaa omat maksupalvelunsa ennen Suomi.fi -palvelun valmistumista. Vaikka julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot ovat velvollisia ottamaan maksut-palvelun käyttöön, ei niiden organisaatioiden joilla on jo olemassa verkkomaksamisen palvelu, tarvitse ottaa Suomi.fi -palvelua käyttöön ennen käytössä olevan sopimuskauden päättymistä.

Toinen merkittävä haasta on vaatimus olemassa olevasta verkkokaupasta. Maksut-palvelu sidotaan organisaation omaan verkkokauppaan eikä kaikilla palvelua tarvitsevilla organisaatioilla ole tätä. Verkkokauppojen rakentaminen vie aikaa ja vaatii resursseja eivätkä kaikki organisaatiot halua investoida tähän maksupalvelun saamiseksi. Pienet kunnat ovat tyypillinen esimerkki, näillä ei ole ollut tarvetta varsinaiselle verkkokaupalle, vaikka maksullisia palveluita joko tarjotaan jo tai tullaan tarjoamaan verkkopalveluiden kautta. Mahdollisuudesta tarjota jatkossa myös verkkokaupparatkaisua on keskusteltu, päätöstä ei ole tehty vielä.

"Aivan loistava ajatus. Aivan pöyristyttävä vaan se, että ensin on maksuton ja sen jälkeen muuttuu maksulliseksi. Ajaa tietyt palvelut pois tämän piiristä eli kunnan rahoja menee hukkaan, kun joutuu tekemään muutoksia moneen kertaan."

Hyödyt ja vaikutukset

Valtionhallinnon organisaatiot kokevat maksut-palvelun kuntia hyödyllisemmäksi. Kustannushyötyjä pidetään selvästi merkittävimpänä.



Kuva 11. Käyttönottajien kokema hyöty - Suomi.fi-maksut -palvelu.

Palvelun muuttuminen maksulliseksi on yllättänyt käyttönottajat. Maksut-palvelu oli ensimmäisessä vaiheessa käyttönottajille hyvin edullinen: organisaatio maksoi vain 1000 euron liittymiskustannuksen. Valtiokonttori vastasi transaktio-, kuukausi- ja provisiomaksuista. Organisaatiolila voi olla lisäksi käytössään useita kauppapalveluita yhden liittymiskustannuksen hinnalla. Toinen hyöty käyttönottajille on ollut se, että se saa kaikki maksutavat kerralla käyttöönsä. Sen ei tarvitse tehdä erillisiä sopimuksia eri pankki- ja luottotoimijoiden kanssa. Palvelun muuttuminen maksulliseksi lakimuutoksen myötä on yllättänyt käyttönottajat ja aiheuttanut voimakasta kritiikkiä. Palvelun hinnoittelun katsottu estävän sen hyödyntämistä hyvin pienissä maksuissa.

Johtopäätelmät ja suositukset

Palvelun käyttöönotot ovat lisääntyneet hitaasti. Kuluneen vuoden aikana käyttöönotot ovat nousseet 56:sta 62:een, joka on selkeästi tavoiteltua vähemmän.

Palvelun muuttuminen maksulliseksi tulee jossain määrin vähentämään palvelun kiinnostavuutta. Palvelun muuttuminen maksulliseksi on yllättänyt käyttönottajat ja aiheuttanut voimakastakin kritiikkiä. Osa katsoo tämän vievän käytön edellytykset ja alkuperäisen hyödyn, jonka vuoksi palvelu otettiin käyttöön.

2.5 Käyttöönottoja ja käyttöä tukeva viestintä

Keskeiset havainnot

- » Suomi.fi-palveluihin liittyvää, käyttöönottoja ja käyttöä tukevaa viestintää on kehitetty VRK:ssa viime vuosien aikana aktiivisesti. Työtä on myös tehty sen eteen, että myynnissä, markkinoinnissa, liittymisessä ja tuotteiden loppukäyttäjien näkökulmasta huomioitaisiin entistä paremmin eri ryhmien yksilölliset tarpeet.
- » Reilu puolet kunnista ja valtionhallinnosta kokee saaneensa riittävästi tietoa Suomi.fi-palveluista. Erityisesti kuntatoimijat kokivat tarvitsevansa lisää Suomi.fi-palvelujen hyödyistä ja kustannuksista.
- » Useat käyttäjät toivoivat kaikkia Suomi.fi-palveluita koskevaa kehittämistä kuvaavaa roadmapia, jotta käyttäjäorganisaatiot olisivat tietoisia siitä, millä tavoin palvelukokonaisuutta aiotaan kehittää. Tällainen on Väestörekisterikeskuksen mukaan jo suunnitteilla.

Suomi.fi-palveluihin liittyvää, käyttöönottoja ja käyttöä tukevaa viestintää on kehitetty VRK:ssa viime vuosien aikana aktiivisesti. Väestörekisterikeskuksessa aloitti toukokuussa 2018 myyntitiimi. Myyntitiimi tuottaa esimerkiksi viestintää ja markkinointia, tapahtumia, kontaktoi asiakkaita ja tapaa heitä sekä järjestää kampanjoita. Tiimin painopisteasiakkaina ovat kunnat ja kuntatoimijat, sisältäen sairaanhoitopiirit, kuntayhtymät, maakuntaliitot ja ELY-keskukset. Vuonna 2019 myyntitiimi on yhdessä Vimaan ja Kuntaliiton kanssa järjestänyt kunnille ja sairaanhoitopiireille suunnatut kampanjat, joiden kautta näitä ryhmiä on pyritty aktivoimaan Suomi.fi-palveluiden käyttöön.

Työtä on myös tehty sen eteen, että myynnissä, markkinoinnissa, liittymisessä ja tuotteiden loppukäyttäjien näkökulmasta huomioitaisiin entistä paremmin eri ryhmien yksilölliset tarpeet. Suomi.fi-palveluiden loppukäyttäjien tueksi on esimerkiksi alettu kehittää elämäntilanteisiin liittyviä ohjeita ja tietopaketteja, kuten VRK:n ja Verohallinnon yhdessä kehittämää yhteistyössä "kuoleman ekosysteemiä", jossa läheisen kuoleman kohdantunut voisi mahdollisimman helposti suoriutua tähän liittyvistä hallinnollisista tehtävistä. Lisäksi Suomi.fi-palveluiden käyttäjäorganisaatioihin liittyvää asiakastuntemusta on pyritty kehit-

"Uutiskirje on aika hyvä, on positiivisen laaja."

"Hyvin tulee tasaisin väliajoin tietoa, mitä on meneillään, ei kehittämisehdotuksia"

"Voitaisi viestiä enemmän hyötyjen kautta. Ollut enempi sitä, että teidän on pakko ottaa nämä käyttöön. "

"Olisi tärkeää, että kohdennetaan viesti aidosti asiakkaalle. Pitäisi tietää jotain siitä kohderyhmästä VRK:nkin."

"Jää vaikutelma, että VRK kuuntelee asiakasta mutta että on hankalaa saada kehitystarpeita trackille kuitenkin, koska on monen viraston käytössä, eri tarpeita vi-rastoittain."

"Meidän näkökulmasta on hankaluus, että kehitysryhmiä on hirveän monta, perään-kuuluttaisin yhtä roadmapia Suomi.fi:stä."

tämään kuulemalla asiakkaita aiempaa enemmän. Asiakasorganisaatioita on esimerkiksi haastateltu heidän käyttötarpeisiinsa liittyen. Pyrkimyksenä on vastaisuudessa segmentoida asiakkaita nykyistä paremmin ja hyödyntää tätä tietoa myynnissä ja markkinoinnissa sekä käyttöönottoprosesseissa. Lisäksi on muodostettu keskeiset käyttäjäorganisaatiot käsitteviä asiakastyöryhmiä, joissa Suomi.fi-palvelujen kehittämisestä keskustellaan.

Suomi.fi-palvelut ovat lisäksi järjestäneet tilaisuuksia asiakasorganisaatioilleen kevään ja syksyn 2019 aikana. Näitä tilaisuuksia ovat pohjustaneet käyttäjäorganisaatioille suunnatut sähköiset kyselyt, joissa on kartoitettu palveluiden kehittämiseen liittyviä toiveita ja tarpeita. Näitä kyselyjen tuloksia on hyödynnetty työpajatilaisuuksissa ja kehitystoimien priorisointia on tehty yhdessä Väestörekisterikeskuksen ja käyttäjäorganisaatioiden kanssa. Väestörekisterikeskus on niin ikään järjestänyt Suomi.fi-infotilaisuuksia sekä osallistunut erilaisille teemapäiville, kuten Kuntamarkkinat, Yrittäjäpäivät sekä SuomiAreena. Viestintää toteutetaan myös Väestörekisterikeskuksen verkkosivujen, uutiskirjeiden, sosiaalisen median kanavien sekä esimerkiksi blogien kautta. Lisäksi on pidetty erilaisia kampanjoita, kuten Verohallinnon kanssa yhteinen kampanja alkuvuodesta 2019.

Reilu puolet kunnista ja valtionhallinnosta kokee saaneensa riittävästi tietoa Suomi.fi-palveluista. Viestintää käsiteltiin tämän arvioinnin haastatteluissa ja kyselyissä. Arvioinnin kyselyyn vastanneista kunnista noin 60 % näki, että ne olivat saaneet riittävästi tietoa Suomi.fi-palveluista. Valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien osalta osuus oli likimain yhtä suuri. Reilu neljäsosa molemmista vastaajaryhmistä ei kokenut saaneensa riittävästi tietoa.

Kummastakin vastaajaryhmästä noin 60 % piti viestintää hyödyllisenä. Myös useat haastateltavat pitivät Väestörekisterikeskuksen viestintää määrällisesti runsaana ja informatiivisena, mutta monet tunnistivat myös viestintään liittyviä kehittämistarpeita.

Erityisesti kuntatoimijat kokivat tarvitsevansa lisää Suomi.fi-palvelujen hyödyistä ja kustannuksista. Tämä tiedontarve korostui suhteessa Suomi.fi-palveluihin liittymisestä tarvittavaan tietoon. Tämä nousi esiin niin kyselyssä kuin haastatteluissa. Kyselyyn vastanneista kunnista noin kolme neljäsosaa koki tarvitsevansa lisää tietoa ja valtionhallinnon ja muista toimijoista vastaava osuus oli puolet. Haastatteluissa esiin nostetut viestintään liittyvät kehitystarpeet liittyivät esimerkiksi viestinnän kohdentamiseen oikealle henkilölle käyttäjäorganisaatiossa (ns. pääkäyttäjälle), sillä osa haastateltavista koki, että viestintä kohdentui organisaation sisällä sattumanvaraisesti. Lisäksi toivottiin palvelujen käyttötarkoitusten avaamista ja kuvaamista erilaisille organisaatiotyypeille,

"Viestin pitäisi mennä niille, jotka kaupunkilla palveluita käyttää, vastuukäyttäjille."

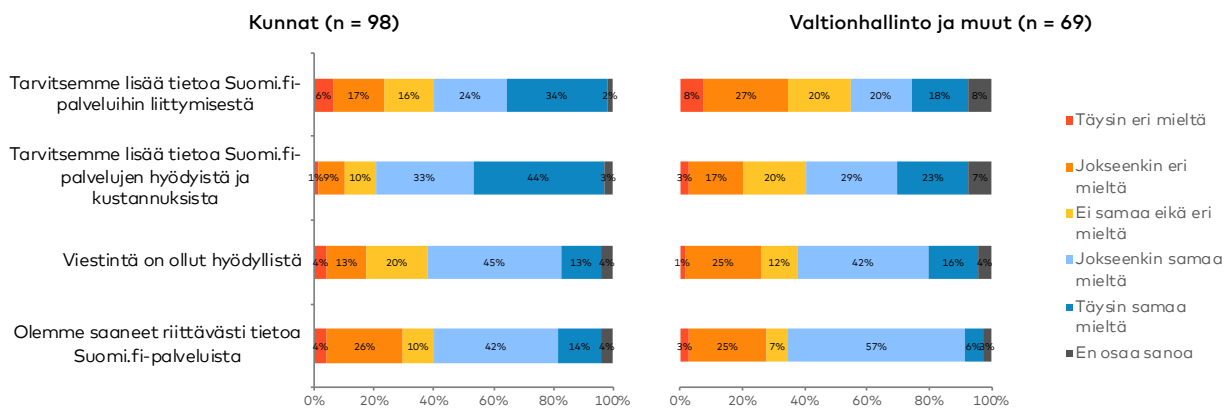
"Kehun erityisesti sitä, että haluavat VRK:ssa aina osallistaa meitä."

"Viestintä mitä tulee, on tosi hyvää, ohjeet on hyviä, henkilöt on ammattilaisia ja ystävällisiä. Toivoisin, että käyttäisivät viestinnässä yhteyshenkilöitä, joita on annettu lupaprosessissa."

"Jossain vaiheessa oli sellainen notkahdus palveluissa viestinnässä, oli sellainen katko, mutta nyt on taas kiritty taas."

jotta niihin liittyviä hyötyjä ja käyttökohteita olisi mahdollista hahmottaa. Useat Suomi.fi-palveluita käyttönottaneet organisaatiot totesivat haastatteluissa, että heidän organisaatiossaan ei edelleenkään täysin ole sisäistetty, millä tavoin palveluja voisi käyttää.

Kehittämisehdotuksia esitettiin myös palveluiden kehittämiseen ja siitä viestimiseen liittyen, nämä liittyvät pääasiassa ennakkointiin ja palveluiden keskinäiseen koordinointiin. Useat käyttäjät toivoivat kaikkia Suomi.fi-palveluita koskevaa kehittämistä kuvaavaa roadmapia, jotta käyttäjäorganisaatiot olisivat tietoisia siitä, millä tavoin palvelukokonaisuutta aiotaan kehittää. Etenkin isommat organisaatiot kokivat, että VRK:n sisällä tulisi eri Suomi.fi-palvelujen kehittämistä koordinaida nykyistä paremmin, sillä näille organisaatioille oli syntynyt sellainen mielikuva, että palvelut eivät ole kovin hyvin tietoisia toistensa kehittämistoimista. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että asiakasraadit on organisoitu palvelukohtaisesti, ei koko Suomi.fi-palveluportfolion tasolla. Toisaalta Väestörekisterikeskuksen haastatteluissa tuotiin esiin, että eri palvelujen roadmapeja pyritään synkronoimaan ja tavoitteena on muodostaa pitkän aikavälin Suomi.fi-roadmap, jonka Väestörekisterikeskus voi julkaista ja toimittaa asiakkaille.



Kuva 12. Arvioinnin kyselyihin vastanneiden kuntien, valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien edustajien näkemykset kysymykseen *”Oletteko mielestänne saaneet riittävästi tietoa Suomi.fi-palveluista päätöksenteon ja käyttöönoton pohjaksi”*.

2.7 Hyötyjen toteutumisen edellytykset ja riskit

Keskeiset havainnot

- » Suomi.fi-palvelujen hyödyt riippuvat niiden käyttöönoton laajuudesta ja useissa palveluissa käyttöönottoja tulisi saada merkittävästi lisää.
- » Asiakasymmärryksen vahvistaminen ja tiivis yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa on keskeinen edellytys hyötyjen realisoitumiselle. Tässä on tapahtunut selkeää positiivista kehitystä kuluneen vuoden aikana ja tätä ovat tukeneet onnistuneet rekrytoinnit VRK:ssa.
- » Vaikka toiminnan asiakaslähtöisyys ja yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa on parantunut, niin haasteena arvioinnissa nousi edelleen esiin, että toiminta tapahtuu liikaa tuotekohtaisissa siiloissa ja asiakkaan kokonaistarve jää liian vähäiselle huomiolle.
- » Selkeä ja avoin kehittämisen roadmap tukisi yhteistyötä ja eri osapuolten toiminnan synkronointia. Asiakasorganisaatiot tarvitsevat yksityiskohtaisia tietoja muutoksista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa omien palveluidensa suunnittelun taustaksi.

Suomi.fi -palveluiden hyödyt syntyvät pitkän aikavälin kuluessa, kun palvelut ovat laajasti käytössä; välittömät kustannushyödyt ovat kokonaisuudessaan vähäisiä ja hyödyt syntyvät pääosin palvelujen laadun paranemisesta ja paremmasta asiakaskokemuksesta.

Hyötyjen realisoituminen edellyttää käyttöönottoja

Suomi.fi-palvelujen hyödyt riippuvat niiden käyttöönoton laajuudesta ja useissa palveluissa käyttöönottoja tulisi saada merkittävästi lisää. Jos käyttöönottoja ei saada nopeasti lisättyä, palvelujen uskottavuus rapautuu, mikä entisestään vaikeuttaa työtä. Avainasemassa tässä on hyötyjen osoittaminen asiakasorganisaatioille. Mikäli tätä ei pystytä tekemään edellytykset palveluiden jatkolta puuttuvat. Erityisen kriittistä tämä on PTV:n ja palveluväylän osalta.

Vaikka palveluiden käyttöönotto on lakisääteistä, organisaatioiden tulisi myös kokea palvelut hyödyllisiksi itselleen. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) eli niin sanottu KaPA-laki, joka tuli voimaan 15.7.2016. Laissa on säädetty mm. organisaatioiden velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja. Lain velvoite on

”Kuinka paljon on tuotettu aidosti uutta? Lähinnä kyse on siitä, että aikaisemminkin olleet ratkaisut on teknisesti uudistettu.”

”On sitä, että on otettu käyttöön, mutta eivät käytä oikeasti, Sanotaan että on otettu käyttöön, mutta vaan pienessä merkityksessä.”

”Palvelut pitäisi paketoita niin että yksittäisen käyttöönottajajan ei tarvitse tehdä sopimusta usean palvelun kanssa, kauhea byrokratia.”

”Nyt ollaan ihan liikaa omissa tuotekohtaisissa siiloissa. Jokainen tekee ja vastaa omastaan, mutta kokonaisuus voi olla epäsynkronissa eikä vastaa asiakkaiden tarpeita.”

”Meillä on paljon muutakin kuin suomi.fi pitäisi katsoa koko palveluportfoliota, ei vain näitä suomi.fi palveluja. Pitäisi miettiä teemojen kautta riippumatta siitä minkä nimiä ne palvelut ovat.”

merkittävä tekijä palveluiden käyttöönotossa, mutta yksin se ei ole kuitenkaan ole riittävä, jotta palvelut tulisivat laajasti käyttöönotetuksi ja niiden hyödyt realisoituivat. Palveluiden tulee motivoida käyttöönottavia organisaatioita ensisijaisesti hyödyllisyydellä, ei pakolla. Osa onkin kokenut, että palveluita koskevassa viestinnässä viitataan liiaksi lakisääteisyteen sen sijaan että tuotaisiin esiin saavutettavia hyötyjä. Vaikka kaikista käyttöönotoista ei ole organisaatioille välitöntä hyötyä, tulisi kansallisen tason hyöty, esimerkiksi asiakaslähtöisyyden ja helppokäyttöisyyden vahvistuminen, viestiä organisaatioille selkeästi.

Suomi.fi-palveluiden lakisääteisyys on jossain määrin johtanut näennäisiin käyttöönottoihin. Erityisesti tämä on koskenut viestit-palvelua, palvelutietovarantoa ja palveluväylää. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelua on pienimuotoisesti koekäytetty tai se on jossakin vähäisessä kokonaisuudessa käytössä, mutta organisaatiot eivät ole tosiasiallisesti korvanneet tai kehittäneet niillä vanhoja prosessejaan. Organisaatiot voivat kuitenkin sanoa täyttäneensä lain veloitteen ja käyttöönottaneensa palvelut, vaikka eivät niitä tosiasiallisesti (ainakaan vielä) hyödynnä.

Hyödyt pitäisi pystyä osoittamaan ja viestimään selkeästi. Palvelujen leviämiseksi ja käyttöönottojen vauhdittamiseksi pitäisi palvelujen tuottamat hyödyt pystyä viestimään erittäin selkeästi. KaPA-ohjelma tarjosi varsin vähän näkyviä uusia palveluja loppukäyttäjille, koska sen keskiössä ovat olleet tukipalvelut, jotka monelta osin ovat jossain muodossa olleet jo olemassa. KaPA:n hyödyt jäävätkin monessa mielessä loppukäyttäjiltä piiloon; parhaimmillaan ne näkyvät turvallisempina ja aiempaa paremmin yhteentoimivina palveluina, palvelut lisäävät myös yhdenvertaisuutta. Palvelujen käyttöönottajien tulisi kuitenkin pystyä ymmärtämään mistä ja miten hyödyt heille syntyvät. Ilman tätä on jopa todennäköistä, että osa Suomi.fi-palveluista käytännössä epäonnistuu keskeisissä tavoitteissaan.

”Uusien palvelunomistajien myötä asiakaslähtöisyyttä on vahvistettu.”

”Mä oon ollut postiiivisesti yllättynyt siitä miten täällä VRK:ssa tehdään töitä. [--] Dialogi esimerkiksi Veron kanssa on välillä kiihkeä mutta sekin on ihan hyvä juttu.”

”Toiminta on veivautunut enemmän asiakaslähtöiseksi. Se on ollut hyvä kehitys”

”Katso-palvelun korvaaminen on osoittautunut paljon monimutkaisemmaksi kuin kukaan ajatteli. Siinä kuitenkin hyvää on se, että siitä on tullut aito yhteistyöprojekti. Se on tuskallisen hidasta, mutta ainoa toimiva tapa tehdä. Nyt me aidosti yhdessä mietitään ja kehitetään tätä.”

”Ongelmallista on se, että KaPA-ohjelmassa määritellyt konseptit määrittelevät enemmän tekemistä kuin aidot asiakastarpeet. Tiukka konsepti on ohjannut tekemistä ja siitä ei ole haluttu luopua vaikka matkalla on osoittautunut ettei se konsepti vastaa tarpeita.”

”Vrk:lla on alettu paremmin ymmärtämään kuinka monimutkaisia ja -ulotteisia nämä asiat ovat ja niiden viestintään tarvitaan paljon aikaa ja panoksia. Se on työtä joka pitää tehdä ja siihen yhteistyöhön ja viestintään tarvitaan paljon aikaa.”

Yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa ja asiakastarpeiden kuunteleminen

Asiakasymmärryksen vahvistaminen ja tiivis yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa on keskeinen edellytys hyötyjen realisoitumiselle. KaPa-ohjelman aikana yhdeksi keskeiseksi haasteeksi tunnistettiin se, että asiakasorganisaatioiden tarpeiden kuunteleminen jäi liian vähälle huomiolle. Monet asiakasorganisaatiot kokivat, että heidän tarpeitansa on kuunneltu ja huomioitu liian vähän palveluiden kehittämisessä: tämä puolestaan on vaikuttanut siihen, että asiakasorganisaatiot eivät kokeneet saavansa riittävästi hyötyä palveluista. Tämän suhteen tilanne on monelta osin jo parantunut ja viranomaisten yhteistyö on tiivistynyt. Palveluja kehitetään nyt aikaisemmin tiiviimmässä yhteistyössä asiakasorganisaatioiden kanssa ja tästä muutoksesta VRK sai paljon kiitosta haastatteluissa. Muutosta on tukeneet onnistuneet rekrytoinnit.

”Me ei haluta ketteryyttä, me halutaan ennustettavuutta.”

” Siellä on vahvasti aliarvioitu asiakastuen tarve. se näkyy muissakin vrk:n palveluissa. Heillä ei ole kykyä palvella asiakkaita. Kun ei ole resursseja niin sitten teeskennellään, että sille ei ole tarvetta. ”

Palvelukohtainen organisointi- ja toimintamalli ei tue asiakkaiden kokonaistarpeiden huomiointia. Vaikka toiminnan asiakaslähtöisyys ja yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa on parantunut, niin haasteena arvioinnissa nousi edelleen esiin, että toiminta tapahtuu liikaa tuotekohtaisissa silloissa ja asiakkaan kokonaistarve jää liian vähäiselle huomiolle. Palvelut limittyvät asiakasorganisaatioiden prosesseissa ja toiminnassa monella tavalla. Tämä ei koske sekä palvelujen kehittämistä että käyttöönottoja. Kaikki osapuolet (vrk ja asiakasorganisaatiot) nostivat arvioinnissa esiin tarpeen parantaa palveluiden välistä yhteistoimintaa ja asiakkaiden kokonaistarpeiden huomioimista.

Selkeä ja avoin kehittämisen roadmap tukisi yhteistyötä ja eri osapuolten toiminnan synkronointia. Asiakasorganisaatiot tarvitsevat yksityiskohtaisia tietoja muutoksista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa omien palveluidensa suunnittelun taustaksi. Palvelujen kehittämiseen liittyvien suunnitelmien tulisi olla riittävän selkeä ja keskeisten osapuolten tiedossa. Erityisenä haasteena on nähty sellaisten roadmappien puute, joka mahdollistaisi asiakasorganisaatioiden oman kehitystyön suhteessa Suomi.fi -palveluihin. Tämä haaste on vrk:ssa tunnistettu ja asiaa on tämän vuoden aikana pyritty edistämään.

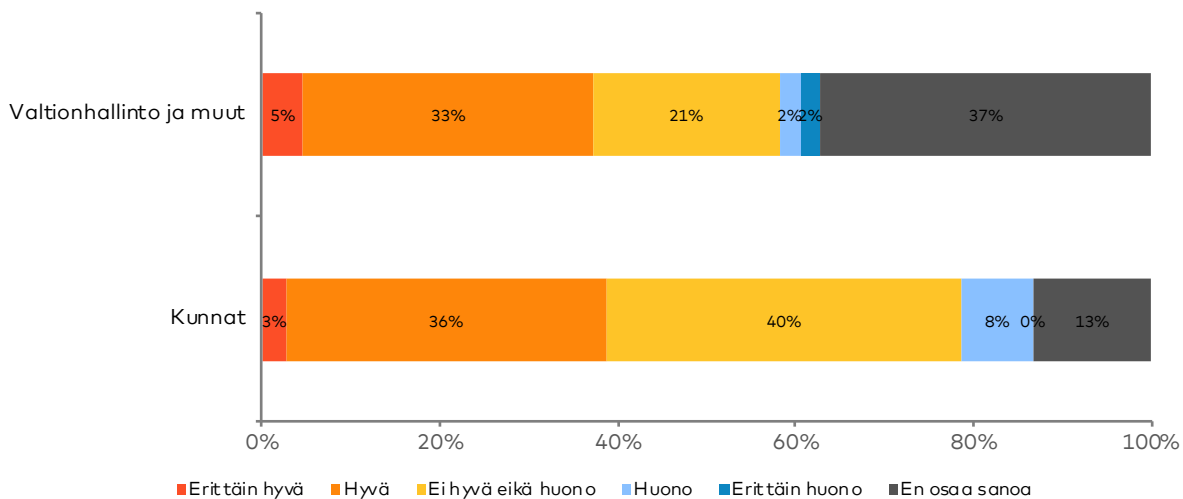
Käyttöönoton tuki ja edellytykset

Käyttöönotot edellyttävät vahvaa asiakastukea. Asiakastuen riittämättömyys on ollut yksi keskeisistä haasteista, joka on noussut arvioinnin jokaisena vuonna esille. Asiakastuen tarve ei ole myöskään kadonnut mihinkään, vaan pikemminkin päinvastoin. Lisäksi käyttöönottoja ja ylläpitoa tukevan asiakaspalvelu ei ole koettu huomioivan riittävästi erikokoisten organisaatioiden tarvitsemää tukea. Prosessien ja vuorovaikutuksen olisi tärkeää joustaa asiakastarpeen mukaisesti.

Ohjeistuksien kehittäminen ja byrokratian yksinkertaistaminen vähentää tuen tarvetta. Dokumentaation puutteellisuus lisää asiakastuen tarvetta ja vaikeuttaa asiakasorganisaatioiden käyttöönottoja. Tältä osin monet totesivat tilanteen myös parantuneen.

Ict-toimittajien edellytykset ottaa käyttöön Suomi.fi-palvelut ovat hyvät, mutta muutosten hinnoittelu on noussut joissakin palveluissa haasteeksi. Sekä kunnat että valtion viranomaiset arvioivat käyttämiensä ict-toimittajien edellytykset ottaa käyttöön omissa tuotteissaan Suomi.fi-palvelut hyväksi. Sen sijaan muutamien tuotteiden/toimittajien osalta on noussut esiin muutostyöstä aiheutuvat kustannukset. Osa toimittajista on vaatinut muutostyön kustannuksia kaikilta asiakkailtaan jonka lisäksi ylläpitoon liittyvät kustannukset ovat nousseet.

Miten arvioit käyttämienne ICT-toimittajien valmiuksia Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoon omissa tuotteissaan?



Kuva 13. Arvioinnin kyselyihin vastanneiden kuntien, valtionhallinnon ja muiden sidosryhmien edustajien näkemykset kysymykseen ”Miten arvioit käyttämienne ICT-toimittajien valmiuksia Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoon omissa tuotteissaan”.

3 Ylläpito ja kehittäminen

3.1. Ylläpidon tarpeisiin vastaavuus ja toimivuus

Keskeiset havainnot

- » Ylläpito on toiminut pääasiassa hyvin. Toimintahäiriöt nousevat kuitenkin edelleen tärkeäksi kehittämiskohteeksi.
- » Toimintahäiriöstä viestiminen on parantunut kuluneen vuoden aikana. Tosin osa organisaatioista kokee, että he eivät tiedä riittävästi häiriötilanteiden syistä.
- » Viestintä virhetilanteissa on parantunut jonkin verran kuluneen vuoden aikana, aiemmin tätä pidettiin nykyistä suurempana ongelmana.

Vaikka ylläpito on toiminut pääasiassa hyvin, ovat käyttökatkokset edelleen aiheuttaneet ärtymystä palveluita käyttöönnottaneissa organisaatioissa. Vaikka katkojen määrä ei ole missään vaiheessa ollut iso, aiheuttaa näiden ennakoimattomuus palveluita tarjoaville organisaatioille ongelmia. Katkot ovat olleet sekä ennakoimattomista virheistä aiheutuneita, että päivityksiin tai vastaviin toimenpiteisiin liittyviä katkoja. Pienten katkojen merkitys vaihtelee merkittävästi organisaatioittain, kaikille näistä ei ole kriittistä haittaa, mutta on tilanteita ja palveluita, joissa häiriöttömyyteen tulee voida luottaa täysin.

Katkoista viestintä on parantunut kuluneen vuoden aikana. Ennakoiduista ja ennakoimattomista katkoista viestintää toivotaan lisättävän, valtaosa organisaatioista kokee palvelun suunnan olevan nyt kuitenkin oikea. Palvelukokonaisuus vaatisi nykyistä paljon kattavamman tukipalvelun. Lisäksi ylläpidon resursointi, ei henkilömäärän eikä osaamisen näkökulmista, ole riittävää.

Häiriötilanteiden syyt ovat palveluita käyttäville organisaatioille usein epäselviä, tämä osaltaan lisää tyytymättömyyttä. Nyt osaa häiriötilanteista, jotka eivät liity VRK:n vastuualueeseen lainkaan, pidetään kuitenkin VRK:n virheenä. Nämä voivat liittyä organisaatioiden omien palveluiden toimivuuteen ja muiden toimittajien virheisiin.

"Selvää on, että kapasiteetin tarve tulee vain kasvamaan tulevaisuudessa. Tähän olisi hyvä kiinnittää huomiota."

"Pieniä räpsyjä tulee paljon."

"Ei ole tätä päivää, että samat häiriöt uusiutuu koko ajan, se kertoo että siellä ei ole kapasiteettiä ja osaaminen ihan ajan tasalla."

"Keskitettyjen palvelujen haavoittuvuus on sellainen asia, josta on ihan liian vähän puhuttu ja panostettu."

Edellisinä vuonna arvioinnissa nostettu Valtorin ja VRKn roolien epäselvyys ja keskinäiset haasteet ovat vähentyneet kuluneen vuoden aikana. Palveluiden käyttöönottajien näkökulmasta ongelmat menevät VRK:n vastuulle. Tilanne on VRK:lle hankala koska sen on lain mukaan hankittava palvelut Valtorilta.

Useat asiakasorganisaatiot epäilevät teknisen kapasiteetin riittävyttä jo nyt, ja erityisesti tulevaisuudessa. Käyttäjämäärien kasvu voi jatkossa haastaa teknisen suorituskyvyn ja tietoturvallisuuden. Turvallinen ja vakaa toimintaympäristö on yksi keskeinen tekijä uskottavuuden saavuttamisessa.

Jo viime vuonna useiden keskeisten organisaatioiden huoli palveluiden maksulliseksi muuttamisesta nousi edelleen huoleksi, osa epäilee palveluiden kiinnostavuuden vähenevän siirryttäessä käyttömaksuihin. Palvelut ovat nyt käyttöönottaneille organisaatioille ilmaisia, mahdollisista tulevista maksulliseksi siirtymisestä on tärkeää informoida mahdollisimman aikaisin. Palveluiden käyttöönottoa on tukenut käytön maksuttomuus. Koska käyttöönoton kulut ovat useimmiten olleet kohtuullisia työkuluja, ei kustannuksia ole juuri laskettu. Palveluiden käyttöönotosta on voitu säästää myös säästöä, kuten esim. Suomi.fi:n maksut-palvelun korvataessa aiemmat eri markkinatoimijoiden tuottamat ratkaisut monissa organisaatioissa. Liittyjät ovat maksaneet vain liittymiskulut, nämä ovat tyyppillisesti hyvin pienet. Valtiokonttori maksaa muut kulut kuten transaktiomaksut ja kuukausimaksut. Sekä palveluita jo käyttöönottaneille että sitä suunnitteleville organisaatioille olisi tärkeää kertoa maksuperusteisuuden muuttamisesta mahdollisimman aikaisin. Kustannustasoa olisi suositeltavaa myös testata asiakkailta ennen tämän määrittämistä.

3.2. SuoJa-hankkeen tarpeisiin vastaavuus ja toimivuus

Keskeiset havainnot

- » SuoJa-hankkeen tehtävänä ollut jatkaa Suomi.fi-palveluiden kehittämistä vuosina 2018-2019. Lopullisena tavoitteena on edistää voimakkaasti julkishallinnon ja yksityisen sektorin digitalisaatiokehitystä.
 - » SuoJA-hankkeessa palveluja on kehitetty yhtenä kokonaisuutena ja kehitystyössä on siirrytty kokonaisketterään kehittämistapaan. Haastateltavat olivat pääasiassa tyytyväisiä SuoJA-hankkeen etenemiseen.
 - » SuoJA-hankkeen päättyminen aiheuttaa epävarmuutta osalla Väestörekisterikeskuksen haastateltavilla, sillä nämä olivat huolissaan palveluiden kehittämisen resursoinnin riittävydestä, kun hankemuotoinen rahoitus päättyy.
-

Kuten tämän raportin johdantoluvussa kerrottiin, on SuoJa-hankkeen tehtävänä ollut jatkaa Suomi.fi-palveluiden kehittämistä vuosina 2018-2019. Yksittäisten Suomi.fi-palveluiden kehittämistä on käsitelty tämän raportin luvussa 2. Tässä luvussa luodaan kokonaiskatsaus SuoJa-hankkeeseen.

Johdanto-luvussa todetun mukaisesti Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämisessä on painotettu asiakasnäkökulmaa, palveluiden käyttöönoton helpottamista sekä kehittyneempää tukea rajat ylittävälle asiainnille. (Valtiovarainministeriö 2018b, 10) Lopullisena tavoitteena on edistää voimakkaasti julkishallinnon ja yksityisen sektorin digitalisaatiokehitystä. Lisäksi kehitystoimenpiteillä pyritään mahdollistamaan Katso-palvelun sekä sen ylläpitoon tarvittavan tukipalvelun alasajo (Valtiovarainministeriö 2019, 8-9). SuoJa-hanke on hakenut hankeaikana useampaan kertaan lisärahoitusta. Esimerkiksi vuoden 2019 kesällä Väestörekisterikeskus haki Valtiovarainministeriöltä lisärahoitusta Katso-korvaamiseen liittyen, sillä tämä kokonaisuus on osoittautunut ennakoitua työläemmäksi. Kokonaisuudessaan SuoJA-hankkeen budjetti vuosille 2018-2019 sisältäen myönnetyn lisärahoituksen on noin 16 miljoonaa euroa.

SuoJA-hankkeessa palveluja on kehitetty yhtenä kokonaisuutena ja kehitystyössä on siirrytty kokonaisketterään kehittämistapaan. Osana SuoJa-hanketta on mm. kehitetty kaikille Suomi.fi-palveluille yhteistä palveluhallinta-sivustoa, jonka tavoitteena on digitalisoida Suomi.fi-palveluiden käyttöönottoihin liittyvät prosessit ja tarjota palveluja käyttäville organisaatioille näkymät ja työkalut palveluiden hallintaan ja käyttötilastoihin⁸. Haastateltavat olivat pääasiassa tyytyväisiä SuoJA-hankkeen etenemiseen.

SuoJA-hankkeen päättyminen aiheuttaa epävarmuutta osalla Väestörekisterikeskuksen haastateltavilla, sillä nämä olivat huolissaan palveluiden kehittämisen resursoinnin riittävydestä, kun hankemuotoinen rahoitus päättyy. Tämä aiheuttaa useiden haastateltavien mukaan epävarmuutta Suomi.fi-palveluiden tulevaisuuden osalta, sillä näiden kehittämiseen tulee vastaisuudessa-kin panostaa.

"SuoJa on ehdottomasti ajanut asiansa."

"SuoJan hankerahoitus päättyy, ensi vuonna sitten lasketaan kuinka paljon meillä on rahaa omasta budjetista laittaa palvelukehitykseen. Ensi vuonna sitten nähdään tuleeko näistä kiinteä osa meidän toimintaa ja kehitys jatkuu, vaan jääkö nää sellaiseksi kuin ovat."

"SuoJan päätymisessä rahoitus- ja ehkä kehitysriski. Miten varmistetaan että kokonaiskuva säilyy kehittämisessä. On huonoa johtamista, pitäisi nähdä pidemmälle."

"Palveluiden kehittämistä ei voi vain lopettaa. Keskinäisriippuvuus ei näy hanke- rahoitusmaailmaan ollenkaan."

⁸ <https://uutiskirjeet.vrk.fi/uutiset/suomi.fi-palvelut/suomi.fi-palvelut-nyt-ja-tulevina-vuosina.html?p11=6>

4. Suomi.fi -kokonaisuuden kehittäminen jatkossa

Keskeiset havainnot

- » Käyttöönottojen ja kehittämisen haasteena on se, että kaikki potentiaaliset käyttöönottajat eivät tunnista palveluiden roolia omissa prosesseissa ja palveluissa eivätkä siten näistä saatavaa hyötyä.
- » Kaikkien palvelujen edelleen kehittäminen ei ole välttämättä enää tarkoituksenmukaista.
- » Palvelukokonaisuuden kehittämisen tavoitteet ovat edelleen liian palveluiden tekniseen toimivuuteen ja yksittäisiin ominaisuuksiin liittyvää, fokuksen tulisi olla prosessien uudistamisessa ja tavoiteltavissa hyödyissä.

4.1. Palveluiden kehittäminen

Suomi.fi -palveluiden hyödyt syntyvät pitkän aikavälin kuluessa, kun palvelut ovat laajasti käytössä; välittömät kustannushyödyt ovat kokonaisuudessaan vähäisiä ja hyödyt syntyvät ennen kaikkea palvelujen laadun paranemisesta ja paremmasta asiakaskokemuksesta. KaPA-ohjelma tarjosi varsin vähän näkyviä uusia palveluja loppukäyttäjille, koska sen keskiössä ovat olleet tukipalvelut, jotka monelta osin ovat jossain muodossa olleet jo olemassa. KaPA:n hyödyt jäävätkin monessa mielessä loppukäyttäjiltä piiloon; parhaimmillaan ne näkyvät turvallisempina ja aiempaa paremmin yhteentoimivina palveluina, palvelut lisäävät myös yhdenvertaisuutta.

Kaikkien Suomi.fi -palveluiden hyötyjä ei tunnisteta. Osa käyttöönettävistä organisaatioista pitää kansallisten yhtenäisratkaisujen ja yhteentoimivuuden tuomia hyötyjä ainoana tai tärkeimpänä syynä ottaa palveluita käyttöön. Kaikki eivät kuitenkaan koe kansallisen tason hyödyn saavuttamista niin tärkeänä, että se riittäisi oman organisaation ratkaisujen motivoijaksi. Ongelmana on myös se, että käyttöönettäjät eivät tunnista palveluiden roolia omissa prosesseissaan. Erityisesti kunnissa palvelutuotanto on siiloutunutta ja useita palveluita tukevien tukipalveluiden rooli vaatisi kunnan toimintojen kokonaisnäkemystä. Näkemykset vaihtelevat myös palveluittain. Erityisesti tunnistus- valtuus- ja maksupalveluiden keskitetystä ratkaisusta koetaan olevan hyötyä. Sen sijaan PTV:n ja palveluväylän hyötyjä kyseenalaistetaan laajasti.

Kaikkien palvelujen edelleen kehittäminen ei ole välttämättä enää tarkoituksenmukaista. Suomi.fi-palvelujen kokonaisuutta tulee arvioida kriittisesti suhteessa asiakkaiden tarpeisiin ja syntyneisiin kokemuksiin kehityksestä palveluista. E erityisen tärkeää tämä on kehittämisen resurssien vähentyessä. Suomi.fi palvelujen nykyistä tarvetta ja edellytyksiä jatkokehitykselle ei ole missään vaiheessa kriittisesti arvioitu: mitkä palvelut ovat edelleen relevantteja ja minkä palveluiden edelleen kehitykseen on syytä panostaa. Palveluja tulisi arvioida riippumatta niihin jo uponneista kustannuksista ja sellaisten tahojen toimesta, joilla ei ole sidettä aikaisempaan kehitystyöhön.

Palveluiden asiakaslähtöisyyttä tulee vahvistaa integroimalla asiakasorganisaatiot nykyistä tiiviimmin palveluiden kehittämiseen ja ylläpidon suunnitteluun.

Asiakasymmärryksen vahvistaminen ja tiivis yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa on keskeinen edellytys hyötyjen realisoitumiselle. Monet asiakasorganisaatiot kokivat KaPA-ohjelmassa, että heidän tarpeitansa on kuunneltu ja huomioitu liian vähän palveluiden kehittämisessä. Tämän suhteen tilanne on monelta osin jo parantunut ja viranomaisten yhteistyö on tiivistynyt. Palveluja kehitetään nyt aikaisemmin tiiviimmässä yhteistyössä asiakasorganisaatioiden kanssa. Toisaalta vaikka toiminnan asiakaslähtöisyys ja yhteistyö asiakasorganisaatioiden kanssa on parantunut, niin haasteena arvioinnissa nousi edelleen esiin, että toiminta tapahtuu liikaa tuotekohtaisissa silloissa ja asiakkaan kokonaistarve jää liian vähäiselle huomiolle.

4.2 Palvelukokonaisuuden kehittäminen

Suomi.fi -palveluita laajemman strategisen kehittämiskokonaisuuden ohjauksen riittävyys huolehtaa useita keskeisiä toimijoita. Suomi.fi -palvelut eivät ole erillinen kokonaisuus, vaan ne integroituvat kansalliseen kehittämiseen. Yksittäisten palveluiden kehittämisen sijaan on tärkeää tarkastella palveluita kokonaisuutena ja muihin palveluihin integroituvina. Usea keskeinen toimija esitti toiveen vahvan kansallisen strategisen suunnittelun ja ohjauksen vastuuden asettamisesta. Samoin nähtiin tarpeelliseksi asettaa rohkeita tavoitteita ja linjauksia.

"Vaatii jokaiselta organisaatiolta pohdintaa, että miten istuu palveluprosesseihin. Sinänsä sopivat hyvin käytettäväksi."

"Helposti ajatellaan, että VRK edistää. Ei varmaan riitä. VRK ei voi ohjata, on palveluntuottaja."

"Palvelut eivät olet valmiita. Pitäisi kehittää jatkuvasti."

" Miten varmistetaan että kokonaiskuva säilyy kehittämisessä?"

"Suomi.fi on kokonaisuus, olisi hyvä tarkastella kokonaisuutena. On dynaamisia muuttuvia palveluita."

"Palveluiden arvontuoton tai arvonmäärittämistä pitää tarkentaa – ollaan edelleen KaPA-moodissa."

"Iso huuto alkaisi jos ei tule investinteja Suomi.fi:hin enää."

" Kun fiksut henkilöt sidottu tähän ja tekevät 100 % tätä, niin syntyy jotain. Nyt on oikeasti sitoutunut."

"Tarvitaan vahva uudistava voima, ei tule hyssyttelämällä nämä asiat."

Käyttöönottojen lisääminen edellyttää vahvaa, hallinnonalat ja kuntasektorin läpäisevää johtamista ja taloudellista tukea. VRK:n operatiivisten toimien lisäksi tarvittaisiin hallinnonalat läpäisevää ohjausta ja yhdenmukaista viestiä. VRK:n työtä tukisi ministeriöiden yhdenmukainen viesti virastoille. Kuntasektorin aktivoimiseksi Kuntaliiton työtä voitaisiin tukea esim. erikokoisten kaupunkien esimerkeillä, ehkä myös vertaistuella. Samoin käyttöönottoja tulit tukea edelleen taloudellisesti, näillä on ollut Suoja-hankkeen aikana merkitystä.

Palvelukokonaisuuden rahoitusmallin muuttaminen voi riskeerata kehittämistoimenpiteiden ketteryyden ja hidastaa tarpeisiin vastaavuutta. Palvelukehityksen resursoinnista on epäselvyyttä ja tämä aiheuttaa huolta keskeisissä toimijoissa. Ketterä toimintamalli on ollut Suomi.fi -palveluiden kehityksen vahvuus ja käyttöönottaja tukeva ratkaisu. Rahoitusmallin muuttuessa osaksi Väestö- ja digiviraston perustoimintaa, ketterän toimintamallin mukautuminen osaksi viraston työtä voi olla uskottavuuden riski. Lyhytjänteinen kehittäminen voi myös riskeerata parhaiden osaajien rekrytoinnin tai hankinnan ostopalveluna.

Suomi.fi palvelukokonaisuuden kehittämisen tavoitteet ovat edelleen liian palveluiden tekniseen toimivuuteen ja yksittäisiin ominaisuuksiin liittyvää. Kehittämisen painotus tulisi kääntää käyttöönettävien organisaatioiden hyödyn saavuttamiseen, eli palveluiden aitoon vaikuttavuuteen. Kehityksen vauhdittamiseksi tarkoitettu 'KaPA-laki' on totta kai toiminut ohjaajana, mutta samalla myös kääntänyt huomion yksittäisiin palveluihin ja edetty näiden käyttöönotto edellä. Tarve ja toimintamallien kehittämisen fokuksella tulos voisi olla sama, palvelut käyttöön otettaisiin osana tarpeisiin vastaavia palvelupaketteja. Käyttöönotton pakko ei ole ollut riittävä muutosajuri.

Palveluiden kehittämistä yhteistyössä käyttöönettävien organisaatioiden kanssa toivotaan edelleen. Tämä tarve on toistunut jo muutaman vuoden. Suomi.fi perusratkaisujen käyttöönotton jälkeen näiden rinnalle ja päälle voitaisiin rakentaa uusia esim. dataa hyödyntäviä ominaisuuksia tai palveluita. Organisaatioiden tarpeet vaihtelevat, tämä luo kokemuksen siitä, että juuri oman organisaation tarpeita ei huomioida riittävästi. Yhteiskehittäminen voisi lisätä kokonaisuuden ja ristiriitaisten tarpeiden ymmärtämistä ja tukea sitä, että organisaatiot ymmärtäisivät kompromissien ja priorisoinnin välttämättömyyden.

Kansainvälistä yhteistyötä voitaisiin lisätä jatkossa sekä muiden maiden ratkaisusta ja kokemuksista oppimalla että yhteistyötä tekemällä. Nyt yhteistyö on liittynyt pääasiassa palveluväylään, muuten tähän astista Suomi.fi -palvelutuotantoa kuvattiin jopa vähän sisäänpäin kääntyneeksi. Vaikka hallintojärjestelmät vaihtelevat maittain, ovat palvelutarpeet kuitenkin hyvin samoja. Lisäksi esim. kansalaisten liikkumista EU-maissa voitaisiin tukea maiden välisellä yhteistyöllä.

"Toivon, että päästäisiin hankesyklisyydestä pois. Syö turhaa energiaa ja resursseja."

"En ole kokenut, että ministeriötasolla tai poliittisessa johdossa tuotaisiin vahvasti tätä Suomi.fi-asiaa."

"Ihan ylimmällä tasolla on johtajuus jäänyt puuttumaan."

"Vaatii jokaiselta organisaatiolta pohdintaa, että miten istuu palveluprosesseihin. Sinänsä sopivat hyvin käytettäväksi."

"Ydinkysymys: onko riittävä kyvykkyys huolehtia jatkuvasta kehittämisestä? Tosi tärkeä strateginen palvelukokonaisuus valtiolle, pitäisi satsata jatkuvasti."

5 Yhteenveto ja suositukset

Seuraavassa on esitetty arvioinnin keskeisimmät johtopäätelmät ja suositukset.

Johtopäätelmät

- 1. KaPA-ohjelmassa luotu palvelutuotannon keskittämisen malli on uudistanut toimintatapoja, lisännyt yhteistyötä ja näin luonut edellytyksiä palvelutuotannon rohkealle uudistamiselle ja digitalisoinnille.** Ohjelman käynnistyessä virastojen välinen yhteistyö palveluiden digikehittämisessä oli hyvin vähäistä. Lisäksi kunnat toimivat tästä lähes täysin erillään. Suomi.fi -palvelut ovat ohjanneet nämä organisaatiot tarkastelemaan keskinäisiä tarpeita ja julkishallinnon tason vaikuttavuutta, oman palvelutuotannon ratkaisujen optimoinnin sijaan.
- 2. Suomi.fi -palveluiden asiakaslähtöisyys on kehittynyt kuluneen vuoden aikana.** Ymmärrys valtionhallinnon ja kuntien tarpeiden ja toimintaprosessien erilaisuudesta ja monimutkaisuudesta on parantunut palvelujen käyttöönottojen edetessä. Erityisesti kuluneen vuoden aikana on pyritty vahvistamaan asiakasymmärrystä ja tämä näkyy uudenaikaisena vuorovaikutuksena ja toimintatapoina hallinnon organisaatioiden välillä. Henkilöstön vahva sitoutuminen ja osaaminen ovat tukeneet asiakaslähtöisyyden vahvistumista. Palvelukohtainen siilomaisuus vaatii kuitenkin edelleen uudistamista.
- 3. Käyttöönottojen lisääminen on ollut alusta alkaen, ja edelleen, Suomi.fi palvelukokonaisuuden suurin kehittämiskohta.** Palveluiden tarpeisiin vastaavuutta on kehitetty paljon ohjelmakauden jälkeen SuoJa-hankkeen aikana. Kokonaisuuden uskottavuuden saavuttaminen vaatii kuitenkin käyttöönottojen merkittävää määrällistä kasvua. Ongelmana on myös se että, tällä hetkellä osa käyttöönottaneista organisaatiosta ei ole aidosti sitoutuneita Suomi.fi-palveluiden käyttöön oman palvelutuotantonsa läpäisten.
- 4. Palveluiden vaikuttavuuden esteenä eivät ole teknologiset ratkaisut, vaan palveluiden käyttötarkoituksen ja saavutettavissa olevan hyödyn ymmärtäminen.** Palveluiden käyttöönoton edistyessä palveluiden käyttötarkoitus ja niistä saavutettavissa oleva hyöty on edelleen useille keskeisille organisaatiolle täsmennyksettömiä. Tavoitteita ja hyötyjä koskevaa viestintää ei ole juuri segmentoitu eikä viestiä siksi usein tunnusteta omaa organisaatiota koskevaksi. Asiakkaiden toimintaprosessien ymmärtämiseen ja vuoropuheluun ei ole ollut riittävästi resursseja.

Suosituks

- 1. Palveluiden kehittämistä tulisi johtaa asettamalla tavoitteeksi käyttöönottajien saavuttamat hyödyt ja yhteiskunnallinen kokonaisvaikuttavuus.** Tämä on vaikeaa, koska keskiössä ovat olleet tukipalvelut, jotka monelta osin ovat jossain muodossa olleet jo olemassa. KaPA:n hyödyt jäävätkin loppukäyttäjiltä pääasiassa piiloon; parhaimmillaan ne näkyvät turvallisempina ja aiempaa paremmin yhteentoimivina palveluina. Tavoitteiden asettaminen saavutettavien hyötyjen - ei teknisten ominaisuuksien ja käyttöönottojen - näkökulmasta ohjaisi kuitenkin valtion ja kuntatason toimijoiden strategista ajattelua kohti kokonaishyötyjen tavoittelua.
- 2. Palvelutarjoama olisi tärkeää kääntää tuotelähtöisestä tarve- ja palvelukokonaisuuslähtöiseksi.** Asiakasorganisaatioiden tulisi saada kaikki omia tarpeitaan vastaavat palvelut keskitetysti, nyt keskenään saman tyyppiset käyttöönottoprosessit on täytynyt toistaa jokaisen palvelun kohdalla. Asiakastarpeiden ja ennakkoluulojen ymmärtäminen edellyttäisi nykyistä parempaa segmentointia. Esim. kuntien saavutettavissa olevien hyötyjen ymmärrys edellyttää kuntaorganisaatioiden ja toimintaprosessien ymmärtämistä. Lisäksi Suomi.fi-palveluita ei ole tarvetta tarkastella vain omana kokonaisuutenaan, vaan olisi tärkeää integroida nämä osaksi julkishallinnon yhteisten digitaalisten palvelujen kokonaisratkaisua.
- 3. Palveluiden ominaisuuksien ja kokonaisuuden kehittämistä tulisi suunnitella yhteistyössä asiakasorganisaatioiden kanssa, niistä tulisi laatia riittävän yksityiskohtaiset suunnitelmat ja ne tulisi viestiä asiakkaille systemaattisesti.** VRK on laatinut palvelukohtaiset suunnitelmat, sitoutumisen varmistamiseksi tarvittaisiin kuitenkin näitä yksityiskohtaisempia ja riittävän pitkän aikavälin kattavia tiekarttoja. KaPA:n alusta asti riskinä on ollut, että organisaatiot kehittävät omia palveluitaan tai käyttöönottavat muita palveluita Suomi.fi-palveluiden kehitystyön odottamisen sijaan.
- 4. Palveluiden kehittämistä tulisi tarkastella elinkaarilähtöisesti, aitoja tarpeita kriittisesti arvioiden.** Yhteiskunnan digitalisaatio on edennyt paljon vuonna 2014 käynnistyneen KaPA-ohjelman aikana ja jälkeen paljon, myös ennakoimattomilla tavoilla. Digikehityksen tempo tulee kiihtymään jatkossa. Moni aikanaan, tai nyt tarpeelliseksi koettu palvelu tai ominaisuus saattaa menettää aidon merkityksen lyhyelläkin aikavälillä. Palvelukokonaisuutta tulisikin arvioida säännöllisesti muuhun kehitykseen ja muuttuviin tarpeisiin peilaten.
- 5. Palveluiden käyttöönottoja on tärkeää tukea taloudellisesti kehityspanostusten hyötyjen saavuttamiseksi.** Asiakasorganisaatiot tarvitsevat paljon odotettua enemmän tukea, sekä rahoitusta että konkreettista neuvontaa ja koulutusta. Käyttöönottojen resursoinnin riittävyyden varmistaminen on kriittisen tärkeää. Kyse ei ole vain yksittäisten organisaatioiden käyttöönotoista ja yksittäisistä palveluista, vaan kansallisesti läpäisevästä strategisesta digitalisaatiokehityksestä ja kuntalaisten tasa-arvoisista mahdollisuuksista asiointiin. Palvelut luovat edellytyksiä myös digitaaliseen osallisuuteen ja ovat demokratianäkökulmasta tärkeitä.

owalggroup