owalgroup

KAPA-OHJELMA (Suomi.fi-palvelut)

ARVIOINTIRAPORTTI

22.1.2019

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 PALVELUTIETOVARANTO 8
2.2 SUOMI.FI-TUNNISTUS 14
2.3 SUOMI.FI-VALTUUDET 18
2.4 PALVELUVÄYLÄ 21
2.3 SUOMI.FI-MAKSUT 24
2.5 KÄYTTÖÖNOTTOJEN TILANNE 26
2.6 KÄYTTÖÖNOTTOJA JA KÄYTTÖÄ TUKEVA VIESTINTÄ 28
2.7 HYÖTYJEN TOTEUTUMISEN EDELLYTYKSET JA RISKIT 31

3. YLLÄPITO JA KEHITTÄMINEN **36**

3.1. ORGANISOINTI JA RESURSOINTI 36
3.2. YLLÄPIDON TARPEISIIN VASTAAVUUS JA TOIMIVUUS 37
3.3. SUOJA-HANKKEEN TARPEISIIN VASTAAVUUS JA TOIMIVUUS 38

4. YHTEENVETO JA SUOSITUKSET **41**

1 Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriön Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) oli käynnissä vuosina 2014-2017. Ohjelmassa toteutettiin julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria. KaPA-ohjelman tavoitteina oli:

- Yksinkertaistaa ja helpottaa kansalaisten ja yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomaisten 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 toimeenpanon tueksi on toteutettu ulkoista arviointia vuosien 2016-2018 aikana. Tämä arviointiraportti on järjestyksessään neljäs, ja tässä arvioinnissa on keskitytty erityisesti KaPA-ohjelman hyötyjen ja vaikuttavuuden arviointiin. Arviointia toteutettu loka-joulukuussa 2018 ja sen toteutusta ovat ohjanneet Maria Nikkilä ja Katja Väänänen valtiovarainministeriöstä.

Vuoden 2018 arvioinnissa on keskitytty erityisesti neljään teemaan:

1. KaPA:n tavoitteisiin vastaaminen
2. Palveluiden käyttöönotto
3. Palveluista saatu ja saavutettavissa oleva hyöty ja vaikuttavuus
4. Ylläpidon ja SuoJa-hankkeen tarpeisiin vastaavuus

Näitä teemoja koskevat alakysymykset on tiivistetty kuvaan 1.

VUODEN 2018 ARVIOINTITEEMAT

1. KaPA:n tavoitteisiin vastaaminen

- Miten KaPA on vastannut asetettuihin tavoitteisiin?
- Mitkä tekijät ovat edistäneet ja/tai hidastaneet ja estäneet tavoitteiden saavuttamista?

2. Palveluiden käyttöönotto

- Miten palvelut ovat levinneet?
  - 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

- Mitä hyötyä käyttöönottaneet organisaatiot ovat saaneet palveluista (prosessihyöty, taloudellinen hyöty, asiakkaiden saavuttama hyöty)?
- Mitä hyötyjä ja missä määrin voidaan arvioida saavutettavan (prosessihyöty, taloudellinen hyöty, asiakkaiden saavuttama hyöty)?
- Mitkä ovat suurimmat riskit hyötyjen ja vaikuttavuuden saavuttamisessa?

4. Ylläpidon ja SuoJa-hankkeen tarpeisiinvastaavuus

- Miten ylläpito on toiminut?
- Onko ylläpidossa ollut häiriöitä?
- Mitä seurauksia häiriötilanteista on ollut?
- Miten SuoJa on tukenut palveluiden kehittämistä ja leviämistä?

Kuva 1. Arvioinnin teemat vuonna 2018.

1.2 Arvioinnin kohde

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ICT 2015 työryhmä teki ehdotuksen kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamisesta, sillä se oli tunnistanut tarpeen edesauttaa organisaatiorajoja ylittävien palveluiden luomista helpommin, välttää päällekkäistä työtä sekä parantaa asiakaspalvelua. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi päätöksessään 19.11.2013, että valtiovarainministeriö asettaa kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman ja sille poikkihallinnollisen ohjausryhmän. (VM 2018, 9)

KaPA-ohjelman operatiivisesta toteutuksesta vastasi Väestörekisterikeskus. Kuntaliiton perustama KuntaKaPA-projektitoimisto tuki ja edesauttoi KaPA-tavoitteiden toteutumista kuntasektorilla. KaPA-ohjelman toimikausi oli 9.6.2014-31.12.2017. Sille oli asetettu 100 miljoonan euron budjetti, mutta ohjelma alitti budjetin (toteuma oli 70 miljoonaa euroa). (VM 2018, 9 & 43)

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

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)

Nämä palvelut ovat saatavilla Suomi.fi-verkkopalvelussa. (VM 2018, 9-10)

Suomi.fi-palvelujen jatkokehittäminen vuosina 2018-2019

Suomi.fi-palveluiden jatkokehittäminen jatkuu vuosina 2018-2019 Väestörekisterikeskuksen (VRK) toimesta. Jatkokehittämistoimet on koottu yhdeksi jatkokehittämishankkeeksi (SuoJa). Hankkeen budjetti on 16 miljoonaa euroa. Hanke hakee lisärahoitusta vuodelle 2019 välttämättömien kehitystarpeiden resursointiin. Jatkokehitettävät Suomi.fi-palvelut ovat:

- Suomi.fi-verkkopalvelu
- Suomi.fi-viestit
- Suomi.fi-palvelutietovaranto
- Suomi.fi-valtuudet
- Suomi.fi-tunnistus
- Suomi.fi-palveluväylä ja liityntäkatalogi
- Palveluhallinta ja tietovarastointi (DW)

Keskeisimmiksi kehityskohteiksi on SuoJa-hankkeessa tunnistettu vuosina 2018-2019 Suomi-verkkopalvelun ja palvelutietovarannon toimintojen, sisällön ja laadun kehittäminen; Suomi.fi-viestien, Suomi.fi-tunnistuksen ja Suomi.fi-valtuuksien ja Palveluhallintasivuston jatkokehittäminen sekä palvelujen käyttöönotot julkisen hallinnon organisaatioiden keskuudessa. Kehitettyjen palveluiden vaikuttavuutta on edistetty myös lainsäädännön keinoin velvoittamalla käyttäjäorganisaatiot käyttämään kehitettyjä palveluita. Tässä yhteydessä keskeisenä lakina toimii aiemmin mainittu laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista.

1.3 Menetelmät ja aineistot

Arviointi pohjautuu kirjalliseen aineistoon sekä haastattelu- ja kyselyaineistoon. Näitä aineistoja kuvataan seuraavaksi lyhyesti:

Kirjallinen aineisto

Arvioinnissa on hyödynnetty mm. KaPA-hankkeen loppuraporttia, Suomi.fi-palvelujen käyttöä ja leviämistä koskevia suunnitelmia ja tilastoja sekä valtionhallinnon hankehallintatyökalun (Hankesalkku) sisältämiä tietoja SuoJA-hankkeen etenemisestä.

Haastattelut

Arvioinnissa on haastateltu KaPA-ohjelman ohjauksesta ja toteutuksesta vastanneita sekä SuoJa-hankkeen vastaavia henkilöitä sekä henkilöitä, jotka vastaavat Suomi.fi-palveluiden kehittämisestä ja ylläpidosta. Lisäksi on haastateltu sidosryhmiä sekä organisaatioita, jotka ovat ottaneet tai ovat ottamassa Suomi.fi-palveluita käyttöön. Kokonaisuudessaan haastatteluja toteutettiin 31 kappaletta.

Haastattelujen teemoja olivat KaPA-ohjelmassa saavutetut tulokset, Suomi.fi-palveluiden käyttöönotto ja käyttöönottojen onnistuminen, Suomi.fi-palvelujen ylläpidon toimivuus, SuoJa-hankkeen vastaavuus Suomi.fi-palvelujen jatkokehittämistä koskeviin tarpeisiin sekä Suomi.fi-palvelujen vaikutukset.

Taulukko 1. Arvioinnissa haastatellut henkilöt

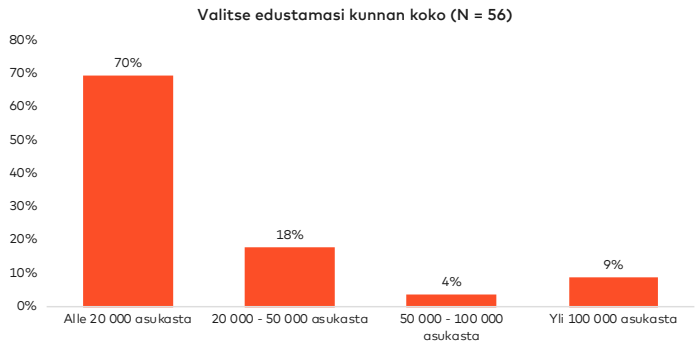
Organisaatio	Nimi	Organisaatio	Nimi
Eläketurvakeskus	Virpi Rautiainen	Vero	Saku Airosmaa
Helsingin kaupunki	Mirjam Heikkinen	Väestörekisterikeskus	Pirkko Romakkaniemi
		Väestörekisterikeskus	Joonas Kankaanrinne
KELA	Hanna-Leena Parkkinen	Väestörekisterikeskus	Emilia Laitala
KELA	Ari Vähä-Erkkilä	Väestörekisterikeskus	Jari Suhonen
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi	Janne Huhtamäki	Väestörekisterikeskus	Jani Ruuskanen
Maanmittauslaitos	Teija Tarvainen	Väestörekisterikeskus	Pirre Korhonen
Oikeusministeriö	Mikko Lehtisalo	Väestörekisterikeskus	Jani-Matti Kaukonen
Patentti- ja rekisterihallitus	Esa Kosonen	Väestörekisterikeskus	Matti Hiltunen
Suoratyo.fi	Jani Laatikainen	Väestörekisterikeskus	Mari Kervinen
Valtiokonttori	Kirsi Launomaa	Väestörekisterikeskus	Atte Pirttilä
Valtiovarainministeriö	Kimmo Mäkinen	Väestörekisterikeskus	Kaarlo Öhman
Valtiovarainministeriö	Maria Nikkilä	Väestörekisterikeskus	Rosa Arola
Valtiovarainministeriö	Marjukka Ala-Harja	Väestörekisterikeskus	Risto Ollikainen
Valtiovarainministeriö	Katja Väänänen	Väestörekisterikeskus	Lasse Pynnönen
Valtori	Timo Karppanen		

Sähköiset kyselyt

Arvioinnissa toteutettiin lisäksi sähköiset kyselyt kunnille, ministeriöille, virastoille ja muille sidosryhmille kohdennettuun kyselyyn. Kyselyjen tavoitteena oli kerätä laajemmalta joukolta tietoa KaPA-ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta, Suomi.fi-palveluja koskevan viestinnän onnistumisesta, Suomi.fi-palvelujen hyödyistä sekä organisaatioiden kokemuksista koskien palveluiden liittämistä Suomi.fi-palvelukokonaisuuteen.

Kyselyt toimitettiin kunnille, ministeriöille, virastoille niiden kirjaamoiden kautta. Kirjaamoja pyydettiin välittämään kyselyt tietohallinto- ja substanssijohtajille. Kunnista saatiin yhteensä 59 vastausta, ministeriöistä kolme vastausta, virastoista 23 ja lisäksi saatiin vastauksia neljästä muusta organisaatiosta (alueellisia virastoja, yliopisto ja valtion yhtiö). 70 % kuntia edustavista henkilöistä työskenteli alle 20 000 asukkaan kunnassa (ks. kuva 2). Kuntien kokojakauma vastaa hyvin vuoden 2017 arvioinnin kyselyn jakaumaa. Myös organisaatiojakauma on hyvin samankaltainen kuin vuoden 2017 arvioinnissa.

Kuva 2. Arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneet taustaorganisaatioittain



Kuva 3. Kuntien vastaajat kunnan asukasmäärän mukaan.

2 Palveluiden käyttöönotto

2.1 Suomi.fi -verkkopalvelu ja palvelutietovaranto

Keskeiset havainnot

- Suomi.fi -verkkopalvelu on loppukäyttäjille näkyvin osa KaPA-ohjelmasta ja sen tuloksista. Kansalaisille ja yrityksille KaPA-ohjelma on tarjonnut varsin vähän näkyviä uusia palveluja, koska sen keskiössä ovat olleet tukipalvelut, jotka monelta osin ovat jossain muodossa olleet jo olemassa.
- Palvelutietovarannon hyödyt ovat edelleen epäselviä käyttöönottajille (erityisesti pienemmille kunnille) ja on epäselvää tulevatko hyödyt realisoitumaan. Toistaiseksi PTV on nähty enemmän kustannuksena eivätkä asiakkaat ole tunnistaneet riittävästi hyötyjä tai sellaisia aidosti tarpeellisia palveluja jotka voisivat PTV:tä hyödyntää.
- Suomi.fi-viestit -palvelun kehitystyö ei ole edennyt toivotulla tavalla ja aikatauluja on jouduttu muuttamaan useaan kertaan. Kehittämisen siirryttä VRK:lle, SuoJa-hankkeen aikana ns. teknistä kehitysvelkaa on purettu. Tulostuspalvelun käyttöönotto tulee vaikuttamaan käyttöönottomääriin positiivisesti.

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 täysimittaisesti kaikille käyttäjille yhden luukun periaatteella.

Suomi.fi –verkkopalvelu korvasi aikaisemman Suomi.fi-portaalin ja Yrityssuomi.fi -portaalin, joka on EU:n palveludirektiivin vaatima yritysten keskitetty 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 (PTV) on Suomi.fi – verkkopalvelun keskeisin taustajärjestelmä, johon tavoitteena kuvata ”kaikki julkiset palvelut”. 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 toteutetaan kansalaisen ja yrityksen sähköinen postilaatikko Suomi.fi-verkkopalveluun. Palvelu korvaa aikaisemman Kansalaisen asiointitilin.

Käyttöönottojen tilanne

Kansalaisen osuus palvelunäkymästä on julkaistu tuotantoon heinäkuussa 2017 ja yritysosuus siirtyi tuotantoon vuoden 2018 alussa. Viranomaisnäkymä on periaatteessa toteutettu, mutta käytännössä sen rooli ja asema osana sivustoa on jäänyt epäselväksi eikä viranomaisnäkymää kehitetä aktiivisesti tällä hetkellä. Vaikka kansalaisten osuus sivustosta on jo julkaistu tuotantoon, on sivuston sisältö edelleen monelta osin kehitysvaiheessa (suhteessa edellä esitettyihin tavoitteisiin), eikä se vielä vastaa kaikkia niitä tavoitteita joita sivustolle on asetettu.

Palvelutietovarannon haasteena on 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.

Kaikki kunnat ovat liittyneet palveluun (eli syöttäneet tietoja) ja lisäksi liittyneitä valtiohallinnon organisaatioita on noin 110 ja yksityisiä organisaatioita noin 80. Tällä hetkellä palveluja on kuvattu yhteensä noin 33 000 (noin 40% tavoitteesta) ja palvelupaikkoja noin 25 000. Palvelutietovaranto voi toteuttaa tehtävänsä ja lunastaa lupauksensa vasta, kun kuvauksia on kattavasti (a) eri organisaatioista, (b) niiden palveluista ja (c) ne ovat laadullisesti riittävän hyviä. Kyse ei ole siis pelkästään kuvausten määrästä vaan myös niiden laadusta. Tällä hetkellä arviolta vajaa 1/3 osa kuvauksista on laadittu pääsääntöisesti oikein ja tietomallin mukaisesti. Vajaassa 2/3 laatu vaihtelee eli niissä on jotain laatupoikkeamia ja noin 10% on heikkotasoisia.

Kuvausten ajantasaisuudesta ei ole arviota. Kuvausten laadun ongelmat ovat kuitenkin tiedossa ja niiden kehittämiseksi on käynnistetty laatuagenttitoiminta, jolla pyritään parantamaan kuvausten laatutasoa. Viimekädessä vastuu kuvausten laadusta jää kuitenkin käyttäjäorganisaatioille.

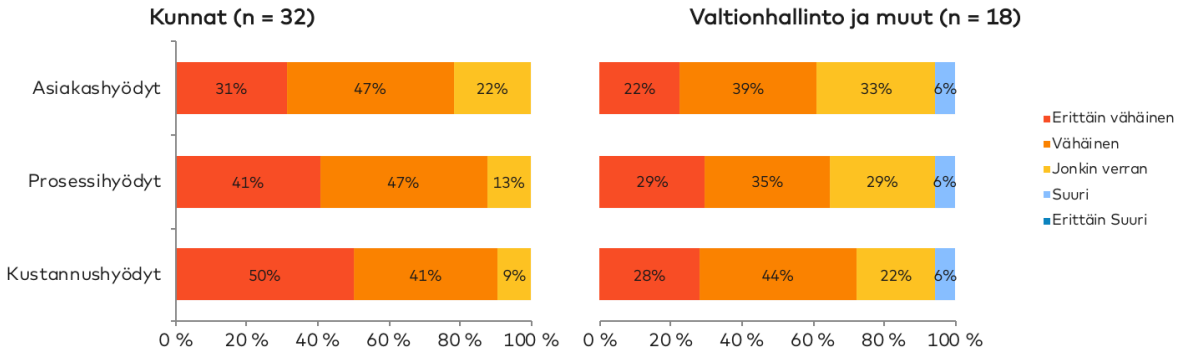
Suomi.fi-viestit -palvelun kehitystyö ei ole edennyt alun perin toivotulla tavalla ja tavoitteiden mukaisesti; aikatauluja on jouduttu muuttamaan useaan kertaan. Suomi.fi viestit -palvelun toteutusvastuu oli alun perin Valtorilla eikä se näin ollen myöskään alun perin kuulunut osaksi KaPA-ohjelmaa, vaikka 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. Loppukäyttäjiä palvelulla oli marraskuussa 2018 yhteensä noin 100 000. Loppuvuoden aikana palvelu on otettu käyttöön muutamissa ison asiakasvolyymin virastossa kuten Verohallinnossa ja Trafissa joka tulee nostamaan käyttäjämääriä merkittävästi. Viestit-palvelusta on julkaistu myös mobiiliapplikaatio mutta sen käyttäjäkokemukset Android-alustalla ovat olleet negatiivisia (asiakaspalaute sovelluskaupassa) ja käyttäjämäärät ovat pysyneet matalina. Asiakaspalaute on koskenut pääasiallisesti muutamien pankkien tunnistuspalveluita, jotka eivät tue skaalautumista mobiililaitteille. Tulostuspalvelun käyttöönotto tulee oletettavasti vaikuttamaan lähikuukausien käyttöönottomääriin positiivisesti, erityisesti kuntien osalta.

VRK:n ja Valtorin roolit ja vastuut eivät ole selkeitä ja tämä on heijastunut myös kehitystyön etenemiseen. Valtorin ja VRK:n roolit ja työnjako koetaan sekaviksi eivätkä osapuolet tiedä, ketkä kummassakin organisaatiossa vastaavat palveluista ja niiden ylläpidosta. Samoin yhteistyö on koettu usein haastavaksi.

Hyöty ja vaikutukset

Suomi.fi -verkkopalvelu (komponentteineen) on loppukäyttäjille (kansalaiset, yritykset) näkyvin osa KaPA-ohjelmasta ja sen tuloksista. Kansalaisille ja yrityksille KaPA-ohjelma onkin tarjonnut varsin vähän näkyviä uusia palveluja, koska sen keskiössä ovat olleet tukipalvelut, jotka monelta osin ovat jossain muodossa olleet jo olemassa.

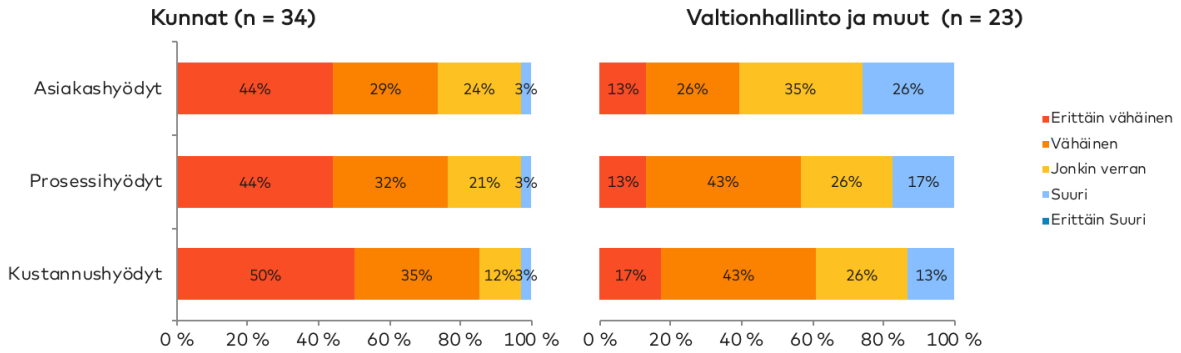
"Viestit palvelut ei edelleenkään palvele meidän tarpeita. Tietojen säilyvyys on kaikkein suurin ongelma. Meille 2 vuotta ei riitä minnekään. Viestit on meille lisäkanava, mutta se ei poista meiltä mitään. Tulostus on oma lukunsa, se tulee varmaan tuottamaan hyötyjä, mutta se ei ole vielä käytössä."



Kuva 4. Käyttöönottajien kokema hyöty - Suomi.fi verkkopalvelu

Palvelutietovarannon hyödyt ovat edelleen epäselviä käyttöönottajille. Toistaiseksi ptv aiheuttaa kunnille ja muille käyttöönottajille kustannuksia, mutta useimmille on epäselvää mitä hyötyä työstä tulee heille olemaan. Yksi yleisimmistä kuntien ja valtion virastojen esittämistä huolista arvioinnissa tehdyssä kyselyssä ja haastatteluissa oli, että heille on epäselvää, miksi työtä ylipäätään tehdään ja mitkä sen hyödyt tulevat olemaan. Tähän liittyy myös huoli siitä, miten kuvaukset pysyvät ajantasaisina ja laadukkaina ja siten edes periaatteessa käyttökelpoisina. Kunnissa suhtautuminen oli kriittisempää kuin valtionhallinnossa. Vaikka hyödyt ovat monille kunnille vielä epäselviä, niin toisaalta kasvava määrä kuntia hyödyntää ptv:n palvelukuvauksia omilla verkkosivuillaan. Tällaisia kuntia ovat esim. Nivala, Mäntyharju, Mikkeli, Kangasala, Nokia.

Hyödyt 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 kyseenalaista. Vaikka PTV:n taustalla oleva ajatusmalli on selkeä, on epäselvää, tuleeko se koskaan saavuttamaan sille asetettuja odotuksia ja tavoitteita. Keskeinen kysymys koskee sitä, missä määrin tulevaisuudessa syntyy sellaisia asiakkaita palvelevia palveluita, jotka pystyvät hyödyntämään näitä kuvauksia. Asiakkaat eivät ole toistaiseksi tunnistaneet riittävästi hyötyjä tai sellaisia aidosti tarpeellisia palveluja, jotka voisivat PTV:tä hyödyntää.

Palvelutietovarannon ylläpito tulee sitomaan merkittävästi resursseja. On sekä periaatteessa että käytännössä mahdoton ajatus, että "kaikki palvelut" on kuvattu palvelutietovarantoon eikä tätä voi pitää aidosti myöskään tavoitetilana. Palvelutietovarannon idea soveltuu parhaiten määrämuotoisiin, lakisääteisiin palveluihin, jotka ovat keskeiseltä sisällöltään samanlaisia kaikille asiakkaille. "Kaikkien palvelujen" kuvausta ei voi pitää tavoiteltavana mm., koska ne voivat koskea hyvin pientä asiakasryhmää, niiden sisällöt räätälöidään tapauskohtaisesti tai ne ovat jatkuvassa muutoksessa. Vaikka periaatteessa tällainen kuvaus olisi tehtävissä ja ylläpidettävissä, ei siitä ole saatavissa tavoiteltuja hyötyjä. Lisäksi eri käyttötarkoituksia ja asiakkaita varten palvelut tulee kuvata usein eri tavoin eikä PTV siis poista tarvetta myös muille kuvauksille. Yksi käytännön haaste PTV-mallissa liittyy palveluiden muuttumiseen. Vaikka osa palveluista on verrattain vakaita ja muutokset liittyvät korkeintaan pieniin yksityiskohtiin, niin merkittävä osuus julkisista palveluista on jatkuvassa muutos- ja kehitysprosessissa. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelutietovarannon ylläpitäminen tulee sitomaan merkittävästi resursseja, jotta kuvaukset saadaan pidettyä ajan tasalla ja laadukkaina. Jos oletetaan, että noin 10%:ssa palveluita tapahtuu vuosittain muutoksia, tarkoittaa se vajaan 10 000 päivityksen laatimista joka vuosi.

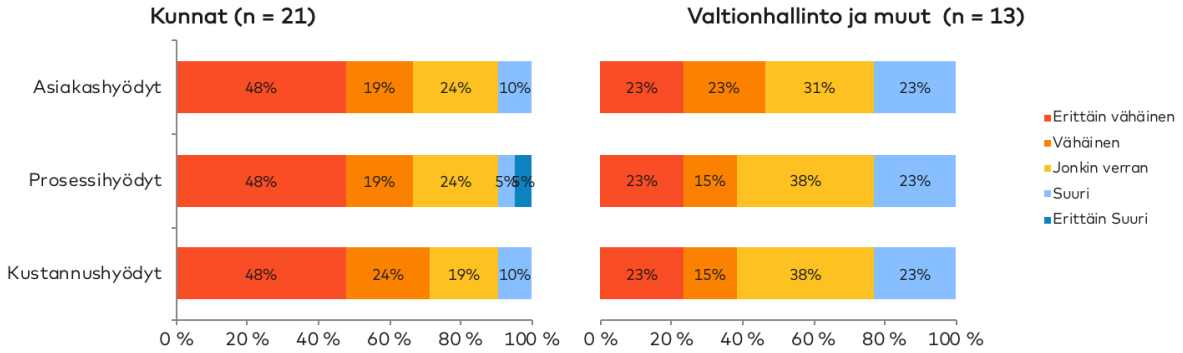
"PTV:ssä hyödyntämisen ongelma ei ole tekninen vaan ei ole oikein visiotakaan miten niitä kuvauksia hyödynnettäisiin."

"Palvelutietovaranto on paperilla hyvä, mutta aiheuttaa hirvittävän päivitysrumban, meillä ihmiset joutuu päivittämään näitä todella paljon ja useaan paikkaan. Me ei oikein tiedetä mihin me tätä tarvittaisiin."

"Se vaikuttaa minusta täysin kuolleelta idealta vaikka me on lain mukaan tehty se mitä vaaditaan."

Viestit-palvelun hyödyt tulevat kasvamaan käyttöönottojen myötä. Loppuvuoden aikana palvelu otetaan käyttöön muutamissa ison asiakasvolyymin virastossa kuten Verohallinnossa ja Trafissa. Viestit-palvelusta on julkaistu myös mobiiliapplikaatio, mutta sen käyttäjäkokemukset erityisesti Android-alustalla ovat olleet negatiivisia ja käyttäjämäärät ovat pysyneet hyvin matalina. Tulostuspalvelun käyttöönotto tulee vaikuttamaan lähikuukausien käyttöönottomääriin positiivisesti.

PTV:n hyödyksi loppukäyttäjille on sanottu, että ”palvelujen tiedot löytyvät hakusanoilla helposti ja yhdenmukaisesti riippumatta siitä, mikä organisaatio palvelua tuottaa”. Käyttäjäorganisaatiolle



Kuva 6. Käyttöönottajien kokema hyöty – Suomi.fi Viestit

Johtopäätelmät ja suositukset

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

Viestinvälityspalvelu ei ole toteutunut alun perin suunnitellulla tavalla. Tuotetta kehitetään aktiivisesti osana SuoJa-hanketta. Hyötyjen potentiaalinen realisoituminen jää nähtäväksi tulevina vuosina. 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 käyttäjämäärien kehitys on ollut toistaiseksi vaatimatonta.

Palvelutietovarannon hyötyjen realisoituminen on edelleen kyseenalaista. Palvelutietovarantohankkeen osalta hyötyjen realisoituminen riippuu yhtäältä siitä, missä määrin ja

missä aikataulussa laadukkaita kuvauksia saadaan tietovarantoon vietyä sekä toisaalta siitä, miten näitä tietoja hyödyntäviä palveluja jatkossa syntyy. Palvelutietovarantoon liittyvät organisaatiot tulevat tarvitsemaan huomattavasti tukea tietojen tuottamisessa ennen kuin palvelutietovarannon tiedot saadaan riittävälle tasolle laajuudessa ja laadussa. Laatuagentin käyttöönotto tukee sisällön laadun kehittämisessä

2.2 Suomi.fi-tunnistus

Keskeiset havainnot

- Suomi.fi-tunnistuspalvelun käyttöönotot ovat edenneet hyvin. Marraskuussa 2018 tunnistuspalvelua hyödyntäviä palveluita oli 688 ja sitä hyödyntäviä tai lupahakemuksen jättäneitä organisaatioita 499.
- Tunnistuspalvelun hyötyjä arvioidaan muita Suomi.fi-palveluja myönteisemmin; etenkin valtionhallinnon toimijat arvioivat tunnistamispalvelun hyötyjä positiivisesti.
- Keskeinen haaste on palvelun ylläpito ja erityisesti häiriöhallinta (sekä häiriöiden ennaltaehkäisy että häiriötilanteista, niiden kestosta ja niihin johtaneista syistä tiedottaminen).

Palvelun tausta ja tavoitteet

KaPA-hankkeessa sähköiseen tunnistamiseen liittyvänä tavoitteena oli tehostaa vahvan sähköisen tunnistamisen hyödyntämistä julkisen hallinnon sähköisissä asiointipalveluissa. Suomi.fi-tunnistus valmistui tavoiteaikataulun mukaisesti joulukuussa 2015 ja vuoden 2017 lopussa Suomi.fi-tunnistus korvasi hallinnon päällekkäiset ratkaisut Katve-konsortion Tunnistus-palvelun ja Vetuma-palvelun tunnistamisen osalta. (VM 2018, 39)

KaPA-laki velvoittaa valtion hallintoviranomaisia ja virastoja, laitoksia ja liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia näiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä ja tuomioistuimia sekä muita lainkäyttöelimiä käyttämään Suomi.fi-tunnistuspalvelua vahvan tunnistuksen osalta. Lisäksi julkisen sektorin toimijoilla on oikeus käyttää Suomi.fi-tunnistuspalvelua laissa säädettyjen julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi (kunnallisilla viranomaisilla ja kuntien yhteistyöelimillä myös muissa tehtävissään). Yksityisellä sektorilla on lakiin perustuvan sopimuksen nojalla tai muulla perusteella julkistaa tehtävää hoitaessa oikeus käyttää Suomi.fi-tunnistuspalvelua palveluntuottajan näin päättäessä. (VM 2018, 20)

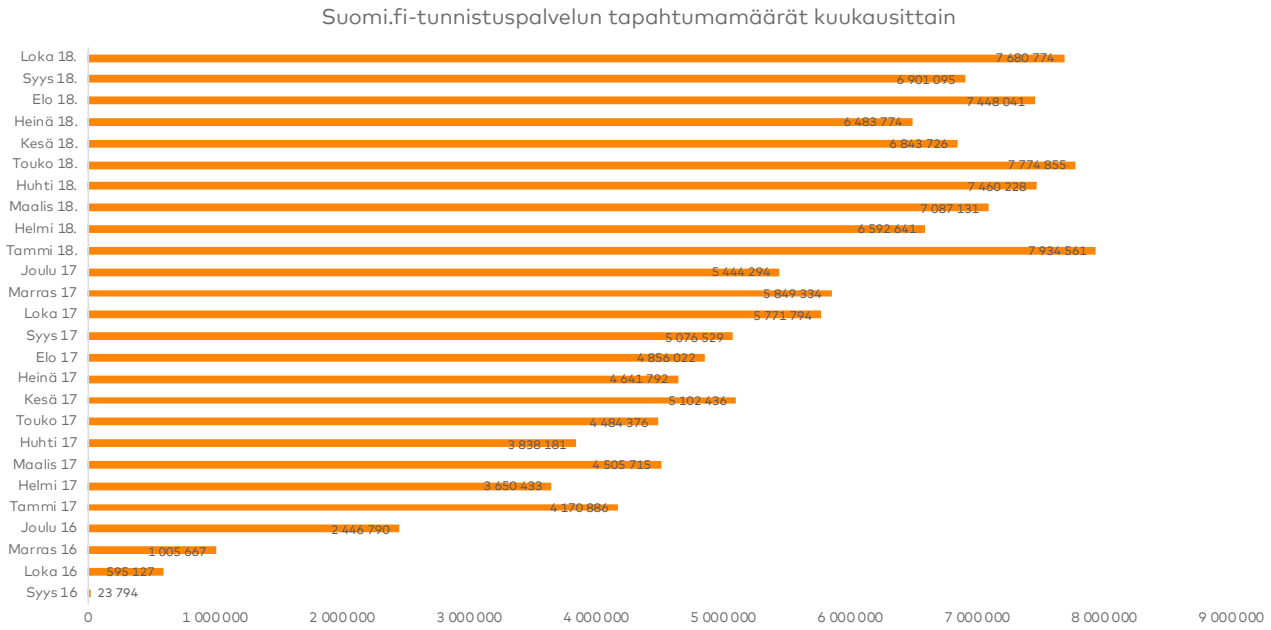
Vuoden 2018 tavoitteina on ollut, että Suomi.fi-tunnistuksessa otetaan käyttöön tuki EU-maiden rajat ylittävälle vahvalle tunnistamiselle (eIDAS-solmupiste). eIDAS-solmupisteen toteutus on marraskuun loppuun mennessä tehty ja käyttöönotto on toteutunut syyskuussa 2018. Jatkossa eIDAS-tunnistaminen liitetään myös Suomi.fi-verkkopalveluun Valtuuksiin ja Viesteihin, minkä tulisi vuoden 2019 loppuun mennessä mahdollistaa viranomaisasioinnin EU-kansalaisille tilanteissa, joissa viranomaisen oma sähköinen palvelu ei tue eIDAS-tunnistettuja käyttäjiä.

Vuoden 2019 osalta tavoitteena on toteuttaa myös palvelun rajapintakehitystyötä. KATSO-palvelun sulauttaminen Valtuuspalveluun edellyttää ulkomaalaisten käyttäjien sähköisen tunnistuspalvelun hankintaa ja integrointia osaksi tunnistuspalvelua vuoden 2019 loppuun mennessä.

Käyttöönottojen tilanne

Tunnistuspalvelun käyttöönotot ovat edenneet hyvin. Kaiken kaikkiaan tunnistuspalvelua käyttäviä organisaatioita tai organisaatioita, joilla on lupahakemus vireillä, on 499. Näistä vajaa puolet on kuntia ja kaupunkeja, 13 % yrityksiä (valtaosa apteekkeja), 13 % kuntayhtymiä (kuten sairaanhoitopiirejä, maakuntaliittoja ja koulutuskuntayhtymiä) ja 9 % virastoja. Lisäksi on 32 korkeakoulua, 7 ministeriötä ja muita organisaatioita. Marraskuun 2018 alussa tunnistuspalvelua hyödyntäviä palveluita oli kaiken kaikkiaan 688.

Tapahtumamäärät ovat olleet tasaisessa kasvussa vuodesta 2016 lähtien (ks. kuva 7). Vuoden 2018 aikana kuukausittaiset tapahtumamäärät ovat vaihdelleet 6,4 miljoonaan ja 7,9 miljoonan välillä.



Kuva 7. Suomi.fi-tunnistuspalvelun kuukausittaiset tapahtumamäärät vuosina 2016-2018

Hyöty ja vaikutukset

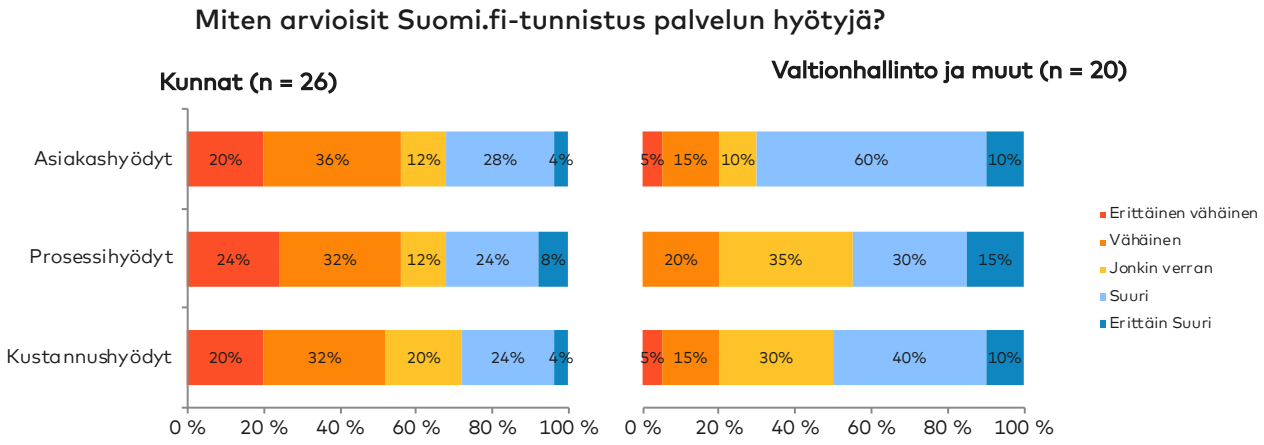
Tunnistuspalvelun hyötyjä arvioidaan muita Suomi.fi-palveluja myönteisemmässä valossa (ks. kuva 8). Erityisesti valtionhallinnon toimijat arvioivat tunnistamisen hyötyjä positiivisesti. Heistä 70 % näkee, että tunnistuspalvelulla on vähintäänkin suuria asiakashyötyjä. Puolet heistä arvioi niin ikään palvelun kustannushyötyjä ja vajaa puolet palvelun prosessihyötyjä vähintään suuriksi. Kuntatoimijat arvioivat hyötyjä muita toimijoita kriittisemmin – heistä yli puolet pitää palvelun asiakashyötyjä, prosessihyötyjä ja kustannushyötyjä vähäisinä tai erittäin vähäisinä. Kuntatoimijat eivät perustelleet kriittisiä arvioitaan vastauksissaan.

Kaiken kaikkiaan haastattelut toimijat - sekä VRK:n ja VM:n sisällä että sidosryhmät - pitävät tunnistuspalvelua tarpeellisena ja onnistuneena. Palvelun maksuttomuus ja sitä kautta säästyvät menot on toimijoille selkeä osa kustannushyötyä. Lisäksi kustannushyötyjen nähtiin mahdollistuvan palvelujen volyymien kasvaessa. Asiakashyötyjä nähtiin syntyvän sitä kautta, että palvelu tarjoaa asiakkaille vaivattoman ja yhdenmukaisen tunnistautumisen tavan. Palvelua pidettiin myös helppokäyttöisenä.

"Tunnistaminen on ollut yksi KaPA:n riemuvoitto"

"Suomi..-fi tunnistautuminen oli toinen onnistuminen. Vetuma oli ongelmallinen. Kokonaisuutena tää uusi on kohtalaisen hyvin tuotettu palvelu..."

Palvelun ylläpitoon liittyviä tekijöitä pidetään tunnistuspalvelun osalta haasteellisimpina asioina, erityisesti häiriöhallintaa. Useiden näkemysten mukaan häiriötilanteiden ehkäisy ja hoitaminen on prioriteetiltaan tärkein tunnistuspalvelun kehittämiseen liittyvä tarve ja toivovat tähän parannusta. Tunnistuspalveluun liittyvät häiriötilanteet heikentävät palvelua hyödyntävien organisaatioiden palvelukykyä, koska heidän asiakkaansa eivät tällöin pysty käyttämään näiden tarjoamia palveluita. Sidosryhmät näkevät, että tunnistautuminen on kriittinen palvelu, jonka häiriötilanteiden esiintyvyys pitäisi saada minimoitua mahdollisimmat harvinaiseksi. Eri sidosryhmät näkevät, että keskitettyjen ja kriittisten sähköisten palveluiden osalta ylläpidon tulisi toimia vuorokauden ympäri. Sidosryhmille on myös epäselvää, miltä osin ylläpitoon liittyvät tehtävät ovat Valtorin ja miltä osin VRK:n vastuulla. Eräät suuret virastot ovat kokeneet, että heidän kokemuksiaan ja neuvojaan ylläpidon kehittämiseksi ei ole haluttu ottaa vastaan (esimerkiksi ympärivuorokautisen häiriöpäivystyksen suunnitteluun liittyvät seikat). Osa on myös kokenut, ettei heidän tekemiinsä reklamaatioihin ole reagoitu.



Kuva 8. Kuntien ja muiden valtionhallinnon toimijoiden näkemykset Suomi.fi-tunnistuspalvelun hyödyistä

Johtopäätelmät ja suositukset

Tunnistuspalvelun merkitys ja tärkeys tunnistetaan laajasti ja sen hyötyjä arvioidaan verrattain suuriksi etenkin valtionhallinnon ja muiden toimijoiden osalta. Kunnat eivät ole kokeneet hyötyjä toistaiseksi yhtä myönteisesti kuin muut.

Keskeisin kehittämistarve liittyy häiriötilanteisiin – niiden ennaltaehkäisyyn ja toisaalta niiden hoitamiseen. Häiriötilanteet vaikuttavat tunnistuspalvelua hyödyntävien organisaatioiden omaan palvelukykyyn ja siitä syystä häiriötilanteiden sattuessa käyttäjille ensisijaisen tärkeää on mahdollisimman kattava tieto häiriön syystä sekä kestosta. Muiden valtionhallinnon toimijoiden tietoutta ja osaamista palvelun tulisi hyödyntää ylläpidon kehittämisessä. Lisäksi ylläpidon kehittäminen tulee edellyttämään ylläpidon riittävää resursointia.

2.3 Suomi.fi-valtuudet

Keskeiset havainnot

- Suomi.fi-valtuudet -palvelua pidetään yhtenä Suomi.fi –palvelukokonaisuuden hyödyllisimmistä palveluista yhdessä Suomi.fi-tunnistus -palvelun kanssa.
- Palvelun käyttäjämäärät ovat kasvaneet merkittävästi Kelan Omakanta-palvelun ja Veron Omavero-palvelun myötä, jälkimmäinen käyttöönotto tuplasi valtuusrekisterin valtuuksien määrän, joulukuun 2018 lopussa näitä oli n. kaksi miljoonaa kappaletta.
- Palvelun käyttöönottojen lisääminen mahdollisimman pian on tärkeää ja VRK:n prosesseja ja resursseja tulee kehittää niin, että käyttöönotto vauhdittuu.
- Katso-palvelun lopettaminen ja korvaaminen Suomi.fi –palvelulla on tällä hetkellä kriittisimpiä kehitystehtäviä ja osa palvelun asiakkaista ei usko aikataulun toteutumiseen. VRK:n on tärkeää vuoden 2019 aikana säännöllisesti arvioida alas ajoa, sen haasteita ja tarvittavia toimenpiteitä.

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 alasajo on kytketty valtuutuspalvelun tuotantoon ja kehittämiseen. KaPA-hankkeen aikana roolit- ja valtuutus -osahankkeelle siirrettiin Veron Katso-palvelun alasajo. Aluksi KaPA-kauden aikaisen toteutuksen piti sisältää vain Katso-palvelun rooli- ja valtuustoiminnallisuudet. Tehtäviä kuitenkin laajennettiin, myös kestoltaan, ulottuen vuoden 2019 loppuun asti. Katso-tunnisteen liittäminen tuo paljon käyttöä, tosin tämä on palvelusta toiseen siirtyvää käyttöä eikä tuo merkittävää suoraa kustannushyötyä. Välillisesti säästöä syntyy tietoturvan parantuessa ja ylläpidon työmäärän vähentyessä.

> "Valtuutuspalveluun ei ole käyttövelvoitetta, mutta sitä me todellakin tarvitaan. Se on elintärkeä. Me ei pystytä tulevaisuudessa toimimaan jos tämä ei toimi; meidän täytyy kehittää oma ratkaisu jos tätä ei saada toimimaan. Se on kuitenkin aika lähellä että se toimii. VRK:n kanssa on ongelmia että ne ottaisivat huomioon meidän ehdotukset, että ne pääsisi edes kehityslistalle."

Valtuutuspalvelun käyttömäärät tulevat pääasiassa yhden palvelun kautta. Palvelun käyttöönottaneet organisaatiot ovat tällä hetkellä yhtä poikkeusta lukuun ottamatta julkisia organisaatioita. Kaupunkeja ja kuntayhtymiä on samoin vain muutama. Noin 70 % käyttäjämääristä vuoden 2017 alusta marraskuuhun 2018 muodostui Kelan Omakanta-palvelusta (n 1 824 500). Tämä kuitenkin muuttui, kun Vero käyttöönotti valtuuspalvelun Omavero -palvelussaan. Tämän myötä annettujen valtuuksien määrä tuplaantui, joulukuun lopussa valtuusrekisterissä

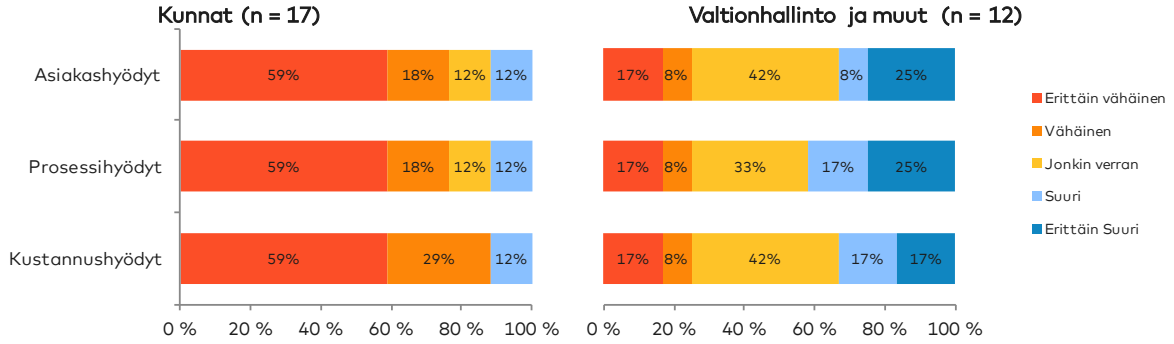
oli valtuuksia n. 2,05 miljoonaa kappaletta. Muilla suurimmilla valtuuspalvelua käyttävillä palveluilla on murto-osa tästä käyttäjämäärästä Hyvis (n. 144 000), Tekes (n. 115 600), Trafi (n. 131 000) ja Metsäkeskus (n. 77 700). Omaveron käyttöönoton odotetaan kasvattavan käyttömääriä merkittävästi.

Käyttöönottoprosessia pidetään liittyjille raskaana. Käyttöönotot ovat sujuneet melko hitaasti ja asiakasorganisaatiot kommentoivat prosessin olevan työläs. Nyt prosessi kuormittaa molempia osapuolia, tämä on näkynyt kuluneena vuonna liittymisten jonona. Menettelyä olisi hyvä tarkastella yhdessä asiakasorganisaatioiden kanssa mahdollisten pullonkaulakohtien tunnistamiseksi ja kehitystoimien suunnittelemiseksi.

Katso-palvelun lopettaminen ja korvaaminen Suomi.fi -palvelulla on tällä hetkellä kriittisimpiä SuoJa:n kehitystehtäviä ja suunnitellun aikataulun toteutumisesta ei ole vielä varmuutta. Katso-palvelun alasajo vuoden 2019 loppuun mennessä on kunnianhimoinen tavoite. Toteutuksen aikataulu on tiukka ja moni organisaatio ei ollut varautunut muutokseen ajallaan. Tiukka aikataulu on riski tekniselle toteutukselle ja testauksille. Viesti muutoksesta ei ole tavoittanut vielä kaikkia käyttäjäorganisaatioita. Moni on sanonut muutoksen tulleen yllätyksenä. Viestinnän välitön vahvistaminen olisikin nyt tärkeää.

Vaikka muutos on VRK:ssa nostettu yhdeksi prioriteetiksi, voi olla, että kaikkia vaadittavia tehtäviä ei ole vielä tunnistettu ja työmäärä tulee nousemaan. Osa keskeisistä toimijoista ei pidä aikataulua realistisena eikä tämän toteutumiseen uskota. Jos aikataulusta halutaan pitää kiinni, olisi viestinnän tärkeää vahvistaa sanomaa.

Hyöty ja vaikutukset



Kuva 9. Kuntien ja muiden valtionhallinnon toimijoiden näkemykset Suomi.fi-valtuuspalvelun hyödyistä

Valtionhallinnonorganisaatiot kokevat valtuuspalvelun merkittävästi hyödyllisemmäksi kuin kunnat, jotka eivät juuri ole palvelua vielä käyttöönottaneetkaan. Myös tässä nousee useassa palvelussa toistuva hyödyn kokemuksen haaste, kunnat eivät koe olevansa palvelun kohderyhmänä. Vastaajat eivät nähneet asiakas-, prosessi- ja kustannushyötyjen saavuttamisessa juuri eroja.

"Me oltaisi voitu tehdä valtuutuspalvelu koska tahansa itse, mutta me ei haluttu, on todella hyvä että se keskittyy yhteen paikkaan."

"Liittymisrosessi on liian raskas ja monimutkainen. Olisi mahdollista yksinkertaistaa tätä".

"Valtuuspalvelu ei vielä vastaa meidän tarpeita. Me ei pystytä sitä vielä käyttämään"

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 velvoitteeseen kuten muutamien muiden palveluiden kohdalla on.

Vaikka palvelua ei voida räätälöidä toimijoiden erilaisiin tarpeisiin, on eriävät näkemykset tärkeää huomioida. Nyt muutamat asiakasorganisaatiot ovat tuoneet esiin, että valtuuspalvelu ei nykyisellään vastaa heidän tarpeitaan. Lisäksi nämä asiakasorganisaatiot kokevat, ettei heidän tarpeitaan ole otettu riittävästi huomioon palvelun kehittämisessä. Tämä on johtanut jopa pohdintaan oman vaihtoehtoisen ratkaisun kehittämisestä, jos VRK ei ota huomioon esitettyjä tarpeita. Näitä kommentteja kannattaisi kuunnella tarkasti ja pyrkiä vahvistamaan ymmärrystä kaikille sopivasta palvelusta ja räätälöinnin riskeistä. On tärkeää pyrkiä varmistamaan, että vaihtoehtoisia ratkaisuja ei lähdetä suunnittelemaan ellei tälle ole sen erityisominaisuuksien takia perusteita. KaPA lakiin on tulossa muutos joka velvoittaa käyttöön, ellei ole kyseessä palvelu jonka tarpeita valtuuspalvelu ei täytä, tavoitteena on kattaa n. 80 % tarpeista.

Käyttöönottaneiden organisaatioiden määrä on toistaiseksi hyvin kohtuullinen, 32 organisaatiota. VRK painottaa käyttäjämäärien merkitystä, vaikka sen tehtävänä on tukea valtuutuspalvelun käyttöönottoa organisaatioissa. Käyttäjämäärät ja tapahtumat seuraavat käyttöönotoista. Yksi organisaatio kuitenkin muodostaa toistaiseksi noin kaksi kolmasosaa kokonaistapahtumamääristä. Käyttäjämäärien näkökulmasta suuria käyttäjämääriä tuovat palvelut ovatkin merkittäviä, näiden kautta käyttäjämäärätilastot nousevat. Asiakaslähtöisten julkisten palveluiden kokonaisuuden saavuttamiseksi myös keskikokoiset ja pienet organisaatiot ovat kuitenkin tärkeitä.

Käyttöönottojen määrän kasvattamisen haasteena on tarjottavan tuen rajallisuus. VRK ei ole pystynyt käynnistämään kaikkia käyttöönottoja ajallaan oman resurssihaasteensa takia. Kuitenkin juuri käyttöönottojen määrää olisi nyt tärkeää kasvattaa ja siksi käyttöönottoprosessin tehostamista olisi tärkeää arvioida. Vaikka prosessi on kehittynyt, on tämän todettu edelleen olevan ainakin käyttöönottajalle raskas. Samoin resursseja olisi tärkeää kohdentaa nimenomaan käyttöönottojen vauhdittamiseen. Tämä on erityisen tärkeää nyt kun VRK:lla on jo tiedossa haastavia, suuria käyttöönottoja kuten tulorekisterin ja Apteekkariliiton käyttöönotot.

Euromääräiset kustannushyödyt kasvavat käyttömäärien mukaisesti. Siksi panostaminen suuriin organisaatioihin on ollut tärkeää. Kustannushyötyjen laskeminen perustuu Kelan KaPA-ohjelman aikana tehtyihin laskelmaan. Tämän mukaan yksi sähköiseen kanavaan siirtynyt asiointi tuo 5 euron säästön, nykyisten arvioiden mukaan hyöty on noin 5-10€. Kansainvälisissä arvioinneissa vastaava säästö on laskettu 2-5 kertaiseksi.

Johtopäätelmät ja suositukset

Palvelua ja käyttöönottoprosessia kannattaisi kehittää yhteistyössä käyttöönottaneiden organisaatioiden kanssa. Avoin vuorovaikutus voisi auttaa monen yksityiskohdan kehittämisessä ja kokonaisprosessin joustavuuden vahvistamisessa. Vaikka resursoinnin sanotaan olevan tiukkaa, on yhteiskehittäminen kustannustehokas tapa merkittäviin tuloksiin.

Käyttöönottojen määrän nostamiseksi olisi tärkeää satsata resursointiin ja edellä mainittuun käyttöönottoprosessin kehittämiseen.

2.4 Palveluväylä

Keskeiset havainnot

- Palveluväylä on käyttöönotettu ajallaan ja saavuttanut käyttöönotoille asetetut tavoitteet. Tavoite, 10-20 kpl, oli kuitenkin hyvin matala ja käyttöönottojen määrää tulisi hyötyjen saavuttamiseksi kasvattaa paljon nykyisestä.
- Palveluväylän hyötyjen markkinoimiseksi tulee löytää uusia liittyjiä motivoivia kärkiä ja myös lisäarvopalveluita kiinnostavuuden lisäämiseksi.

Palvelun tausta ja tavoitteet

Hanke poikkesi muista KaPA-hankkeista 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.

Käyttöönottojen tilanne

Toteutustavaksi oli jo ennen hankkeen käynnistämistä valittu Viron X-Road -ratkaisu. Koska ratkaisua ei oltu analysoitu kovin yksityiskohtaisesti ennen päätöstä, tehtiin ratkaisu olettaen, että suomalainen toteutus on pääasiassa käyttöönottoprojekti. Tarkemmin ratkaisuun tutustut-

taessa kävi kuitenkin ilmi, että käyttöönotto vaatii runsaasti yhteensovittamista. Lisäksi X-Roadin valittu versio oli Virossa käytössä ollutta uudempi versio ja vielä kehitysvaiheessa. Suomen näkökulmasta teknologia oli jo valmiiksi vanhaa. Lisäksi Virossa oli käytössä hajautettu toimintamalli, jossa kustannukset olivat melko alhaiset. Suomessa malli ei toimi vastaavalla tavalla, volyymit ja hallinnollinen järjestelmä ovat meillä järeämpiä, tarvittiin enemmän liityntäpalvelimia ja tietoturvallisuuden takaavia ratkaisuja. Tämä on vähentänyt odotettua kustannustehokkuutta.

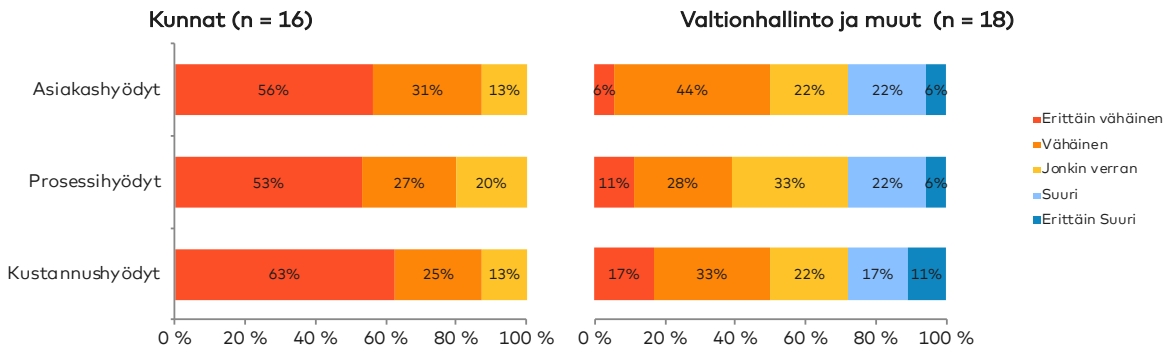
Suomen ja Viron yhteistyö ja maiden kehittämismallien erilaisuus vaati paljon odotettua enemmän työtä. Tuolloin haasteita oli myös kehittäjien vuorovaikutuksessa. Suomen ketterän kehittämisen läpinäkyvä malli ei sopinut kovin hyvin Viron hyvin erilaiseen kehittämismalliin, jossa tuotokset toteutettiin kilpailuttamalla ne ja lanseeraamalla isoja kokonaisuuksia aina yhdellä kertaa.

Yhteistyö ja sen jatko konkretisoitui kesällä 2017 uudella tavalla maiden yhteisen Nordic Institute for Interoperability Solutions –instituutin (NIIS) perustamisen myötä. Instituutin tehtävänä on vastata X-Roadin kehittämisestä. Päävastuu kehittämisestä on siirtynyt siis VRK:lta instituutille ja VRK voi jatkossa keskittyä palvelun käyttöönottoihin. Instituutin tarkoituksena on laajentaa sekä palvelutarjontaa että jäsenkuntaa. Tämä olisi VRK:n kannalta järkevää, kehittämiskustannuksia voitaisiin jakaa ja todennäköisesti myös eri maille yhteisistä palveluista olisi hyötyä esim. tiedon vaihdon näkökulmasta. Jos instituutin tehtävät eivät laajene, ei tästä tule todennäköisesti olemaan VRK:lle erityistä hyötyä suhteessa siihen malliin, että palvelua kehitettäisiin VRK:ssa instituuttia edeltäneen yhteistyömallin mukaisesti Viron toimijoiden kanssa. Islannin tultua NIIS:n kumppaniksi, insituutin hyöty on jo osin realisoitumassa, instituutti mahdollistaa yhteisen kehittämisen ja resursoinnin jakamisen sekä tuotteen yhteisen tulevaisuuden. Ilman yhteistyötä kumpikin maa kehittäisi tuotetta ja olisi varsin mahdollista, että tuotteet lähtisivät eriytymään.

Keskeistä kehitystyössä tällä hetkellä on vanhentuneiden teknisten ratkaisujen uudistaminen. Hallintakäyttöliittymän muuttaminen on parhaillaan työn alla, ja palveluväylään tulee myös api-rajapinnat.

Hyödyt ja vaikutukset

Palveluväylän hyötyihin suhtaudutaan asiakaskunnassa ja erityisesti kunnissa hyvin skeptisesti. Tähän on kaksi keskeistä syytä. Ensinnäkin asiakkaat eivät tunnista palveluväylän tuomia hyötyjä ja toisaalta ratkaisumalli liityntäpalvelimineen on asiakkaille kallis. Jossain määrin kyse on myös muna-kana -ongelmasta: niin kauan kuin liittyjiä on vähän, myös hyödyt ovat vähäisiä.



Kuva 10. Kuntien ja muiden valtionhallinnon toimijoiden näkemykset Suomi.fi-palveluväylän hyödyistä

Palveluväylälle on asetettu hyvin maltilliset tavoitteet. Hankesuunnitelmassa on todettu vain että 12/2016 mennessä tulee olla 10-20 liitosprojektia. Tämän maksimäärä ylittyi noin 10 liitynnällä vuoden 2016 aikana. Tuolloin saavutettu tulos on vielä yli kaksinkertaistunut kuluneen vuoden aikana. Palveluväylän on 9/2018 mennessä käyttöönottanut noin 110 organisaatiota. Tämän vuoden syyskuun liittymisen ruuhkaa lukuun ottamatta käyttöönottaneita organisaatioita on ollut noin 3 per kuukausi.

Johtopäätelmät ja suositukset

Palveluväylän hyödyt ja visio pitäisi pystyä kirkastamaan ja viestimään asiakasorganisaatioille nykyistä selvemmin. Ellei tätä pystytä tekemään, on erittäin suuri riski, että aika ajaa palveluväylän ohi ja palveluväylä ei saavuta sellaista liittyjien kriittistä massaa, joka toisi konkretisoisi sen hyödyt. Palveluväylän liittymien lisäämiseksi tarvitaan myös viestintään uusi näkökulma. Pelkkä sanomanvälittäjän rooli ei riitä motivoimaan liittymisiä. Palveluun tulisi liittää lisäpalveluita, joita liittyvien organisaatioiden tulisi muutoin tuottaa itse.

Palveluväylään liittymistä pitää nykyisestään myös helpottaa. Käyttöönottavien organisaatioiden tarpeet, kiinnostus teknologiaan ja valmiudet kuitenkin vaihtelevat, siksi palveluväylä voisi tarjota erilaisia mahdollisuuksia integraatioon.

2.5 Suomi.fi-maksut

Keskeiset havainnot

- Käyttöönottajat ovat olleet pääosin tyytyväisiä Suomi.fi-maksut -palvelun toimivuuteen ja maksuttomuuteen.
- Palvelun käyttöönottoja hidastaa se että monella organisaatiolla on jo käytössään vastaava maksupalvelu ja Suomi.fi -palvelun käyttöönotto vaatisi verkkokauppaa.

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

Vaikka käyttöönottaneista organisaatioista valtaosa on kuntia, koostuvat maksutapahtumat ja –volyymit pääasiassa valtion organisaatioilta. Elokuun puolessa välissä 56 organisaatiota käytti maksut-palvelua, tämä kattaa 88 asiointipalvelua. Valtaosa käyttöönottajista on kuntia, 35 kappaletta, valtion organisaatioita on 15, ja muita 6 kappaletta, näistä kaksi on ammattikorkeakouluja. Valtionhallinnon organisaatioiden tapahtumia on ollut tänä vuonna noin 250 000-300 000 kuukaudessa, kuntien tapahtumamääriä on noin kolmasosa. Viime kuukausina kasvua on ollut kuitenkin merkittävää. Kuntien palveluiden käyttäjämäärät ovat luontevasti valtiohallinnon palveluita pienempiä (pois lukien Tampere). Maksuvolyymeissä ero on vielä suurempi. Kun valtionhallinnon palveluissa euromääräiset maksut ovat olleet tämän vuoden yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana n. 90 Meuria kuukaudessa, ovat kuntien maksujen euromäärät olleet vain muutamia tuhansia euroja.

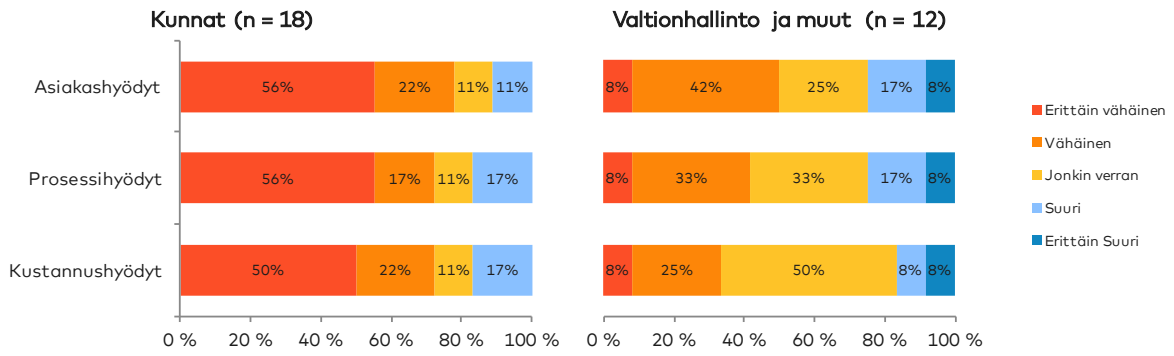
Käyttöönottojen määrä ei ole noussut kovin nopeasti, Vuonna 2017 käyttöönottaneita organisaatioita oli jo 41 kappaletta. Toisaalta kaikki julkiset organisaatiot eivät tarvitse maksupalvelua. Palveluntarjoajaa kilpailutettaessa arvioitiin käyttäjäorganisaatioiden määrän olevan pian 80-100 kappaletta. Nyt pyritään noin 20 käyttöönoton vuosittaiseen määrään, tämä voisi palvelusta vastaavien mielestä olla suurempikin.

Käyttöönottoja hidastaa se, että organisaatiot ovat ennättäneet kilpailuttaa omat maksupalvelunsa ennen Suomi.fi -palvelun valmistumista. Vaikka julkista hallintotehtä-

vää 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 keskustelu, päätöstä ei ole tehty vielä.

Hyödyt ja vaikutukset



Kuva 11. Kuntien ja muiden valtionhallinnon toimijoiden näkemykset Suomi.fi-maksut -palvelun hyödyistä

Kuten muissakin Suomi.fi –palveluissa, valtionhallinnon organisaatiot kokevat maksut-palvelun kuntia hyödyllisemmäksi, näiden ero on suuri. Kustannushyötyjä pidetään selvästi merkittävimpänä.

Maksutavat kokoava palelu on käyttöönottajille toistaiseksi edullinen. Organisaatio maksaa vain 1000 euron liittymiskustannuksen. Valtiokonttori vastaa transaktio-, kuukausi- ja provisiomaksuista. Organisaatiolla voi olla käytössään useita kauppapalveluita yhden liittymiskustannuksen hinnalla. Toinen hyöty käyttöönottajille on se, että se saa kaikki maksutavat kerralla käyttöönsä. Sen ei tarvitse tehdä erillisiä sopimuksia eri pankki- ja luottotoimijoiden kanssa.

Kustannushyöty organisaatioille tulee todennäköisesti muuttumaan. Uudessa KaPA-laissa on esitys palvelun muuttamisesta käyttäjille maksulliseksi.

Johtopäätelmät ja suositukset

Palvelun tunnettuus on toistaiseksi melko heikkoa ja markkinointitoimenpiteisiin on jo panostettu. Käyttäjämäärien lisääminen onkin keskeistä hyötyjen vahvistamiseksi.

Vaikka käyttöönotot ovat sujuneet hyvin, olisi palvelun käyttöönottajien kokemuksia hyvä mitata ja seurata. Nyt tätä ei ole tehty. Palautteiden keräämisestä olisi tärkeää tehdä systemaattinen osa prosessia.

Palvelun todennäköinen muuttuminen maksulliseksi muuttaa palvelun kiinnostavuutta. Vaikka sen käyttöön velvoitetaan laissa, tulee markkinointia tehostaa ja sen kärkeä muuttaa. Samoin mahdollisesta muutoksesta olisi tärkeää tiedottaa ennakoivasti ja kattavasti.

2.5 Käyttöönottojen tilanne

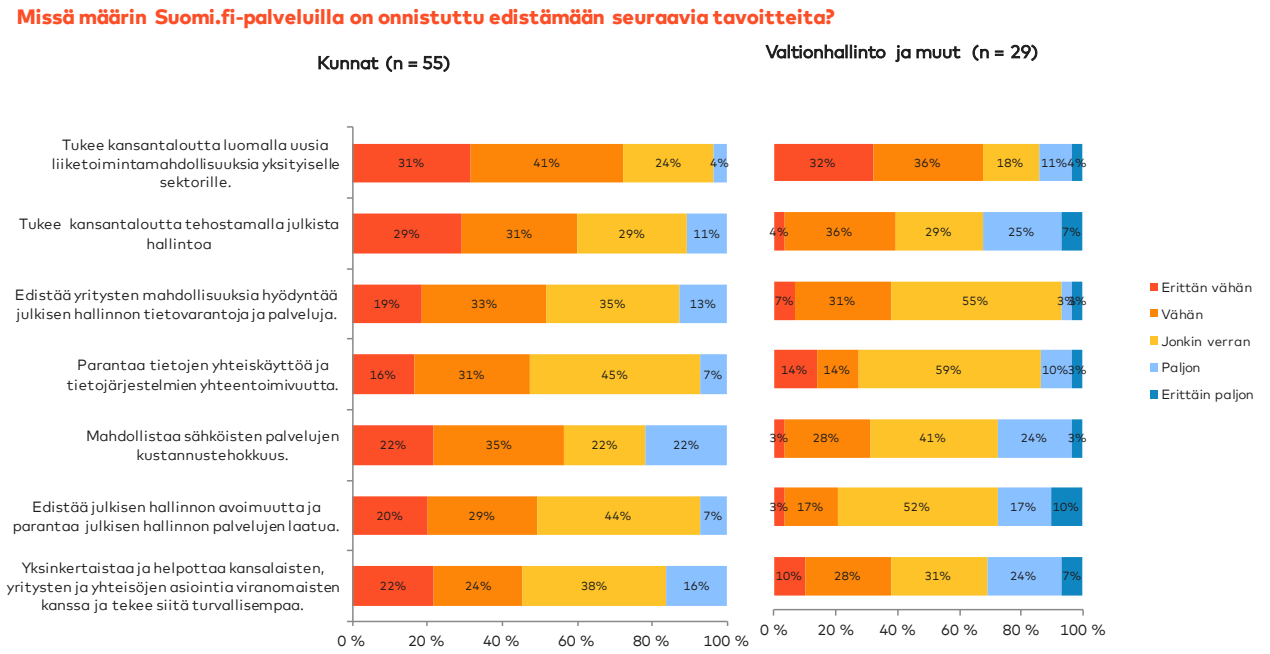
Keskeiset havainnot

- Käyttöönottojen toteutus on pääsääntöisesti sujunut hitaammin ja vaatinut enemmän työtä kuin oli ennakoitu, prosessit ovat kuitenkin systematisoituneet ja nopeutuneet.
- Valtionhallinnon organisaatiot pitävät palveluita hyödyllisempinä kuin kunnat, tämä vaikuttaa paljon käyttöönottamisen motivaatioon.
- Kaikkien palveluiden kohdalla käyttöönottomäärän kasvattaminen on uskottavuuden saavuttamiseksi erittäin tärkeää ja tähän tulisi satsata välittömästi.

"Hankekaudella oli niin paljon kehittämistä niin ei ollut riitättävästi aikaa varmistaa käyttöönottoja".

Kaikki KaPA-hankekaudella käyttöönotettaviksi suunnitellut palvelut valmistuivat ajallaan. Hankekaudella keskityttiin palveluiden valmiiksi saamiseen. Suunnitteluvaiheessa nousi esiin palvelukohtaisia haasteita ja lisätarpeita, jolloin resurssit käytettiin näiden ratkaisemiseen ja varsinaiseen palveluiden asiakaslähtöiseen käyttöönottoon ei resursoitu riittävästi. Osaksi tämän tekniseen toteutukseen keskittymisen seurauksena monen Suomi.fi –palvelun tärkeä tehtävä on käyttöönottojen määrän kasvattaminen.

Valtionhallinto näkee Suomi.fi -palveluiden toteutukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen kuntia positiivisemmin. Palveluiden isot tavoitteet ovat isolle osalle vastaajakunnista epäselvät, yli puolet kunnista ei esim. näe palveluiden juuri tukevan sähköisten palveluiden kustannustehokkuutta. Samoin kunnat suhtautuvat hyvin epäillen palveluiden rooliin julkisten palveluiden laadun parantamisessa.



Kuva 12. Kuntien ja valtionhallinnon näkemykset Suomi.fi –palvelujen tavoiteteemojen edistämisestä

Käyttöönottojen toteutus on pääsääntöisesti sujunut hitaammin ja vaatinut enemmän työtä kuin oli ennakoitu, prosessit ovat kuitenkin systematisoituneet ja nopeutuneet. Kaikkien palveluiden käyttöönottoja tehtiin jo hankekaudella. Prosessit ovat selkeytyneet ja nopeutuneet osittain jo hankekauden aikana, viimeistään vuoden 2018 aikana. Hankekaudella saatiinkin arvokasta oppia siitä, mitä prosessin läpimenoaika erilaisissa organisaatioissa voi olla. Silti asiakasorganisaatiot pitävät käyttöönottoja edelleen liian byrokraattisina ja raskaina. Kokemukset vaihtelevat palveluittain. Käyttöönottoprosessien kehittämiseen kannattaisi jatkossa sitouttaa myös asiakasorganisaatioita ja tarkastella tätä eri näkökulmista.

Yritysten mahdollisuudet hyödyntää Suomi.fi –palveluita ja saada asetetun tavoitteen mukaisesti liiketoimintamahdollisuuksia palveluiden myötä ovat jääneet epäselviksi. Yritykset eivät juuri tunne palveluita ja yrityksille kohdennettua viestintää ei ole tehty. Toisaalta palveluiden käyttö on laissa rajattua, yritykset eivät voisi viesti- ja tunnistamispalveluita käyttääkään. Yritysten rooli on kokonaisuudessaan jäänyt täsmentymättömäksi Suomi.fi –palveluiden suunnittelussa ja nyt kehittämisvaiheessa. Tukipalveluiden yhdenmukaistamisessa ongelmana on, että kaikkia Suomi.fi –palveluita ei voida tarjota yrityksille ilmaiseksi tai maksua vastaan. Tämä voisi myös luoda epäreilun asetelman markkinoille.

Sote-palveluiden valinnanvapauslain voimaantulo tuo yritykset julkisten palveluiden järjestäjien kanssa kansalaisten näkökulmasta rinnakkaisiksi palveluntarjoajiksi. Tämä näkökulma jäi Suomi.fi –palveluiden käytön näkökulmasta KaPA-laissa kuitenkin osittain vajaaksi. Se mahdollistaa yritysten Suomi.fi -palveluiden käytön, mutta ainoastaan palveluissa,

jotka maksetaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon budjetista. Eli missään muussa palvelussa yritykset eivät voi tarjota samoja, tunnistus- ja viestipalveluita. Tällöin yritysten tulisi käyttää kahta rinnakkaista menettelyä. Asiakkaalle palvelut näyttäytyvät kokonaisuutena, näiden käyttöä vaatimat tukipalvelut vaativat kuitenkin esimerkiksi kahta erilaista tunnistautumista.

2.6 Käyttöönottoja ja käyttöä tukeva viestintä

Keskeiset havainnot

- Kuntien ja muiden julkishallinnon organisaatioiden arviot viestinnästä eroavat jonkin verran toisistaan ja kunnat arvioivat viestintää kauttaaltaan muita julkishallinnon toimijoita kielteisemmin.
- Asiakas- ja sidosryhmät kaipaavat kohderyhmän mukaan räätälöityä viestintää. Kuntatoimijat kaipaavat lisää tietoa niin Suomi.fi-palveluista kuin niiden hyödyistä ja niihin liittymisestä. Muut julkishallinnon toimijat toivoivat viestinnän lisäämistä Suomi.fi-palveluiden kehitykseen liittyen.
- Etenkin häiriöistä ja muista palvelukatkoksia aiheuttavista tekijöistä tulisi tiedottaa riittävän ajoissa, jotta asiakasorganisaatiot voisivat varautua näihin ennalta. Lisäksi kaivataan tietoa siitä, mikä häiriön aiheutti.

Kuntien ja muiden julkishallinnon organisaatioiden arviot viestinnästä eroavat jonkin verran toisistaan ja kunnat arvioivat viestintää kauttaaltaan muita julkishallinnon toimijoita kielteisemmin. Kunnissa työskentelevät kokivat tarvitsevansa muita julkishallinnon toimijoita enemmän lisätietoa Suomi.fi-palveluista ja niihin liittymisestä. Kuntatoimijoista 60 % koki tarvitsevansa lisätietoa Suomi.fi-palveluihin liittyneistä organisaatioista (muista vastaajista 39 %) ja 56 % kuntatoimijoista koki tarvitsevansa lisätietoa Suomi.fi-palveluihin liittymisestä (muista vastaajista 33 %). Hieman yli puolet kuntatoimijoista koki tarvitsevansa lisää tietoa Suomi.fi-palvelujen hyödyistä ja noin puolet koki tarvitsevansa ylipäätään lisätietoa Suomi.fi-palveluista. Muilla julkishallinnon toimijoilla vastaavat prosenttiosuudet olivat 40 % ja 43 %.

"Viestintää on melko paljon, mutta se on vaikeaselkoista tai epäselvää. Selkeät rautalangasta väännetyt ja yksinkertaiset www-sivut palvelisivat tässä hyvin. Ohjeet voisi erotella tarpeiden/käyttötapausten mukaan. Malliesimerkit voisivat myös avata asiaa."

"Tällä hetkellä tietoa on liian paljon, se on sirpaleista ja epäselvää. "

"Täytyy muistaa, että pienemmissä kunnissa näitä asioita toteuttaa hyvin laaja tekijäjoukko, joiden osaaminen ei painotu samoille aloille kuin ohjeita laatineiden henkilöiden osaaminen."

Viestinnän hyödyllisyyttä arvioitiin kuntatoimijoiden keskuudessa melko kriittisesti – heistä neljännes piti viestintää organisaationsa kannalta hyödyllisenä ja vajaa kolmannes ei tunnistanut hyötyjä. Muut julkishallinnon toimijat arvioivat viestinnän hyödyllisyyttä tätä myönteisemmin – heistä vajaa puolet piti viestintää oman organisaationsa kannalta hyödyllisenä ja eri mieltä väittämästä oli vain vajaa kymmenesosa. Kaiken kaikkiaan 50 % kuntatoimijoista ja 54 % muista julkishallinnon toimijoista koki saaneensa riittävästi tietoa Suomi.fi-palveluista.

Kuntatoimijoiden avovastauksissa tuotiin esiin, että viestintää tehdään sinänsä runsaasti, mutta viestinnän sisältöön ja kohdentamiseen liittyi kehittämistarpeita. Kunnat toivoivat esimerkiksi yksinkertaisia ohjeita liittymiseen malliesimerkkeineen sekä konkreettista tietoa siitä, miten Suomi.fi-palveluja voidaan hyödyntää osana kuntalaispalveluja ja minkälaisia hyötyjä palveluiden käyttöön ottamisesta on. Osa toivoi, että viestinnässä tuotaisiin selkeästi esille kuntien velvoite ottaa Suomi.fi-palveluita käyttöön, mutta osa koki, että viestinnässä kuntia tulisi nimenomaan motivoida käyttöönottoon muilla perusteluilla. Useassa vastauksessa toivottiin lyhyitä viestinnällisiä nostoja. Uutiskirjeitä pidettiin liian pitkinä, jotta niihin ehtisi perehtyä. Viestintää toivottiin tehtävän selkokielellä ja huomioiden se, että viestinnän kohderyhmillä on hyvin erilaisia osaamistaustoja. Lisäksi vastaajat toivoivat liityntäkokemusten avointa esille tuontia.

"Lisää viestintää, varsinkin jos kehitys viivästyy tai pysähtyy tai jotakin olennaista jätetäänkin pois. Viestintää kaivataan erityisesti siitä, mitä tulee missäkin vaiheessa ja missä muodossa. Katko- ja häiriötiedottaminen on ollut varsin ala-arvoista, jolloin loppukäyttäjille jää kuva että ongelma olisi käyttäjäorganisaatioiden palveluissa eikä suomi.fi -palvelussa."

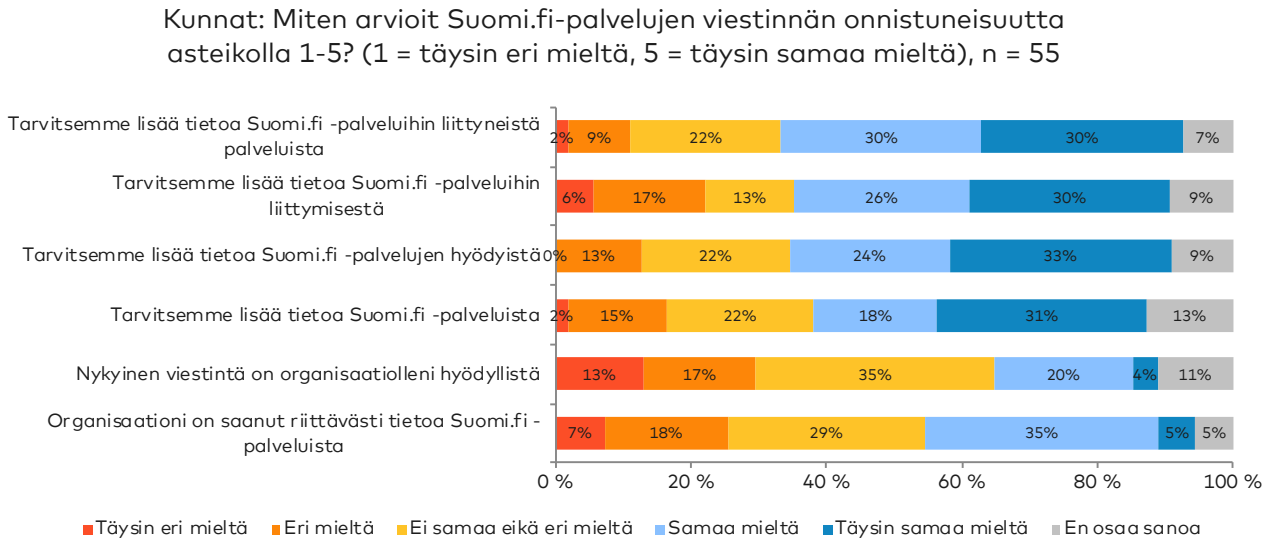
"Olisi hyvä saada avoimesti tietoa käytön volyymeistä ja saavutetuista hyödyistä. Parhaat käyttötapaukset voisivat olla myös paremmin esillä."

"Viestintää on ollut riittävästi, mutta haasteena on ollut palveluiden määrityksien muuttuminen kehittämisen aikana."

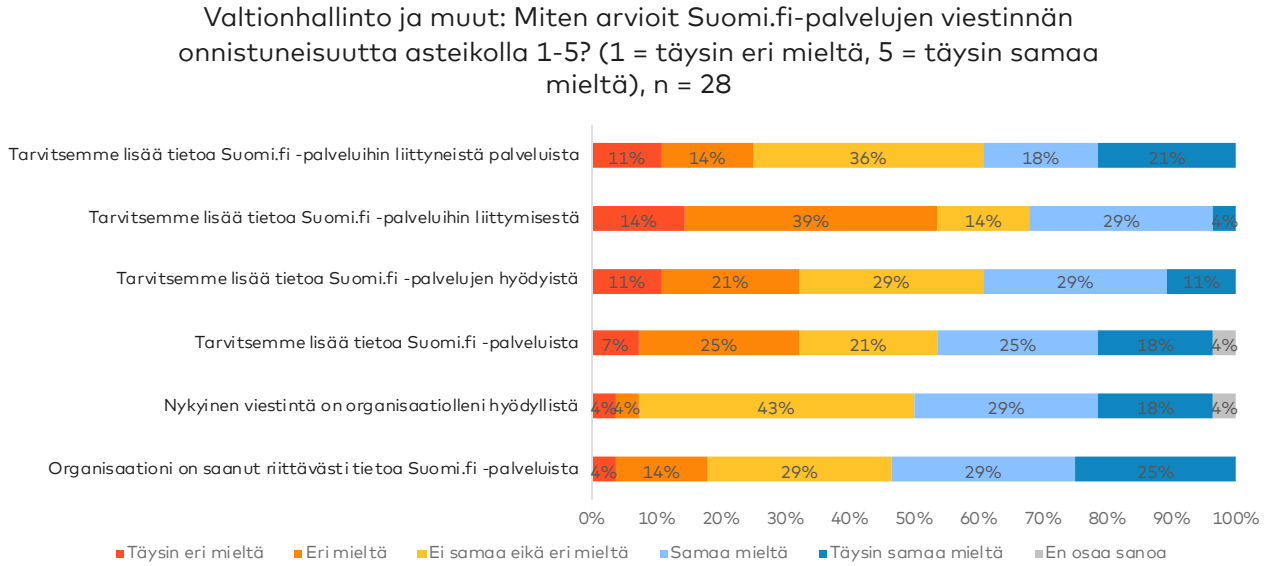
Muut julkishallinnon toimijat toivoivat viestinnän lisäämistä Suomi.fi-palveluiden kehitykseen liittyen, esimerkiksi häiriö- ja katkotiedottamista ja palveluihin liittyvistä muutoksista. Muutama vastaaja toivoi kuntatoimijoiden tavoin tietoa palveluiden käyttäjämääristä sekä tietoa muiden organisaatioiden kokemuksista liittymiseen liittyen. Lisäksi toivottiin organisaatiokohtaisesti kohdennettua viestintää ja ylipäätään viestinnän selkeyttämistä. Viestinnän tulisi olla eri muotoista riippuen siitä, ovatko sen kohderyhmät kuntia, henkilöasiakkaita, valtion virastoja tai yrityksiä.

Etenkin häiriöistä ja muista palvelukatkoksia aiheuttavista tekijöistä tulisi tiedottaa riittävän ajoissa. Lisäksi toivottiin häiriötilanteen jälkeen avointa tietoa siitä, mikä häiriötilanteen aiheutti ja miten virheen toistuminen vastaisuudessa vältetään. Avointa keskustelua palveluiden ylläpidosta, kehittämisestä (ja tähän liittyvistä viiveistä), käyttöönotosta ja käytöstä toivottiin VRK:n ja niiden asiakas- sekä sidosryhmäorganisaatioiden välille. Tämä tarve on tunnistettu niin VRK:n sisällä kuin sidosryhmillä. Lisäksi tulisi panostaa ylipäätään sidosryhmäyhteistyöhön, jotta eri organisaatioiden tarpeet, toiveet ja haasteet tulisivat puolin ja toisin esiin ja syntyisi aitoa kumppanuusajattelua.

Viestinnällä on myös tärkeä rooli Suomi.fi-palveluiden tunnetuksi tekemisessä. Palveluiden tunnettuus on puolestaan edellytys niiden käytön kasvamiselle. Yksittäisenä tarpeena ylläpitoon liittyvään viestintään liittyen esitettiin selkeää vasteaikaa, jonka puitteissa VRK sitoutuisi vastaamaan käyttäjäorganisaatioiden viesteihin.



Kuva 13. Kuntien arvio Suomi.fi-palvelujen viestinnän onnistuneisuudesta



Kuva 14. Valtionhallinnon ja muiden vastaajien arvio Suomi.fi-palvelujen viestinnän onnistuneisuudesta

2.7 Hyötyjen toteutumisen edellytykset ja riskit

Keskeiset havainnot

- Vetoaminen lakisääteisyyteen ei riitä kaikille käyttöönottamisen motivaatioksi, organisaatioiden tulisi ymmärtää saavutettava kokonaishyöty, vaikka tämän viestiminen onkin vaikeaa.
- Käyttöönottoja ja ylläpitoa tukeva asiakaspalvelu ei huomioi riittävästi erikokoisten organisaatioiden tarvitsemaa tukea, prosessien ja vuorovaikutuksen olisi tärkeää joustaa asiakastarpeen mukaisesti.
- Palveluiden, käyttöönottojen ja ylläpidon suunnitteluun voitaisiin ottaa asiakkaat nykyistä huomattavasti monipuolisemmin mukaan, jo tarvemäärittelystä ja suunnitteluvaiheesta alkaen. Organisaatioiden aiempaa kokemusta vastaavien palveluiden kehittämisestä kannattaisi hyödyntää nykyistä systemaattisemmin.

Motivaatio käyttöönottoon

Käyttöönottojen suurimpana perusteena on laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) eli niin sanottu KaPA-laki, joka tuli voimaan 15.7.2016. Lisäksi voimaan tuli tällöin valtiovarainministeriön asetus eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (607/2016). KaPA-laissa säädetään julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, niitä koskevista vaatimuksista, niiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuottamiseen liittyvien henkilö- ja muiden tietojen käsittelemisestä. Laissa on säädetty myös organisaatioiden velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja.

"Asiakaskokemuksen samanlaisuus on todella hyvä asia. Se logiikka on kaikissa samanlainen. Se on se ihan ykköshyöty. Toisena on volyymihyödyt".

"Että joudutaanko hankalaan kädenvääntöön siksi, että hyötyä ei saada todennettua, vaikka se siellä olisi. Miten tuoda ilmi se, että tämä kehittäminen on järkevää. Se on seuraava haaste."

"Siellä mennään koko ajan heidän konsepti ja teknologia edellä, ei asiakastarve."

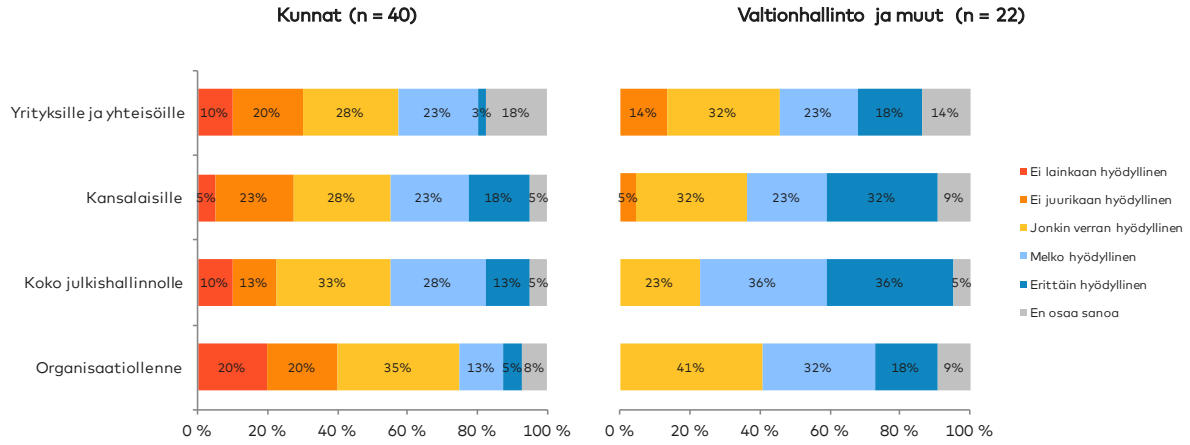
Näkemykset lain merkityksestä ovat vaihdelleet jo KaPA-ohjelman alusta asti. Osa toimijoista on nähnyt lain velvoitteen merkittävänä, osa taas ei ole antanut tälle painoarvoa, motivaation on nähty tarvitsevan muita perusteita. KaPA-lain uudistamishanke ei juuri nostanut organisaatioissa kommentteja. Muutamat organisaatiot olivat huolissaan palveluiden muuttumisesta maksullisiksi, tämä on noussut esiin myös KaPA-laista annetuissa lausunnoissa. Lain muutosesityksen mukaan palvelutuottaja saa luvan periä määritettyjen tukipalveluiden tuotannosta omakustannushintaa vastaavan maksun. Omakustannushinta -määritystä nähtiin tarpeen selkeyttää, mahdollisista muutoksista kustannuksiin toivotiin informoitavan niin pian kuin mahdollista.

Kaikkien Suomi.fi -palveluiden hyötyjä ei tunnisteta. Osa käyttöönottavista 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. Näkemykset vaihtelevat myös palveluittain. Erityisesti tunnistus- valtuus- ja maksupalveluiden keskitetystä ratkaisusta koetaan olevan hyötyä.

Valtionhallinnon organisaatiot kokevat palvelut merkittävästi hyödyllisemmiksi kuin kunnat. Tämä näkemys toistuu tarkasteltaessa hyötyjä yrityksille, yhteisöille, kansalaisille koko julkishallinnolle ja omalle organisaatioille. Erityisesti pienten kuntien sitoutumisen haaste on näkynyt KaPA-hankekauden alusta alkaen. Yksittäisten kuntien käyttäjävolyymit voivat olla pieniä eivätkä ne tunnista tarvetta ja pienten kuntien osaaminen ei välttämättä ole riittävää. Kunnilla ei tyypillisesti ole valtionhallinnon tarjoamien organisaatioiden laajavolyymisia palveluita, joista selkeä hyöty olisi nähtävissä. Samoin koko julkishallinnon kokonaishyödyn saavuttaminen voi tuntua kuntien näkökulmasta etäiseltä tavoitteelta.

Suomi.fi -palvelujen hyödyllisyys



Kuva 15. Kuntien ja valtionhallinnon organisaatioiden näkemykset Suomi.fi –palvelujen hyödyllisyydestä

Organisaatioiden tulisi kokea palvelut hyödyllisiksi itselleen, vaikka ne ovat lakisääteisiä. Lain velvoite on merkittävä tekijä palveluiden käyttöönotossa, mutta yksin se ei ole kuitenkaan useiden palveluiden kohdalla riittävä. Palveluiden tulee motivoida käyttöönottavia organisaatioita ensisijaisesti hyödyllisyydellä, ei pakolla. Nyt osa kunnista on kokenut, että palveluita koskevassa viestinnässä viitataan liiaksi lakisääteisyyteen sen sijaan että painotettaisiin palveluista saavutettavia etuja. Vaikka kaikista käyttöönotoista ei ole organisaatioille välitöntä hyötyä, tulisi kansallisen tason hyöty, esimerkiksi asiakaslähtöisyyden ja helppokäyttöisyyden vahvistuminen, viestiä organisaatioille selkeästi.

Hyödyt pitäisi pystyä osoittamaan nykyistä selkeämmin. Suomi.fi -palveluiden hyötyjen osoittaminen ei ole useimmissa tapauksissa yksiselitteistä eikä usein edes mahdollista. Organisaatiokohtaisia hyötyjä on vaikea osoittaa, jos palvelu on täysin uusi, sillä tällöin ei useimmiten ole olemassa työmääristä ja kustannuksista kertovia vertailutietoja siitä, miten asia on aiemmin hoidettu. Monissa tapauksissa palvelu korvaa aiemmin käytetyn esim. tunnistuspalvelun

käytössä. Tällöin organisaatio itse ei saa tästä erityistä hyötyä vaan hyöty tulee kansallisen yhdenmukaisuuden kautta. Tämän hyödyn osoittaminen onkin juuri se suurin haaste. Kansallinen hyöty syntyy useista osatekijöistä.

Asiakaslähtöisyys

Pienten kuntien ja virastojen resurssit eivät tue käyttöönottoja. Monessa pienessä organisaatiossa voi olla kyse riittämättömien resurssien ja osaamisen lisäksi myös siitä, että ei tunnisteta tarvetta palveluille. Kuntien valtionhallintoa merkittävästi kielteisemmät kokemukset ohjeistuksen saamisesta ja kustannuksista näkyvät kyselyn tuloksissa. Pienten toimijoiden mukaan saamiseksi tarvittaisiin toimijakohtaisia keskusteluja ja hyötyjen tunnistamista yhdessä organisaatioiden kanssa tapauskohtaisesti. Tämä vaatisi resursseja, eikä ole ollut toistaiseksi mahdollista.

"Me isona organisaationa edetään nyt samalla prosessilla kuin pieni kunta."

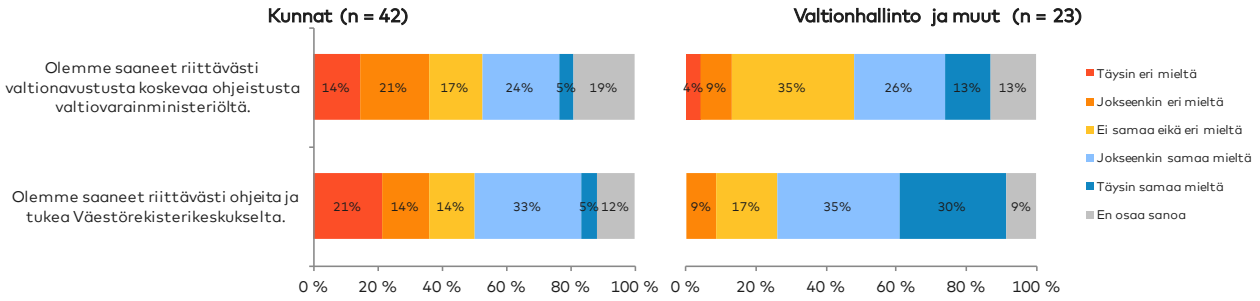
"One size fits all – ei näytä sopivan sama palvelu kaikille."

"Mistään ei ole luovuttu! Se on todella huomionarvioista. Se kertoo että sitä keskustelua ei ole koskaan käyty, että miten me priorisoidaan – mitä jatketaan, mitä ei."

Käyttöönottoprosessi ei tue suurten organisaatioiden liittymistä eikä tiedon tarjoamista. Moni organisaatio, jossa palvelukokonaisuus on kompleksinen ja joiden osalta palvelutarpeisiin vastaaminen edellyttää kansallisen kehityksen ennakointia, ovat turhautunut käyttöönottoprosessiin. Erityisesti tilanteissa, joissa tulee varautua lainsäädännön uudistukseen ja kehittää palveluita ennen lainsäädännön hyväksymistä, on ollut ongelmia. Tästä selkein esimerkki on valinnanvapauslaki. Vaikka lakia ei ole vieläkään hyväksytty, on tätä valmisteltu Kelassa jo muutaman vuoden ajan.

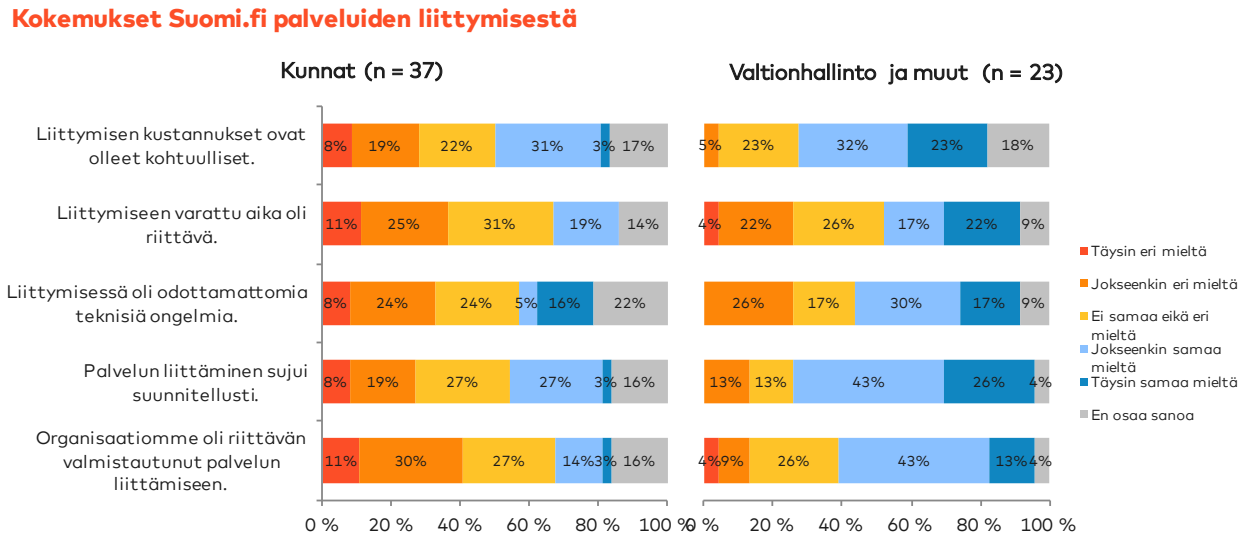
Valtionhallinnon toimijat ovat suurelta osin tyytyväisiä Väestörekisterikeskukselta saamaansa, Suomi.fi-palveluihin liittymiseen liittyvään ohjeistukseen ja tukeen. Kuntatoimijoista kolmannes olisi kaivannut lisää ohjeita ja tukea. Valtionavustusta koskevaa ohjeistusta olisi sen sijaan voinut kyselyn tulosten perusteella olla nykyistä enemmän.

Kokemukset Suomi.fi –palveluiden liittymisestä ja suunnitteluvaiheesta



Kuva 16. Kuntien ja valtionhallinnon kokemukset saamastaan tuesta ja ohjeistuksesta palveluiden liittymiseen

Kokemukset Suomi.fi-palveluihin liittymisestä vaihtelevat kohderyhmittäin – kokemukset ovat olleet valtionhallinnon toimijoilla kuntatoimijoita myönteisempiä, mihin vaikuttanevat aiemmin mainitut erot toimijoiden koossa ja osaamisessa. Kuntatoimijoista noin 40 % näkeekin, että ne eivät itse olleet riittävän valmistautuneita palveluiden liittämiseen. Valtionhallinnon toimijat arvioivat kuntatoimijoita myönteisemmin niin liittymisen kustannusten kohtuullisuutta kuin palvelun liittämisen sujuvuutta. Toisaalta valtionhallinnon toimijoista suurempi osa verrattuna kuntatoimijoihin koki, että liittymisessä oli odottamattomia teknisiä ongelmia.



Kuva 17. Kuntien ja valtionhallinnon organisaatioiden kokemukset Suomi.fi –palveluihin liittymisestä

Käyttöönottojen vauhdittamiseksi tarvitaan VRK:n resurssien riittävyyden ja käyttöönottoprosessin sujuvuuden arviointia. Käyttöönottoja on viivästyttänyt liityntöjen jono. Käyttöönottoihin valmiiden organisaatioiden odotuttaminen on väärä paikka säästää nyt, kun organisaatioita pitäisi saada vauhdilla asiakkaiksi. Prosessin resursoinnin lisäksi on tarpeen tarkastella palvelukohtaisesti prosessien joustavuutta ja sujuvuutta. Vaikka käyttöönotot ovat systematisoituneet ja ohjeistusta on parannettu merkittävästi KaPA-hankevaiheen aikaisista ensimmäisistä käyttöönotoista, ovat käyttöönottajat kokeneet prosessit paikoitellen raskaiksi.

Käyttöönottojen tuen kohdennetusta vahvistamisesta on hyviä kokemuksia, tätä mallia kannattaa soveltaa muissakin palveluissa. Palvelutietovarannon sisällön kasvattamiseksi VRK:ssa on kohdennettu lisäresursseja erityisesti juuri tähän. Nyt on suunnitteilla kohdentaa vastaavaa tukea viesti- ja valtuuspalveluille. Koska käyttöönottavien organisaatioiden määrän kasvattaminen on kriittistä Suomi.fi -palveluiden kiinnostavuuden ja uskottavuuden varmistamiseksi, olisi tuki nyt erittäin tärkeää.

Käyttöönottojen seuranta ja ohjaus

Tulosten saavuttamisen seurannassa olisi oleellisempaa keskittyä käyttöönottoihin kuin käyttäjämääriin. VRK raportoi useimpien palvelujen osalta ensisijaisesti käyttäjä- tai tapahtumamääriä. VRK pystyy vaikuttamaan käyttäjämääriin vain välillisesti; ensisijaisesti ne kehittyvät käyttöönottojen myötä. Käyttäjien määrään vaikuttaa luonnollisesti käyttöönottaneiden organisaatioiden asiakasmäärä: Suuren organisaation myötä saadaan myös paljon tapahtumakertoja. Esim. valtuuspalvelun käyttäjistä valtaosa tulee Kelan Omakanta- ja Veron Omavero -palveluista. Valtuutuksen tapahtumamäärät vaikuttavat suurilta, vaikka käyttöönottaneita organisaatioita on vasta 32.

Tällä hetkellä ei ole vielä selkeitä linjauksia siitä missä tilanteissa organisaatio voi tehdä omia ratkaisujaan yhteisten palveluiden käyttöönoton sijaan. VRK tekee päätökset poikkeuksista. Selkeitä sääntöjä tähän ei ole kuitenkaan olemassa. VM:n ja VRK.n olisi hyvä määrittää lain noudattamisen kattavuus niin että ohjeet olisivat kaikille selkeät ja yhdenvertaiset.

3. Ylläpito ja kehittäminen

3.1. Organisointi ja resursointi

Keskeiset havainnot

- Hankekaudesta palveluiden ylläpito- ja kehitysvaiheeseen siirtymisen organisointi ja henkilöiden uudet vastuut ovat pääosin selkeytyneet ja VM:n ohjaus ja yhteistyö VRK:n kanssa toimii osapuolten mielestä hyvin.
- Palveluiden kehittäminen ja yhteistyö asiakkaiden kanssa vaatii teknologiaosaamisen lisäksi asiakasyhteistyön menetelmien ja asiakaspalvelun kehittämisen sekä juridista osaamista, myös näihin tulee resursoida riittävästi.

VM:n ohjaus ja yhteistyö VRK:n kanssa on toiminut kohtuullisen hyvin, vaikka se on hakenut muotoaan ohjelmakauden päätyttyä. Molempien osapuolten vastuuhenkilöissä on tapahtunut muutoksia ohjelman päättyessä. Henkilötasolla yhteistyö on sujunut pääasiassa hyvin myös muutosvaiheessa. Uudet tehtävät eivät ole vielä vakiintuneet ja eri roolien tehtäviä ollaan saadun kokemuksen myötä vielä selkeyttämässä. Molempien osapuolten olisi tärkeää kiinnittää asiakaspalautteeseen nykyistä enemmän huomiota.

"Tarvitaan eri kompetensseja asiakaspalveluun ja myymiseen. Ja eri ihmiset nyt ovatkin. Mutta keskitytäänkö oikeisiin asioihin?"

"Tieto-VRK-Valtori roolit tulisi kirkastaa".

"KaPA oli kehittämiseen keskittynyt ohjelma. Käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyvä suunnittelu oli ihan retuperällä ohjelman aikana ja on se edelleen. Kehittämällä järjestelmiä me ei palvella yhtään asiakasta, vasta kun ne otetaan käyttöön niistä on hyötyä."

VRK:n henkilöstön osaaminen on kehittynyt paljon hankekauden alusta, käyttöönotot, ylläpito ja kehittäminen vaativat eri alojen asiantuntijuutta. Vastuu Suomi.fi -palveluista ei ole yksinomaan teknologinen kokonaisuus. Virastojen ja kuntien toimintalogiikan ymmärryksen tarve on noussut yhä suurempaan rooliin käyttöönottojen myötä. Asiakaslähtöisyys vaatisi nykyistä raikkaampaa otetta ja menetelmiä, yhteisiä palveluita tulisi kehittää yhteistyössä. Juridisen asiantuntemuksen suuri tarve yllätti hankevaiheessa. Hankintojen toteutuksen lisäksi palveluiden suunnittelussa tarvittiin odotettua paljon enemmän juridista asiantuntemusta. Tämä tarve on edelleen kehittämisvaiheeseen siirryttyä. Monet ominaisuudet vaativat lakimuutoksia. VRK:n hyvänä käytäntönä onkin ottaa juristi mukaan tiimiin arvioimaan juridisia kysymyksiä.

"Olisi tärkeää, että yhteistyö VRK:n kanssa olisi tiiviimpää, että miksi ongelmia, selvitettäisi tämä."

"Pitäisi vaan pohtia yhdessä, että miten tehdä järkevästi. Nyt pitäisi miettiä rauhassa ja huolehtisivat että kuntien ääni kuuluu, mitä tekevätkin."

Hankekaudesta jatkuvaan tuotantoon siirtyminen näkyi asiakaspalvelun notkahduksena, eikä palvelun laatu ole vielä riittävällä tasolla. Käyttöönottotiimien työn päättyminen ja asiakaspalvelutehtävien keskittyminen uusille asiakaspalvelusta vastaaville henkilöille on vaatinut tehtävien uudelleenorganisointia, samalla osaaminen on hajaantunut. Moni asiakasorganisaatio on kokenut, että VRK ei ole pystynyt vastaamaan kysymyksiin tai ongelmatilanteisiin kohtuullisessa määräajassa. Tämä ei välttämättä liity pelkästään henkilöstön riittävään määrään, vaan henkilöstön vaihdoksiin ja uusiin rooleihin. Merkittävä osuus hankekauden aikaisesta henkilöstöstä oli määräaikaista tai ostopalveluna hankittua konsulttityöpanosta. Vaikka osa henkilöstöstä jatkoi ja ns. hiljaisen tiedon siirtymisen riski tiedostettiin, näkyy vaihtuvuus tällä hetkellä konkreettisessa työssä. Toinen merkittävä syy kielteisille asiakaskokemusta koskeneille palautteille on VRK:n uusi rooli vaativien sähköisten palveluiden tarjoajana ja aktiivisessa valtion ja kuntahallinnon kattavassa vuorovaikutuksessa. Tämän tehtävän haltuun saaminen vie aikaa.

KuntaKaPA:n tuki kuntien tietoisuutta ja käyttöönottoja, tämän päättyminen hankekauden myötä heikentää kuntien sitoutumista. Kuntakenttä on haastava kohderyhmä koska niiden tarve, motivaatio ja kyvykkyys käyttöön ottaa palveluita vaihtelee paljon. Nyt kuntien usein toistuvan skeptisyyden kääntämiseksi tarvittaisiin esimerkkejä. Moni kunta toivoi tulevansa nykyistä paremmin kuulluksi, kuntakohtaiset keskustelut ja tuki vaatisi kuitenkin paljon resursseja.

Tulevan resursoinnin suunnittelussa tulee huomioida VRK:n tuleva organisaatiouudistus. VRK:n ja maistraattien yhdistyminen vuoden 2020 alussa voi tuoda haastetta myös Suomi.fi -palveluiden kehitykseen. Organisaatiouudistus voi sekoittaa vastuualueita, lisäksi on riski, että kehitystyön keskeisimpiä henkilöitä tarvitaan maistraattien palveluiden digikehittämiseen.

3.2. Ylläpidon tarpeisiin vastaavuus ja toimivuus

Keskeiset havainnot

- Ylläpito on toiminut pääasiassa hyvin, ajoittaiset toimintakatkot ovat kuitenkin saaneet huomiota, koska ne vaikuttavat suoraan organisaatioiden asiakaspalveluun.
- Viestintä virhetilanteista ja suunnitelluista käyttökatkoista ei ole ollut riittävää, samoin yhteyshenkilöiden tavoitettavuudessa on ollut ongelmia.

Vaikka ylläpito on toiminut pääasiassa hyvin, ovat ylläpidon ongelmat tuoneet esiin teknisten ratkaisujen haavoittuvuuden ja asiakaspalvelun ennakoivan ja ajantasaisen reagoinnin haasteet. Tänä vuonna tapahtuneet käyttökatkot ovat aiheuttaneet palveluita käyttävissä organisaatioissa tyytymättömyyttä, vaikka katkojen määrä ei ole ollut iso. Katkot ovat olleet sekä ennakoimattomista virheistä aiheutuneita, että päivityksiin tai vastaaviin toimenpiteisiin liittyviä katkoja. Molemmissa katkotyypeissä tilanteista on viestitty useissa tapauksissa riittämättömästi. Ennakoitavissa olevista katkoista tulisi ilmoittaa riittävän laajasti ja yksityiskohtaisesti ennalta. Virhetilanteissa viestinnän tulisi käynnistyä välittömästi. Nyt asiakasorganisaatiot ovat muutamissa tapauksissa itse huomanneet käyttökatkon, ja osassa näistä tilanteista VRK:n yhteyshenkilöä ei ole edes tavoitettu pian. Lisäksi järjestelmien keskinäinen riippuvuus nostaa häiriöiden riskiä. Palvelukokonaisuus vaatisi nykyistä paljon kattavamman tukipalvelun. Lisäksi ylläpidon resursointi, ei henkilömäärän eikä osaamisen näkökulmista, ole riittävää.

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 saavuttaa myös säästöä, kuten esim. Suomi.fi:n maksut-palvelun korvatessa aiemmat eri markkinatoimijoiden tuottamat ratkaisut monissa organisaatioissa. Liittyjät ovat maksaneet vain liittymiskulut, nämä ovat tyypillisesti hyvin pienet. Valtiokonttori maksaa muut kulut kuten transaktiomaksut ja kuukausimaksut. Muutamien palveluiden muuttamisesta maksuperusteisesti on kuitenkin keskusteltu. Sekä palveluita jo käyttöönottaneille että sitä suunnitteleville organisaatioille olisi tärkeää kertoa aikeista mahdollisimman aikaisin. Kustannustasoa olisi suositeltavaa myös testata asiakkailla ennen tämän määrittämistä.

3.3. SuoJa-hankkeen tarpeisiin vastaavuus ja toimivuus

Keskeiset havainnot

- Kehityshanke on erittäin tärkeä luotujen palvelujen vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Ohjelmakaudella tunnistetut kehittämistarpeet on tärkeää toteuttaa koordinoidusti ja käyttöönottojen määrää tulee vauhdittaa systemaattisesti.
- Palvelukokonaisuuden tarpeisiinvastaavuutta ei ole juuri kyseenalaistettu, vaikka asiakastarpeet ja toimintaympäristö ovat muuttuneet sitten palveluiden ensivaiheen ideoinnin.
- Julkinen etenemisen tiekartta on hyvä, mutta asiakasorganisaatiot tarvitsisivat yksityiskohtaisempaa ja ennakoivaa tietoa omien palveluidensa kehittämisen synkronoimiseksi ja tueksi.

Kehityshanke on erittäin tärkeä luotujen palvelujen vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Kaksivuotinen kehittämistyö rahoitetaan KaPA-ohjelmaan budjetoidusta, ohjelmakaudella käyttämättä jääneestä summasta. Hanke on tärkeä:

1) Ohjelmakaudella tunnistettujen tarpeiden toteuttamiseksi. Palveluiden toteutukseen lähdettiin ketterällä menetelmällä eli moni yksityiskohta täsmentyi vasta suunnittelun myötä. Tämä oli tarpeisiin nähden oikea ja tehokas tapa. Työn edetessä jouduttiin tekemään tarpeisiin rajauksia palveluiden valmistumisen varmistamiseksi. Moni käytettävyyden, yhteentoimivuuden ja vastaavien tavoitteiden kannalta tärkeistä asioista voidaan toteuttaa nyt jatkokaudella.
2) Toteutettujen palveluiden käyttöönottojen lisäämiseksi. Hankekaudella keskityttiin hankkeiden valmiiksi saamiseen. Käyttöönottojen varmistamiseen jäi vain vähän resursseja, vaikka asiakaslähtöisyys on palveluiden käytön edellytys ja ilman riittävän laajaa käyttöä palvelut ovat olleet vain kallis kuluerä.

Kaikkien Suomi-fi palvelujen tarvetta ja hyötyä ei asiakasorganisaatioissa tunnisteta; muuttuvat asiakastarpeet ja toimintaympäristö pakottaa arvioimimaan osaa palveluja uudelleen. Vaikka pääosin suomi.fi -palvelut nähdään hyödyllisiksi, kaikkien palvelujen hyötyjä ei tunnisteta ja niiden tarvetta myös laajasti kyseenalaistetaan. Monissa kunnissa ja virastoissa korostettiin, että nykyinen palveluportfolio pitäisi kriittisesti arvioida ja olla myös rohkeutta tehdä korjaavia liikkeitä. Eniten kysymyksiä aiheutti palveluväylän, suomi.fi-verkkopalvelun ja palvelutietovarannon vastaavuus tulevaisuuden tarpeisiin.

"Monesti asiakaspalvelussa ei löydy yhteisymmärrystä. Että miten tarve näkyy toiminnassa ja miten päästä asiakkaan kanssa eteenpäin ongelmissa."

"Ohjelman aika työ toimi hyvin, mutta nyt me saadaan mitä annetaan. Ohjelman aikainen hedelmällinen vuoropuhelu on loppunut täysin."

Nyt pitäisi miettiä rauhassa ja huolehtisivat että kuntien ääni kuuluu, mitä tekevätkin

Kehityshankkeen kahden vuoden määräaika ohjaa tiiviiseen kehitystyöhön. On selvää, että järjestelmien ja sovellusten kehitystarpeet eivät rajaudu kehityshankeaikaan vaan niitä tunnistetaan jatkuvasti. Kehityshanke on kuitenkin suositeltavaa rajata nyt resursoituun kahteen vuoteen. Määräaika ohjaa kehitystyön suunnittelua ja toteutusta. Tieto jatkoajasta voi viedä tuotannon tehokkuutta ja venyttää toteutusta. Osa ydintoimijoista piti SuoJa-hankkeen jälkeisen kehitystyön rahoitusta riskinä. On selvää että Suomi.fi –palveluiden ylläpito vaatii jatkuvaa kehittämistä. Kehitystarpeet voidaan jatkossa kuitenkin eriyttää omiksi kehitystoimiksi tarpeen mukaan.

Asiakaslähtöisyyttä on hankekaudesta asti varmistettu esim. asiakasryhmillä ja vuoropuhelulla; haasteena on kuitenkin hyvin laaja ja tarpeiltaan ja valmiuksiltaan heterogeeninen asiakaskenttä. VRK on koonnut palveluiden suunnittelun tueksi asiantuntijaryhmiä. Lisäksi normaalien asiakaskeskustelujen lisäksi pidetään asiakasinfotilaisuuksia, joissa käsitellään tulevia ja tehtyjä muutoksia, saatavilla olevaa tukea ja muita ajankohtaisia asioita. Nämä eivät kuitenkaan tavoita kuin osan asiakasorganisaatioista. Valtinhallinnon toimijoiden ja kuntien määrä on iso ja organisaatioiden tarpeet vaihtelevat paljon liittyen esim. organisaatioilla jo käytössä oleviin vastaaviin ratkaisuihin. Samoin eri toimijoiden osaamistasossa ja mah-

dollisuudessa resursoida käyttöönottoihin ja palveluiden käyttöön on suuria eroja. Tässä toimijoiden kirjossa kaikkien tarpeisiin vastaaminen on mahdotonta. Asiakkaiden näkemykset ja ongelmat tulisi kuitenkin huomioida nykyistä kattavammin. Monessa tapauksessa jo ennakoiva ja yksityiskohtainen viestintä riittäisi kielteisten kokemusten kääntämiseen.

Julkinen etenemisen tiekartta on hyvä, mutta asiakasorganisaatiot tarvitsisivat tätä yksityiskohtaisempaa ja ennakoivampaa tietoa omien palveluidensa kehittämisen synkronoimiseksi ja tueksi. Suomi.fi –palvelut integroituvat organisaatioiden kehittämiseen hyvin pitkäjänteisesti. Tietoa tulevista ominaisuuksista tarvitaan hyvin yksityiskohtaisella tasolla, esim. teknisiin ominaisuuksiin liittyen. Nyt tietoa koetaan olevan hankalaa saada, tai sitä ei ole saatavissa ollenkaan. Suunnitelmien viestinnässä voitaisiin olla rohkeampia ja avoimempia.

Useat asiakkaat olisivat valmiita nykyistä aktiivisempaan yhteistyöhön kehittämisessä. Moni valtionhallinnon toimija ja kunta kertoi olevansa valmis nykyistä merkittävästi aktiivisempaan vuorovaikutukseen VRK:n kanssa. Toimintatapa on koettu melko perinteiseksi palveluntuottajamalliksi, VRK kehittää tunnistamiensa tarpeiden mukaisesti, kertoo suunnitelmistaan melko yksisuuntaisesti ja vastaa päivityksistä. Työtä olisi mahdollista kääntää yhteiskehittämisen suuntaan, myös yrityksiä osallistaen. Tämä edellyttäisi paitsi nykyistä avoimempaa keskustelua ja viestintää niin myös yhdessä laadittavaa kehittämismenettelyä.

Osa palveluita käyttävistä organisaatioista on tyytymättömiä palveluiden päivitystapaan. Palveluiden päivityksiin toivotaan suunnitelmallisuutta. Nyt päivitykset ovat toisinaan tapahtuneet hyvin vähäisellä ennakoinnilla tai liian tiheästi ja nämä kuormittavat tarpeettomasti organisaatioita.

4. Yhteenveto ja suositukset

Seuraavassa on esitetty arvioinnin keskeisimmät johtopäätelmät ja suositukset.

Johtopäätökset

1. **VRK:n uusi rooli kansallisten keskitettyjen sähköisten palveluiden ylläpidosta vastaavana organisaationa hakee vielä muotoaan.** Siirtyminen kehityshankkeesta palvelun ylläpitoon ja tarvittavaan kehittämiseen on haastanut henkilöstön teknistä ja asiakaspalvelussa tarvittavaa osaamista sekä perinteisiä viraston toimintamalleja. VRK:lla ja Valtorilla ei ole toistaiseksi ollut tarvittavaa kapasiteettia ja kypsyyttä palvelujen 24/7 ylläpitoon. Tämä on aiheuttanut ongelmia erityisesti laajemmissa häiriötilanteissa, mutta esimerkiksi asiakastuki ei ole normaalitilanteessakaan sellaisella tasolla, jota VRK:n rooli palveluiden ylläpitäjänä edellyttäisi.

2. **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. Hyödyt eivät ole aina ilmeisiä käyttöönottaville organisaatioillekaan, koska ne edellyttäisivät, että palvelut ovat mahdollisimman laajasti kaikkien käytössä. Pelkkä lain sanelema pakko ei riitä, jos käyttöönottavat organisaatiot eivät tunnista palvelun hyötyä. Näin näyttää muutamien palvelujen osalta käyvän.

3. **Ylläpidon ongelmat ovat tuoneet esiin teknisten ratkaisujen haavoittuvuuden ja asiakaspalvelun ennakoivan ja ajantasaisen reagoinnin haasteet.** Tänä vuonna tapahtuneet käyttökatkot ovat aiheuttaneet palveluita käyttävissä organisaatioissa tyytymättömyyttä, vaikka näitä on ollut määrällisesti melko vähän. Nämä ovat olleet sekä ennakoimattomista virheistä aiheutuneita, että päivityksiin tai vastaaviin toimenpiteisiin liittyviä katkoja. Molemmissa tapauksissa tilanteista on viestitty osittain riittämättömästi eikä VRK:n ja Valtorin tavoitettavuus ole ollut riittävää.

4. **Käyttöönottavissa organisaatioissa toivotaan tiiviimpää ja avoimempaa yhteistyötä.** Monet asiakasorganisaatiot kokevat, että heidän tarpeitansa kuunnellaan ja huomioidaan liian vähän palveluiden kehittämisessä: tämä puolestaan vaikuttaa siihen, että asiakasorganisaatiot eivät koe saavansa riittävää hyötyä palveluista. Erityisenä haasteena nähdään nykyistä selkeämmän ja avoimemmin viestityn roadmapin puute, joka mahdollistaisi asiakasorganisaatioiden oman kehitystyön suhteessa Suomi.fi -palveluihin.

5. **Suomi.fi -palvelut ovat pääsääntöisesti valmistuneet käyttöönotettavaksi aikataulussaan; palveluiden vastaavuus asiakkaiden tarpeisiin on kuitenkin edelleen haasteena.** KaPA-ohjelmassa fokus oli teknisten ratkaisujen kehittämisessä aikataulussaan; asiakkaiden tarpeet, käyttöönottoprosessi ja ylläpito jäivät ohjelmassa vähemmälle huomiolle. Lisäksi asiakkaiden tarpeet ja markkinoiden palveluntarjonta on muuttunut vuosien myötä; neljä vuotta sitten tunnistettu tarve ei ole enää aina ajankohtainen ja toisaalta ymmärrys palveluista ja niiden sisällöstä on kasvanut. Kaikkia kehitettyjä palveluita ei koetakaan enää asiakaskunnassa yhtä tarpeellisiksi ja niiden jatkokehittämistä myös laajasti kyseenalaistetaan. Erityisesti tarpeellisuutta kyseenalaistetaan palveluväylän ja palvelutietovarannon osalta.

Suositukset

1. **Palveluiden asiakaslähtöisyyttä olisi tärkeää vahvistaa integroimalla asiakasorganisaatiot palveluiden ylläpidon ja kehittämisen suunnitteluun nykyistä tiiviimmin.** Asiakasymmärryksen vahvistaminen tukisi myös palveluiden tuen profilointia erilaisten organisaatioiden tarpeisiin. Moni käyttäjäorganisaatio jakaisi mielellään omia kokemuksiaan ja yhteiskehittäisi palveluita VRK:n kanssa.

2. **Strategisen ja operatiivisen kehittämisen suunnitelmista tulisi viestiä nykyistä ennakoivammin ja avoimemmin.** Asiakasorganisaatiot tarvitsevat yksityiskohtaisia tietoja muutoksista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa omien palveluidensa suunnittelun taustaksi. Yhteistyötä ja viestintää asiakasorganisaatioiden kanssa kehitystyössä tulee tiivistää ja erityisesti palvelujen kehittämisen roadmapin tulisi olla riittävän selkeä ja keskeisten osapuolten tiedossa.

3. **Palveluiden käyttöönottoja tulisi saada merkittävästi lisää Suomi.fi -palvelukokonaisuuden uskottavuuden varmistamiseksi; työn painopisteen tulisi olla aikaisempaa enemmän asiakashyötyjen realisoimisessa.** Palvelujen hyödyt riippuvat käyttöönottavien organisaatioiden määrästä ja jos niitä ei saada nopeasti lisättyä, palvelujen uskottavuus rapautuu. Avainasemassa tässä on hyötyjen osoittaminen asiakasorganisaatioille. Mikäli tätä ei pystytä tekemään edellytykset palveluiden jatkolta puuttuvat.

4. **Ylläpidon ja virhetilanteisiin reagoinnin resursointi tulee varmistaa ja prosesseja kehittää luotettavuuden varmistamiseksi.** Palveluiden toimivuuden ongelmat välittyvät suoraan niitä käyttäville organisaatioille. Ennakoitavista käyttökatkoista on tärkeää viestiä kattavasti ja virhetilanteiden hoidon prosessien tulisi olla välittömiä. Riittämätön resursointi ei saisi olla kansallisten keskitettyjen palvelujen toimivuuden riskinä.

5. **Suomi.fi-palvelujen kokonaisuutta tulisi arvioida kriittisesti suhteessa asiakkaiden tarpeisiin ja syntyneisiin kokemuksiin kehitetyistä palveluista; kaikkien palvelujen edelleen kehittäminen ei ole välttämättä enää tarkoituksenmukaista.** 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. On poikkeuksellista, että kaikki suunnitellut palvelut olisivat edelleen sellaisia, joiden kehitystyötä on perusteltua jatkaa.

owalgroup