

KANSALLISEN PALVELUARKKITEHTUURIN TOTEUTTAMISOHJELMAN **ARVIOINTI**

Tammikuu 2017

Sisällys

1. Johdanto.....	3
2. Ohjelmataso.....	4
3. Hankkeet.....	19
4. KaPA:an liittyvät palvelut.....	30
5. Johtopäätelmät ja suositukset.....	43

1. Johdanto

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

Tämä arviointiraportti on osa arvioinnin toista vaihetta, jossa on tarkasteltu KaPA-ohjelman ohjelma- ja hanketason toimenpiteitä loppuvuoteen 2016 mennessä. Arviointiraportin pohjana on keväällä 2016 työstetty nykytila-analyysi. Samoin kevään 2016 aikana laadittiin arvioinnissa hyödynnetty arviointimalli. Tätä mallia tullaan hyödyntämään arvioitaessa KaPA-ohjelmaa myös kolmannessa vaiheessa vuoden 2017 aikana.

Arvioinnissa keskitytään kolmeen teemaan:

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

Ohjelman tuotoksia käsitellään hankkeittain, näistä seuraavia tuloksia ja vaikutuksia ei ole ohjelman tässä vaiheessa vielä osoitettavissa. Tuloksia ja vaikutuksia tarkastellaan keskitetysti omana lukunaan loppuraportissa.

Arvioinnin menetelmät

Syksyn 2016 aikana tehty arviointitoimenpiteet ovat pohjautuneet ja kevään 2016 nykytilakuvaukseen ja syventäneet sitä. Ohjelmatasoisen toimenpiteinä arvioinnissa on toteutettu aineistoanalyysiä sekä ohjelmatasoisen haastatteluja ohjelmaryhmän, strategisen johtoryhmän, muiden keskeisten organisaatioiden edustajien, kaupunkien sekä teknologiatoimittajien kanssa (yhteensä 20 henkilöä). Lisäksi toteutettiin sähköinen kysely kunnille, johon saatiin 82 vastausta (66 valmista täytettyä vastausta).

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

Syksyn arvioinnissa on kevään nykytila-analyysiin verrattuna tarkasteltu erityisesti KaPA:an liittyneitä ja liittymässä olevia palveluita tarkemmin. Palveluväylään, palvelunäkymiin, palvelutietovarantoon sekä tunnistamisratkaisuun liittyneitä tai liittymässä olevia organisaatioita haastateltiin yhteensä 9. Lisäksi käyttöönotot nousivat merkittäväksi teemaksi myös ohjelmatasoisen haastatteluissa ja kyselyissä esim. Veron ja Kelan haastatteluissa. Osa ohjelmatasoisen haastattelvista edusti myös organisaatioita, jotka ovat toteuttamassa tai toteuttaneet KaPA-liityntöjä.

2. Ohjelmataso

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

2.1. KaPA-ohjelman keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia arviointivuonna

Vuoden 2016 aikana KaPA-ohjelmassa ollaan siirrytty laajentamisvaiheeseen. Palveluiden kehittämisen jatkuu koko ajan, mutta vuoden suuri teema arviointivuonna 2016 ja erityisesti sen loppupuolella on ollut käyttöönotot eli liittymiset KaPA-palveluihin. Tätä varten on vuoden aikana perustettu myös uusi vastuualue Väestörekisterikeskukselle. Hankekohtaisia toimenpiteitä tarkastellaan seuraavassa kappaleessa. Ohjelmatasolla merkittävät toimenpiteet vuoden 2016 aikana ovat liittyneet esimerkiksi seuraaviin:

- » Käyttöönottojen edistäminen
- » KaPA-lain saattaminen voimaan, täytäntöönpano ja siitä viestiminen
- » Identiteettiprojektin asettaminen
- » Jatkuvien palveluiden rahoituksen käsitteleminen.

Käyttöönottoasteesta johtuen vuoden aikana merkittäviä ohjelmaston toiminnallisia piirteitä ja ohjelmaryhmänkin tehtäviä ovat olleet esimerkiksi käyttöönottojen seuranta, rahoitushakemusten käsittely sekä käyttöönottoprojektien rahoitusmallin suunnittelu. Rahoitusmalli tunnistamisen ja palvelutietovarannon käyttöönottojen rahoittamiseen hyväksyttiin ohjelmaryhmän puolesta toukokuussa. Tässä tukisummat perustuvat tunnistamisen kohdalla tunnistustapahtumien kuukausivolyyymiin ja palvelutietovarannon kohdalla kuntien osalta asukasmäärään vuoden 2016 alussa ja virastojen osalta niiden henkilöstömäärään.

KaPA-käyttöönottoja on osaltaan edesauttanut heinäkuussa voimaan tullut Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) eli ns. KaPA-laki. Laki saatiin voimaan tavoitellussa aikataulussa ja kesän ja syksyn 2016 toimenpiteisiin on vahvasti kytkeytynyt myös KaPA-laista viestimisen tehtävät.

Loppukeväästä 2016 käsiteltiin myös suomi.fi-identiteetin kehittämisen suunnitelmaa. KaPA-ohjelman päätyttyä suomi.fi -identiteetin alle tulevat KaPA-palvelut jäämään osaksi Väestörekisterikeskuksen pysyvää toimintaa. Suomi.fi domain on jo siirretty Valtiokonttorilta VRK:lle. Identiteettiprojekti asetettiin osaksi KaPA-ohjelmaa kesällä. Kyseessä on suunnitteluprojekti, ei vielä varsinainen toteutus.

Vuoden aikana on myös lähdetty aiempaa tiiviimmin kytkemään Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus Valtorin toteuttamia KaPA-kokonaisuuksia osaksi KaPA-ohjelmaa. Esimerkiksi viestinvälityspalvelua on alettu seurata tarkemmin palvelunäkymien ohjausryhmässä, ja syksyllä 2016 osa viestinvälityspalvelun toteuttamisesta päätettiin siirtää Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi vuoden 2017 alussa. Viestinvälitys ei muilta osin ole kuulunut aikaisemmin KaPA-ohjelmaan. Viestinvälityksen ete-

nemistä on seurattu säännöllisesti nyt lisäksi muun muassa JulkICT:n, Väestörekisterikeskuksen ja Valtorin ylimmän johdon kesken sekä KaPA-ohjelmaryhmässä. Viestinvälityksen osalta painopiste on jouduttu asettamaan vuoden aikana kansalaisten viestinvälitykseen, ja yrityksen viestinvälitys tulee valmistumaan Valtorin alkuperäisestä aikataulusta poiketen vasta ensi vuonna. Väestörekisterikeskus ja Valtori ovat lisäksi hioneet palveluiden raportointimallia ja käsitelleet mahdollisuuksia lisätä resursointia Valtorin puolella. Myös hallinnon karttapalvelu otettiin osaksi KaPA-lakia ja ohjelman tuottamiin palveluihin suomi.fi -kartaksi.

Muita merkittäviä toimenpiteitä ovat vuoden aikana olleet esimerkiksi pankkisopimusneuvottelut sekä arkkitehtuurin ohjausmallin käsitteleminen liittyvien palveluiden osalta. Kokonaisarkkitehtuurin tehtävänä on varmistaa ohjelman tavoitteiden toteutuminen kaikissa hankkeissa. Lisäksi vuoden aikana on käsitelty ja työstyetty muun muassa riskienhallinnan raportointimallia, ohjelman mittareita ja mittauksen raportointia.

2.2. Tavoitteet ja odotukset

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien tavoitteita ja odotuksia

- » Ohjelman tavoitteita pidetään tärkeinä ja realistisinä.
- » Odotukset tavoitteiden täyttymistä kohtaan ovat melko positiivisia.
- » Keskeisin riski tavoitteiden toteutumisessa liittyy käyttöönottojen hitauteen sekä kansalaisviestinnän onnistumiseen.

Tässä luvussa on käsitelty tavoitteita ja odotuksia yleisellä tasolla. Näitä käsitellään tätä lukua yksityiskohtaisemmin hankekohtaisissa luvuissa. KaPA-ohjelmalle asetetut kuusi keskeistä tavoitetta ovat:

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

Tavoitteita on pidetty ohjelman alusta asti realistisinä ja erittäin tärkeinä.

Ohjelman hankkeiden ylätasoon tavoitteet ovat alusta alkaen olleet laajasti hyväksytyjä ja niitä on pidetty pääosin realistisinä. Monet toimijat kiittelevät sitä, että valtionhallinnon rooli mahdollistajana on ymmärretty tässä työssä oikein. Hankkeiden tavoitteet on kuitenkin kirjoitettu ohjelman alkuvaiheessa hyvin avoimiksi ja ylätasoisiksi. Näiden täsmentäminen toteutuksiksi on vaatinut hankkeilta

"Kyse (KaPA:ssa) on nyt kuitenkin tukipalveluista, on vain yksi vaihe ja yksi askel."

"Se, mitä on kuvattu KaPA-laissa, niillä kaikilla on arvoa. Mutta edellyttää, että saadaan synnitettyä yhteentoimivuuksia asiakkaiden ja organisaatioiden välillä."

"Pitäisi löytää joku killer applikaatio, joka leviäisi nopeasti."

paljon työtä. Lisäksi kaikkien hankkeiden resursoinnissa on joustettu, kun työn varrella on tunnistettu ennakoimattomia ongelmia ja työvaiheita. Näkemykset hanketoimijoiden ja hankkeiden kohde- ja sidosryhmien välillä heijastelevat tätä. Ulkopuoliset eivät näe tavoitteiden purkamiseen vaadittua työtä.

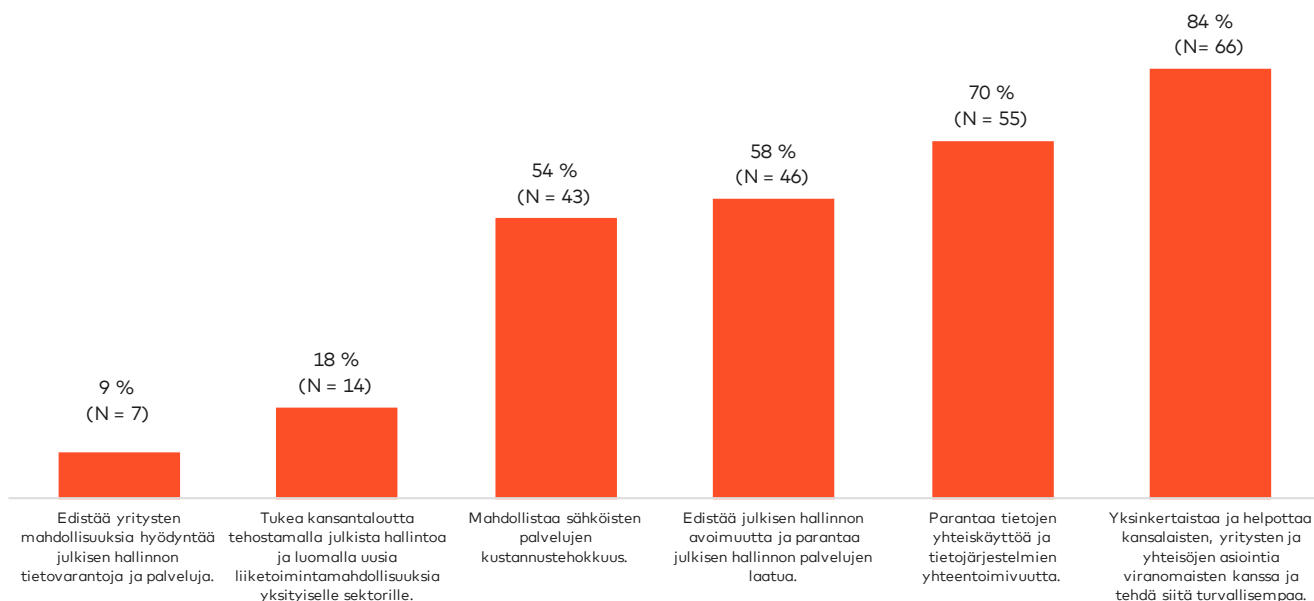
Ohjelmatoimijoiden huolet odotusten väärästä kohdentumisesta ja liian suurista odotuksista ovat tämän vuoden kuluessa pienentyneet. Hankkeiden tuotosten valmistumisen myötä ohjelma on konkreetisoitunut myös kohde- ja sidosryhmien silmissä.

Odotukset tavoitteiden täyttymisestä ovat melko positiiviset. Arvioinnissa haastatelluilla on pääosin kohtuullisen vahva usko siihen, että KaPA-ohjelmassa tullaan tavoittamaan sille asetettuja tavoitteita. Odotuksen täyttymisen edellytyksenä nähdään kuitenkin käyttöönottojen tiivis ja onnistunut eteneminen sekä kansalaisten saaminen hyödyntämään Suomi.fi-palveluita asiointissaan.

Keskeinen tavoitteiden saavuttamisen riski on käyttöönottojen toteutumatta jääminen. KaPA-lailla todettiin haastatteluissa olevan erittäin suuri merkitys käyttöönottojen vauhdittamisessa. Tästä huolimatta käyttöönotot eivät ole vielä tasolla joilla niiden odotettiin olevan vuoden 2016 lopussa ja myös aikatauluja tulevista käyttöönotoista on ollut odotettua haastavampi vahvistaa. Palveluiden käyttöönoton takkuaminen onkin tavoitteiden saavuttamisen keskeisin riski. Eräs haastateltava kuvasi pahinta mahdollista tilannetta KaPA-ohjelman päättyessä metaforalla "lentokenttä ilman nousevia ja laskevia koneita". Käyttöönottoja on kuvattu tarkemmin luvussa 5.

Kuntien näkökulmasta keskeisimpiä tavoitteita on parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, mutta tämän toteutumiseen suhtaudutaan kriittisesti. Kunnille toimitetussa kyselyssä nousi keskeisimmäksi KaPA-ohjelman tavoitteeksi yksinkertaistaa ja helpottaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomaisten kanssa ja tehdä siitä turvallisempaa (84 % vastaajista pitää kolmen tärkeimmän tavoitteen joukossa). Seuraavaksi keskeisimmäksi nousi tietojen yhteiskäytön ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen (70 %). Kysyttäessä vastaajilta tavoitteiden saavuttamisen merkittävimpiä riskejä, nousivat erilaiset tietojärjestelmät, alustat ja palvelut merkittävimmäksi kuntien huolenaiheiksi. Erilaisia tietojärjestelmiä on paljon ja ne eivät keskustele keskenään. Alustoista esimerkkinä nostettiin epäselvä työnjako esimerkiksi sote-palveluhakemiston (palveluvaaka) ja palvelutietovarannon kanssa. Tähän epäselvyyteen liittyen on nyt jo tehty ratkaisu, josta on viestitty eteenpäin. Kuntien näkemyksiä KaPA-ohjelman tavoitteista on esitetty kuvassa 1.

KaPA-ohjelman tärkeimmät tavoitteet kuntavastaajien näkökulmasta (N = 79)



Kuva 1. KaPA-ohjelman tärkeimmät tavoitteet arvioinnin kuntakyselyn vastaajien näkökulmasta.

2.3. Toimeenpano

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien toimeenpanoa

- » Ketterän kehittämisen malli tukee tavoitteiden saavuttamista, mutta on vaatinut harjoittelua.
- » Ohjelman palvelut eivät kata vielä kaikkia isojen käyttövolymien tietovarantoja.
- » KaPA-laki on merkittävä tuki toimeenpanolle, mutta se ei yksinään riitä.
- » Monien tehtävien keskittyminen Valtorille on merkittävä riski ohjelman etenemiselle.

Hankkeiden aikatauluongelmat ovat kasvaneet ohjelman edetessä, yleinen tunnelma etenemisestä on kuitenkin ollut alusta asti positiivinen. Ohjelmatoimijat eri tasoilla ovat suhtautuneet alusta asti melko luottavaisesti ohjelman etenemiseen. Vaikka työskentely on vaatinut aikataulujen kirimistä monessa kohdin ovat onnistumiset luoneet positiivista virettä. Merkittävimmät aikatauluhaasteet ovat nousseet kulu-
van vuoden aikana ja hankkeet ovat joutuneet siirtämään jo sovittuja aikatauluja. Aikataulujen muokkauksissa on ollut kyse sekä hankkeiden palveluista ja teknisistä ominaisuuksista, että käyttöönotoista.

Ketterän kehittämisen malli tukee tavoitteiden saavuttamista, mutta vaatii kaikilta osapuolilta harjoit-

"Positiivinen vire tässä tekemisessä on ja kyllähän tää voi yllättää ja mennä maaliin."

"Se toteutuksen aikataulu ei varmasti tule toteutumaan; varmasti tarvitaan jatkoaikoja."

"Liian ruusuinen kuva: ajatellaan että palvelut rykäistään pystyyn ja sitten siirrytään ylläpitoon; ei tule toteutumaan näin; vie paljon aikaa että ne tulee käyttöön."

telua. Ensimmäistä kertaa julkishallinnossa näin laajasti julkisia toimijoita koskevassa kehittämistyössä käytetty ketterän kehittämisen toimintamalli tukee pääasiassa erittäin hyvin tavoitteiden saavuttamista. Riittävä resursointi ja tiivis ja osittain toteutuksen kanssa samanaikainen suunnittelumalli on ainoa tapa vastata suuriin odotuksiin. Kuten edellä on todettu, on tuotosten valmistuminen ollut ohjelman uskottavuuden edellytys.

Uudenlainen toteutustapa vaatii kaikilta osapuolilta tottumista. Ketteryys vaatii viestinnältä huomattavasti tyypillisiä kehityshankkeita enemmän - ajantasaisuus ei riitä, viestien tulee olla ennakoivia. Nyt viestintä uusista toiminnallisuuksista ja mahdollisuuksista niitä käyttöönottaville organisaatioille on tavoittanut organisaation viime tipassa. Tällöin organisaatio on voinut itse suunnitella KaPA:ssa toteutettavan palvelun kanssa samaa palvelua ja välttänyt rinnakkaisen toteutuksen viime tipassa. Toisaalta ennakoivaa viestintää on kritisoitu turhien odotusten luomisesta. Tämä on kuitenkin enemmänkin pelko kuin realiteetti. Kyse on siitä, että ketterä toimintatapa ei välttämättä suoraan istu perinteisiin viranomaisviestinnän ja vuorovaikutuksen muotoihin.

Toisaalta tuotannon ketteryys ei yksin tee ohjelmasta nopeatempoista. Työ on hidastunut, kun tietoa tarjoavien ja hyödyntävien organisaatioiden toimintamallit vaativat sovittamista, organisaatioiden osaaminen ei riitä tai ne eivät näe KaPA:an liittymisestä niin merkittävää hyötyä, että tiedon tarjoamiseen ja / tai hyödyntämiseen olisi panostettu. Kaikki eivät kuitenkaan näe tuotannon olevan juurikaan tyypillisiä julkisia digipalveluiden kehittämishankkeita ketterämpää.

Ohjelman palvelut kattavat vasta pienen osan isojen käyttövolymien tietovarannoista. Etenemistä koskevissa keskusteluissa todetaan usein KaPA:n palveluiden kattavan jo suurten tietovarantojen tarjoajat. Näin onkin, suurivolyymiset tiedontuottajat kuten Vero, Kela ja Trafi ovat olleet mukana ohjelmassa alusta asti. Näiden tuottamista tiedoista kuitenkin vasta pieni osa on tarjolla käyttäjille KaPA:n kautta. Hankkeiden mukaan tietojen siirtämisen ja tarjoamisen ongelmat ovat käyneet ilmi vasta hankkeiden etenemisen myötä. Näistä suurin haaste on isojen tietomassojen siirtämisen ongelma. Osa tarvittavista tiedoista on sellaisessa muodossa, että niistä ei voida tehdä reaaliaikaisia tietokyselyjä, vaan tiedot pitää siirtää isoina massoina. Tämä ei takaa ajantasaisuutta, eikä ole ollut teknisesti alussa kaavailtu ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Toisaalta tietojen hyödyntäjien sallitaan joissain tapauksissa liian helposti hakea tietoja isoina eräajoina ja ylläpitää niistä omia kopioita sen sijaan, että tiedot haettaisiin reaaliajassa palveluväylässä julkaistun rajapinnan kautta. KaPA-lain vaikutusta tietovarantojen tarjoamiseen ei voida vielä osoittaa ja lain tuoma velvoite tulee vahvistamaan palveluita ja tarjottavaa tietoa, tähän mennessä kehitys on kuitenkin ollut odotettua hitaampaa.

KaPA-laki tuo ohjelmalle selkänöjää, mutta ei yksin ratkaise palveluiden käyttöönoton haasteita.

Sähköisten tukipalveluiden käyttövelvoitteen tuonut laki vahvistaa merkittävästi ohjelmassa tuotettavien palveluiden merkitystä ja ohjaa valtion hallintoviranomaisia, virastoja, laitoksia ja liiketaitoksia sekä kunnallisia viranomaisia. Osa keskeisten virastojen edustajista näkee lain ratkaisevan aikaisemmin merkittävänä haasteena pidetyn käyttöönoton kokonaan. Vaikka velvoitetta pidetään tärkeänä ohjaavana tekijänä, ei valtaosa kuitenkaan näe tätä ratkaisevana. Käyttöönotot vaativat edelleen liitetyiltä organisaatioilta vahvaa motivaatiota ja tyypillisesti myös KaPA-ohjelman systemaattista tukea. Yleisinfojen ei nähty riittävän, vaan käyttöönottojen pohjustukseksi tarvitaan kahdenvälisiä keskusteluja valtiovarainministeriön tai Väestörekisterikeskuksen kanssa.

Valtorin keskeinen rooli on riski etenemiselle. Valtorin tehtävä palveluiden tuottajana on osoittautunut ohjelman kannalta riskiksi. Vaikka Valtorin merkittävä rooli on tunnistettu jo ohjelman alussa ja resursointi on tunnistettu riskiksi, ei tämän riskin kasvamista ja osittaista realisoitumista ole voitu esittää. Jo vuoden 2016 keväällä tehdyssä nykytila-analyysissä Valtorin ei nähty vastaavaan tarpeisiin

riittäväällä tavalla. Syksyyn mennessä ongelmat ovat kasautuneet ja Valtorin työskentely on viivästyt-
tänyt toimeenpanoa. Esimerkkeinä voidaan mainita Kansaneläkelaitoksen tunnistamis-palvelun käyt-
tönoton siirtyminen loppukeväältä loppuvuoteen sekä yritysten viestinvälitysratkaisun myöhästymi-
nen aikataulusta ja yhä avoin arvio valmistumisesta. Näin siitäkkin huolimatta, että ohjelma on käynyt
keskusteluja Valtorin johdon kanssa ja JulkICT-yksikkö ohjaa Valtorin toimintaa. Tarvittavaa osaamis-
tasoa ja resursointia ei kuitenkaan saavuteta hetkessä, vaikka tarpeisiin pyritään vastaamaan.

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

KaPA-lain taustalla olevat keskeiset perustelut löytyvät olennaisilta osiltaan jo vuoden 2000 periaate-
päätöksessä valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä. Vaikka teknologinen kehitys on ollut no-
peaa, on sähköisen asioinnin kehittämisen haasteet edelleen keskeisiltä osin samoja. KaPA-lain perus-
teluissa todetaan asiakaslähtöisten sähköisten palvelujen kehittämisen keskeisimmäksi haasteeksi se,
että ”julkisen hallinnon palvelujärjestelmä on [--] pirstaloitunutta ja palvelujärjestelmä on [--] hajautu-
nut viranomaiskohtaiseksi”. Pirstaloitumisen yhtenä syynä pidetään lainsäädäntöä, jossa palvelutuo-
tanto sekä tiedonhallinta hajautetaan viranomaisyksiköihin korostaen viranomaisen erillisyyssperiaa-
tetta. Yhteisiä palveluita ei ole voitu kehittää ilman valtioneuvostotasoista ohjausta ja lainsäädännön
kehittämistä.

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

**Taulukko 2. KaPA-lain osoittamat velvollisuudet ja oikeudet käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tu-
kipalveluja.**

Tukipalvelu	Velvollisuus	Oikeus
Kansallinen palveluväylä	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Palvelutietovaranto	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Palvelunäkymä	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu (vaatii vahvan sähköisen tunnistamisen)	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat

Muut tunnistuspalvelut ja tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut (ei vaadi vahvaa sähköistä tunnistamista)		Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet
Asiointivaltuuspalvelu		Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet Muut julkista tehtävää hoitavat Yksityiset organisaatiot
Viestinvälityspalvelu	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat
Verkkomaksaminen	Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet	Muut julkista tehtävää hoitavat
Hallinnon karttapalvelu		Valtionhallinto Kunnat Tuomioistuimet Muut julkista tehtävää hoitavat

KaPA-lain tavoitteena on yhteisten sähköisten tukipalvelujen avulla yksinkertaistaa ja helpottaa turvallista asiointia hallinnossa. Palveluilla edistetään julkisen hallinnon avoimuutta, parannetaan julkisen hallinnon palvelujen laatua ja mahdollistetaan sähköisten palvelujen kustannustehokkuus niiden elinkaaren ajan. Lisäksi parannetaan tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta julkisessa hallinnossa ja edistetään yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja. Yhteisiä sähköisen asiointin tukipalveluja voidaan hyödyntää viranomaisen tai muun käyttäjäorganisaation asiointipalvelun toteuttamisen tukena. Palveluja voidaan myös hyödyntää käyttäjäorganisaation muun tehtävän tai palvelun hoitamisen tukena. Keskeistä on, että palvelut rahoitetaisiin keskitetysti, jotta kynnys käyttää yhteisiä ratkaisuja olisi mahdollisimman matala ja kumuloitua hyöty saadaan mahdollisimman suureksi.

KaPA-lain täytäntöönpanon ohjeistuksesta vastuussa ovat valtiovaraministeriö sen JulkICT-osaston ja KaPA-ryhmän kanssa. Ohjeistusta on valmisteltu pääasiallisesti keväällä ja kesällä 2016. Valtiovaraministeriön JulkICT-osasto vastasi myös alemman asteisesta sääntelystä ja muista asetuksista.

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

2.4. Ohjaus- ja organisointimallit

Yhteenveto arviointihavainnoista koskien ohjaus- ja organisointimallia.

- » Työnjako Väestörekisterikeskuksen ja valtiovarainministeriön välillä toimii hyvin ja ohjaus- ja organisointimallia pidetään selkeänä; haasteita aiheuttavat lähinnä toimijoiden suuri määrä ja monikerroksisuus.
- » Käyttöönottovaiheessa ohjausmallin toimivuudella on kriittinen rooli.
- » Ohjelman jälkeisen organisoitumisen järjestyminen ja määräaikaisten työntekijöiden sopimusten päättymisen Väestörekisterikeskuksella ovat riski ohjelman päättyessä.

KaPA-ohjelman ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö, joka on asettanut ohjelmalle strategisen johtoryhmän sekä ohjelmaryhmän. Lisäksi KaPA-ohjelman ohjelmapäällikkö, hankkeiden kehittämisspäälliköt ja ohjelma-assistentti muodostavat ohjelmatoimiston, joka valmistelee strategisen johtoryhmän ja ohjelmaryhmän kokoukset. Strategisen johtoryhmän tehtävänä on toimia ohjelman omistajana sisältäen tehtävinä:

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

Ohjelmaryhmän tehtäviä ovat puolestaan:

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

Ohjelman käytännön toteuttamisesta vastaa Väestörekisterikeskuksen palveluarkkitehtuuri -yksikkö. Hanketasolla hankkeita toteuttavat Väestörekisterikeskuksen hankepäälliköt sekä ministeriön kehittämisspäälliköt eli hankkeen omistajat sekä ohjaavat ohjausryhmät ja toteuttavat projektiryhmät. Joissain hankkeissa organisoitumista on pyritty kehittämään ja muokkaamaan tästä.

Ohjelmassa toimii myös erityinen Kunta-KaPA-projektitoimisto, jonka tarkoitus on "tukea ja edesauttaa Kansallisen palveluarkkitehtuurin mahdollisuuksia hyötyä palveluarkkitehtuurityössä kehitettävistä komponenteista" (Kunta-KaPA-väliraportti, 2016). Kunta-KaPA:n keskeisiä tehtäviä ovat tukea kuntaorganisaatioiden palveluväylään liittymisiä, tukea KaPA-komponenttien käyttöönotossa, var-

mistaa palveluiden käyttöönottoa tukevien rajapintojen toteutus, edistää kuntasektorin toimijoiden välisen yhteistyön ja hyvien käytäntöjen levittämistä, sekä levittää tietoisuutta KaPA-ohjelmasta kuntasektorille.

Ohjaus- ja organisointimalli on pääosiltaan selkeä ja työnjako valtiovarainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen välillä toimii hyvin. Nykyinen ohjaus- ja organisointimalli nähdään yleisesti selkeänä ja toimivana. Hankkeistaminen on ollut tehokas ja toimiva ratkaisu. Ohjausmallin kerrottiin ohjelman vastuutahojen näkökulmasta myös kehittyneen jatkuvasti parempaan ja tukevan ketterää kehittämistä. Ministeriön ja Väestörekisterikeskuksen välinen suora yhteys on erityisen kriittinen tekijä ohjelman onnistumisen kannalta. Nykyisenkaltainen suora keskusteluyhteys on mahdollistanut ministeriön puolelta hankkeen etenemisen reaaliaikaisen seurannan ja toisaalta Väestörekisterikeskuksen näkökulmasta on päästy etenemään jouhevasti ministeriötason toimintaa vaativissa asioissa.

Kaksitasoinen ohjaus tuo laaja-alaista strategista sitoutumista ja ketterää ohjausta. Ohjelman toimeenpanoa ohjaa strateginen johtoryhmä ja ohjelmaryhmä. Malli varmistaa sekä laaja-alaisen tiedonkulun ja sitoutumisen että ketterän ohjelman vaatiman nopean reagoinnin. Ohjaus on koettu riittävänä, eikä selkeistä toimimattomuuksista ole esimerkkejä. Ohjelmasta koottavat tilannekatsaukset ja riskianalyysit ovat hyviä koosteita, joissa uskalletaan nostaa myös riskit ja epäkohdat avoimesti keskusteluun.

Toimijoiden monikerroksisuus tuo kuitenkin haasteita ohjelman toteuttamiseen ja ohjaamiseen. Se, että KaPA-toimintaan kytkeytyy suuri määrä erilaisia ja eritasoisia toimijoita, haastaa osaltaan esimerkiksi tiedon välittymisen kaikille toimijoille ja korostaa viestinnän merkitystä. Myös pitkät toimijaketjut ministeriöstä Väestörekisterikeskuksen ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin kautta palvelutuottajiin haastavat osaltaan toteutusta. Esimerkiksi ulkoisiin palvelutuottajiin ei ole ylätasolta (erityisesti ministeriöstä) enää aina suoraa ohjaussuhdetta ja -mahdollisuutta. Väestörekisterikeskuksen koollekutsumana etenemistä on kuitenkin seurattu säännöllisissä tapahtumissa Valtorin ja palvelutuottajien kanssa. Samoin KaPA-tuotannosta vastaavat henkilöt toteuttavalla tasolla ovat verrattain suoraan yhteydessä palvelutuottajiin.

Käyttöönottovaihe koettelee ohjausmallin toimivuutta. Ohjausmallin toimivuuden merkitys korostuu erityisesti käyttöönottovaiheessa, jossa ohjausmalli toimii "navigaattorina", kun teknisestä toteuttamisesta siirrytään vähitellen käyttöönottojen myötä ylläpitoon. Ministeriön ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyön jatkuminen toimivana on erityisen tärkeää tässä vaiheessa. Haastatteluissa nostettiin esiin, että lain varaan ei voi luottaa liikaa, sillä se ei itsessään ohjaa käyttöönottoja. Väestörekisterikeskuksen puolelle on perustettu vuoden 2016 alusta uusi vastuualue, jonka tehtävänä on tukea käyttöönottoja.

"VM ei tosiasiaassa tiedä, miten vi-rastot tulevat ottamaan käyttöön palvelut ja tuleeko. Ne vaan uskoo, että näin tapahtuu, kun se laki on."

"Valtori on osoittautunut VRK:n kanssa niin keskeiseksi toimijaksi, että heidän ymmärtämys ja resur-sointi pitää saada kuntoon, muu-ten ei onnistu. Onko KaPA-projektilla ohjausta tuotannon pystyttämiseen ja sovellustoimin-nan pystyttämisen osalta vai onko vaan survaistu, että hoitakaa?"

"Yleishenki ja sitoutuminen on ol-lut tosi hieno asia."

"Pysyvä organisaatio pitäisi saada nimetyksi mahdollisimman aikai-sin. Tietäisivät, että työ jatkuu."

tuvuus on ollut pientä. Käytännössä Väestörekisterikeskukselle on rekrytoitu henkilöitä kolmessa eri aallossa. Hanketyölle on tyypillistä henkilöstön vaihtuvuus kesken kauden. Tässä ohjelmassa henkilös-tön vaihtuvuus toisi mahdollisesti keskimääräistä suurempia ongelmia ketterän toteutusmallin ja vaa-tivien asiakokonaisuuksien johdosta.

Ohjelman jälkeinen organisoituminen on toinen mahdollinen riskinäkökulma. Se että Väestörekisteri-keskuksen ohjelman parissa työskentelevät henkilöt ovat määräaikaista tarkoittaa sitä, että ylläpito-vaiheessa työskentelevät henkilöt voivat vaihtua merkittävästi nykytilanteeseen nähden. Määräaikaisten työsuhteiden lopun lähestyessä on myös mahdollista, että henkilöstö lähtee hakeutumaan uusiin työpaikkoihin, ellei työpaikkojen säilymistä voida taata riittävän aikaisessa vaiheessa. Tämä on tunnis-tettu ohjelman keskeisenä riskinä myös ohjelman riskiseurannassa. Lisäksi rekrytointiprosessi vie osal-taan resursseja ohjelman loppuajalta.

Hankkeiden ohjausryhmien rooli on kyseenalainen siirryttäessä palveluiden rakentamisesta tuotan-toon. Hankkeiden ohjausryhmien merkityksen pelätään vähänevän hankkeiden edetessä. Suurimmat päätökset tehdään ohjelman ohjelmaryhmässä, jolloin hankkeiden ohjausryhmien rooli voi jäädä melko näennäiseksi. Ohjausryhmien roolia olisikin haastateltujen mukaan hyvä pohtia erityisesti siirryttäessä palveluissa yhä vahvemmin käyttöönottovaiheeseen. Ohjausryhmän kokoonpano on valittu vaiheessa, jolloin hankkeet olivat vielä teknisessä kehittämisvaiheessa. Kokoonpano ei välttämättä enää parhai-ten tue toteuttamista hankkeessa, jossa keskeisimpänä tehtävänä on jatkossa edistää palveluiden käyttöönottoa.

Positiivinen yhdessä tekemisen ilmapiiri välittyy laajalti. Lähes kaikki arvioinnissa haastatellut henki-löt mainitsivat, että KaPA-ohjelmasta ja -tiimistä heijastuu vahvasti positiivinen vire ja ilmapiiri. Nä-

Ohjausta Valtorin suuntaan tulisi kehittää ja tiivistää muun muassa viestinvälityspalveluun liittyen. Viestinvälityspalvelu ja Valtorin työ eivät ole osa KaPA-ohjelmaa. Viestinvälityspalvelu liittyy kuitenkin läheisesti KaPA-kokonaisuuteen muun muassa palvelunäkymien kautta. Arvioinnin aikana nousi useammalta taholta kritiikkiä Valtorin toimintaa kohtaan, erityisesti aikatauluista vii-västymisiä, käyttöpalveluita ja viestinvälitysratkaisun etenemistä koskien. Haasteiden taustalla on useita teki-jöitä, kuten puutteelliset resurssit sekä pitkät toimitta-jaketjut, mutta myös ohjauksen osalta nostettiin esiin kehittämistarpeita erityisesti viestinvälityspalveluun liit-tyen. Muutama henkilö nosti esiin Väestörekisterikes-kuksen ja Valtorin yhteistyötä mahdollisesti hankaloit-tavana tekijänä myös sen, että Väestörekisterikeskus on toiminut laajennetulla virka-ajalla, kun tarve olisi päästä käsiksi ongelmiin reaaliajassa. Tähän haasteeseen on Väestörekisterikeskuksen taholta tartuttu muun muas-sa hankkimalla ympärivuorokautista sovellushallinnan tukea.

Henkilöstön ohjelmakauden aikainen pysyvyys ja ohjel-man jälkeinen organisoituminen ovat keskeisiä tekijöitä palveluiden menestymiselle. KaPA-ohjelman tähänasti-sia rekrytointeja pidetään onnistuneina ja henkilövaih-tuvuus on ollut pientä.

kemys välittyi myös ohjelmaa ulkopuolelta katsovilta sidosryhmiltä. Yhteistyönäkökulman kerrottiin korostuvan toiminnassa ja sitoutuneisuuden ohjelmaan ollut erittäin hyvää.

Esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen ja Valtorin välillä tiiviimmälle yhteistyölle nähtiin kuitenkin yhä tarvetta. Myös teknologiatoimittajien joukosta nousi esiin, että Väestörekisterikeskus-tilaaja-toimittaja välillä toimiminen on ollut hankalaa.

Kunta-KaPA tulee saavuttamaan kaikki muut tavoitteensa vuodelle 2016 pois lukien palveluväylän liityntöjen tavoitellun määrän. Kunta-KaPA:n tavoitteena on vuonna 2016 ollut:

- Kontaktoida 200 kuntaa sisältäen 100 suurinta.
- Varmistaa 20 kuntaorganisaation liittyminen palveluväylään.
- Viedä jatkovalmisteluun 5 käyttötapausta.
- Toteuttaa neuvottelut järjestelmätoimittajien kanssa käyttötapauksiin liittyen.
- Järjestää vähintään yksi kansallinen seminaari kunnille sekä näiden ohella alueellisia tilaisuuksia ja työpajoja.
- Liittää sosiaali- ja terveyssektori KaPA-työhön.

Kunta-KaPA:n toiminta ja tuki mainittiin haastatteluissa pääasiassa positiivisesti ja myös liityntää tehneet kuntasektorin toimijat kehuivat Kunta-KaPA:lta saamaansa tukea. Kunta-KaPA on toiminut aktiivisesti muun muassa kuntien kontaktoinnissa ja järjestänyt erilaisia alueellisia tapahtumia. Kuntaorganisaatioiden kontaktoinnin on arvioitukin vievän noin neljäsosan Kunta-KaPA:n työajasta (Kunta-KaPA:n väliraportti, 2016). Tarvetta Kunta-KaPA:n aktiiviselle toiminnalle on kuitenkin yhä, sillä esimerkiksi arvioinnin kyselyvastausten ja liittymismäärien valossa näyttää siltä, että suuri osa kunnista ei ole vielä täysin herännyt KaPA-asiaan.

2.5. Resurssit ja rahoitusmalli

Yhteenveto arviointihavainnoista resursseja ja rahoitusmallia koskien

- » Ohjelma on ollut alusta asti poikkeuksellisen hyvin resursoitu.
 - » Käyttöönoton tuen hakemisprosessia on kehitetty, hankkeet näkevät yhä kasvavaa tarvetta käyttöönoton tuen rahoitukselle.
-

Ohjelma on erittäin hyvin resursoitu. KaPA-ohjelman budjetti vuosille 2014-2017 on yhteensä 100 miljoonaa euroa. Kaikki toimijatahot ovat pitäneet rahoitusta pääasiassa riittävänä suhteessa tehtäviin ja tavoitteisiin. Totta kai lisärahoitustarpeita on tunnistettu hankkeissa. Toisaalta on myös todettu, että näin hyvin resursoitua hanketta ei ole aiemmin tässä kontekstissa nähty. Rahoitusta siirtyi ohjelman alusta loppua kohden käytettäväksi, kun käynnistys rekrytointineen vei aikaa. Vaikka jokaisessa hankkeessa on tunnistettu lisäresursoinnin tarpeita, ei rahoitus yleensä ole näiden esteenä. Kyseessä on pikemminkin tarpeiden priorisointiin ja olemassa olevien resurssien järkevään käyttöön liittyvä haaste. Toisaalta käytettävissä olevaa henkilöstöresurssimäärää on kommentoitu liian pieneksi. Henkilötyön määrän rajauksen nähtiin estäneen henkilöstön riittävän määrän palkaamisen.

Ohjelman kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön momentilta 28.70.03 (kansallisen tietotalan ohjaus ja kehittäminen). KaPA-ohjelman toteuttamiseen käytettävistä määrärahoista vuosina 2015-2017 päätetään valtion kehyspäätöksissä ja kunkin vuoden valtion talousarviossa. Strategisen johtoryhmän, ohjelmaryhmän ja ohjelman muiden ryhmien työ tehdään virkatyönä. Väestörekisteri-

keskus vastaa KaPA-ohjelmaan kuuluvan neljän hankkeen toteutuksesta ja hakee niiden toteuttamiseen sekä niiden tekemisiin hankintoihin vuosittain käyttö- ja kirjausoikeutta momentille 28.70.03 (valtiovarainministeriö 2015b, 3-4).

Taulukko 3. KaPA-ohjelman kustannukset.

	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
Ostot ja palvelutuotanto	1 095 864 €	16 010 500 €	36 326 750 €	43 185 886 €	96 619 000 €
Oma työ	300 000 €	1 001 000 €	1 040 000 €	1 040 000 €	3 381 000 €
YHTEENSÄ	1 395 864 €	17 011 500 €	37 366 750 €	44 225 886 €	100 000 000 €

Jatkuvien palveluiden rahoitus on selkeytynyt, vaikka siinä nähdään edelleen riskejä. Vuoden 2016 alussa palveluiden ylläpidon rahoitus nostettiin vielä merkittäväksi riskiksi jatkuvuuden näkökulmasta. Vuoden aikana asia on edennyt, palveluiden tuottamiselle on tehty määrärahavaraudet hankkeittain, VRK:n esittämien budjettien perusteella. Kaikki hankkeet eivät kuitenkaan pitäneet rahoitusta ja sen riittävyttä vielä selvänä ja tämän rahoitusmallin ja määrien täsmentymistä pidettiin nyt erittäin tärkeänä kehityskohtana.

Rahoitus käyttöönnoton tueksi on kehittynyt, joskaan sen ei nähty vastaavan tarpeisiin täysin riittävällä tavalla. KaPA:an liittymistä tuetaan erillisellä rahoituksella. Rahoitusta myönnetään tuotosten hyödyntämisen suunnitteluun sekä palvelujen tai tietovarantojen liittämiseen kansalliseen palveluväylään. Liittämisen suunnitteluun tai toteuttamiseen voidaan myöntää rahoitusta enintään 75 % kohtuullisista kokonaiskustannuksista. Rahoitusta voidaan myöntää julkisen hallinnon organisaatioille. (valtiovarainministeriö 2015d, 2 & 4) Myönnettävää rahoitusta on budjetoitu vuosille 2015-2017 yhteensä 35 miljoonan euron edestä (valtiovarainministeriö 2015a, liite 8). Ensimmäiset liittyjät arvostelivat hakukäytäntöä työlääksi. Palautteeseen on vastattu yksinkertaistamalla hakua. Rahoitettavan osuuden ei nähty kuitenkaan riittävän kaikissa tapauksissa. Varsinaista työosuutta toivottiin esimerkiksi roolit ja valtuudet -hankkeessa rahoitettavan nykyistä laajemmin. Käyttöönnoton sujuvuus ja tuen tarve vaihtelee paljon organisaation osaamistason mukaan.

2.6. Viestintä

Yhteenvedo arviointihavainnoista viestintää koskien

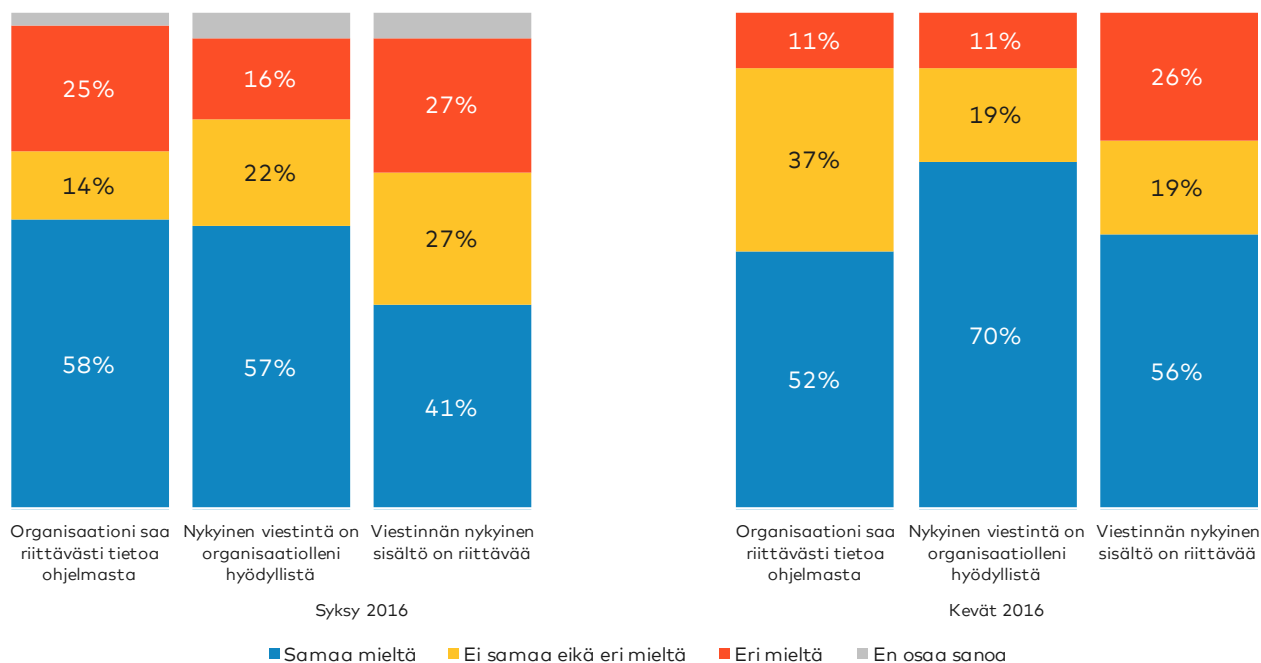
- » Viestinnän määrää kehuttiin haastatteluissa paljon, erityisesti ulkoinen viestintä on kehittynyt huomattavasti keväästä.
- » Viestinnässä tulee kiinnittää erityistä huomiota viestien katteellisuuteen.
- » Kansalaisviestintä on keskeinen seuraava kohde panostaa.

KaPA-ohjelmalle on luotu oma viestintäsuunnitelma, jossa kuvataan viestinnän päälinjoja ja periaatteita. Näitä täydennetään ohjelmakohtaisilla viestintäsuunnitelmilla. Ohjelman viestintää toteutetaan eri kanavissa. Keskeinen viestintää kokoava kanava on esuomi.fi -sivusto, josta löytyy kootusti tietoa, uutisia ja tapahtumia KaPA-ohjelmasta. Lisäksi KaPA-ohjelmasta viestitään esimerkiksi erilaisissa tapahtumissa kuten KaPA-infoissa ja lain voimaantulon jälkeen järjestetyissä KaPA-lain aamukahveissa sekä sosiaalisessa mediassa.

Erityisesti ulkoinen viestintä on kehittynyt merkittävästi alkuvuodesta 2016. Arvioinnin haastattelussa tuotiin vahvasti esiin, että erityisesti ulkoinen viestintä sidosryhmille, virastoille ja kunnille on kehittynyt merkittävästi. Lähes kaikki haastatellut totesivat, että tietoa on ollut riittävästi saatavilla ja viestintä nähdään laajana, monikanavaisena ja laadukkaana. Varsinkin aamukahvitilaisuuksia sekä sosiaalisen median viestintää kiitellään. Myös KaPA-yksiköstä kerrottiin viestintään panostetun viime aikoina. Yhtenä viestintää kehittäneenä organisatorisena muutoksena voidaan mainita viestintän henkilön sijoittaminen Väestörekisterikeskuksen tiloihin, mikä helpottaa tilanteen tasalla pysymistä hankkeista. Lisäksi viestintää on projektoitu ja sen riskejä seurattu tarkemmin. Viestintää koskevat havainnot poikkeavat nyt toteutetussa arvioinnissa merkittävästi kevään nykytila-analyysin tilanteesta, jolloin viestintä tunnistettiin merkittävänä kehityskohteena ja sen resurssit riittämättöminä. Myös lain voimaantulo on kuitenkin osaltaan voinut vaikuttaa siihen, että viestintä koetaan positiivisemmin, sillä lain pakottavuus pakottaa myös virastot ja kunnat etsimään aiempaa aktiivisemmin tietoa KaPA-ohjelmasta, sen palveluista ja liittymisestä.

Myös kunnille toteutetussa kyselyssä niiden vastaajien osuus, jotka kokevat saaneensa riittävästi tietoa KaPA-ohjelmasta, oli suurempi nyt toteutetussa kyselyssä kuin kevään vastaavassa (ks. kuva). Samanaikaisesti kuitenkin viestinnän sisällön koettiin olleen nyt hieman vähemmän hyödyllistä kuntien näkökulmasta. Syksyn kyselyyn vastasi merkittävästi useampia henkilöitä kuin kevään kyselyyn, mikä voi osaltaan vaikuttaa tuloksiin.

Viestinnän nykytila kuntavastaajien näkökulmasta syksyllä 2016 vrt. keväällä 2016

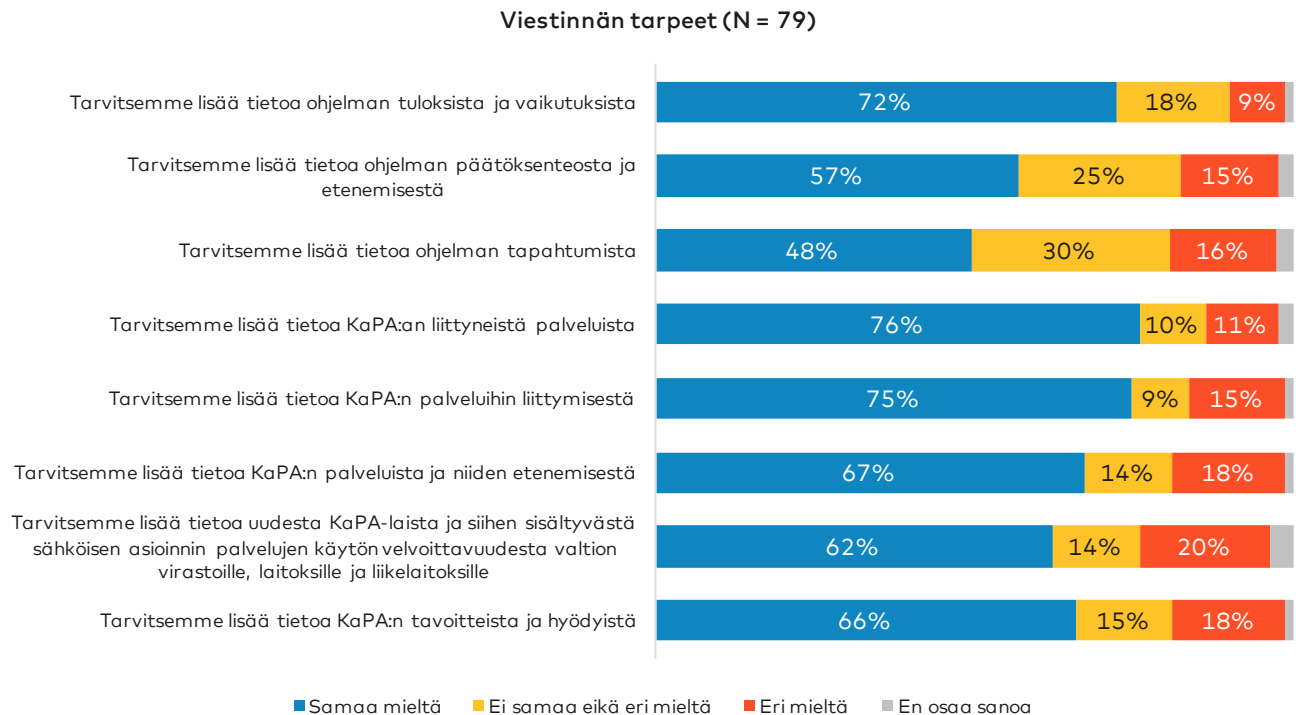


Kuva 2. Viestinnän nykytila kuntien kyselyvastaajien näkökulmasta keväällä ja syksyllä 2016.

Viestinnän kohdentamista ja vuoropuhelua voisi vielä kehittää. Viestinnän ollessa kokonaisuutena jo melko hyvällä mallilla, voisi seuraava askel olla joidenkin haastateltavien ja kyselytulosten valossa viestinnän kohdentamisen kehittäminen. Haastattelussa nostettiin esiin muun muassa viestinnän toistavan jossain määrin itseään sekä useiden toimijoiden tuoma vaikeus viestiä tehokkaasti. Kohde-ryhmäkohtaisemmalla informaatiolla voitaisiin jossain määrin vaikuttaa näihin. Fokuksen toivottiin

olevan jatkossa eteenpäin olevissa askelissa sekä dialogin kehittämisessä KaPA-palveluihin liittyvien kanssa. Samoin toivottiin tähän liittyen nykyistä enemmän esimerkkien nostamista esimerkiksi onnistuneista KaPA-liittynöistä sekä ylipäättään tietoa siitä, keitä KaPA-palveluihin on jo liittynyt.

Myös kuntien näkökulmasta tarve on viestinnällisesti erityisesti KaPA:an liittymiseen liittyvissä asioissa ja tapausesimerkeissä. Kuntien vastauksia tietotarpeita koskien on esitetty kuvassa 3.



Kuva 3. Kuntien tietotarpeet KaPA-ohjelmasta.

Luottamuksen rakentaminen on viestinnällinen haaste. Ulkoiseen viestintään kriittisemmin suhtautuneilla oli yleensä taustalla jotain huonoja kokemuksia esimerkiksi KaPA:n palveluiden valmistumisesta ja aikataulujen pitävyydestä. Tällöinkin viestinnän määrän nähtiin olleen riittävä, mutta sen sisältöä ei pidetty välttämättä täysin luotettavana. Samanaikaisesti haastatteluissa toisaalta mainittiin, että aikatauluista olisi hyvä saada enemmän arvioitua tietoa, vaikka palvelut ovatkin vielä kehitteillä. Erityisesti viestintäpalvelua koskien on paljon epätietoisuutta.

Havainnot vaihtelevatkin, sillä osa kokee myös viestinnän olevan fiksusti toteutettua eikä katteetonta viestintää tunnisteta. Erilaiset näkemykset ja kokemukset palveluittainkin kertovat siitä, että ketten kehityksen periaatteella toimittaessa on viestinnässä kiinnitettävä erityistä huomiota välitettävien viestien luotettavuuteen. Menetetyn luottamuksen rakentaminen esimerkiksi liityntäaikataulujen venyessä on haastavaa ja syö uskoa KaPA-ohjelman tavoitteiden saavuttamiselta.

Kansalaisviestintään tulee panostaa seuraavaksi. Kansalaisviestinnän onnistuminen on ohjelman onnistumiselle keskeinen edellytys. Kohderyhmästä nousikin kysymys siitä miksi kansalaisviestintä ei vielä näy tai "hypeä" esimerkiksi suomi.fi -palvelun ympärille ei ole alettu rakentaa. Samanaikaisesti korostettiin kuitenkin sitä, että lanseeraamisen kansalaisille voi tehdä vain kerran. Tämä erityisesti korostaa tarvetta tehdä lanseeraus suunnitelmallisesti ja harkitusti. KaPA-tiimistä kerrottiin kansalaisviestinnän olevan seuraavan vuoden keskeisiä viestinnällisiä teemoja.

Myös sisäistä viestintää on kehitetty arviointivuonna. Ohjelman sisäistä viestintää on vuoden aikana kehitetty muun muassa uusilla hankkeiden viikkokirjeillä. Sisäistä viestintää tehdään järjestelmällisesti ja säännöllisesti. Toimijakentässä ei juuri noussut kehitystarpeita liittyen sisäiseen viestintään, tämä

koettaneen tällä hetkellä melko toimivana. Yksittäisinä haasteina nostettiin esimerkiksi viestiketjussa olevien henkilöiden suuri määrä ja tarve viestien kohdentamiseen.

3. Hankkeet

KaPA-ohjelmassa toteutetaan neljä hanketta: Palveluväylä, Palvelunäkymät, Tunnistus sekä Roolit ja valtuutukset. Näiden ohella omana osanaan käsitellään tulevaa viestinvälitysratkaisua, jota kehitetään osana palvelunäkymiä. Hankkeista esitetään tässä luvussa tiiviit kuvaukset taustan ja tavoitteiden sekä nykytilan ja etenemisen näkökulmista. Lisäksi esitetään arvio saavutettavista tuloksista ja suosituksia jatkoon.

Hankekohtaisissa luvuissa on kuvattujen kehittämiskohtien lisäksi tunnistettu hankkeille yhteisiä kehittämisen tarpeita:

Yhteistyö ja -kehittäminen käyttöpalvelutoimittajan kanssa - Kaikissa hankkeissa nousee suurimmaksi riskiksi Valtorin kyvykkyys tuottaa korkean käytettävyyden palvelua, häiriönhallintaa ja valvontaa. Tuotantoon ollaan joko jo nyt tyytymättömiä tai sitten tässä nähdään merkittäviä riskejä. Vaikka asia on tunnistettu kaikissa hankkeissa hyvissä ajoin, on riski kasvanut ja tämä vaatii nyt jatkuvaa valvontaa ja yhteistyötä.

Ohjelmakauden aikana nousevien kehittämistarpeiden rajaus - Ketterän kehittämisen mallin mukaisesti etenemisessä nousee ennakoimattomia teknologisia ongelmia, joiden ratkaisuun tulee osoittaa resursseja. Näitä ja hanketyön aikana nousevien kehittämistarpeiden toteutusta tulee tarkastella kriittisesti. Nämä eivät saa riskeerata alkuperäisten tavoitteiden toteutumista.

Markkinointi ja liittyvien organisaatioiden tukeminen - Liittymisille asetetut tavoitteet ovat kunnianhimoisia jokaisessa hankkeessa. Vuosi 2017 on kriittinen tietovarantojen ja näitä sekä palveluita hyödyntävien organisaatioiden ja palveluiden saamiseksi. Markkinointiin ja kohderyhmien henkilökohtaiseen kontaktointiin ja tukeen pitää panostaa nyt suunniteltua vahvemmin.

3.1. Palveluväylä

Tausta ja tavoitteet

Hankkeen päätehtävänä on kansallisen palveluväylän toteuttaminen sekä keskeisten tietovarantojen liittäminen tukeminen ja palveluväylän jatkokehittäminen sekä ylläpidon ja hallintamallien käyttöön-otot. Tavoite on hankkeen mielestä ollut alusta asti selkeä ja tulleet lisätehtävät ovat kytkeytyneet kiinteästi ydintehtävään eli palveluväylän toteuttamiseen.

Nykytila ja eteneminen

Toteutusprosessi ei alkuvaiheessa ollut kuitenkaan yhtä selkeä. Toteutustavaksi oli jo ennen hankkeen käynnistämistä valittu Viron X-Road -ratkaisu. Koska ratkaisua ei oltu analysoitu kovin yksityiskohtaisesti ennen päätöstä, tehtiin ratkaisu olettaen, että suomalainen toteutus on pääasiassa käyttöönottoprojekti. Tarkemmin ratkaisuun tutustuttaessa kävi kuitenkin ilmi, että käyttöönotto vaatii runsaasti työtä. Lisäksi X-Roadin valittu versio oli Virossa käytössä ollut uudempi versio ja vielä kehitysvaiheessa. Tämä mahdollisti uusien ominaisuuksien suunnittelun, toisaalta myös hidasti prosessia. Tällä hetkellä maiden erilaiset kehittämisen mallit tuovat yhteistyöhön haasteita. Virossa kehittäminen tapahtuu kilpailuttamalla kokonaisuuksia eli tulokset tulevat aina yhdellä kertaa käyttöön. Suomessa kehittäminen tehdään jatkuvan kehittämisen mallilla läpinäkyvästi. Ohjelmoitsijoiden vuorovaikutus tukisi toteutusta, mutta tällä mallilla se ei ole mahdollista. Viron ja Suomen roolit ovat kääntyneet toisinpäin, eli nyt Suomen hanke tukee virolaisia ratkaisuja, kun tilanne vuosi sitten oli vielä toisin päin.

Palveluväylän tunnettuus on kasvanut kuluneen vuoden aikana. Hanketoimijat totesivat kuitenkin, että vaikka suhtautuminen on muuttunut myönteiseksi, ovat useimmat organisaatiot edelleen hyvin varovaisia.

Palveluväylän tiedon tarjoamisen tapa on modernimpi, kuin mihin useat keskeiset tietovarannot sopivat. Palveluväylä perustuu kysely-vastaus -toimintoon ja tämä saattaa estää massoina siirrettävien tietojen tarjoamisen palveluväylän kautta. Ratkaisuja etsitään parhaillaan.

Hankkeen itse tunnistamat suurimmat riskit liittyvät palveluiden testaustuotantoympäristön toteutukseen ja tuotantovastuiden siirtoon. Hankkeen suurin riski on muissakin hankkeissa toistuva käyttöpalvelutoimittajan kyvykyys tuottaa riittävän korkeatasoista palvelua.

Arvio ennakoiduista tuloksista ja hyödyistä

Palveluväylään on marraskuun alkuun mennessä liittynyt 23 organisaatiota tai näiden palvelua. Näiden lisäksi on käynnissä 11 organisaation tai palvelun liittyminen. Tavoitteisiin verrattuna palveluväylä on saavuttanut nämä. Vuoden 2015 syyskuussa päivitetystä hankesuunnitelmasta on asetettu tavoitteeksi 10-20 liitosprojektia. Suurimmat haasteet liittyvät kuitenkin edelleen tietoa tarjoavien ja hyödyntävien organisaatioiden liittymiseen. Kustannus-hyöty -analyysin mukaan vuoden 2017 lopussa liitetyneitä palveluita tulisi olla 190.

Tasaista käyttöönottojen etenemistä pidettiinkin hyvin tärkeänä, eikä nopeiden käyttöönottojen puuttumista pidetty epäonnistumisena. Kuvassa 3 on esitetty arvioinnin kuntakyselyyn vastanneiden tilanne ja näkemys palveluväylän tunnettavuuden ja kiinnostavuuden näkökulmasta. Kyselyvastaajien joukossa ei ollut liityntää vielä käynnistäneitä tahoja.

Kuinka arvioit KaPA-palveluiden tunnettavuutta ja kiinnostavuutta organisaatiossanne?
(N = 62)



Kuva 3. Kuntavastaajien näkemys palveluväylän tunnettavuudesta ja kiinnostavuudesta.

Tavoiteltavat hyödyt liittyvät pääasiassa kansallisen tiedonvälityksen yhden mukaisen konseptin luomisesta, turvallisuudesta ja näistä seuraavasta organisaatorajat ylittävien palveluiden kehittämisen mahdollistumisesta. Suurimmat hyödyt ovat välillisiä, eri julkishallinnon organisaatioille kohdentuvia. Tarkkoja taloudellisia hyötyjä on mahdotonta edes arvioida.

Yhteenveto ja suositukset

- » Merkittävin riski on, että palveluväylään ei saada riittävästi liittymiä. Käyttäjien saamista suurempi riski on se, ettei palveluväylään saada organisaatioiden tietovarantoja.

3.2. Palvelunäkymät

Tausta ja tavoitteet

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

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

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

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

Palvelunäkymät -kokonaisuus koostuu kolmesta pääelementistä:

1. Palvelutietovaranto
2. Viestinvälitys
3. Perusrekisterit

Palvelutietovaranto on palvelunäkymien keskeisin taustajärjestelmä. Palvelutietovaranto on kansallinen tietovaranto julkisten palvelujen vakioituille koneluettaville metadatakuvauksille. Palvelutietovaranto tulee sisältämään määrämuotoiset kuvailutiedot julkisen hallinnon palveluista ja kanavista, joista palvelut ovat saatavilla (sähköiset palvelut, fyysiset toimipisteet, puhelinpalvelut ja muut palvelumuodot).

Viestinvälityspalvelu on viranomaisten keskitetty viestioperaattori, joka vastaa viestien toimittamisesta käyttäjälle ja käyttäjän valitsemaan kanavaan. Se tarjoaa nykyisen Asiointitilin liittymärajapinnat sekä postitusrajapinnan. Väestörekisterikeskus hyväksyy palvelut, joiden kautta viestejä voi lukea. Viranomaisen ei tarvitse ylläpitää tai kysyä asiakkaalta tiedoksianto-osoitetta, käyttäjän henkilötunnus riittää. Jos asiakas antaa viranomaisen palvelussa tiedoksianto-osoitteen, joka on liitetty toimitettavaan viestiin, niin viesti toimitetaan asiakkaan antamaan osoitteeseen. (Tämä kuvaus palvelusta löytyy osoitteesta: <https://esuomi.fi/palveluntarjoajille/viestinvalitys/>)

Perusrekisterit liitetään osaksi palvelunäkymää siten, että käyttäjät pääsevät yhdellä tunnistautumisella katsomaan omia rekisteritietojaan (eri rekistereistä). Liityntä tapahtuvat palveluväylän kautta ja siten liitännät ja rekisteritiedot ovat käyttöönotoissa keskenään riippuvaisia.

Edellä mainittujen lisäksi myös entinen hallinnon karttapalvelu, nykyinen suomi.fi karttapalvelu/suomi.fi-kartat kuuluvat osaksi palvelunäkymät kokonaisuutta.

Nykytila ja eteneminen

Seuraavassa on tarkasteltu hankkeen etenemistä ja nykytilaa kunkin edellä mainitun keskeisen komponentin osalta.

Viestinvälityspalvelun toteutusvastuu on ollut Valtorilla. Valtori vastaa palvelun tuotannosta vuoden 2016 loppuun, jonka jälkeen vastuu palvelun jatkokehityksestä on päätetty siirtää Väestörekisterikeskukselle. Valtori vastaa palvelusta elokuun 2017 loppuun, jonka jälkeen palvelun siirretään 1.9.2017 alkaen kokonaan Väestörekisterikeskuksen vastuulle. Kevään 2017 aikana vanha asiointitili korvataan uudella viestinvälityspalvelulla. Valtorin vastuulla on toteuttaa vähintään nykyisen Asiointitilin toiminnallisuudet uuteen viestinvälityspalveluun ennen kuin kehitysvastuu siirtyy Väestörekisterikeskukselle. Viestinvälityspalvelun kehitys on edennyt ennakoitua hitaammin. Tähän keskeisenä syynä on ollut kehitystyön liian vähäinen priorisointi ja resursointi Valtorissa sekä käyttöpalveluihin liittyvät haasteet. Samantyyppisiä käyttöpalveluongelmia on liittynyt esimerkiksi tunnistamisen hankkeeseen. Käyttöpalveluiden osalta yllätykseksi on muodostunut myös kustannukset. Käyttöpalveluita on markkinoitu edullisempina.

Viestinvälityspalvelusta puuttuu käyttöönottovaiheessa vielä keskeisiä toiminnallisuuksia. Yksi näistä on massapostitukset. Vasta tämän toiminnallisuuden myötä esimerkiksi Kela ja Verohallinto voivat siirtää volyymiltään merkittävät postitusprosessit viestinvälityspalveluun. Tällä hetkellä ei ole var-

muutta, missä vaiheessa massapostitus viestinvälityspalvelussa tulee mahdolliseksi – todennäköisesti ominaisuus ei ole vielä vuoden 2017 aikana käytettävissä.

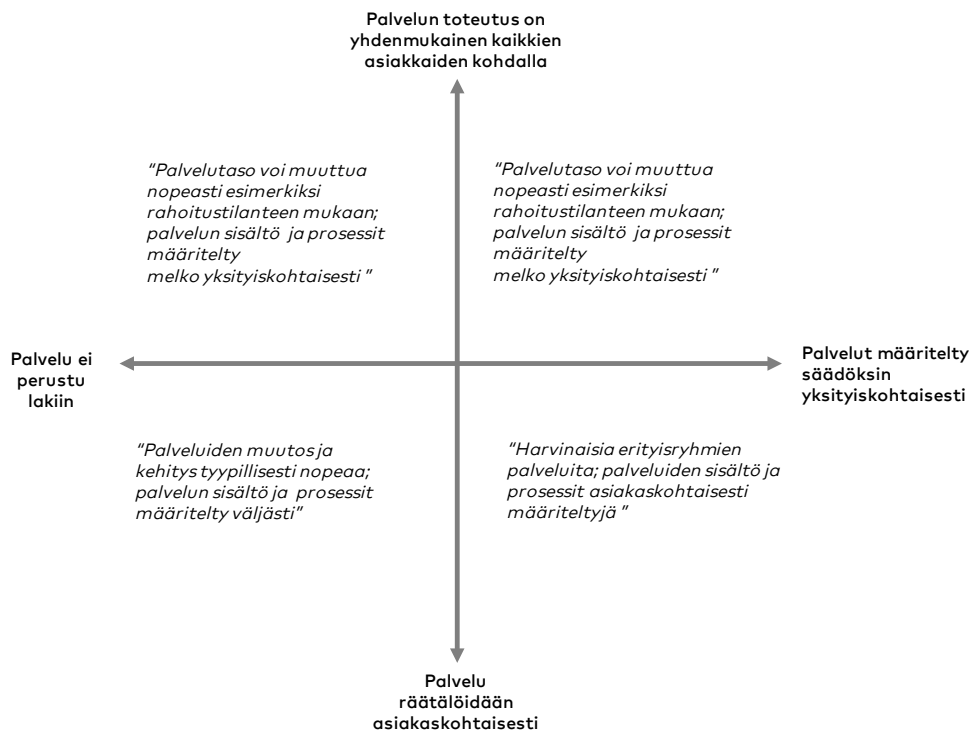
Lyhyellä aikavälillä kriittisin palvelunäkymien kehityshaasteista koskee juuri viestinvälityspalvelua. Viestinvälityspalvelun käyttövelvoite on kirjattu KaPA-lakiin, mutta se on tehty tarkoituksellisesti suhteellisen väljästi, koska osioiden valmistumisajankohdan suhteen on ollut epävarmuutta.

Palvelutietovarantoon on tavoitteena kuvata "kaikki julkiset palvelut". Hankkeessa on tunnistettu kaikkiaan 460 organisaatiota, joiden tulee KaPA-lain edellyttämänä kuvata palvelunsa palvelutietovarantoon 1.7.2017 mennessä. Käyttöönottovelvoitettuja ovat kunnat, kuntayhtymät, valtion virastot ja laitokset. Kaikkiaan tämä tarkoittaa arviolta noin 70 000 ptv-tietomallin mukaista palvelukuvausta. Tällä hetkellä noin 18 % organisaatioista on aloittanut kuvausten tuottamisen.

**"PTV pohjakuvausten laatu ja riittävyys kunnan verkkosivuihin nähden ei vielä koh-
taa."**

On täysin selvää, että 1.7.2017 mennessä vasta pieni osa palveluista on kuvattu palvelutietovarantoon tavoitellussa laajuudessa. Kyse ei ole pelkästään kuvausten määrästä vaan myös niiden laadusta. Palvelutietovaranto voi toteuttaa tehtävänsä ja lunastaa lupauksensa vasta, kun kuvaukset ovat riittävän hyviä ("tarvitaan vähintään yhtä hyvät kuvaukset kuin kunnan omilla sivuilla nyt, jotta käyttäjät haluavat käyttää palvelunäkymää"/kunnanvirkamies).

On myös sekä periaatteessa että käytännössä mahdoton ajatus, että "kaikki palvelut" on kuvattu palvelutietovarantoon. Julkiset palvelut koostuvat paitsi lakisääteisistä niin hallinnon itselleen ottamista palveluista. Osa näistä palveluista on määrämuotoisia ja niiden toteutusprosessit ovat yksityiskohtaisesti kuvattavissa ja ne ovat sisällöltään samanlaisia kaikille asiakkaille. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset luvat ja etuudet. Niiden kuvaaminen palvelutietovarantoon on varsin yksiselitteistä. Toinen osa julkisista palveluista on kuitenkin määritelty hyvin väljästi ja kuvaaminen voi olla periaatteessakin hankalaa. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että ne räätälöidään hyvin asiakaskohtaisesti tai niiden sisältö ja toteutustavat ovat jatkuvassa muutoksessa. Palvelut voivat liittyä sekä lakisääteisiin että hallinnon itselleen ottamiin palveluihin. Tällaisia palveluja voivat olla esimerkiksi erilaiset kuntien elinvoimapaalvelut, ennaltaehkäisevät palvelut tai demokratiapalvelut, joilla vahvistetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.



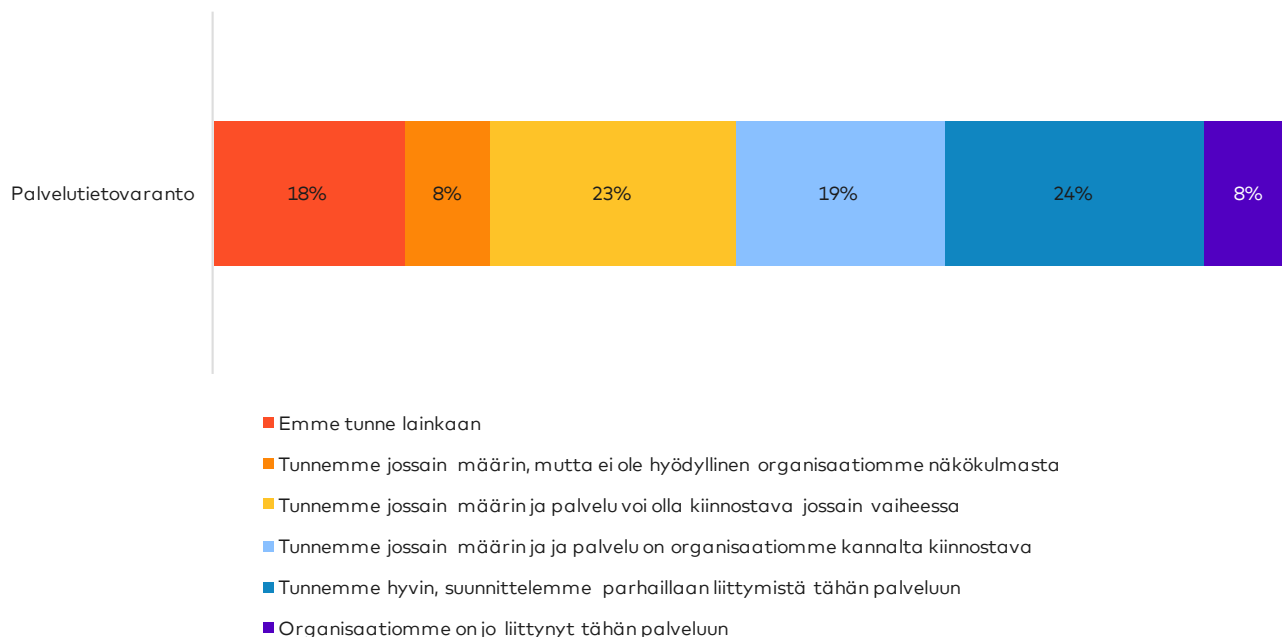
Kuva 4. Julkisten palveluiden tyypittely palvelun luonteen ja säädöserustan mukaan.

Toinen käytännön haaste liittyy palveluiden muuttumiseen. Vaikka osa palveluista on verrattain vakaita ja muutokset liittyvät korkeintaan pieniin yksityiskohtiin, niin merkittävä osuus julkisista palveluista on jatkuvassa muutos- ja kehitysprosessissa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinopalvelut, joita nyt uudistetaan "kasvupalvelu" -käsitteen alla, ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana olleet jatkuvassa muutosprosessissa ja uudistuneet lyhyessäkin ajassa useaan kertaan. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelutietovarannon ylläpitäminen tulee sitomaan merkittävästi resursseja, jotta kuvaukset saadaan pidettyä ajan tasalla ja laadukkaina. Jos oletetaan, että noin 10%:ssa palveluita tapahtuu vuosittain muutoksia, tarkoittaa se vajaan 10 000 päivityksen laatimista joka vuosi. Nämä kustannukset tulisi huomioida osana palvelun ylläpitoa.

Tällä hetkellä erityisen haasteen palvelukuvausten laadinnassa muodostaa käynnissä olevat maakunta- ja sote-uudistukset. Paitsi että palveluiden järjestysvastuussa tapahtuu muutoksia, myös niiden sisällöt ja toteutustavat osin muuttuvat uudistuksessa.

Rekisteritietojen osalta palvelunäkymät -hanke on ollut jonkinlaisessa pysähdystilassa. Tällä hetkellä palvelunäkymään tuodut rekisterit sisältävät käyttäjän henkilötiedot, kaupparekisteritiedot, ajoneuvotiedot, kiinteistötiedot sekä vesikulkuneuvot. Toivottua kehitystä hitaampaa edistymistä selittää kaksi tekijää. Ensinnäkin edellä mainittuja rekisterejä lukuun ottamatta perustietovarantojen haltijat ovat olleet hankkeen suhteen hyvin passiivisia. Toiseksi palvelunäkymät -hankkeessa fokus on tällä hetkellä ensisijaisesti viestinvälityspalvelun ja palvelutietovarannon kehityksessä.

Kuinka arvioit KaPA-palveluiden tunnettavuutta ja kiinnostavuutta organisaatiossanne?
(N = 62)



Kuva 5. Kuntavastaajien näkemys palvelutietovarannon tunnettavuudesta ja kiinnostavuudesta.

Arvio ennakoituista tuloksista ja hyödyistä

Viestinvälityspalvelun osalta ensimmäinen versio voidaan ottaa käyttöön näillä näkymin kevään 2017 aikana. Tämä versio tulee sisältämään minimitoiminnallisuudet (MVP) ja mahdollistaa nykyisen asiointitilin käyttäjien siirtymisen uuteen palveluun. Uusien toiminnallisuuksien ja erityisesti massapostitus-ten osalta tilanne on tällä hetkellä epävarma; kehitysvastuu siirtyy vuoden vaihteessa Väestörekisterikeskukselle, minkä jälkeen voidaan täsmällisemmin arvioida, missä vaiheessa esimerkiksi massapostitukset voidaan toteuttaa viestinvälityspalvelussa. Viestinvälityspalvelun kehitys on ollut tavoitteita hitaampaa.

Palvelutietovarantohankkeen osalta hyötyjen realisoituminen riippuu täysin siitä, missä määrin ja missä aikataulussa laadukkaita kuvauksia saadaan tietovarantoon vietyä. Tältä osin tavoitetta on myös syytä täsmentää, koska ei ole realistista olettaa, että "kaikkia" palveluja saadaan kuvattua ja ylläpidettyä palvelussa (ks. edellinen luku). Palvelutietovarantohankkeessa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä ensisijaisesti sellaisiin lakisääteisiin palveluihin, joiden toteutusprosessit ovat yhdenmukaisia ja jotka koskevat suuria asiakasryhmiä.

Koska palvelunäkymän keskeinen idea perustuu siihen, että se tuo yhteen palvelut ja tiedot käyttäjän näkökulmasta / käyttäjä keskiössä, muuttuu se hyödylliseksi vasta, kun sen peitto on riittävän hyvä: niin kauan se ei voi lunastaa arvolupaustaan ja olla hyödyllisempi ja kustannustehokkaampi kuin organisaatiokohtaiset kanavat. Jotta palvelunäkymä voi ylipäättään korvata olemassa olevat, esimerkiksi kuntien erikseen ylläpitämät omat palvelukuvaukset, tulee myös yksittäisten kuvausten laatu olla vähintään yhtä hyvä kuin kunnan (maakunnan) omilla sivuilla. Palvelunäkymät tulee myös sulkemaan olemassa olevia vastaavantyyppisiä kokoavia palvelusivuja. Yksi ilmeinen riski on, että väliaikaisesti

palvelutaso heikkenee, kun vanhat sivut (esimerkiksi nykyinen suomi.fi) suljetaan. Hyötyjen realisoitumisen näkökulmasta ajoitus tämän suhteen on myös kriittistä.

Palvelutietovarantoon liittyvät organisaatiot tulevat tarvitsemaan huomattavasti tukea tietojen tuottamisessa ennen kuin palvelutietovarannon tiedot saadaan riittävälle tasolle laajuudessa ja laadussa. Pelkkä KaPA-lainsäädäntö ei tule tässä riittämään.

Yhteenveto ja suositukset

- » **Palvelutietovarannon sisällön priorisointi:** Hyötyjen realisoituminen palvelunäkymähankkeessa on oleellisesti kiinni palvelutietovarannon toteutuksen onnistumisesta. On erittäin todennäköistä, että 1.7.2017 mennessä vasta murto-osa palveluista on viety palvelutietovarantoon. Hankkeessa olisikin syytä priorisoida ne palvelut, jotka sinne ehdottomasti tulee ensimmäisessä vaiheessa saada riittävän laadukkaana ja riittävässä laajuudessa (MVP). Tämä määrittely tulee myös oleellisesti ohjaamaan sitä, milloin nykyinen suomi.fi voidaan ajaa alas.
- » **Palvelutietovarannon ylläpitomallin suunnittelu.** Palvelutietovarannon ylläpito tulee olemaan merkittävä haaste sen laajuuden ja toimijoiden määrän vuoksi. Palvelutietovarannon ylläpidon prosessi ja resursointi tulee olla suunniteltuna, jotta tavoitellut hyödyt voivat realisoitua. Palvelutietovarantoon liittyvä merkittävä riski on, että vaikka palvelut saadaan sinne kertaalleen kuvattua, ne ajan myötä degeneroivat kuvausten päivitysprosessin puutteiden vuoksi.
- » **Palvelutietovarannon käyttöönoton tuki:** Useimmissa kunnissa ei ole riittävää osaamista ja resursseja palvelujen käyttöönottoon; myös monissa valtiohallinnon organisaatioissa tarvitaan asiassa tukea. Jotta näkymiin saadaan riittävästi dataa ja palveluita, tulee ohjelmassa varautua nykyistä merkittävästi suurempiin käyttöönoton tuen panostuksiin. Ilman mittavaa käyttöönoton tukea jää palvelutietovaranto ja rekisteritiedot merkittävästi tavoiteltua laajuutta suppeammaksi. Tämä puolestaan syö koko palvelunäkymän hyötyä.

Lyhyellä aikavälillä Palvelunäkymät hankkeen keskeisimpänä haasteena ja työn fokuksena on ottaa Valtorilta siirtyvä viestinvälityspalvelun kehitysvastuu ja varmistaa, että massapostitus mahdollistuu mahdollisimman nopeasti.

3.3. Sähköinen tunnistaminen

Tausta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriö on asettanut Kansallisen tunnistusratkaisun toteuttamishankkeen ajalle 1.3.2015 – 31.12.2017 (valtiovarainministeriö 2015). Tunnistaminen -hankkeen tehtävänä on toteuttaa kansallinen vahva tunnistusratkaisu sisältäen tarvittavan tunnistuspalvelun jatkokehityksen sekä tunnistuspalvelun ylläpidon ja käytön edellyttämien hallintamallien käyttöönoton (VRK 2015, 7). Hankkeen budjetti vuosille 2014-2017 on 7,2 miljoonaa euroa. Tästä suurin osa on budjetoitu käynnissä olevalle vuodelle.

Tunnistamisen hankkeen tehtäviä ovat (VRK 2015, 7):

- » Tunnistusratkaisun tekninen toteutus ja hankinnat, mukaan lukien sähköinen allekirjoittaminen.
- » Tunnistusratkaisun tuotteistaminen, siirtymäkartta ja tiekartta vuosille 2015-2019.

- » Suunnitella ja määritellä, millaisella mallilla julkishallinnon tunnistusratkaisuun liitetään keskitetysti vahvan tunnistamisen edellyttämät tunnistusvälineet.
- » Tuotannon ja tuotannon aikaisen ylläpidon suunnittelu sekä käyttäjä- ja asiakastuen organisointi.
- » Tuotantoon ottaminen.

Hankkeen tavoitteena on kehittää ja ottaa käyttöön vuoden 2017 loppuun mennessä tietoturvakäytännöt täyttävä, tuotteistettu ja tuotantokäytössä oleva elinkaareltaan kestävä korkea käytettävyyden tunnistuspalvelu. Tunnistuspalvelun on tarkoitus korvata nykyiset tunnistus.fi- ja Vetuma-palvelut. (VRK 2015, 8).

Nykytila ja eteneminen

Hanke on jaettu kahteen päävaiheeseen, joiden käännevaiheeseen tämä arviointi sijoittuu. Ensimmäisessä vaiheessa vuosien 2014-2016 aikana toteutetaan tunnistamisratkaisu, joka otetaan vaiheittain tuotantokäyttöön niin, että tunnistamisratkaisua hyödyntäviä palveluita on kytkettynä ja tuotannossa. Käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa tunnistus.fi-palvelua käyttävät KATVE-konsortion palvelut siirretään uuteen tunnistusratkaisuun vuoden 2016 aikana. Tunnistamisratkaisun tuotteistaminen ja palvelutuotannon suunnittelu aloitettiin jo aikaisemmin (vuoden 2014 lopussa).

Hankkeen toisessa vaiheessa vuosina 2016-2017 tunnistuspalvelua kehitetään Vetuma-asiakkaiden osalta. Tavoitteen mukaisesti Vetuma-asiakkaita alkaisi siirtyä käyttämään tunnistuspalvelua vaiheittain vuoden 2016 lopussa. Varsinainen siirtyminen Vetuma-asiakkaiden osalta tapahtuisi vuoden 2017 loppuun mennessä. Uusien tunnistusvälineiden käyttöönottoa jatkettaisiin vuonna 2016 ja 2017 mm. uusien tunnistusvälineiden sekä eIDAS / PEPS -toimintojen osalta.

Alkusuksysta 2016 palvelu oli tuotantokäytössä 5 taholla sekä Trafilla ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottavalla KEHA-keskuksella juuri käyttöönottovaiheessa. Suuriin toimijoihin kuten Kelaan ja Veroon liittyi epävarmuuksia käyttöönoton aikataulusta. Esimerkiksi Kelan käyttöönotto oli alun perin tarkoitus toteuttaa jo keväällä 2016. Hankkeen vastuuhenkilöiden mukaan käyttöönotot ovatkin hieman myöhästyneet alkuperäisestä suunnitelmasta. Käyttöönottoihin liittyen lähdettiin syksyllä 2016 myös tehostetusti kontaktoimaan Vetuma-asiakkaita, joiden käyttöönottoaikataulu ei ole vielä ollut Väestörekisterikeskuksen tiedossa. Tämä on ollut erityisesti Vetuma-siirtymien näkökulmasta tiukahkossa aikataulussa pysymisen kannalta välttämätöntä ja tuottanut tulosta.

Loppusuksyyn mennessä tuotannossa olikin jo 16 asiointipalvelua ja kaikkien isoimpien tunnistamisen hyödyntäjien aikataulut on saatu kerättyä. Kelan lopullinen käyttöönotto toteutui lokakuun lopussa ja sujui ongelmitta. Veron käyttöönoton on tarkoitus toteutua vuoden 2017 alkupuolella palvelu kerrallaan.

Hankkeessa on tapahtunut vastuuhenkilöiden osalta muutoksia kesällä 2016. Hankepäällikkö Väestörekisterikeskuksella on vaihtunut ja lisäksi hankepäällikön tehtäväksi on lisätty myös tuoteomistajana toimiminen.

Onnistumiset ja haasteet

Viimeisen puolen vuoden aikana hankkeen road mapia on selkeytetty ja käyttöönottoihin liittyen on saatu uusia aikatauluja selvitettyä. Esimerkiksi Trafin ja KEHA-keskuksen käyttöönotot ovat merkittävimpiä suurempia käyttöönottoja.

Tuotannossa olevat häiriötilanteet ovat merkittävästi vähentyneet kevääseen verrattuna ja ovat tällä hetkellä tunnistuspalvelussa hyvin marginaalisia. Toisaalta tämä laajemmin tuotannossa oleminen on vastuuhenkilöiden mukaan tarkoittanut sitä, että palvelun kehittämisessä on oltava jo hyvin erilainen ote kuin kehitys- ja testausvaiheessa oli.

KaPA-lain tuleminen voimaan on hankkeen vastuuhenkilöiden näkökulmasta positiivinen asia, joka tukee hankkeen toteuttamista erityisesti. Tämä on positiivinen kehitys esimerkiksi vielä kevääseen verrattuna, jolloin lainsäädäntö nähtiin yhtenä keskeisenä haasteena hankkeen onnistumiselle. EIDAS-asetukseen liittyen on myös kevään jälkeen alettu koostamaan ajatuksia siitä, miten toteutus tapahtuu Suomessa. EIDAS-pilotin valmistelu on yksi hankkeen käynnissä olevia tehtäviä. Yksittäisenä myös tunnistamisen hankkeeseen vaikuttavana onnistumisena voidaan mainita pankkisopimusten neuvottelujen päättyminen ja sopimusten valmistuminen.

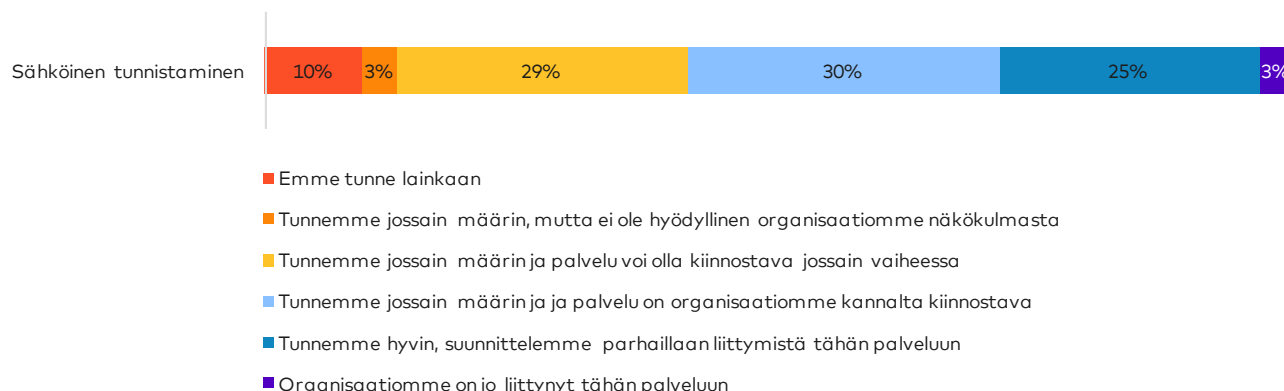
Hankkeen onnistumiseen asetetussa aikataulussa liittyy kuitenkin myös keskeisiä haasteita. Verrattuna nykytila-analyysin toteuttamisen aikaan, on tunnistamisen hanke kokonaisuutena edennyt sittemmin hieman tahmeammin. Käyttöönnotot ovat viivästyneet johtuen käyttöpalveluongelmista, joista vastuu on Valtorilla. Valtori on puolestaan ostanut näiden toteutusta.

Tunnistamisen hankkeen asiakkaat ovat jossain määrin kokeneet, että tuotantokypsyyttä ei ole pystytty vielä käyttöpalveluongelmien takia takaamaan, mikä osaltaan on vaikuttanut hankkeen uskottavuuteen sen suurimpien asiakkaiden silmissä. Myös tunnistamisen hankkeen vastuutahot tunnistivat alkusyksystä, ettei tuotantokypsyyttä oltu tähän mennessä vielä aina pystytty takaamaan. Osa tunnistamisen suurista asiakkaista on myös käynyt suoraan kahdenkeskisiä neuvotteluja Valtorin kanssa teemaan liittyen. Tunnistamisen hankkeen on lain mukaan käytettävä Valtorin tarjoamaa alustaa, jonka puitteissa tuotantoratkaisuja pitää pyrkiä toteuttamaan mahdollisimman tietoturvallisesti ja kustannustehokkaasti.

Yllätyksenä tunnistamisen hankkeelle on tullut myös käyttöpalvelukustannusten korkeus, sillä nykyinen käyttöpalveluympäristö ei ole ominaisuuksiltaan tarpeeksi nykyaikainen. Sen ei nähdä tukevan riittäväällä tavalla ketterää kehittämistä ja modernia tapaa tehdä ohjelmistokehitystä. Suuri ongelma on, ettei käyttöpalveluympäristön kapasiteetin hallinta ole dynaamista.

Haasteena on ollut käyttöönottoihin liittyen myös saada liittyjiltä aikatauluja odotetuista käyttöönoton ajankohdista. Niin sanotusti "pimennossa olevia" Vetuma-asiakkaita oli alkusyksystä yhä reilusti yli puolet, joskin näitä saatiin loppusyksystä kirittyä. Kuntakyselyyn vastanneiden kokemus sähköisen tunnistamisen -palvelun kiinnostavuudesta on esitetty kuvassa 6. Yksi keskeisistä käynnistyneistä toimista hankkeessa onkin teknisen hallintaliittymän tekeminen varmistamaan tulevien käyttöönottojen sujuvuutta. Tämä mahdollistaisi useampien käyttöönottojen viemisen läpi viikon aikana mahdollistaen organisaatioiden itsepalveluliittymisen ja asiointipalvelukohtaisen hallinnoinnin.

Kuinka arvioit KaPA-palveluiden tunnettavuutta ja kiinnostavuutta organisaatiossanne?
(N = 63)



Kuva 6. Kuntavastaajien näkemys tunnistamisen tunnettavuudesta ja kiinnostavuudesta.

Kevään tapaan rahoitusmallien käyttöönottoon liittyvät tuntemattomat elementit mainittiin haasteina myös syksyn haastattelussa vastuuhenkilöille. Samoin luottamusverkoston käynnistyminen ensi vuodesta lähtien nähtiin riskinä. Lisäksi mahdollisena riskinä voidaan nostaa esiin se, että tunnistamisen volyymit tulevat yllättäen kasvamaan odotettua enemmän, mikä myös lisää kustannuksia. Tämä on tunnistettu riskinä myös ohjelman omassa riskiseurannassa.

Arvio ennakoituista tuloksista ja hyödyistä

Tunnistamisen hanke on jo edennyt kehittämisvaiheesta tuotantoon ja on siten toteutukseltaan edennyt hyvin. Tuotannon häiriöitä ei ole enää kevään jälkeen juuri ollut. Hankkeeseen on liittynyt kuitenkin merkittäviä riskejä erityisesti Valtorin toteuttamiin osiin liittyen, jotka ovat myös vaikuttaneet suurten toimijoiden käyttöönottoihin. Siten toimiva yhteistyö Valtorin kanssa on tärkeä edellytys hankkeen menestyksen kannalta.

Yksi merkittävä riski liittyy suureen Vetuma-asiakkaiden määrään ja tiukahkoon aikataulun. Nämä tulevat haastamaan aikataulussa pysymisen.

Yhteenveto ja suositukset

- » Merkittävin riski liittyy aikataulussa pysymiseen. Aikataulussa pysyminen vaatii Vetuma-asiakkaiden aktiivista kontaktointia ja liittymisten edesauttamista sekä ensi sijassa tuotantovarmuuteen ja liittyntöihin liittyvien haasteiden ratkaisemisen yhdessä Valtorin kanssa.

3.4. Roolit ja valtuudet

Tausta ja tavoitteet

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

Hankkeen tavoitteet ovat selkeitä ja hanketoimijat pitivät niitä keskeisinä. Joskin hankkeelle annetut tavoitteet ja tehtävät olivat hyvin ylätasoiset ja niiden purkaminen työvaiheiksi on vienyt paljon aikaa. Moni asia on myös selvinnyt työstöprosessissa ja nostanut myös esiin uusia tarpeita. Loppuasiakkaiden roolia pidettiin tavoitteissa ilmaistua tärkeämpänä.

Nykytila ja eteneminen

Hankkeen toteutus on edennyt pääasiassa suunnitellusti. Hankkeen tavoitteena on ollut keskittyä vo-lyympalveluihin. Liittynyt Vero ja liittymistä suunnitteleva Kela kattavat 90 käyttötapauksista.

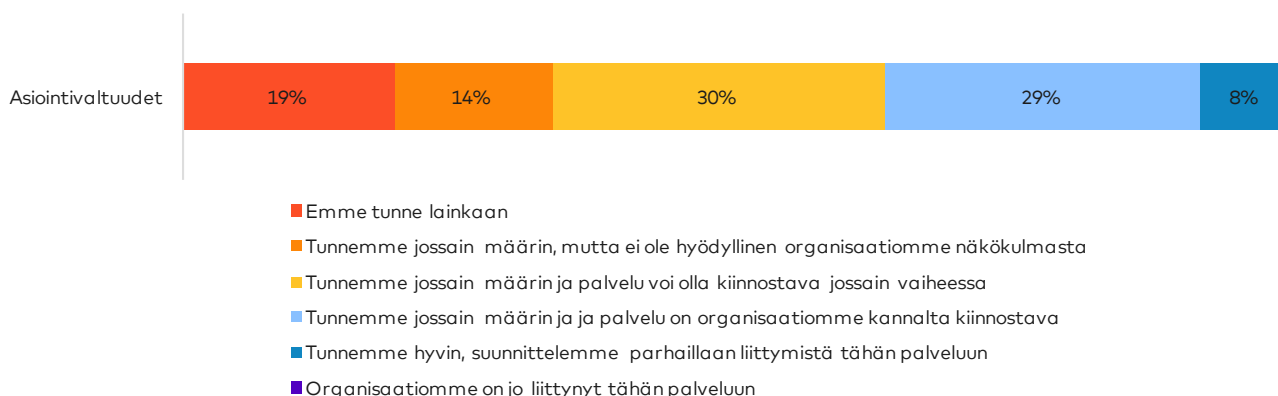
Perusrekisteritietoihin pohjautuvien valtuuksien ja roolien tarkastamisen toteutus on pitkällä ja valmistuu ohjelmakauden aikana. Sen sijaan valtuusrekisteri ja -palvelu – työstä tehty vasta noin kolmasosa, tämä valmistuu todennäköisesti ohjelman aikana. Valtuusrekisterin toteutus ja kehitystyö on marraskuun tilannekatsauksessa nostettu keskeisiksi seuraaviksi tehtäviksi.

Organisaatioiden liittymistä koskevissa tavoitteissa RoVa-hanke on syksyllä 2016 n. puoli vuotta myöhässä. Viime vuoden aikana piti tehdä sopimukset kahden organisaation kanssa ja vielä tämän vuoden alussa ennakoitiin että kesään mennessä tullaan liittämään 4 organisaatiota palveluiden hyödyntäjäksi. Ensimmäiset käyttöönottajat Tekes ja Veron Ilmoitin.fi ottivat palvelun käyttöön kuitenkin vasta lokakuussa, näiden lisäksi pian liittyvät Etelä-Suomen sairaanhoitopiiriin Hyvis-palvelu ja Kelan Oma-Kanta.

Käyttöönotot vaativat hankkeelta konseptoitua toimintatapaa, muutoin nämä ovat liian työläitä. Konseptinkehityksessä on edistytty kevään ja syksy aikana ensimmäisten organisaatioiden kokemus-ia hyödyntäen.

Hankkeen edetessä ja liittymisiä valmisteltaessa on todettu, että asiointivaltuutuksen käyttöönotto voi vaatia organisaatioilta toimintalogiikan muutosta. Kyse ei ole vain ns. "päälle liitettävästä" palvelusta. Monissa liittymistä harkitsevista organisaatioissa tätä ei ole täysimittaisesti käsitelty. Tämä voi hidastaa liittymisiä.

Kuinka arvioit KaPA-palveluiden tunnettavuutta ja kiinnostavuutta organisaatiossanne?
(N = 63)



Kuva 7. Kuntavastaajien näkemys asiointivaltuuksien tunnettuudesta ja kiinnostavuudesta.

Haasteet

Seuraavassa on kuvattu hankkeen keskeisiä haasteita.

Vuoden alussa isoksi haasteeksi nostettuja palvelun tunnettuutta ja markkinointitoimenpiteiden riittämättömyyttä ei pidetty enää niin kriittisinä haasteina. Ongelmana on se että asiakastyöhön ja markkinointiin ei ole varattu riittävästi resursseja.

Nyt markkinointia suuremmaksi haasteeksi on noussut liittyvän organisaation omat tavoitteet, kyvykkyys sekä ajankohdan sopivuus. RoVa-hankkeessa on jo tähän mennessä hyvin erilaisia esimerkkejä. Vaikka alkuvaiheen liityntöjä on piloteissa vielä harjoiteltu puolin ja toisin, on organisaation osaamistason ja toimintatapojen huomattu voivan nousta merkittäväksi haasteeksi. Jos liittymiseen ei liity organisaation selkeitä omia tarpeita ja tavoitteita voi jo suunnitteluvaihe kestää kauan. Liittyviä organisaatioita pitäisi ohjata toteuttamaan työ projektimaisesti. Linjaorganisaatiossa vaadittava prosessi ei välttämättä saa riittävästi ohjausta eikä omistajuutta. Yhteistyö yritysten kanssa on ollut merkittävästi sujuvampaa, sekä päätöksenteko että liittymisen valmistelu ovat toteutuneet nopeasti.

Yksittäisten organisaatioiden mahdollisesti tarvitsemaan tukeen ei ole riittävästi varauduttu. Räättälöity tuki helpottaisi liittyvien organisaatioiden päätöstä liittyä palveluun. Suunnitteluun kohdennettu rahoitus ei auta organisaatioiden liittymisen toteutuksen ongelmiin. Tämä kuitenkin vaatisi resurssointia.

Hankkeelle asetettujen ylätasoisten tehtävien purkaminen on nostanut esiin useita tarpeita, osa näistä on asiakkaiden osa hankkeen itse tunnistamia. Näiden toteutettavuutta ohjelman puitteissa pitäisi kuitenkin arvioida kriittisesti. Tavoitteiden saavuttaminen karkaa yhä kauemmas, jos tehtävien rajausta ei pidä.

Arvio ennakoituista tuloksista ja hyödyistä

- » Hanke todennäköisesti toteuttaa määrääjassa sille asetetut tehtävät ainakin pääosin. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että tehtävänanto ei kasva nykyisestä juurikaan. Tähän mennessä on tunnistettu useita lisätarpeita joihin ei oltu suunnitelmassa varauduttu.
- » Hankkeen tavoitteiden ja vaikutusten saavuttaminen edellyttää palveluihin liittyviä virastoja, kuntia ja muita toimijoita.

Hankkeen tuotoksista saavutettavat suurimmat hyödyt kohdentuvat asiointipalvelujen hyödyntäjille, näistä merkittävimmät ovat terveyskeskukset, lupaviranomaiset ja puolesta asioitavan henkilön lähiomaiset. Näiden epäsuorien hyötyjen taloudellinen hyöty ei ole mahdollista laskea. Lisäksi valtuutuksien ja valtakirjojen myöntäminen tulee tapahtumaan vahvan sähköisen tunnistamisen kautta, jolloin niiden luotettavuus kasvaa ja mahdollisten väärinkäytösten määrä vähenee.

Viranomaisille kohdentuvan taloudellinen hyöty koostuu postin ja asiakirjojen käsittelyyn kuluvan ajan poistumisesta sekä käynti- ja puhelinasiointin nopeutumisesta. Yhdelle tapaukselle on laskettu 5 euron hinta, tämä perustuu mm. oletukseen asiointin nopeutumisesta 1,5-2,5 minuutilla. Tämä, samoin kuin arvio käyttöjen määrästä on arvio. Aitojen taloudellisten säästöjen realisoitumista voidaan arvioida vasta kun valtuutuksia käytetään osana normaalia asiointia. Toisaalta hallinnon taloudelliset säästöt eivät ole ensisijaisena tavoitteena.

Yhteenveto ja suositukset

- » **Käyttöönottojen määrää koskeva tavoite on kova ja vaatii paljon markkinointia ja käyttöönoton tukea.** Ensimmäisten tuotantoon siirtyneiden palveluiden myötä konkretisoituvia palveluita on aiempaa helpompi markkinoida. Nyt tehtävät videot ja muu viestintäsuunnitelman mukainen materiaali tukevat tätä. Henkilökohtaisiin tapaamisiin ja tukeen tulee resursoida riittävästi.
- » **Käyttöönettävien organisaatioiden kyvykkyys liityntään vaihtelee odotettua enemmän:** Hankkeella on nyt kokemusta hyvin onnistuneesta ja hyvin takkuilevasta käyttöönotosta. Koska hanke ei voi tehdä työtä niiden puolesta tulisi ohjeistusta ja annettavaa tukea räätälöidä erilaisten tarpeiden mukaisesti. Tukeen pitäisi pystyä irrottamaan varattua enemmän resursseja.

4. KaPA:an liittyvät palvelut

KaPA-ohjelma on edennyt laajentamisvaiheeseen ja palveluiden käyttöönotot ovat olleet vuoden 2016 osalta merkittävä teema. Vielä arvioinnin toteutushetkellä oli käyttöönottoja toistaiseksi vähäisesti suhteessa suunniteltuun, joskin merkittäviä käyttöönottoprosesseja oli myös juuri käynnissä tai alkamassa. Tässä kappaleessa on tarkasteltu käyttöönottojen tilannetta ja liittyvien palveluiden kokemuksia liityntäprosessista.

4.1. Käyttöönottojen tilanne

Yhteenveto arviointihavainnoista KaPA:an liittymistä koskien

- » Liittyneiden eli KaPA:an tietoja tuovien ja tietoja hyödyntävien organisaatioiden ja palveluiden määrä on paljon pienempi kuin ohjelman alussa tai vielä vuoden 2016 alussa ennakotiin.
 - » Liittymisprosesseja on kehitetty pilotointien myötä ja ne sujuvat jo pääosin kustannustehokkaasti.
 - » Ongelmana on liittyvien organisaatioiden kyvykkyys, motivaatio ja näistä seuraavat resurssointi- ja aikatauluongelmat.
 - » Onnistuneista liityntäprosesseista kaivataan malliesimerkkejä.
-

Syyskuun lopussa oli valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön alaisissa virastoissa KaPA-ohjelmien tuotantokäyttöä. Käytännössä tämä tarkoittaa palveluväylä-, palvelunäkymä- ja tunnistamisintegraatioita. Lisäksi käyttöönottoja oli aloitettu muiden ministeriöiden alaisissa yksiköissä pois lukien ulkoministeriö ja ympäristöministeriö. Nämä käyttöönottojen käynnistykset koskivat samoin palveluväylää ja palvelunäkymiä, mutta laajalti myös tunnistamisen hanketta. KaPA-ohjelmassa on seurattu käyttöönottoja listamalla valtionhallinnon käyttöönottajavirastoja ja -organisaatioita ja näiden tilannetta liikennevalomaisesti KaPA-palveluittain seuraamalla. Vielä syyskuun tilannekatsauksessa oli noin puolet käyttöönottajaorganisaatioista passiivisia. Palveluittain tarkasteltuna passiivisia organisaatioita on suuri enemmistö. On kuitenkin huomioitava, että kaikilla virastoilla ei ole tarvetta KaPA-palveluille.

Odotettua vähäisemmät liittynyt KaPA-palveluihin ovat keskeisin riski ohjelman menestyksen näkökulmasta. Hankkeet painottivat, että kiinnostusta liityntöihin on ollut heidän odotuksiaan vähemmän. Myös liittymistä koskevien aikataulujen ja suunnitelmien aikataulujen saaminen useilta julkishallinnon organisaatiolta on ollut odotettua hitaampaa, ja esimerkiksi tunnistamisen hankkeessa tietoja Vetuma-asiakkaiden osalta on kerätty aiempaa kärkkäämmiin. Syynä on erityisesti tiukan aikataulun asettamat vaateet. Tästä kohderyhmästä nousi arvioinnin haastatteluissa esiin myös joitain näkemyksiä,

että käyttöönoton aikatauluista "utelemisen" määrä ei olisi suhteessa tällä hetkellä annettavissa olevaan palvelulupaukseen tuotantovarmuudesta. Tämä kokemus voi kertoa myös siitä, että KaPA-palveluihin liittyville organisaatioille ei ole välttämättä kyetty täysin viestimään siitä, mikä tuotannon tilanne ja varmuus tällä hetkellä on.

Haastatellut kertoivat liityntöjä vaivaavan niin sanottu muna-kana ongelma. Harva organisaatio haluaa olla ensimmäisten käyttöönottajien joukossa, kun riski epäonnistumisiin ja ongelmatilanteisiin prosessin aikana ovat vielä merkittävät. Toimijat kaipaavat varmuutta kehitettävien palvelujen kypsydestä ennen liittymispäätöstä. Tämä heijastuu myös siinä, kuinka moni kohderyhmään kuuluva haastateltu toi esiin sen, että positiivisia kokemuksia KaPA-liitynnöistä kaivattaisiin esiin enemmän.

"PTV:n hyödyllisyydestä ei olla vielä vakuuttuneita."

"Pienen kunnan näkökulmasta tähän liittyvä työmäärä on todella vaikea mahdollistaa kaiken muun oheen. Hekilöstö-resurssit ovat todella niukat ja aika menee jo nykyisten velvoitteiden hoitamiseen eikä edes riitä. Valitettavasti tämä näyttäytyy jälleen vain yhtenä järjestelmänä, jonne on jatkuvasti muistettava päivittää ja viedä data."

"Ydintieto [liittymisestä] puuttuu, se katoaa tietohallintojargon -massaan."

Kuntien näkökulmasta käyttöönottoja rajoittaa, erityisesti palvelutietovarannon kohdalla, kokemus "lisätyöllistävydestä". Osa kunnista kokee, että vastaavaa työtä on tehty jo kunnan sisällä esimerkiksi omia verkkosivuja varten, eikä siten palvelutietovarannon lisäarvoa nähdä. Lisäksi vaikkapa samanaikaisesti käynnissä oleva JHS-palveluluokitustyö nähdään ristiinaitaisena ratkaisuna palvelutietovarannon työn näkökulmasta, sillä tässä palveluiden kategorisointi noudattaa erilaista logiikkaa. Hyviä esimerkkejä, esim. Mikkelin pilotti, olisi tärkeää levittää.

Kunnat nostavat esiin myös vähäiset resurssit ja osaamisen puutteen keskeisinä riskeinä KaPA-ohjelman onnistumiselle. Osa kunnista nosti esiin ongelmana liittynnästä kunnille sen jälkeen seuraavat lisätyöt tulevaisuudessa (tietojen päivittäminen jne.) sekä mainitun päällekkäisen työn esimerkiksi eri tietojärjestelmistä, alustoista ja tietotarpeista johtuen (mm. palveluvaaka, JHS-palveluluokitus). Samat tekijät ovat merkittävä syy siihen, miksi kuntien mielenkiinto KaPA-palveluiden käyttöönottoja kohtaan näyttää rajoittuneena. Osa kunnista korostaa muutostavastaisuutta ohjelmaan liittyen. Yleisesti heijastuu

näkemyks, jonka mukaan KaPA-käyttöönotto on nimenomaan velvollisuus - ei mahdollisuus.

Lisäksi kuntavastaajien keskuudessa nousi merkittävänä asiana esiin näkemys, ettei kunnalla tai kuntalaisilla ole tarvetta ratkaisuille. Tämä nostaa esiin myös kunnille viestimisen merkityksen. Moni kuntavastaaja toivoi konkreettisempaa kuvausta ja listausta siitä, mitä kunnan pitää *konkreettisina* askeleina tehdä.

Kunta-KaPA on väliraporttinsa mukaan pääasiassa saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Tavoitteista on jäänyt palveluväyläintegraatioiden kohdalla. Kontaktointia kuntiin on kuitenkin toteutettu aktiivisesti. Ohjelmaryhmässä on syksyn todettu aikana, että Kuntaliiton ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyön tiivistäminen käyttöönottojen edistämiseksi on yhä tarpeen.

Käyttöönottoja pyritään vauhdittamaan ja turvaamaan tukirahoituksella. Palvelutietovarannon ja tunnistamisen liittyvien tukirahoituksesta päätettiin keväällä 2016. Näiden hakuprosesseista on pyritty tekemään mahdollisimman kevyitä. Käyttöönoton tukia maksetaan 75 % kustannuksista ylärajaan saakka. Palvelutietovarannossa tuen kriteerinä on kunnan asukasmäärä ja sen määrää on jaoteltu kunnan koon mukaan. Virastoissa kriteerinä on viraston henkilöstömäärä. Tunnistamisessa kriteerinä

on puolestaan Vetuma-kuukausivolyymit. Palveluväyliitynnöissä tukea saa hankkeen koon, vaikuttavuuden ja hyödynnettävyyden mukaan siten, että kohtuulliset kustannukset korvataan. Tukea saa näiden ohella myös palveluarkkitehtuurin hyödyntämisen suunnittelulle. Rahoituksella on itseisarvonsa ohella merkittävä rooli myös viestinnällisesti. Käytännössä esimerkiksi palvelutietovarannon toteuttamiseen on haettu vähän tukea. Liitynnöille myönnetään tukea toukokuuhun 2017 asti ja rahoitettavien liityntöjen tulee olla valmiita syyskuuhun 2017 mennessä.

Arviointiraportin työstämisessä tutustuttiin liittymisprosessien tilanteeseen tarkemmin tapaustutkimuslähtöisesti. Väestörekisterikeskuksen toimittaman listan perusteella toteutettiin haastatteluja yhdeksän organisaation kanssa, jotka olivat eri vaiheissa liityntäprosessia. Valinnat haastateltavista organisaatioista suoritettiin syyskuun liittymistilanteen mukaan. Tämä suomi.fi-liityntöjen tilanne alkusyksystä 2016 on kuvattu taulukossa 4. KaPA-liitynnät etenevät kuitenkin koko ajan ja tilanne on jo kehittynyt. Lisäksi tässä esitetyn taulukon ohella on KaPA-palveluilla ollut samanaikaisesti käynnissä kymmeniä keskusteluja eri organisaatioiden kanssa tulevista liitynnöistä.

Taulukko 4. KaPA-liityntöjen tilanne case-kohteita valittaessa.

KaPA-palvelu tai sen osa, johon liittyminen tehdään	Liittyneet	
Palveluväylä ja palvelunäkymät	Rekisteröityneitä, mutta ei välttämättä vielä täysin liittymistä suorittaneita 22 kpl (<i>osa ei tuo omia rekisteritietojaan, vaan toimii muiden rekisteritietojen käyttäjänä tai tarjoaa liityntäpalvelimen käyttöä</i>): - Väestörekisterikeskus / VTJ-kysely - Trafi / Ajoneuvolistaus - Trafi / Vesikulkuneuvot - MML / Kiinteistötiedot - Patentti- ja rekisterihallitus / YTJ - Valtiovarainministeriö / AIKA-ajanvarauspalvelu - Affecto - CSC - Cybercom - Digia - Ficora, Viestintävirasto - KEHA-keskus - KELA - Medi-IT Oy - Pohjois-Karjalan Tietotekniikkakeskus - Pro SL Oy - Tekes - Tilastokeskus - Trafi - Tulli - Vero - Visma	Testiympäristössä 12 kpl: - Helsingin seudun ympäristöpalvelut / Vesimittaritiedot - Oikeusministeriö / Aloitepalvelu - Caleidon Oy - Energiavirasto - Etelä-Savon sote - Finnvera Oyj - Fujitsu - Helsinki - Istecki - Solita - StarSoft Oy - Valtori
Tunnistaminen	Alkusyksystä tuotannossa 2 kpl: - Väestörekisterikeskus / Omien Tietojen Tarkastus	Syksyn aikana toteutettuja ja käynnistettyjä prosesseja 11 kpl: - Trafi

	- Väestörekisterikeskus / beta.suomi.fi	- KELA - KEHA-keskus (työ- ja elinkeinoministeriö) - Tekes - Puolustusvoimat - Verohallinto - Terveiden ja hyvinvoinnin laitos - Helsinki - Liikennevirasto - Lupapiste.fi (yli 100 kuntaa) - Hyvis (6 kuntayhtymää)
Palvelutietovaranto	Liittymisilmoituksen syyskuun alkuun mennessä tehneitä 23 kpl: - Hamina - Kouvola - Lahti - Mikkeli - Mynämäki - Nousiainen - Oulu - Pieksämäki - Punkalaidun - Ruokolahti - Siuntio - Somero - Tervo - Utajärvi - KELA - Suomen metsäkeskus - Helsingin seudun ympäristöpalvelut - KEHA-keskus - Oikeusministeriö - Terveiden ja hyvinvoinnin laitos - Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes - Valtiokonttori - Verohallinto	Liittyjiä tulee jatkuvasti mukaan sitä mukaa, kuin organisaatiot palauttavat ja hyväksyvät käyttöehdot.

Seuraavissa alakappaleissa esitetään kokemuksia KaPA-liitynnöistä liittymisprosesseissa olleiden organisaatioiden näkökulmasta.

4.2. Käyttöönottojen tavoitteet ja tavoiteltavat hyödyt

Organisaatioiden syyt lähteä toteuttamaan KaPA-liityntöjä vaihtelevat. Näistä on tunnistettavissa kaksi näkökulmaa: "velvollisuus" -lähtöinen näkökulma sekä "edelläkävijyys" -näkökulma. Ensimmäisistä organisaatioista tai liitynnöistä voidaan mainita niitä tahoja, joille KaPA-liityntä tuottaa suurta työtä esimerkiksi organisaation koon sekä liitettävien tietojen määrä vuoksi. Näissä tapauksissa liittymistä on lähdetty sen työllistävyydestä johtuen toteuttamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Lisäksi useampi toimija kertoi KaPA-lainsäädännöllä olleen erityinen vaikutus liittymäprosessin käynnistymiseen.

tämiseen, sillä liittymisen tullessa vastaan kuitenkin jossain vaiheessa, haluttiin tämä tehdä mieluummin ennemmin kuin myöhemmin. Toisaalta aikaisten liittyjien joukossa on organisaatioita, joille liityntä on yksinkertaista toteuttaa tai joilla on vahvasti kehityshakuinen kulttuuri. Näille organisaatioille KaPA-liityntä tarjoaa myös mahdollisuuden olla ensimmäisten joukossa suunnannäyttäjänä. Myös näiden "edelläkävijäorganisaatioiden" joukossa on luonnollisesti niitä, joille liityntä on velvollisuus, mutta se ei ole ollut keskeisin käyttöönoton ajuri.

Liitettävien tietorekisterien ja palveluiden näkökulmasta KaPA-liitynnän hyötynä nähdään palvelujen löydettävyyden ja saatavuuden helpottuminen. Eräs haastateltu kertoi liitynnän jo todennäköisesti lisänneen kiinnostusta heidän palveluaan kohtaan.

Odotettuja hyötyjä resurssien säästöinä palveluiden näkökulmasta (tai myöskään koko organisaation toiminnan kannalta) ei ole laskennallisesti juuri arvioitu ainakaan haastatteluihin valikoituneiden organisaatioiden joukossa. Prosessien tehostumista uskottiin kuitenkin tapahtuvan, jonka odotetaan osaltaan vaikuttavan positiivisesti myös kustannuksiin. Kaikki haastatellut eivät kuitenkaan resurssien säästömahdollisuuksia juuri nähnyt. Tähän voi osaltaan vaikuttaa se, että moni haastateltu oli osana kokonaisuutta toteuttanut muun muassa palvelutietovarantoon liittymisen.

Kuntakyselyn vastauksissa odotukset kustannussäästöistä nousivat esiin haastatteluja enemmän. Lisäksi kuntavastaajat odottavat KaPA-liityntöjen hyötynä erityisesti kuntalaisten asioimisen helpottuvan ja tiedon hajaantumisen vähentyvän. Myös tietojen yhtenäistyminen ja saatavuus sekä julkishallinnon toimijoiden yhtenäisemmät toimintatavat nähtiin hyötynä.

Koko organisaation toiminnassa prosessihyötyjen nähtiin KaPA-liityntöjen myötä syntyvän erityisesti prosessien standardoitumiseen ja yksinkertaisemman sopimustenhallinnan myötä. Lisäksi liittyvän organisaation näkökulmasta hyötynä pidettiin haastatelussa muun muassa edelläkävijyyttä aikaisena liittynä sekä siten mahdollisuutta olla rakentamassa valtion yhteistä palveluarkkitehtuuria.

Palveluväylän ja palvelunäkymien liitynnän hyötynä odotetaan esimerkiksi asiakkaiden entistä parempia näkymiä erilaisiin dokumentteihin ja palveluihin, tietojen helpompaa välittämistä asiakkaille sekä tietojen yhdistämisen synergia- ja integraatiohyötyjä. Hyödyn nähdään näiden KaPA-palveluiden osalta kuitenkin realisoituvan vasta siinä vaiheessa, kun liittymisiä on saatu läpi mittava määrä ja tarjolla on riittävästi tietovarantoja. Tähän liittyen toivottiin myös enemmän tiedotusta siitä, milloin ja millä aikataululla muut organisaatiot ovat liittämässä tietojaan ja palveluitaan. Tämä lisäisi myös mahdollisesti jo liittyneiden toimijoiden kiinnostusta tuoda palvelunäkymiin lisää tietoaaineistoja ja palveluita. Teknisenä yksityiskohtana sertifikaattien asennukset mainittiin haasteellisina, samoin esitettiin huoli riittävästä suorituskvyydestä kapasiteetin suhteen.

Palvelutietovarantoon liitynnän hyötynä nähdään se, että organisaation palvelut tulevat määriteltä. Joillekin tämä on ensimmäinen laajempi pyrkimys tähän. Varsinkin ns. "katto-organisaatiot" tai -toimijat, joiden alla toimii useita asiakkaita tai yksiköitä näkevät tämän positiivisena asiana yksiköiden, organisaatioiden tai alueiden välisten palvelujen kuvauksen yhdenmukaistamisen näkökulmasta. Tällä voi olla hyötyjä myös yksiköiden, organisaatioiden ja alueiden vertailtavuuden näkökulmasta. Lisäksi palvelujen löytyminen kootusti yhdestä paikasta nähdään erityisenä hyötynä. Palvelutietovaran-

"Hyötyä ei vielä ole. Ei ole koostavia palveluita. Ollaan niin alkuvaiheessa vielä."

"Ei ole laskettu resursseihin liittyviä hyötyjä. Mutta uskon, että prosesseihin liittyvistä asioista tulee varmasti hyötyä."

non hyöty saadaan kuitenkin samaan tapaan realisoitua käytännössä vasta siinä vaiheessa, kun betasuomi.fi -palvelusta päästään tuotantovaiheeseen ja tietomassa on tarpeeksi suuri. Tietojen päivittämisen malliin ja käytännön toteutukseen voi liittyä vielä epäselvyyksiä kohderyhmien ja liittyjien keskuudessa.

Tunnistamisen osalta hyötyinä nähdään esimerkiksi sopimusten keskitetty hallinta ja EU-käyttäjien huomioiduksi tuleminen. Myös kertakirjautuminen nähdään merkittävänä etuna erityisesti liitettujen palveluiden loppukäyttäjien näkökulmasta. Ohjelmaston haastatteluissa nousi esiin joitain kyseenalaistuksia tunnistamisen hankkeen hyötyjä kohtaan. Nämä kyseenalaistukset koskettivat esimerkiksi lisäarvoa suhteessa aiempiin ratkaisuihin sekä ratkaisun markkinavaikutuksiin.

Rooli- ja valtuuspalvelu on käyttöönottajille täysin uusi tukipalvelu. Tavoiteltavat hyödyt kohdentuvat erityisesti asiakkaisiin ja ovat pääasiassa laadullisia. Haasteena liittymisessä on se että valtuutus vaatii organisaatiolta uuden toimintalogiikan ymmärtämistä ja sen toteuttaminen voi vaatia odotettua enemmän työtä.

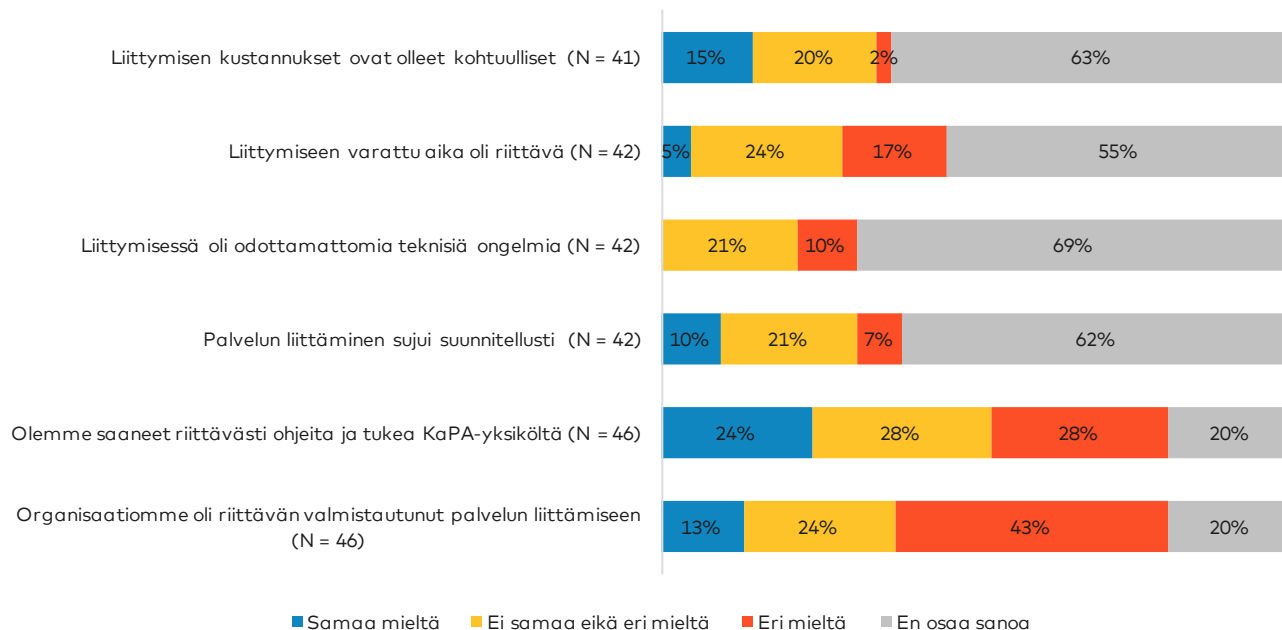
4.3. Käyttöönottoprosessien toteutus ja menestys

Kuten todettu edellisessä luvussa, tiedon tarjoamisen tai hyödyntämisen liittynyt käynnistetään vaihtelevista syistä. Liittyvät organisaatiot ovat merkittävän erilaisia niiden koon, liitettävien tietojen tai palveluiden koon tai luonteen, asiakaskunnan, organisaatorakenteen, liittynän resursoinnin, liittymisajankohdan kuten monen muunkin tekijän suhteen. Iso osa liittyjistä ei palveluväylään liittyessään tuo sinne omia rekisteritietojaan, vaan toimii muiden rekisteritietojen käyttäjänä tai tarjoaa liityntäpalvelimen käyttöä.

Täten yhtä yksiselitteistä kuvaa liittymisprosessien sujuvuudesta ei voida antaa, vaan kunkin prosessin voi kuvata olleen tähän mennessä melko ainutlaatuinen. Liittynöistä löytyy sekä positiivisia jouhevasti sujuneita käyttöönottoesimerkkejä että tapauksia, joissa esimerkiksi aikataulut ovat merkittävästi venyneet. Nämä ongelmatilanteet ovat liittyneet suuriin käyttöönottajaorganisaatioihin, joiden kohdalla volyymin johdosta pienetkin myöhästymiset tai prosessien kaatumiset ovat erittäin ongelmallisia. Siten näiden käyttöönottojen aikataulun venyttäminen on nähty turvallisempaan ratkaisuna kuin vieminen läpi "riskin alla". Ensimmäisinä liityntöjä toteuttaneiden kohdalla ohjeistuksen saatavuus ei ole vielä ollut yhtä kattavaa kuin myöhemmässä vaiheessa liittyneillä, ymmärrys toimivista ja kehitettävistä asioista on kasvanut liityntöjen myötä.

Toteutuneita liityntöjä pidettiin usein melko kevyinä toimenpiteinä, ennakoluulot ovat kuitenkin vahvoja organisaatioilla jotka eivät vielä ole prosessissa. Erityisesti pienillä kunnilla KaPA-käyttöönottojen toteuttamisen haasteena ovat kuntien pienet resurssit toteuttaa mitään "ylimääräistä" ja valmiiksi puuttuva osaaminen tekee tästä entistä suuremman haasteen. Yleisesti kuntien vastauksista näyttäisi vielä heijastuvan melko huono tuntemus KaPA-ohjelmasta sekä erityisesti täsmentymättömät suunnitelmat KaPA-liityntöjen toteuttamisen aikatauluista. Tätä osaltaan kuvastanee kuva 8, jossa "En osaa sanoa" -vastausten suuri osuus kuntavastaajien keskuudessa korostuu.

Jos organisaatiosi on suunnittelemassa tai liittänyt palveluita KaPA:an, miten kuvailit kokemuksia?



Kuva 8. Kuntakyselyn vastaajien näkemys KaPA-liityntäprosessista.

Liittymisprosessien aikataulut nähtiin pääasiassa realistisina, joskin ne on asetettu löysiksi. Kokemukseen aikataulujen realiteetista on vaikuttanut se, että aikataulut on alun perinkin luotu joustaviksi eikä juurikaan kunnianhimoisiksi. Joissain tapauksissa kerrottiin aikataulusta hieman myöhästytyä, mutta toteutunutkin aikataulu nähtiin kuitenkin valtionhallinnon projektiksi kohtuullisena. Road mappeja toteutuksen tueksi kaivataan yhä.

Ohjeistusta ja tukea on ollut pääasiassa hyvin saatavilla. Askaruttaviin kysymyksiin on saatu vastauksia nopeasti ja asiantuntevasti, Väestörekisterikeskuksen toimintaa ja tiimiä kiiteltiin paljon. Organisaatioita on tukenut erityisesti oman organisaation tekninen kyvykyys sekä läheiset yhteydet KaPA-ohjelmaan. Myös teknisen puolen dokumentaatio ja ohjeistus on ollut riittävä. Ohjeistukseen liittyvät mahdolliset ongelmat ovat tulleet vastaan lähinnä aivan ensimmäisissä käyttöönottoprojekteissa, joissa ohjeistusta on muodostunut projektissa vastaan tulevien haasteiden mukana. Esuomi.fi -sivuston ohjeistus koetaan laadukkaana.

Vaikka ohjeistus ja viestintä on koettu riittävänä liittyjien joukossa, on joitain kehityskohteita koko KaPA-ohjelmaston tiedottamisessa kuitenkin tunnistettu. Nämä ovat liittyneet erityisesti muiden KaPAan kytkeytyvien palveluiden toteutumiseen ja aikatauluihin. Esimerkkeinä nostettiin esiin viestinvälitys ja maksaminen.

"Meidän alkuperäinen projekti oli aika joustava. Nähtiin, että kun lähdetään tekemään pioneerityötä, niin tiedettiin, että VRK ja muut ei varmaan saa sitä ihan täysin kuntoon tässä ajassa. Siksi jätettiin aikatauluun ilmaa. Siinä mielessä ollaan aikataulussa, mutta se ei ollut ihan kovin kunnianhimoinen."

Liittymisen kustannuksia ei ole tyypillisesti seurattu, KaPA-liityntätyö on nähty kiinteänä osana omaa perustyötä tai työnä, joka on "vain tehtävä". Kustannusten seuranta ei olla edes nähty keskeisenä. Esimerkiksi palvelutietovarannon osalta mainittiin työn olevan todellisuudessa niin pientä, ettei sillä ole kustannusten näkökulmasta merkitystä. Haastatelluista suuri osa kertoikin, ettei ole edes hakenut tukea palvelutietovarannon toteuttamiseen. Osaltaan tähän voi myös vaikuttaa odotus siitä, että tukeen liittyvät hakumuodollisuudet ja raportointivelvollisuudet eivät ole hakemisen arvoisia pie-nehkössä hankkeessa. Lähinnä kustannuksia lienee seuratus silloin, kun liittymiseen on haettu rahoi-tusta.

"Vain henkilökustannuksia. Meillä ei seurata tätä kus-tannusta mitenkään, katso-taan meidän ihan normaaliksi työksi nimittäin. Koskee satoja henkilöitä."

Aiheutuneet kustannukset ovat olleet lähinnä henkilökustannuk-sia, jotka ovat pysyneet odotetussa raamissa. Tarkkoja lukuja haastatellut eivät osanneet esittää. Myös se, että kustannukset ovat syntyneet nimenomaan henkilöstön (virkamiesten) työtun-neista, voi osaltaan olla selitys sille, että käyttöönoton tukea ei olla lähdetty hakemaan. Toisaalta tämä tarkoittaa myös sitä, et-tä organisaatioista ei ole juuri saatavilla tietoa siitä, kuinka pal-jon työtunteja KaPA-liityntä vie.

Eräässä yrityshaastattelussa todellisten kustannusten kuvattiin syntyvän hyvin pienistä osista. Tällöin monelle toimijalle tulee lopulta yllätyksenä kustannusten ja ajankäytön osalta se osuus, joka menee esimerkiksi taustajärjestelmien rakentamiseen. Liittymisiä toteuttaneiden haastatteluissa tästä ei vielä noussut havaintoja. Osaltaan tätä voi selittää se, että haastatellut henkilöt toimivat usein hallin-topuolella eivätkä käytännön toteuttamisessa.

Liittymisprosessin haasteina ovat erilaiset asiakirjojen täyttämiset, valtakirjojen hakemiset ja muu "paperisekamelska". Tämä ongelma nousi esiin enemmistöltä valituista tapaustutkimuskohteista. Ongelma koskee erityisesti niitä liityntää tekeville organisaatioita, joiden alla tai yhteydessä toimii useita yksiköjä kuten kuntia tai muita alueverkostoja tai jotka tarjoavat liityntäpalvelimen käyttöä. Samoin haasteita ovat kokeneet ne organisaatiot, jotka eivät pysty itse täysimittaisesti toteutta-maan liityntää asiakkaidensa puolesta (esim. hakemaan tukea), sillä organisaatio ei ole itse julkishal-linnon yksikkö.

Myös Väestörekisterikeskuksella havaittiin byrokratian haasteita vielä löytyvän. Toisaalta osa näistä liittyy Väestörekisterikeskuksen omiin rakenteisiin, jolloin niiden korjaamisen uskotaan olevan myös hieman ketterämpää. Haastatellut käyttöönottajaorganisaatioista kerrottiin myös, että Väestörekis-terikeskuksesta oltiin jo viestitty, että käytäntöjä tullaan kehittämään. Pettymykset ovat olleet pää-asiassa viestinnällisiä epäselvyyksiä: osa käyttöönottajista koki, että heille oli luvattu toteutunutta helpompi, käytännössä sähköinen, asiakirjojen täyttämisprosessi.

Myös muita lainsäädännöllisiä Väestörekisterikeskuksen toimintaa ohjaavia haasteita tuotiin esiin. Nykylainsäädännön ei koeta vielä täysin tukevan tämänkaltaista sähköistä kehittämistä. Kritiikki koh-distui kuitenkin lainsäädäntöön yleisesti, ei erityisesti KaPA-lakiin. Esimerkkinä nostettiin tapaukset, jossa hyödynnetään ulkomaalaisia pilvipalvelutoimijoiden komponentteja.

Muina liittymisprosessia koskevana haasteina ovat olleet muun muassa Valtorin tarjoaman liityntäpal-velimen myöhästymisen, puutteellinen koordinaatio liikkuvasta tietosisällöstä sekä sertifikaattien asennukset. Nyt haastatelluista organisaatioista enemmistössä on vahvaa sisäistä ICT-osaamista se-kä läheiset ja tiiviit suhteet KaPA-ohjelmaan. Suurimpia haasteita tulevat todennäköisesti kohtaa-maan pienet organisaatiot, joilla ei ole riittävästi resursseja ja osaamista.

Lopuksi esitetään muutama tapausesimerkki liittymisprosesseista.

Esimerkki liittymisestä: Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi – Strateginen linjaus edelläkävijyydestä taustoittaa tietojen avaamista ja tukipalveluiden käyttöönottoa

Lähtökohta ja tavoite: Trafín motivaattorina oli sähköisten palveluiden kehittämistä koskeva linjaus ja johdon vahva sitoutuminen. Trafi haluaa olla edelläkävijä valtion yhteisten palveluiden rakentamisessa ja oli siksi aloitteellinen sekä omien tietojen avaamisessa että KaPA-palveluiden käyttöönotossa. Trafi arvioi hyötyjä saavutettavan lähinnä asiakasnäkökulmasta. Koska Trafi tarjoaa edelleen tietoja myös oman palvelunsa kautta, eikä aio alasajaa omia palveluitaan, ei tietojen avaaminen tuo kustannussäästöjä, eikä näitä ole tavoiteltukaan. Viranomaisyhteistyöstä voi seurata pitkällä aikavälillä säästöjä, mutta näiden määrää ei voida vielä arvioida.

Toteutus ja tilanne: Vuonna 2015 Trafi avasi ajoneuvolistauksen palveluväylään ja näkymään ja käynnisti palvelutietovarantopilotin. Tänä vuonna on avattu 2 muuta tietovarantoa, samoin on suunnitteilla muutama uusi tietojen avaus. Trafi on ollut aktiivinen myös tunnistamispalveluiden ja asiointitilin käyttöönotossa.

Liittymistä tukeneet tekijät: Oman organisaation vahva strateginen tuki, omien sähköisten palveluiden tuotantologiikan yhdenmukaisuus KaPA-hankkeiden hyvä tuki ja asenne sekä prosessien sujuvuus alusta asti.

Liittymisen haasteet: KaPA:n etenemisen kokonaisvaltaisen ja konkreettisen road mapin puuttuminen aiheuttaa päällekkäisten tuotosta riskin, liittymisen tuen hakeminen oli työlästä.

Esimerkki liittymisestä: Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) – Parempaa ja turvallisempaa tiedonvälitystä asiakkaille

Lähtökohta ja tavoite: HSY:n palveluväyliintä viedään väylään vesimittaritietoja. Samalla ajankohtaiseksi on tullut vahvan tunnistamisen ratkaisu vesitietojen lukemiseksi. Yleisesti KaPA-ohjelma on HSY:n puolella tunnistettu erittäin kiinnostavaksi ja tärkeäksi toteutukseksi, johon ollaan myöhemmin viemässä lisää rekisteritietoja. Palveluarkkitehtuurin uskotaan tuovan lisää yhdenmukaisuutta ja parantavan tiedonvälitystä asiakkaille.

Toteutus ja tilanne: Palveluväylän testaus on tehty ja saatu toimimaan testiympäristössä. Tuotantoon ollaan siirtymässä marraskuussa. Liityntää tehdään monitoimittajatilauksena ja osin tästäkin johtuen prosessi on näyttäytynyt HSY:lle melko kevyenä. Toteutuksessa ollaan edetty aikataulun mukaisesti, joskin tämä on ollut myös alun alkaenkin hyvin joustava. Aikataulua on rajoittanut lähinnä saatu käyttöönoton rahoitustuki, jonka myötä toteutus tulee olla vuoden 2016 puolella.

Liittymistä tukeneet tekijät: Hyvä tekninen dokumentaatio, käyttöönoton tuen rahoitus, Kunta-KaPA:n neuvonta ja tuki, hyvät palvelutoimittajat.

Liittymisen haasteet: Rajoitetut resurssit, prosessin ohjauksen kehitystarpeet (esim. epäselvyyksiä siitä, mistä tietoa Väestörekisterikeskuksella pitäisi mihinkin asiaan pyytää).

Esimerkki liittymisestä: Lupapiste.fi (palveluntuottajana Solita Oy, käyttäjäorganisaatioita yli 200, lähinnä kuntia) – Paperisekamelska on riski hidastaa suurten organisaatioiden liittymäprosesseja

Lähtökohta ja tavoite: KaPA-ohjelmaa on kokonaisuutena seurattu tiiviisti. Tällä hetkellä toteutetaan liittymää tunnistamiseen ja palvelutietovaranto on julkaistu ensimmäisten pilottien joukossa joulukuussa 2015. Palvelutietovarannon pilottiin käynnistäjänä toimi Mikkelin kaupunki ja tällöin päätettiin samalla toteuttaa liittymä kaikkien osalta. Tunnistamisen osalta muun muassa liittymisen suhteellinen yksinkertaisuus vaikutti päätöksen tehdä käyttöönotto aikaisessa vaiheessa, hyötynä nähdään myös esim. sopimusten keskitetty hallinta. Yhtenä hyötynä odotetaan myös palvelun löydettävyyden paranemista.

Toteutus ja tilanne: Palvelutietovarannon tiedot on julkaistu jo viime vuonna, käytännössä liittymää ei vielä ollut eli työ sisälsi kuvausten lähettämisen. Tunnistamisen osalta liittymä on käynnissä.

Liittymistä tukeneet tekijät: Tunnistamisessa selkeät tavoitteet, hyvä ohjeistus projektipäälliköltä ja realistinen aikataulu. Palvelutietovarannossa selkeät ohjeet ja pieni työllistävyys.

Liittymisen haasteet: Palveluntuottaja ei voi esim. hakea tukea asiakkaidensa puolesta, sillä se ei ole julkishallinnon organisaatio. Tietojenkäytösopimusten kierrättäminen kaikilla asiakkailta myös mahdollinen riski.

4. Johtopäätelmät ja suositukset

Tähän lukuun on koottu keskeisimmät johtopäätelmät ja suositukset.

Johtopäätökset

- Ohjelma etenee pääasiassa aikataulussa teknisten ratkaisujen suhteen – käyttöönotto huolella.**
Ohjelma on tehnyt paljon töitä asetetuissa aikatauluissa pysyäkseen. Vaikka kuluneen vuoden aikana muutamista aikatauluista on jouduttu lipsumaan, on aikataulun kokonaistilanne vielä hyvä. Aikataulussa pysyminen tuo ohjelmalle uskottavuutta. Prosessin etenemisen näkökulma ei kuitenkaan kerro totuutta saavutettavista tuloksista ja vaikutuksista koska ohjelma onnistuu vain liittyvien tietovarantojen ja näiden sekä palveluiden käyttöönottojen myötä. Käyttöönottojen viivästyminen onkin ohjelman suurin riski.
- KaPA-laki tukee tietovarantojen yhteen liittämistä ja sähköisten palveluiden käyttöönottoa, mutta ei yksin ratkaise tähän liittyviä haasteita.**
Lain hyväksyminen tuo työlle uskottavuutta. Käyttöönotot eivät kuitenkaan tapahdu automaattisesti, vaan työ lain toimeenpanemiseksi eli markkinointi ja organisaatiokohtainen tuki tarvitsevat varattua enemmän resursseja. KaPA on edelleen suurelle osalle käyttöönottajista liian tuntematon.
- Laaja-alaisen ohjelman viestintä on onnistunut poikkeuksellisen hyvin, vaikka se ei vielä tavoita kaikkia tarpeellisia ryhmiä.**
Valtionhallinnossa KaPA on jo pääosin vähintään jossain määrin tunnettu, kuntasektorilla kaitavaan edelleen paljon lisää tietoa. Kesällä hyväksytty KaPA-laki tuo uskottavuutta palveluille. Se ei kuitenkaan yksin riitä liittymisen perusteeksi, kun palveluista saavutettavissa oleva hyöty ei ole isolle osalle käyttöönottajista selvää.
- Kunta-KaPA:lle asetetuista tavoitteista täyttyvät muut paitsi toteutuneet palveluväyläintegraatiot.** Näissä on jääty selvästi suunnitellusta tasosta. Laki velvoittaa kuntia käyttöönottoon, mutta kuntien tietoisuus esimerkiksi palvelutietovarannosta ja siihen liittyvästä rahoitusmahdollisuudesta on vielä melko vähäistä.
- KaPA:an liittymisen edellytyksenä on organisaation johdon sitoutuminen ja motivaatio yhteisten sähköisten palveluiden kehittämiseksi.**
Organisaatioiden tulee tunnistaa liittynnystä saavutettavissa olevat hyödyt. Koska hyödyt eivät ole usein laskettavissa taloudellisesti eikä liittyneissä organisaatioissa ole tyypillisesti edes seurattu kuluja tai laskettu realistisia taloudellisia hyötyjä, täytyy motivaatio määrittää muutoin. Siksi johdon sitoutumista tarvitaan tavoitteiden asettamiseksi resursoinnin varmistamiseksi.

Suosituksset

1. Hankkeet keskittyvät liaksi operatiiviseen suunnitelman mukaiseen suorittamiseen strategisen vaikuttavuuden sijaan.

Hankkeet ovat pystyneet toteuttamaan toteutussuunnitelmiaan pääasiassa hyvin. Hankemainen toteutus korostuu kuitenkin tavoiteltavien vaikutuksien kustannuksella. Suurimmiksi riskeiksi nostetaan tekniset ongelmat, vaikka aidot haasteet ovat tietovarantojen ja näitä hyödyntävien palveluiden liittämässä. Mallikkaasti suoritetuista hankkeista aiheutuu vain suuria kuluja, jos näille ei saada suunnitellussa aikataulussa liityntöjä joita tarvitaan uskottavuuden ja laajojen käyttäjämäärien saavuttamiseksi.

2. Hankkeiden tulee priorisoida volyymiltään isojen liittymisten systemaattista liittymistä KaPA:an sen uskottavuuden säilyttämiseksi.

Keskeiset isot tietovarantojen ja palveluiden tarjoajat ovat jo jossain määrin toteuttaneet liityntöjä KaPA:an. Tämä on kuitenkin vasta pieni alku kattavan palvelukokonaisuuden varmistamiseksi.

3. Ohjelman tulee jo nyt varautua ja resursoida ohjelmakauden jälkeisten liittymisten tukemiseen riittävästi.

Jo tässä vaiheessa on selvää, että hankkeisiin liittymisten määrät eivät tule saavuttamaan tarvittavia tietovarantoja eikä tietojen hyödyntäjäorganisaatioita. Siksi on erittäin tärkeää varautua ohjelmakauden jälkeiseen riittävään liittymisten tukeen.

4. Erityisesti kuntien tukea tulee tiivistää ja suunnitella ohjelmakauden jälkeisen tuen organisointi.

Tämä tarkoittaa muun muassa rahoituksen jatkamista ja Kuntaliiton ja Väestörekisterikeskuksen yhteistyötä tiivistämistä käyttöönotoissa. Kunnat tarvitsevat tukea erityisesti palveluväylän integraatioissa sekä palvelutietovarannon ja tunnistamisen käyttöönotoissa. Kunnille myönnettävässä rahoituksessa tulee huomioida, että KaPA:ssa ei ole v. 2017 jälkeen enää hankehenkilöstöä tarkistamassa loppuraportointia ja tekemässä maksatuksia. Luontevin ratkaisu olisi siirtää rahoituksen hallinnointi Väestörekisterikeskukselle ohjelman päättyessä.

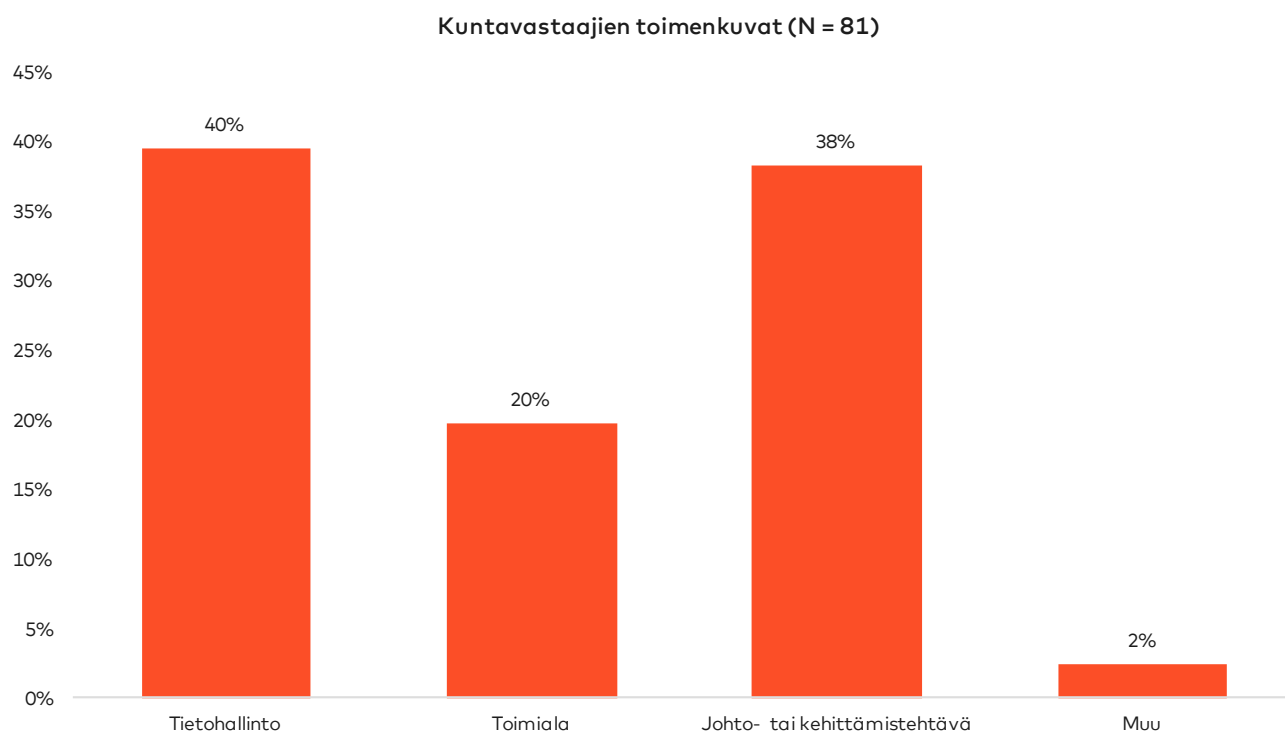
5. Liittymisten suunnittelua tulee vahvistaa valtiovarainministeriön / Väestörekisterikeskuksen keskusteluilla ja systemaattisella mallilla.

Prosessi, jossa julkisilta organisaatioilta pyydetään liittymisen road mapia, ei riitä. Kaikki organisaatiot tuskin tuottava tätä ja valtaosan laatu ei voi riittää, koska iso osa liittymään veloitetuista organisaatioista ei edes tunne ohjelmaa ja sen palveluiden mahdollisuuksia. Siksi ohjelman tulisi valita kriittisimmät organisaatiot ja käydä kahden väliset sparraavat keskustelut näiden kanssa. Esim. kuntien keskusteluihin voitaisiin luoda systemaattisia useita kuntia osallistavia ja sitouttavia malleja. Yhdensuuntainen tiedonjakaminen ei tässä riitä.

6. Keskeisten organisaatioiden johdon sitoutumista tulee vahvistaa.

Ohjelmaan liittymien tiedon hyödyntäjän tai/ja käyttäjän asemassa vaatii vahvaa johdon tukea. Ohjelman on edelleen hyvin tärkeää käydä strategisia keskusteluja keskeisten virastojen ja suurimpien kaupunkien johdon kanssa sitoutumisen varmistamiseksi. Ilman johdon sitoutumista ja motivaatiota organisaatiot eivät aikatauluta ja resursoi liittymisiin riittävästi.

Liite 1. Taustatietoja kuntien kyselyyn vastanneiden toimenkuvasta.



Liite 2

Arviointiraporttia varten syksyllä 2016 haastatellut henkilöt:

1. Ala-Harja, Marjukka (valtiovarainministeriö)
2. Alm, Sari (Lahden kaupunki)
3. Byman, Sari (ELY-keskus)
4. Cybercom Finland (Timo Laaksonen)
5. Forss, Mikael (Kela)
6. Hanhinen, Osmo (Digia Oy)
7. Heikura, Markku (Vero)
8. Heinonen, Harri, (Helsingin seudun ympäristöpalvelut)
9. Hiltunen, Matti (Väestörekisterikeskus)
10. Häkkä, Tiina (Tieto)
11. Hänninen, Heli (Mikkelin kaupunki)
12. Juhala, Ilkka (Trafí)
13. Junnonen, Timo (Patentti- ja rekisterihallitus)
14. Kallela, Jari (valtiovarainministeriö)
15. Karjalainen, Anna-Maija (valtiovarainministeriö)
16. Kartano, Pauli (valtiovarainministeriö)
17. Konttaniemi, Eero (Väestörekisterikeskus)
18. Korhonen, Maritta (sosiaali- ja terveystministeriö)
19. Koskinen, Mika (Fujitsu)
20. Kouhia, Tuomo (Valtori)
21. Mattila, Ilkka (Solita Oy)
22. Miskala, Kari (Helsingin kaupunki)
23. Mäkinen, Kimmo (valtiovarainministeriö)
24. Mäntynen, Sirpa (Kouvolan kaupunki)
25. Nikkilä, Maria (valtiovarainministeriö)
26. Ohvo, Petteri (työ- ja elinkeinoministeriö)
27. Ollikainen, Risto (Väestörekisterikeskus)
28. Partala, Riitta (Väestörekisterikeskus)
29. Peltola, Ville (Teknologiateollisuus)
30. Pitkänen, Mikko (Patentti- ja rekisterihallitus)
31. Pynnönen, Lasse (Valtori)
32. Rantanen, Heidi-Maaria (Trafí)
33. Reijonen, Tapani (Pohjois-Karjalan tietotekniikkakeskus)
34. Ruuskanen, Jani (Väestörekisterikeskus)
35. Saarikoski, Antti (Maanmittauslaitos)
36. Sundell Stefan (Väestörekisterikeskus)
37. Toikka, Maaria (Trafí)
38. Viskari, Janne (Väestörekisterikeskus)
39. Vähä-Erkkilä, Ari (Kela)

owalg^{||}group