



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelma (KaPA) 2014–2017

## Loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 7/2018



Julkisen hallinnon ICT

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF: 978-952-251-933-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	26.3.2018
<b>Tekijät</b>	Kirsi Pispä	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) 2014–2017 loppuraportti	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2018	
<b>Diaari/hankenumero</b>	VM140:03/2013	<b>Teema</b> Julkisen hallinnon ICT
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-933-7	<b>ISSN PDF</b> 1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7</a>	
<b>Sivumäärä</b>	53	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	julkinen hallinto, sähköinen asiointi, sähköinen tunnistaminen, sähköiset palvelut, tiedonsiirto, tietojärjestelmät, tietovarannot, verkkopalvelut	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>ICT2015-työryhmä ehdotti vuonna 2013 kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamista. Sen perusteltiin helpottavan organisaatorajoja ylittävien palveluiden luomista, vähentävän päällekkäistä työtä sekä parantavan asiakaspalvelua. Valtiovarainministeriö asetti kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman (KaPA) toimikaudelle 9.6.2014–31.12.2017. KaPAn toteutuksesta vastasi Väestörekisterikeskus. Lisäksi Suomen Kuntaliiton KuntaKaPA-projektitoimisto tuki ohjelman tavoitteiden toteutumista kuntasektorilla.</p> <p>KaPA toteutti julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria rakentamalla sähköisen asioinnin Suomi.fi-palveluita. Näiden käyttöönottoa tukee laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016), joka astui voimaan 15.7.2016.</p> <p>Ohjelmassa saavutettiin sille asetetut keskeiset tulokset suunnitellusti, aikataulussa sekä alle alkuperäisen budjetin. Ulkoisen arvioinnin mukaan KaPA on poikkeuksellinen ja ensimmäinen kansallisesti yhteisten tukipalveluiden kehittämisohjelma, jonka tarkoituksena on myös muuttaa valtio- ja kuntatoimijoiden ajattelua ja asiakaslähtöisyyttä. Valtion ja kuntasektorin yhteistyö on todettu toteutuneen ohjelmassa erittäin toimivana.</p> <p>Ohjelmakauden jälkeisistä jatkotoimista on sovittu osana Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämissuunnitelmaa (SUOJA) toteuttamissuunnitelmaa ja jatkokehittämisen tiekarttaa v. 2018–2019.</p>	
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö	
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	26.3.2018	
<b>Författare</b>	Kirsi Pispa		
<b>Publikationens titel</b>	Programmet för genomförande av en nationell servicearkitektur (KaPA) 2014–2017 slutrapport		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 7/2018		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VM140:03/2013	<b>Tema</b>	Offentliga förvaltningens ICT
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-933-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7</a>		
<b>Sidantal</b>	53	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	offentlig förvaltning, elektronisk kommunikation, elektronisk autentisering, e-tjänster, dataöverföring, datasystem, datalager, webbtjänster		
<b>Referat</b>	<p>Arbetsgruppen ICT2015 föreslog 2013 att en nationell servicestruktur skulle byggas upp. Det motiverades med att den skulle underlätta skapandet av tjänster över organisationsgränserna, minska överlappande arbete och förbättra kundservicen. Finansministeriet tillsatte programmet för genomförande av en nationell servicearkitektur (KaPA) för verksamhetsperioden 9.6.2014–31.12.2017. Befolkningsregistercentralen ansvarade för genomförandet av KaPA. Dessutom stödde Finlands Kommunförbunds projektbyrå Kommun-KaPA uppfyllandet av målen i kommunsektorn.</p> <p>KaPA förverkligade en gemensam övergripande arkitektur för den offentliga förvaltningen genom att bygga upp e-tjänsterna på Suomi.fi. Införandet av dem stöds av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016), som trädde i kraft den 15 juli 2016.</p> <p>Programmet uppnådde centrala resultat som planerat, inom tidtabellen och under den ursprungliga budgeten. Enligt en extern bedömning är KaPA ovanligt och det första nationella utvecklingsprogrammet för gemensamma stödtjänster, vars syfte också är att förändra de statliga och kommunala aktörernas tänkesätt och kundorientering. Samarbetet mellan staten och kommunsektorn har konstaterats fungera mycket väl i programmet.</p> <p>Fortsatta åtgärder efter programperioden har avtalats som en del av genomförandeplanen för projektet med att vidareutveckla Suomi.fi-tjänsterna (SUOJA) och färdplanen för fortsatt utveckling 2018–2019.</p>		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	26.3.2018	
<b>Authors</b>	Kirsi Pispä		
<b>Title of publication</b>	National Service Architecture Programme (KaPa) 2014–2017 Final report		
<b>Series and publication number</b>	Ministry of Finance publications 7/2018		
<b>Register number</b>	VM140:03/2013	<b>Subject</b>	Public Sector ICT
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-933-7	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-9714
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-933-7</a>		
<b>Pages</b>	53	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	public administration, e-transaction services, electronic identification, e-services, data transmission, information systems, data resources, online services		
<b>Abstract</b>	<p>In 2013, the ICT2015 working group proposed the construction of a national service architecture. According to the group, the architecture would help introduce services across organisational boundaries, reduce overlapping work and improve customer service. The Ministry of Finance set up a National Service Architecture Programme (KaPa) for the period 9 June 2014 – 31 December 2017. The Population Register Centre was responsible for the implementation of the programme. In addition, the achievement of the programme's goals in the local government sector was supported by the KuntaKaPa project office of the Association of Finnish Local and Regional Authorities.</p> <p>KaPa contributed to the joint overall architecture for public administration by building Suomi.fi e-services. The deployment of the services is supported by the Act on Common Administrative E-Service Support Services (571/2016), which entered into force on 15 July 2016.</p> <p>The programme achieved the key results set for it as planned and according to schedule, with costs under the original budget. According to an external evaluation, KaPa is an exceptional programme and the first introduced for developing common support services at the national level. Another goal of the programme is to change the approach of central and local government operators and customer-mindedness. The cooperation between the central and local government sector in the programme has been found to be very effective.</p> <p>Measures following the programme period have been agreed as part of the plan for implementing a further project for developing the Suomi.fi services (SUOJA project) and of the roadmap for further development for 2018–2019.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		



Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2018

# Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) 2014–2017

Loppuraportti





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Tiivistelmä</b> .....	9
<b>2</b>	<b>Ohjelman käynnistäminen</b> .....	11
2.1	Taustaa.....	11
2.2	Asettaminen.....	12
2.3	Ohjelmakokonaisuudessa asetetut ryhmät .....	13
<b>3</b>	<b>Ohjelman toteutus</b> .....	14
3.1	Ohjelman hallintamalli ja raportointi-menettely.....	14
3.2	Riskien hallinta.....	16
3.3	Kokonaisarkkitehtuurinmukaisuus.....	17
3.4	Lainsäädännön kehittäminen .....	19
3.5	Viestintä ja markkinointi.....	22
<b>4</b>	<b>Ohjelmataason tavoitteet ja tulokset</b> .....	23
4.1	Ohjelman tavoitteet ja mittarit.....	23
4.2	Ohjelmataason tavoitteiden toteuma.....	25
4.3	Vaikuttavuus.....	27
<b>5</b>	<b>Hanketaso tavoitteet ja tulokset</b> .....	29
5.1	Palvelunäkymät-hanke.....	32
5.2	Palveluväylä-hanke.....	35
5.3	Roolit ja valtuudet -hanke.....	37
5.4	Sähköinen tunnistusmalli -hanke.....	39
5.5	Suomi.fi -lanseerausprojekti.....	40
<b>6</b>	<b>Ohjelman budjetti ja toteutuneet kustannukset</b> .....	43
6.1	Ohjelman aikana myönnettyt avustukset .....	44
<b>7</b>	<b>Ohjelman toteutuksen arviointi</b> .....	46
7.1	Ohjelman organisoinnin onnistuminen .....	46
7.2	Ohjelman riippumaton arviointi .....	47
<b>8</b>	<b>Suosituksat ja jatkotoimenpiteet</b> .....	49
8.1	Ulkoisen arvioinnin suositukset.....	49
8.2	Palvelukehittäjien ja sidosryhmien suositukset.....	50
8.3	Avustusprosessiin liittyvät suositukset .....	52
8.4	Ohjelmakauden jälkeiset toimenpiteet.....	53



# 1 Tiivistelmä

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ICT 2015 työryhmä ehdotti raportissaan tammi-kuussa 2013 kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamista. Perusteluina todettiin palveluarkkitehtuurin edesauttavan organisaatorajoja ylittävien palveluiden luomista nykyistä helpommin, päällekkäisen työn välttäminen, sekä asiakaspalvelun parantaminen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi päätöksessään 19.11.2013, että hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asettaa kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman ja sille poikkihallinnollisen ohjausryhmän.

Valtiovarainministeriö asetti 18.6.2014 kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman (KaPA-ohjelma) toimikaudelle 9.6.2014–31.12.2017. Ohjelman operatiivisesta toteutuksesta on vastannut Väestörekisterikeskus, jonka lisäksi Suomen Kuntaliitto Ry:n perustama KuntaKaPA-projektitoimisto on tukenut ja edesauttaa kansallisen palveluarkkitehtuurin tavoitteiden toteutumista kuntasektorilla.

KaPA-ohjelma on toteuttanut julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria rakentamalla sähköisen asioinnin tukipalveluita Suomi.fi-palveluiden muodossa. Koko julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelujen tuotannon järjestämisen kannalta pidettiin tarkoituksenmukaisena luoda lainsäädännölliset perusteet ja mahdollisuudet sille, että valtion järjestämisvastuulla olevia yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja tuotetaan ehdotetussa laissa säädettävissä rajoissa myös muille tahoille kuten kunnille, välilliselle julkishallinnolle sekä osin myös yksityiselle sektorille. Eduskunta hyväksyi lain hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) 15.7.2016.

Ohjelmassa saavutettiin sille asetetut keskeiset tulokset suunnitellusti, aikataulussa, sekä alle alkuperäisen budjetin. Ohjelmasta valmistui asetuspäätöksen mukaisesti seuraavat palvelut:

- Suomi.fi-palveluväylä organisaatioiden väliseen tiedonsiirtoon,
- Suomi.fi-tunnistus eli kansallinen sähköinen tunnistusmalli,

- Suomi.fi-valtuudet, eli kansalliset ratkaisut yritysten, muiden organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan
- Suomi.fi-palvelutietovaranto osana Suomi.fi-verkkopalvelua, eli kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelukanavat (palvelunäkymät)

Muut ohjelmaan läheisesti liittyneet ja ohjelmassa rahoitetut Suomi.fi-palvelut ovat

- Suomi.fi-kartat, jonka kehittämisestä on vastannut Maanmittauslaitos,
- Suomi.fi-maksut, jonka kehittämisestä on vastannut Valtionkonttori, sekä
- Suomi.fi-viestit, jonka kehittämisestä ovat vastanneet Valtori ja Väestörekisterikeskus.

Ohjelman päättyessä kaikki edellä mainitut palvelut ovat saatavilla Suomi.fi-verkkopalvelussa.

Ulkoisen arvioinnin mukaan KaPA on poikkeuksellinen ja ensimmäinen kansallisesti yhteisten tukipalveluiden kehittämisohjelma, jonka tarkoituksena on myös muuttaa yksittäisten valtio- ja kuntatoimijoiden ajattelua ja asiakaslähtöisyyttä. Valtion ja kuntasektorin yhteistoiminta on todettu ohjelmassa toteutuneen erittäin toimivana.

Ohjelmassa on luotu keskeiset sähköisen asioinnin tukipalvelut, mistä digitalisaation kehitys etenee kohti julkisen hallinnon yhtenäisen digitaalisen palvelualustan mallia. Ohjelmakauden jälkeisistä jatkotoimista on sovittu osana Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämissuunnitelmaa (SUOJA) toteuttamissuunnitelmaa ja jatkokehittämisen tiekarttaa v. 2018–2019.

## 2 Ohjelman käynnistäminen

### 2.1 Taustaa

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ICT 2015 työryhmä ehdotti raportissaan tammikuussa 2013 kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamista. Perusteluina todettiin palveluarkkitehtuurin edesauttavan organisaatorajoja ylittävien palveluiden luomista nykyistä helpommin, päällekkäisen työn välttäminen, sekä asiakaspalvelun parantaminen.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013 talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi sisältää linjauksen (2.11), jonka mukaan ”Toteutetaan viipymättä kansallinen sähköinen palveluväylä ja sähköinen tunnistautumisen kustannustehokkaasti sekä Viron yhteistyömahdollisuudet täysimääräisesti hyödyntäen”.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi päätöksessään 19.11.2013, että hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi valtiovarainministeriö asettaa kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman ja sille poikkihallinnollisen ohjausryhmän. Ministerivaliokunta puolsi lisäksi, että kansallisen palveluarkkitehtuurin kokonaisuuteen sisältyvät seuraavat osat:

- kansallinen palveluväylä (tiedonvälityskerros),
- kansallinen sähköinen tunnistusmalli,
- kansalliset ratkaisut yritysten, muiden organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan,
- kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelukanavat (palvelunäkymät),
- ohjelman toimeenpanon ja toteutettavien kokonaisuuksien jatkuvan ylläpidon ja valvonnan edellyttämät ohjaus- ja hallintamallit

## 2.2 Asettaminen

Valtiovarainministeriö asetti 18.6.2014 Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelman (KaPA-ohjelma) toimikaudelle 9.6.2014–31.12.2017.

Ohjelman tehtävänä on luoda kansallinen sähköisten palvelujen infrastruktuuri, johon sisältyvät seuraavat osat ja niiden toteutusperiaatteet:

1. Kansallinen palveluväylä, joka toteutetaan Viron X-road ratkaisua hyödyntäen avoimilla rajapinnoilla ja avoimella ohjelmakoodilla, ja jonka käyttöön julkinen hallinto veloitetaan ja jota tuetaan suunniteltavan siirtymäaikataulun puitteissa
2. Tietovarantojen kytkeminen osaksi palveluarkkitehtuuria ja niiden yhteentoimivuuden varmistaminen
3. Kansallinen sähköinen tunnistusmalli, jossa sähköisesti todennettu henkilöllisyys tuotetaan valtion ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä
4. Kansalliset ratkaisut yritysten, muiden organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan
5. Kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelunäkymät, jotka kokoavat tunnistautuneelle käyttäjälle häntä koskevat julkisen hallinnon palvelut ja tietoaaineistot, mm. omat rekisteritiedot ja niihin liittyvät palvelut omien asiointi- ja tietotarpeiden mukaan.
6. Huolehtia tarvittavien lainsäädäntötoimien valmistelusta
7. Ohjelman toimeenpanon ja toteutettavien kokonaisuuksien jatkuvan ylläpidon ja valvonnan edellyttämät ohjaus- ja hallintamallit

## 2.3 Ohjelmakokonaisuudessa asetetut ryhmät

Ohjelman aikana asetettiin seuraavat ryhmät:

**Taulukko 1. Ohjelmassa asetetut ryhmät**

Ryhmä	Toimiaika
Kansallisen tunnistusratkaisun valmistelutyöryhmä	22.5.2014–1.12.2014
Kansallisen palveluväylän toteuttamishanke	21.10.2014–31.12.2017
Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman rooli- ja valtuushanke	25.5.2015–31.12.2017
Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman Palvelunäkymät-hanke	24.9.2014–31.12.2017
Kansallisen tunnistusratkaisun toteuttamishanke	1.3.2015–31.12.2017
Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman lainsäädäntötyöryhmä	14.4.2015–31.12.2016
Kansallisen palveluarkkitehtuurin Suomi.fi-kokonaisuuden identiteettiprojekti	1.6.2016–31.12.2016
Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelman Suomi.fi-lanseerausprojekti	1.2.2017–31.12.2017

Valtiovarainministeriö määräsi päätöksellään 2.7.2014 VM/1390/02.02.03.09/2014 Väestörekisterikeskuksen tuottamaan ja kehittämään Valtioneuvoston asetuksen valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (132/2014) mukaisesti palveluita osana kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämistyötä. Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti Väestörekisterikeskukseen on vuoden 2017 alusta perustettu Digitaaliset palvelut -yksikkö.

Valtiovarainministeriö määräsi päätöksellään 17.3.2015 VM/502/02.02.03.09/2015 Suomen Kuntaliitto Ry:n perustamaan KuKaPa – KuntaKaPA-projektitoimiston kansallisen palveluarkkitehtuurin työn tukemiseen ohjelmakauden ajaksi. KuntaKaPA-toimiston tehtävänä on ollut tukea ja edesauttaa kansallisen palveluarkkitehtuurin tavoitteiden toteutumista kuntasektorilla ja edistää kuntaorganisaatioiden mahdollisuuksia hyötyä palveluarkkitehtuurityössä kehitettävistä komponenteista. Projektitoimiston tehtävänä on ollut erityisesti tunnistaa ja kuvata käyttötapaukset, joilla palveluarkkitehtuurilla pystytään tuottamaan kunnille ja sitä kautta kansalaisille hyötyjä (kustannussäästöt, toiminnan tehostuminen, yhtenäisempi arkkitehtuuri).

## 3 Ohjelman toteutus

### 3.1 Ohjelman hallintamalli ja raportointi-menettely

KaPA-ohjelman ohjauksesta vastasi valtiovarainministeriö, joka asetti ohjelmalle strategisen johtoryhmän sekä ohjelmaryhmän. Ohjelmapäällikkö vastasi ohjelman toteutuksen johtamisesta sille asetettujen tavoitteiden, aikataulujen ja resurssien puitteissa, sekä toimi strategisen johtoryhmän ja ohjelmaryhmän pääsihteerinä. Ohjelmatoimiston muodostivat KaPA-ohjelman ohjelmapäällikkö, hankkeiden kehittämispäälliköt ja kaksi ohjelma-assistenttia. Ohjelmatyötä tukivat myös viestinnästä vastaava ohjelmakoordinaattori ja juristi. Ohjelmatoimisto valmisteli ohjelmaryhmän ja strategisen johtoryhmän kokoukset. Hankkeiden operatiivisesta toteutuksesta vastasi Väestörekisterikeskus.

Strategisen johtoryhmän toimi ohjelman omistajana tehtävinään:

- ohjelman tavoitteiden ja aikataulujen hyväksymisen,
- edustamiensa tahojen sitoutumisen varmistamisen ohjelman tavoitteisiin ja ohjelman tehtävien toimeenpanoon liittyen,
- mahdollisten linjaus- ja päätösesitysten käsitteleminen ja puoltaminen ministerivaliokunnille tai valtioneuvostolle, sekä
- KaPA-ohjelman etenemisen seuranta.

Ohjelman aikana strateginen johtoryhmä kokoontui 14 kertaa. Ryhmän kokoonpano on esitetty Hankeikkunassa.

Ohjelmaryhmän tehtäviä olivat:

- ohjelman tavoitteiden, vision ja aikataulun tarkentaminen, toteuttamisohjelman etenemisen ohjaaminen ja valvominen sovittujen tavoitteiden mukaiseksi,



- ohjelman toimintamallin, ohjelmasuunnitelman, ja viestintäsuunnitelman sekä niihin sisältyvien strategisten linjauksien ja suunnitelmien muutosten hyväksyminen,
- ohjelmaan kuuluvien hankkeiden tavoitteiden ja hankesuunnitelmien päälinjojen ja niiden muutosten hyväksyminen,
- valtiovarainministeriön tukeminen vaadittavien hallinnollisten päätösten ja linjausten tekemisessä, mahdollisten linjaus- ja päätösesitysten valmisteleminen ministerivaliokunnille tai valtioneuvostolle,
- sekä palveluarkkitehtuurin ja siihen kuuluvien kokonaisuuksien jatkokehittämisehdotusten sekä jatkuvan ylläpidon ohjaus- ja hallintamalliehdotusten käsitteleminen.

Ohjelman aikana ohjelmaryhmä kokoontui 44 kertaa. Ryhmän kokoonpano on esitetty Hankeikkunassa.

Ohjelman käytännön toteuttamisesta vastasi Väestörekisterikeskuksen Palveluarkkitehtuuri-yksikkö, joka muuttui vuoden 2017 alusta Digitaaliset palvelut -yksiköksi. Hanketasolla hankkeita toteuttivat Väestörekisterikeskuksen hankepäälliköt, jotka vastasivat projekti-ryhmien ohjaamisesta. Valtiovarainministeriön kehittämispäälliköt toimivat hankkeiden omistajina ja ohjaajina, hankekohtaisten ohjausryhmien puheenjohtajina. Hankkeiden ohjausryhmät valmistelivat ja puolsivat asioita ohjelmaryhmän käsiteltäväksi, ohjausryhmät kokoontuivat noin 1-2 kuukauden välein. Väestörekisterikeskuksen edustaja raportoi Digitaaliset palvelut –yksikön toimintavastuulle kuuluvien kokonaisuuksien etenemisestä ohjelmaryhmän kokouksissa.

Hankkeiden ohjausryhmät kokoontuivat kuukauden – kahden kuukauden välein. Ryhmien kokoonpanot on esitetty Hankeikkunassa.

Suomen Kuntaliitto Ry:n alaisen KuntaKaPA-projektitoimiston keskeisiä tehtäviä olivat tuki kuntaorganisaatioille palveluiden käyttöönottoihin liittyen, palveluiden käyttöönottoa tukevien rajapintojen toteutusten varmistaminen, kuntasektorin toimijoiden välisen yhteistyön ja hyvien käytäntöjen levittämisen edistäminen, sekä tietoisuuden levittäminen KaPA-ohjelmasta kuntasektorille. Projektitoimiston edustaja raportoi KuntaKaPA-hankekokonaisuuden etenemisestä ohjelmaryhmän kokouksissa. KuntaKaPA-projektin toimintamalli ja tulokset on esitetty Hankeikkunassa.

## 3.2 Riskien hallinta

Riskejä on hallittu osana ohjelman riskienhallinnan kokonaisuutta määrittelemällä hankekohtaisia ja yhteisiä riskejä sekä pisteyttämällä niiden kriittisyyttä riskien vaikuttavuuden ja toteutumistodennäköisyyden mukaan sekä määrittämällä riskien hallinnan toimenpiteet. Riskien tilannetta ja tehtyjä toimenpiteitä on käyty ohjausryhmän ja ohjelmaryhmän kokouksissa kuukausittain läpi.

Ohjelmatason riskeistä toteutuivat seuraavat:

- KaPAN jatkuvaan palveluun liittyvien kehitettävien palveluiden eteneminen: Viestinvälitysratkaisun eteneminen. Ohjelmaan läheisesti liittyvää Viestit-palvelua seurattiin ohjelmaryhmässä sen toteutuksen merkittävän viivästymisen vuoksi. Tehdyistä tehostamistoimenpiteistä ja resurssien lisäämisestä huolimatta tämä riski toteutui, ja palvelu valmistui noin 2 vuotta alkuperäistä tavoitetta myöhemmin, vasta kun palvelun kehittämisvastuu oli siirretty Valtorilta Väestörekisterikeskukselle. Mobiilisovelluksen valmistuminen siirtyi ohjelmakauden jälkeiseen vaiheeseen vuodelle 2018.
- Suomi.fi-palveluiden (ent. KaPA-palveluiden) tuotantokäytön järjestelyt. Riski toteutui Valtorin tuotantoympäristöjen valmistumisten aikataulujen osalta. Viestit-palvelun kehitystyö ja pääosa tuotantoversioon liittyvistä töistä siirrettiin Valtorin 2016 aloittaman toteutuksen osalta osaksi Palvelunäkymät-hanketta vuoden 2017 alussa. Väestörekisterikeskus on vastannut Viestit-palvelu kehittämisestä ja tuottamisesta 1.11.2017 alkaen. Viestit-palvelun tuotantoympäristön ja mobiilisovelluksen valmistumisen viivästymisen lisäksi palveluväylän liityntäpalvelun tuotteistumalli aiheutti useille integraatiohankkeille merkittävää viivästymää ohjelmakauden aikana. Viivästymillä oli myös vaikutusta hankkeille myönnettyjen avustusten käyttömahdollisuuksiin. Ohjelman loppuun mennessä Valtori on kehittänyt liityntäpalvelinten tuotteistusta asiakaslähtoisemmäksi, sekä tehostanut toimitusten aikatauluttamiseen liittyvää viestintää Väestörekisterikeskuksen kanssa.
- Jatkuvan palvelun rahoitus. Tunnistamistahtumien määrän kasvun ennustetta on tarkennettu ohjelman aikana, ja ennuste kustannuksista on suurempi kuin mihin alun perin varauduttiin. Lisäksi lain mukaan verkkomaksamisen kulut maksetaan keskitetysti, mutta siihen liittyviä kustannuksia ei sisälly budjettiin. Ohjelman päättyessä valtiovarainministeriössä ei ollut tehty päätöksiä siitä, miten verkkomaksamisen jatkuvan palvelun kustannukset tullaan kattamaan. Tunnistamisen osalta lisäkustannuksiin on ehdotettu 5 miljoonan euron määrärahaa Väestörekisterikeskukselle vuodesta 2018 alkaen.
- Ohjelmakokonaisuuteen liittyvien projektien seuranta; määrärahat ja toteutus. Ohjelman aikana myönnettiin avustusta yhteensä 293 hankkeelle, joista suurin osa ohjelman viimeisen vuoden aikana. Avustuksiin liittyvien raportointien ja maksatushakemusten käsittelyä ei resursoitu riittävästi, mikä näkyi hakijoille merkittävästi pidentyneinä käsittelyaikoina.

Hankekohtaisista riskeistä on esitetty tarkemmin kohdissa 6.1.–6.5.

### 3.3 Kokonaisarkkitehtuurinmukaisuus

KaPA-ohjelman ohjelmakauden aikana julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin (JHKA) kehittämistä on ohjannut JUHTA:n Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurijaosto (JHKA-jaosto) 28.2.2016 asti ja JUHTA:n Asiantuntijajaosto 16.5.2016 alkaen. Asiantuntijajaosto vastaa julkisen hallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista sekä sen kehittämisestä ja ylläpidosta. KaPA-ohjelmaa ja sen osakokonaisuuksia on esitelty ja käsitelty JUHTA:ssa ja sen jaostoissa syksystä 2013 alkaen.

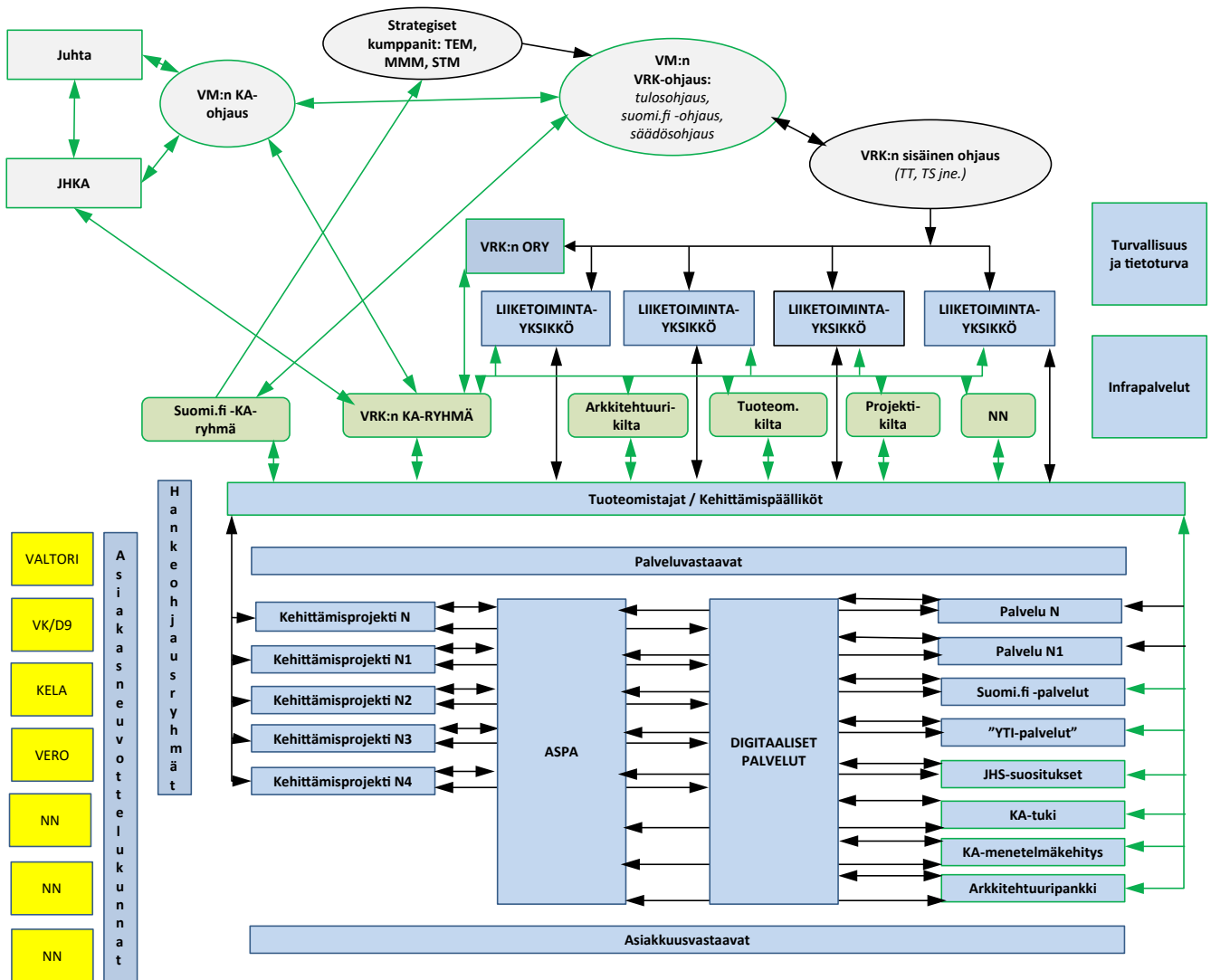
KaPA-ohjelma on toteuttanut julkisen hallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria rakentamalla sähköisen asioinnin tukipalveluita Suomi.fi-palveluiden muodossa. Ohjelmassa on myös laadittu joukko kokonaisarkkitehtuuria täsmentäviä ratkaisuarkkitehtureja. Suomi.fi-palveluista on laadittu ja julkaistu ylätasoinen arkkitehtuurikuvaukset avoimesti saataville julkisen hallinnon toimijoiden yhteiseen kokonaisarkkitehtuurin mallinnus- ja julkaisupalvelu Arkkitehtuuripankkiin ([www.arkkitehtuuripankki.fi](http://www.arkkitehtuuripankki.fi)) osaksi siellä olevaa Julkisen hallinnon yhteisten palveluiden palvelukarttaa.

Arkkitehtuurikuvausten kohderyhmänä ovat Suomi.fi-palveluita käyttönottavat organisaatiot. Kuvausten tarkoitus on kertoa ja auttaa ymmärtämään, mistä Suomi.fi-palveluissa on kysymys, miten ne liittyvät toisiinsa ja miten ne otetaan käyttöön ja niihin liitytään. Kuvausten avulla organisaatioiden on myös mahdollista kuvata omien palveluidensa liittymät kansallisiin ratkaisuihin omassa arkkitehtuurityössään.

Ohjelman aikana Väestörekisterikeskus on koordinoanut KaPA-arkkitehtiryhmää, jossa on ollut edustus Väestörekisterikeskuksesta, valtiovarainministeriöstä, ELY-keskuksesta ja Kuntaliitosta. Ryhmän tarkoituksena on ollut tukea KaPA-ohjelman hankkeille antamaa arkkitehtuuri-ohjausta ja varmistaa tavoitteiden ja tekemisen samansuuntaisuus. Tätä tehtävää arkkitehtiryhmä on toteuttanut katselmoimalla arkkitehtuurikuvauksia ja vastaamalla projektien kysymyksiin. Tarvittaessa ryhmä on tehnyt arkkitehtuurilinjauksia joko itse tai päätettäväksi ohjelman ohjausryhmässä. Ryhmä on toiminut myös tiedon tasaajana eri osapuolten välillä. KaPA-arkkitehtiryhmä on kokoontunut keskimäärin kerran kuukaudessa.

Lisäksi Väestörekisterikeskus on vastannut kokonaisarkkitehtuurin mukaisesta toteutuksesta mm. oman arkkitehtuurikiltansa avulla. Arkkitehtuurikilta on keskittynyt ratkaisuarkkitehtuuriin, mm. tietoturvaan ja palveluhallinnan käytänteisiin liittyvien kysymysten osalta, tarkastellut tuotantokelpoisuusvaatimukset, vastannut ulkoisten arkkitehtuurilinjausten hallinnasta, referenssitoteutusten ja rajapintakuvausten hallinnasta, sekä toiminnallisuuden elinkaaren hallinnasta.

Ohjelman loppupuolella on valmisteltu uutta mallia kokonaisarkkitehtuurityön organisoinnista suhteessa valtiovarainministeriön Väestörekisterikeskukseen liittyviin ohjauksmalleihin (tulosohjaus, säädösohjaus, Suomi.fi-palveluiden ohjaus), eri ministeriöiden (TEM, MMM, STM, VM) edustajista muodostuvan Suomi.fi-palveluiden strategisen ohjausryhmän toimintaan liittyen, sekä eri asiakaskohderyhmien ja sidosryhmien (mm. Vero, Kela, Valtori, Valtiokonttori) tarpeiden huomioimisen varmistamiseksi.



Kuva 1. Alustava malli kokonaisarkkitehtuurin mukaisesta palveluiden tuottamisen ohjauksesta ohjelmakauden jälkeen (Autere 8.12.2017).

### 3.4 Lainsäädännön kehittäminen

Ohjelman asettamispäätöksessä yhdeksi ohjelman tehtäväksi kirjattiin tarvittavien lainsäädäntötoimien valmistelusta huolehtiminen kansallisen sähköisten palvelujen infrastruktuurin toteuttamiseksi. Ohjelman alkuvaiheessa valtiovarainministeriö tilasi tutkimuksen, josta julkaistiin tutkimusraportti: Palveluarkkitehtuuria tukeva lainsäädäntö, Voutilainen, 22/2014. Tutkimusprojektissa selvitettiin, mitä keskeisiä esteitä Suomen lainsäädännöstä johtuu yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseksi ja miten lainsäädäntöä muuttamalla voidaan tukea palveluarkkitehtuurin kehittämistä. Selvityksen jälkeen valtiovarainministeriö asetti lainsäädäntöryhmän 14.4.2015 (651/00.01.00.01/2015), ryhmän kokoonpano on esitetty liitteessä 2. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa KaPA-ohjelman toimeenpanon edellyttämät lainsäädäntötoimet.

Työryhmä aloitti valmistelun palvelukokonaisuudesta hallituksen esitystä omasta laista. Syitä oman lain valmisteluun oli muun muassa olemassa oleva lainsäädäntö, jossa palvelutuotanto sekä tiedonhallinta on hajautettu viranomaisyksiköihin, korostaen viranomaisten erillisyyperiaatetta. Toimialakohtaisuus on vaikuttanut osaltaan siihen, ettei yhteisiä palveluita ole voitu kehittää ilman valtioneuvostotasoisesta ohjauksesta ja lainsäädännön kehittämistä. Lisäksi KaPA-ohjelman sääntelyn kohteena olevista palveluista valtaosa sisältää hallinnossa asioivan oikeusturvan kannalta merkittäviä ominaisuuksia sekä sellaista tietojen yhdistämistä, jotka eivät välttämättä ole katsottavissa pelkästään tieto- ja viestintätekniikaksi ratkaisuksi, kuten valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikkapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013, TORI-laki).

Oman lain säätämisen syynä oli myös se seikka, että yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin sisältyy itsenäistä henkilötietojen käsittelyä suhteessa asiointipalveluihin tai olemassa oleviin viranomaisten rekistereihin. Näin ollen päädyttiin ehdottamaan, että ohjelmaan kuuluvat tukipalvelut erotetaan muista yhteisistä tieto- ja viestintätekniikkapalveluista omaan lakiinsa. Erillisellä lailla mahdollistettiin myös tukipalveluja koskevan kokonaisuuden parempi hahmottaminen ja mahdollisuus kehittää tukipalveluja lainsäädännönkin tasolla erillisenä kokonaisuutena suhteessa yhteisiin perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluihin.

Ehdotettuja muutoksia käsiteltiin lainsäädäntötyöryhmän lisäksi ohjelman strategisessa johtoryhmässä, ohjelmaryhmässä sekä hankkeiden ohjausryhmissä. Lisäksi valmistelun aikana kuultiin erikseen muun muassa oikeusministeriötä ja tietosuojavaltuutettua sekä TORI-lain mukaisia palvelutuottajia. Hallituksen esitystä käsiteltiin kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 17.3.2016.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli laajalla lausuntokierroksella 25.11.2015–8.1.2016. Lausuntojen perusteella luonnosta hallituksen esitykseksi työstettiin virkatyönä ministeriössä.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (59/2016) annettiin 14.4.2016. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta antoi esityksestä lausunnon (9/2916) ja hallintovaliokunta mietinnön (13/2016). Eduskunta hyväksyi esityksen muutettuna ja laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016), eli ns. KaPA –laki, sekä sitä täydentävä valtiovarainministeriön asetus (607/2016) tulivat voimaan 15.7.2016.

Lain siirtymäsäännöksillä määritellään tehtävien järjestämistä ja käyttövelvollisuutta koskevista siirtymäaajoista. Siirtymäsäännöksillä määritellään myös, miten lain voimaantulon aiheuttamassa toiminnallisessa ja tehtävien järjestämiseen liittyvässä muutoksessa henkilöstön asema järjestetään sekä miten toiminta ja toimintaan liittyvät sopimukset, muut sitoumukset ja vireillä olevat asiat siirtyvät.

## Lain asettamat velvoitteet ja oikeudet

Julkinen sektori	Yksityinen sektori
<p><b>1. Käyttövelvollisuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valtion hallintoviranomaiset ja virastot</li> <li>- Laitokset ja liikelaitokset</li> <li>- Kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä</li> <li>- Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet</li> </ul> <p><b>Käyttövelvollisuus koskee näitä palveluita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomi.fi-verkkopalvelu</li> <li>• Palvelutietovaranto</li> <li>• Palveluväylä</li> <li>• Tunnistus (vahvan tunnistuksen osalta)</li> <li>• Viestit</li> <li>• Maksut</li> </ul>	<p><b>2. Oikeus käyttää kaikkia palveluita</b></p> <p><b>Laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Julkisen hallinnon viranomaiset (mukaan lukien käyttövelvoitetut)</li> <li>- Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset</li> <li>- Eduskunta virastoineen</li> <li>- Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot</li> <li>- Lailla tai lain nojalla annetulla asetuksella tai lain nojalla annetulla valtion hallintoviranomaisen päätöksellä julkista hallintotehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut</li> </ul> <p><b>Myös muissa tehtävissään:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunnalliset viranomaiset ja kuntien yhteistyöelimet</li> </ul>
	<p><b>3. Rajoitettu oikeus käyttää palveluita</b></p> <p><b>Lakiin perustuvan sopimuksen nojalla tai muulla perusteella julkista tehtävää hoitava</b> ... saa käyttää tässä tehtävässään muita palveluita, paitsi seuraavia, joiden tarjoamisesta päättää kyseisen palvelun palveluntuottaja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tunnistus</li> <li>• Viestit</li> <li>• Maksut</li> </ul> <p><b>Yksityiset yhteisöt, säätiöt ja elinkeinonharjoittajat</b> ... saavat käyttää seuraavia palveluita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valtuudet *</li> <li>• Suomi.fi-verkkopalvelu *</li> <li>• Palvelutietovaranto</li> <li>• Palveluväylä</li> <li>• Avointa.fi-palvelu</li> </ul> <p>* Jos niillä on oikeus käsitellä asiakkaidensa yksilöivää tunnusta palveluidensa tarjoamisessa.</p>

**Kuva 2.** KaPA-lain mukaiset velvoitteet ja oikeudet Suomi.fi-palveluiden käyttöön.

Lain tavoitteena on, että laissa tarkoitettut yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut yksinkertaistavat ja helpottavat turvallista hallinnossa asiointia. Lisäksi palveluilla on tarkoitus edistää julkisen hallinnon avoimuutta sekä parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua ja mahdollistaa sähköisten palvelujen kustannustehokkuus niiden elinkaaren ajan. Palveluilla myös parannetaan tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta

julkisessa hallinnossa sekä edistetään yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja. Yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja voidaan hyödyntää viranomaisen tai muun käyttäjäorganisaation asiointipalvelun toteuttamisen tukena. Lisäksi palveluja voidaan hyödyntää käyttäjäorganisaation muun tehtävän tai palvelun hoitamisen tukena.

Palveluja joko velvoitetusti tai oikeutetusti käyttävien organisaatioiden kenttä haluttiin säätää mahdollisimman laajaksi sekä käyttäjäkokemuksen kannalta että toisaalta kustannushyötyjen saamiseksi yhteiskunnalle. Koko julkisen hallinnon sähköisen asioinnin palvelujen tuotannon järjestämisen kannalta katsottiin tarkoituksenmukaiselta luoda lainsäädännölliset perusteet ja mahdollisuudet sille, että valtion järjestämisvastuulla olevia yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja tuotetaan ehdotetussa laissa säädettävissä rajoissa myös muille tahoille kuten kunnille, välilliselle julkishallinnolle sekä osin myös yksityiselle sektorille.

Lailla kootaan hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen tuottamiseen liittyvä sääntely yhteen lakiin. Muuta sääntelyä tarkennettiin muun muassa viranomaisten tehtävien sekä henkilö- ja muiden tietojen käsittelyn osalta. Tukipalvelujen tuotanto keskitettiin Väestörekisterikeskukseen verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua ja hallinnon karttapalvelua lukuun ottamatta.

Ohjelman aikana Suomi.fi -palveluiden tuottamiseen liittyviä useamman viraston ja hallinnonalan henkilöstöä koskevia asioita käsiteltiin valtiovarainministeriön järjestämässä poikkihallinnollisessa yhteistoiminnassa. Yhteistoimintaan noudatettiin, mitä valtion yhteistoimintalain 6 luvussa on säädetty. Poikkihallinnollinen yhteistoiminta osapuolten sopimalla tavalla käynnistyi sitä koskevassa järjestäytymiskokouksessa 25.1.2016 ja viimeinen kokous pidettiin 14.11.2017. Lisäksi palvelusiirtoja varten perustettiin asianomaisten virastojen ja valtiovarainministeriön jäsenistä koostuvat ohjausryhmät. Ohjausryhmien toimikaudet ovat noudattaneet siirtojen aikatauluja.

KaPA-ohjelmaan kuuluvien palvelujen kehittyessä lainsäädännön mahdollisia kehitystarpeita on tunnistettu esimerkiksi Valtuudet-palveluun (laissa "asiointivaltuuspalvelu") liittyen sen mahdollistamiseksi, että sähköisiä valtakirjoja voitaisiin rekisteröidä myös fyysisissä asiointipisteissä.

### 3.5 Viestintä ja markkinointi

Ohjelmataason viestinnästä on vastannut valtiovarainministeriö samalla kun konkreettisten viestintätoimenpiteiden toteutus on siirtynyt ohjelman aikana asteittain ministeriöltä Väestökisterikeskukselle. 1.1.2018 alkaen Suomi.fi palvelukokonaisuuteen liittyvästä viestinnästä vastaa Väestökisterikeskus. Valtiovarainministeriö resursoi markkinointiin ja viestintään ohjelman aikana 1,9 miljoonaa euroa ja 0,7 henkilötyövuotta.

KaPA-ohjelman viestinnän ja markkinoinnin voi jakaa karkealla tasolla kolmeen vaiheeseen:

- 2014–2015 visioviestintä, viestinnän organisoituminen, kanavat sisäisen ja ulkoisen viestinnän käyttöön
- 2016 palveluntarjoajaorganisaatioille kohdennettu viestintä ja markkinointi, Suomi.fi-brändin määrittely
- 2017 kansalaisille kohdennettu viestintä ja markkinointi, Suomi.fi-verkkopalvelun lanseeraus

Viestintä ja markkinointi ovat olleet merkittävässä tukiroolissa, kun Kansallisen palveluarkkitehtuurin hankkeita on viety eteenpäin. Selkeästi viestintään ja markkinointiin sidotut tavoitteet määriteltiin ainoastaan Suomi.fi-verkkopalvelun lanseerauskampanjalle. Muuten viestinnän onnistumista on arvioitava liittyneiden/liittyvien organisaatioiden sitoutumisen perusteella.

Ministeriö on tiedottanut Owl Groupin toteuttamien riippumattoman arvioinnin tuloksista aina raportin valmistuttua ja raportit on julkaistu ohjelman sivuilla. Ulkoisen arvioinnin keskeiset suositukset on esitetty kohdassa 7.3.

Väestökisterikeskus raportoi jatkuvasti Suomi.fihin liittyneistä organisaatioista ja Suomi.fi palveluiden käyttöönottojen tilanteesta suomi.fi-viestintäkanavalla sekä järjesti eri kohderyhmille infotilaisuuksia.

Ohjelman alkuvaiheessa viestinnän ja markkinoinnin painopiste kohdistui ohjelmasta ja sen organisoitumisesta tiedottamiseen; painopistettä muutettiin ensimmäisen väliarvioinnin jälkeen tehostamaan ohjelman sisäistä viestintää, ja hankkeen edetessä sitouttamaan keskeisiä sidosryhmiä ja palveluiden käyttäjäorganisaatioita sekä strategisella että toimeenpanevalla tasolla. Lisäksi syksyllä 2016 toteutettiin Suomi.fi brändin määrittelemiseksi identiteetti-projekti sekä ohjelman viimeisenä vuotena Suomi.fi-palveluiden lanseerauskampanja kansalaisille; jälkimmäisen tuloksista tarkempi kuvaus kohdassa 5.5.

Keskeiset viestinnän ja markkinoinnin toimet on esitetty tarkemmin Hankeikkunassa.



## 4 Ohjelmatason tavoitteet ja tulokset

### 4.1 Ohjelman tavoitteet ja mittarit

KaPA-ohjelman vaikuttavuustavoitteena on ollut:

- (VT1) Yksinkertaistaa ja helpottaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen asiointia viranomaisten kanssa ja tehdä siitä turvallisempaa.
- (VT2) Edistää julkisen hallinnon avoimuutta ja parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua.
- (VT3) Mahdollistaa sähköisten palvelujen kustannustehokkuus.
- (VT4) Parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.
- (VT5) Edistää yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja.
- (VT6) Tukea kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa ja luomalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille.

Ohjelman aikataulutavoitteet olivat:

- (AT1) Vuonna 2015 palveluväylä ja kansalaisen palvelunäkymän (julkisen hallinnon tuottamia rekisteritietoja sisältävä katselupalvelu) ensimmäinen versio (beta.suomi.fi) avataan tuotantokäyttöön, kansallinen sähköinen tunnistusmalli on valmisteltu.
- (AT2) Vuoden 2016 loppuun mennessä tarvittavat lainsäädäntömuutokset on selvitetty ja valmisteltu; kansallisen palveluarkkitehtuurin ja sen osakokonaisuuksien jatkuvan ylläpidon ja kehittämisen ohjaus- ja hallintamallit sekä toimintaprosessit on jalkautettu osaksi toimintaa asteittaisen kehityksen ohella.

- (AT3) Vuoden 2017 loppuun mennessä rooli- ja valtuutuspalvelu, sähköinen identiteetti ja palvelunäkymät ovat tuotantokäytössä siten, että niihin on integroitu keskeiset kansalaisia, yrityksiä ja hallintoa koskevat palvelut ja tietovarannot.
- (AT4) Vuonna 2018 kansallinen palveluarkkitehtuuri siihen kuuluvien osineen on kokonaisuudessaan tuotantokäytössä sekä tarvittavat lainsäädännön muutokset on toimeenpantu ja palveluarkkitehtuurin ohjaus- ja hallintamalli on otettu kansalliseen käyttöön.

Lisäksi vuonna 2016 tarkastetut mittarit olivat pääosin ohjelman tuloksena syntyvien palveluiden käyttöön liittyneitä määrällisiä mittareita:

- (M1) Palveluväylään liitettyjen palveluiden määrä
- (M2) Palveluväylään liittyneiden organisaatioiden lukumäärä
- (M3) Julkaistujen asiointipalveluiden lukumäärä palvelutietovarannossa
- (M4) Suunnitteluhankkeiden eteneminen toteutukseen

Lisäksi 2016 on tarkennettu seuraavia mittareita:

- (M5) Kustannus-hyötyanalyysin toteuttaminen rahoitetuille hankkeille
- (M6) Asiakastyytyväisyys julkisten palveluiden laatuun
- (M7) Palveluväylän palveluja hyödyntävien yritysten määrä
- (M8) Toimintatapojen, lainsäädännön ja hallinnon muutosehdotukset
- (M9) Tietovarantoja hyödyntävien palvelujen määrä
- (M10) Palveluväylään kohdistuva käyttövolyymi

## 4.2 Ohjelmason tavoitteiden toteuma

Ohjelmatasolla voidaan todeta ohjelman saavuttaneet keskeiset tulokset suunnitellusti, aikataulussa, sekä alle alkuperäisen budjetin. Ohjelmasta valmistui asetus päätöksen mukaisesti seuraavat palvelut:

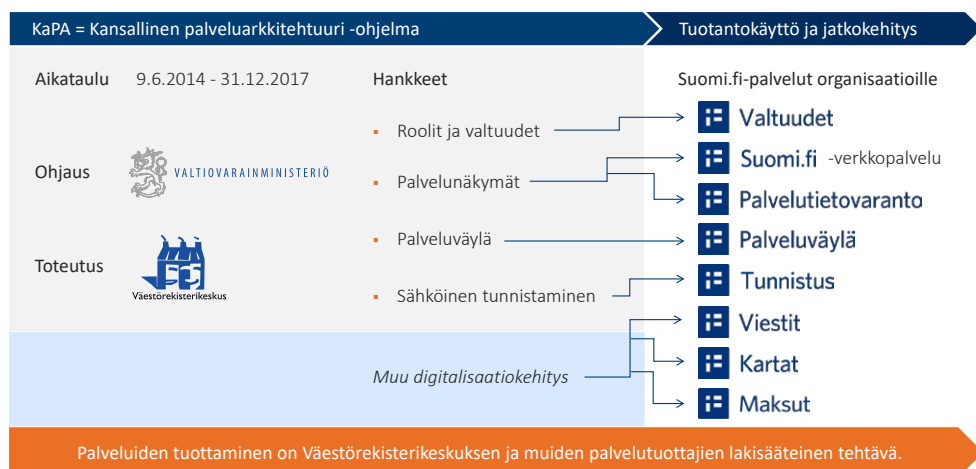
- kansallinen palveluväylä (tiedonvälityskerros)
- kansallinen sähköinen tunnistusmalli
- kansalliset ratkaisut yritysten, muiden organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan
- kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelukanavat (palvelunäkymät)

Palvelut ovat saatavilla Suomi.fi-verkkopalvelussa, ja tarvittava lainsäädäntö on luotu ohjelman aikana tukemaan palveluiden kehittämistä ja käyttöönottoja.

Myös ohjelmaan läheisesti liittyneitä ja KaPA-ohjelmasta rahoitettuja muita Suomi.fi-palveluita toteuttavia hankkeita on seurattu tiiviisti ohjelmassa:

- Suomi.fi-kartat, jonka kehittämisestä on vastannut Maanmittauslaitos,
- Suomi.fi-maksut, jonka kehittämisestä on vastannut Valtionkonttori, sekä
- Suomi.fi-viestit, jonka kehittämisestä ovat vastanneet Valtori ja Väestörekisterikeskus.






















### Suomi.fi-palveluita rakennetaan KaPA-ohjelmassa



**Kuva 3.** KaPA-ohjelmassa toteutetut Suomi.fi-palvelut

Alla olevassa taulukossa on esitetty ”liikennevaloin” kohdassa 5.1. esitettyjen, ohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteuma.

**Taulukko 2. Ohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteuma**

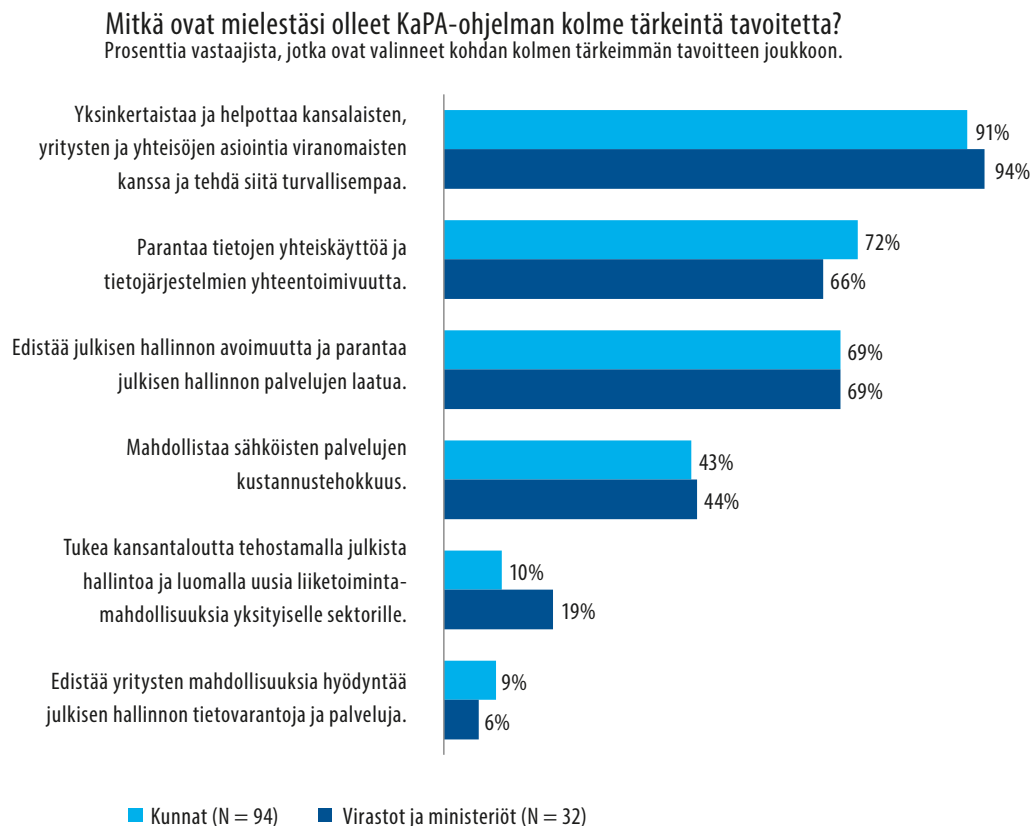
Tavoitteen tyyppi	Toteuma 	Huomioita (tavoite/toteuma)
Vaikuttavuustavoite		Todelliset vaikutukset nähtävissä vasta ohjelmakautta pidemmällä aikavälillä
VT1		
VT2		
VT3		
VT4		
VT5		
VT6		
Aikataulutavoite		Aikataulliset tavoitteet täyttyneet pääosin hyvin
AT1		
AT2		Jatkuvan palvelun ohjaus- ja hallintamallit valmistuivat alustavaan vaiheeseen ohjelman aikana.
AT3		
AT4		Palveluarkkitehtuurin ohjaus- ja hallintamallit valmistuivat alustavaan vaiheeseen ohjelman aikana.
Mittari		Lukumäärälliset mittarit täyttyneet pääosin hyvin; osan mittaamisen menetelmät arvioitava uudelleen
M1		90
M2		72
M3		> 31 000
M4		30 suunnitteluhanketta, 36 integraatiohanketta, joista 7 ei toteutunut
M5		Analyysiä ei tehty ohjelmakauden aikana hankkeiden vasta valmistuttua, tarkoituksenmukaista toteuttaa vaikuttavuuden seuranta-arvioinnin osana
M6		VRK:n vuosittainen asiakastytyväisyysmittaus tuo esiin tulokset pidemmällä aikavälillä
M7		Ei tehty ohjelmakauden aikana. Analysoinnin työvälineet eivät valmistuneet ohjelman aikana.
M8		83 kehitysehdotusta avustettujen hankkeiden loppuraporteissa
M9		Palveluväylän kautta n. 60 milj. kyselytapautumaa/12 kk. Luvittettujen järjestelmien määrä ei automatisoidun tiedonkeruun piirissä ohjelman aikana.
M10		Palveluväylän kautta n. 60 milj. kyselytapautumaa/12 kk, joista VTJ:hin kohdistuu n. 90%. Analysoinnin työvälineet eivät valmistuneet ohjelman aikana.

## 4.3 Vaikuttavuus

KaPA-ohjelmassa luodut sähköisen asioinnin tukipalvelut toimivat osaltaan digitalisaation etenemisen vauhdittajana. Ohjelman vaikuttavuus ja aikaansaadun hyödyt realisoidut pidemmällä aikajänteellä ja konkretisoituvat laajassa mittakaavassa digitalisaation etenemisen myötä uusien palveluprosessien nopeampana syntymisenä. Tämän kehityksen ollessa useimmissa julkisen hallinnon organisaatioissa vasta alkuvaiheessa, ei kustannus-hyöty-analyysejä toteutettu ohjelmakauden aikana nähty tarkoituksenmukaisena.

Hankekohtaisia vaikuttavuusnäkökulmia on kuitenkin jo alustavasti nostettu esiin loppuraportin kohdissa 6.1.–6.5. ja niihin liittyvissä liitteissä. Owl Group toteuttaa KaPA-ohjelman vaikuttavuudesta laajempaa arviointia vuosina 2018–2019.

Vaikuttavuustavoitteet ohjelmakauden aikana on ulkoisen arvioinnin (11/2017) mukaan koettu seuraavasti:

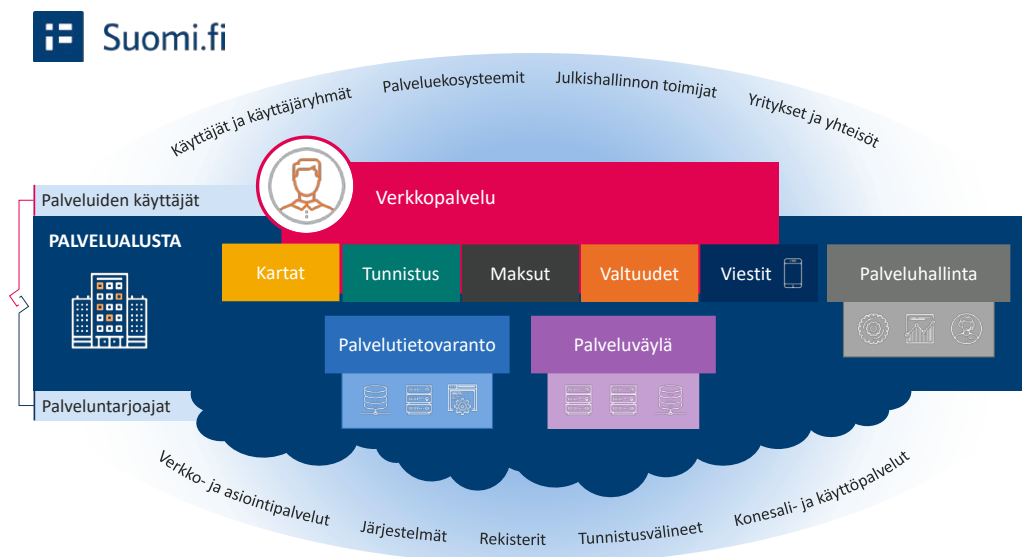


**Kuva 4.** Kuntien ja ministeriöiden näkemys KaPA ohjelman tärkeimmistä tavoitteista ohjelman loppukaudella (Owal Group)

Ohjelmasta avustusta saaneiden palveluväylään integroitumista suunnittelevien ja toteutavien hankkeiden tuloksista kertovat raportit on julkistettu sivulla <https://confluence.csc.fi/display/KPAOLR/Kansallisen+palveluarkkitehtuuriohjelman+tuloksia>. Näiden pohjalta Väestökisterikeskus valmistelee ns. referenssitoteutuksia helpottamaan jo luotujen ratkaisuiden laajempaa käyttöönottoa.

Ohjelmassa toteutetut Suomi.fi-palvelut rahoitetaan pääsääntöisesti keskitetysti, jotta kynnys käyttää yhteisiä ratkaisuja on mahdollisimman matala ja kumuloitua hyötyä saadaan mahdollisimman suureksi. Lisäksi keskitetyllä rahoitusmallilla saavutetaan etuja siinä, että tehtävät, joita aikaisemmin kaikki organisaatiot tekivät tahoillaan (esimerkiksi tunnistamiseen liittyvät neuvottelut ja sopimukset tunnistamisvälineiden käytöstä) keskitetään yhden toimijan vastuulle. Samalla kevennetään hallintoa myös purkamalla hallintajärjestelmä, joka on kehitetty seuraamaan organisaatioille kohdistuvaa laskutusta esimerkiksi toteutuneiden tunnistamistapahtumien perusteella.

Digitalisaation murroksen toteutuksen edetessä kohti julkisen hallinnon yhtenäisen digitaalisen palvelualustan mallia (asettamispäätös VM/2074/00.01.00.01/2016) ja toimintatapojen muutosta, myös julkishallinnon investointien ohjausmallia kehitetään ohjelman jälkeisenä aikana.



Kuva 5. Suomi.fi palveluekosysteemi

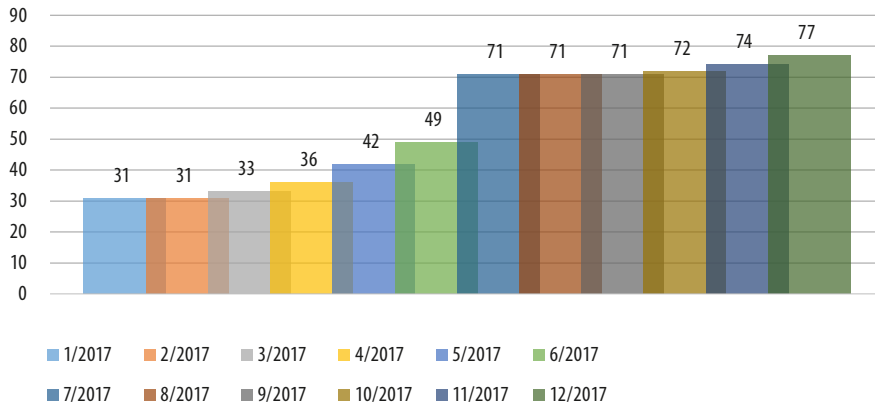
## 5 Hanketason tavoitteet ja tulokset

Vuoden 2017 lopussa kaikki ohjelmassa toteutetut Suomi.fi-palvelut ovat tuotannossa ja laajassa käytössä. Niin ikään ohjelmaan läheisesti liittyvät Suomi.fi-maksut ja Suomi.fi-vies-tit avattiin myös tuotantokäyttöön vuoden lopussa.

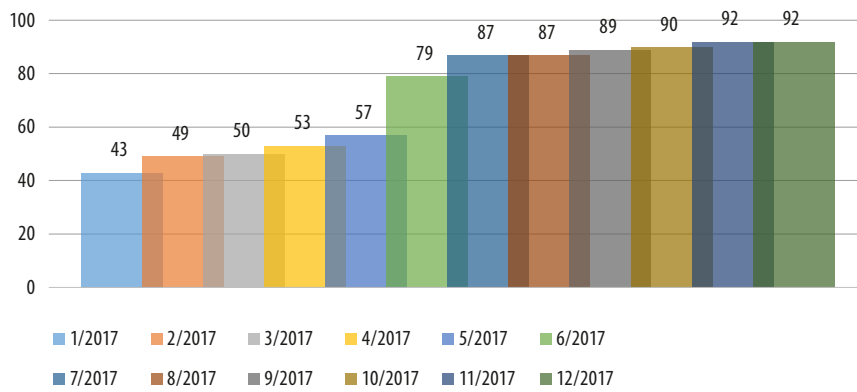
Palveluiden käyttöönottoihin liittyvät määrälliset tavoitteet saavutettiin kaikkien palveluiden osalta ja osin tavoitteet on myös ylitetty. Ajantasainen tilasto Suomi.fi-palveluiden käyttövolyymeistä löytyy esuomi.fi-sivustolta. Eri hankkeiden ja niissä toteutettujen palveluiden tavoitteista ja toteumista on esitetty tarkemmin kohdissa 6.1–6.4

Pääsääntöisesti hankkeille asetetut tavoitteet saavutettiin, mutta osa niistä ei toteutunut ohjelman aikana. Ohjelmakauden jälkeisistä toteuttamishankkeiden jatkotoimista on sovittu osana Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämishankkeen (SUOJA) toteuttamissuunnitelmaa ja jatkokehittämisen tiekarttaa vuosina 2018–2019 (<https://esuomi.fi/palveluntarjoajille/>).

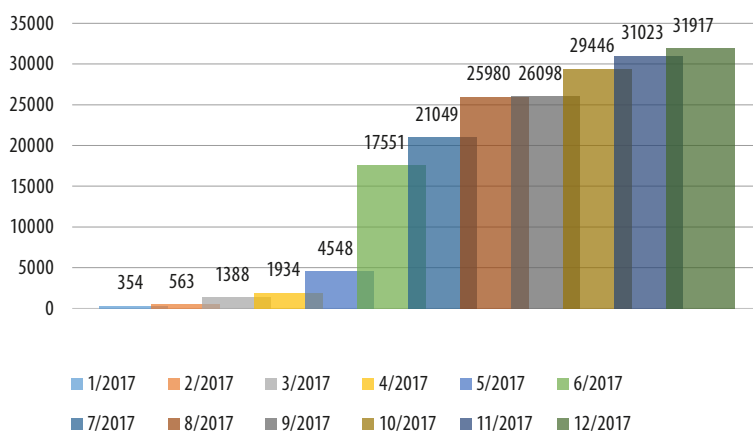
Palveluväylän organisaatiot (lkm)



Palveluväylän palvelut (lkm)

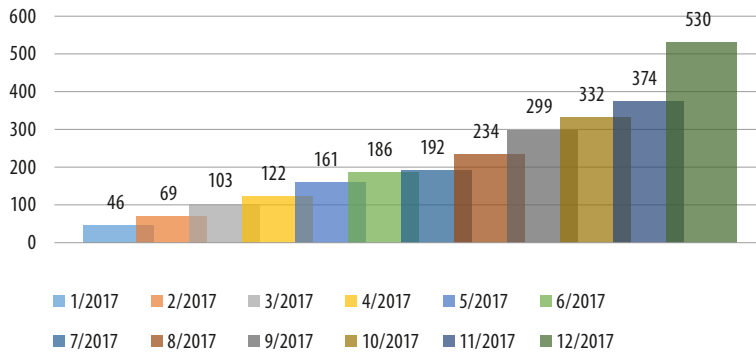


Julkaistut palvelut palvelutietovarannossa (kumulatiivinen)

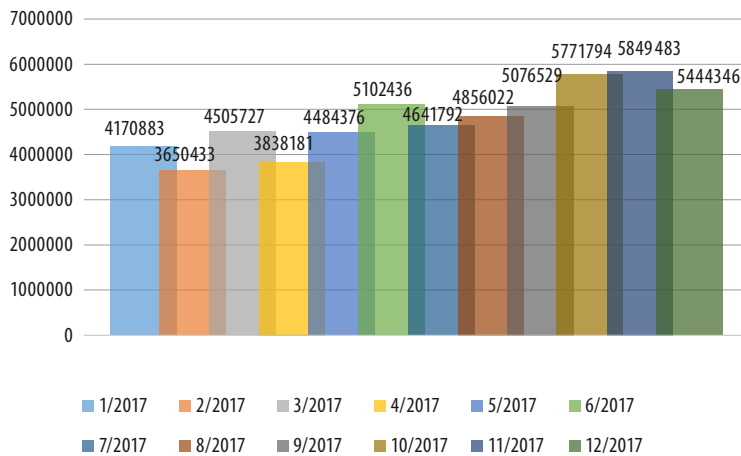




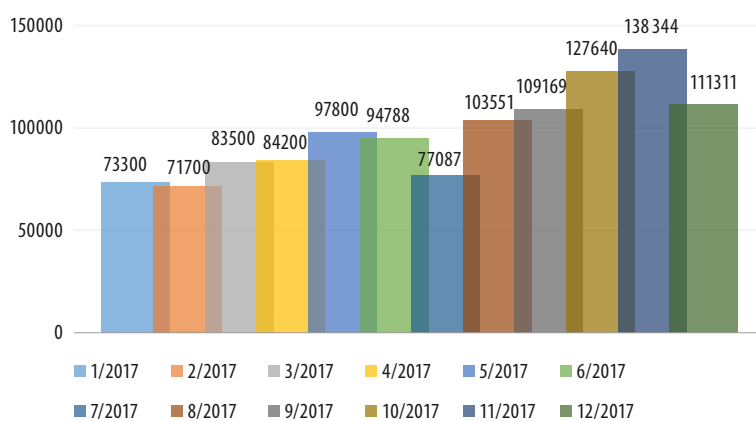
Suomi.fi -tunnistus, asiakasorganisaatiot (lkm)



Tunnistamistapahtumia (lkm/kk)



Puolesta asioinnin tapahtumia (lkm/kk)



Kuva 6. Palveluiden käyttöönottojen tilanne 31.12.2017

## 5.1 Palvelunäkymät-hanke

Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli toteuttaa julkishallinnon asiakkaiden - kansalaisten, yritysten ja mahdollisesti myös viranomaisten - tarvitsemat yhteiset palvelunäkymät, jotka kokoavat palvelut helppokäyttöiseksi kokonaisuudeksi ja tarjoavat tunnistautuneelle käyttäjälle häntä tai hänen edustamaansa organisaatiota koskevat julkisen hallinnon palvelut ja tietoaaineistot (mm. rekisteritiedot) omien asiointi- ja tietotarpeiden mukaan.

Päämääränä oli tietojen yhteiskäytön ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisääminen, julkisten palvelujen laadun parantaminen, sekä palvelujen tarjoamis- ja kuvailutyöhön käytettävän päällekkäisen tekemisen vähentäminen hallinnossa. Lisäksi tuotettavien palvelujen avulla oli tavoitteena luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille.

Kansalaisen palvelunäkymän ensimmäisen version tuli valmistua hankkeen ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2015 loppuun mennessä. Tämän jälkeen Kansalaisen palvelunäkymää piti kehittää edelleen niin, että se voi lopulta korvata kokonaan aiemman kansalaisille tarkoitettun Suomi.fi-portaalin.

Yrittäjän palvelunäkymät luotiin yrityssuomi.fi:n ja oma.yrityssuomi.fi:n pohjalta. Kansalaisen asiointitilin korvaava viestintäpalvelu Suomi.fi-viestit ja Julkisen hallinnon palvelutiedot kokoava palvelutietovaranto (Suomi.fi-palvelutietovaranto eli PTV) toteutettiin osaksi Palvelunäkymiä.

Hankkeen aikana tavoitteita sekä toteutettavia tuotoksia ja niiden laajuutta lisättiin. Tavoitteet kuitenkin toteutuivat pääosin aikataulussa. Merkittävin muutos hankekauden aikana oli Viestit-palvelun kehitystyön ja pääosan tuotantoversioon liittyvien töiden siirtäminen Valtorin 2016 aloittaman toteutuksen osalta osaksi Palvelunäkymät-hanketta vuoden 2017 alussa. Lisäksi Suomi.fi-palvelutietovarannon sovelluksen tekeminen siirrettiin vuoden 2016 alussa Helsingin kaupungin rakentamalta pohjalta Väestörekisterikeskuksen hallintaan.

Hankkeen toteutuneet tulokset ovat:

- Suomi.fi-verkkopalvelu. Suomi.fi-verkkopalvelun kansalaisen palvelunäkymän osuus saatiin tuotantoon beta-versiona 12/2015. Kansalaisen ja viranomaisen palvelunäkymät menivät tuotantoon 7/2017, ja aiempi Suomi.fi-verkkopalvelu lopetettiin. Yritysten palvelunäkymän osuus menee tuotantoon 9.1.2018. Samalla Yrityssuomi.fi-integroitu Suomi.fihin.
- Suomi.fi-palvelutietovaranto (PTV-sovellus, käyttöliittymät ja rajapinnat). Sovellus saatiin tuotantoon lokakuussa 2016. Lisäksi toteutettiin kokeilu tietojen tuomisesta PTV-sovellukseen rajan yli Viron

kansallisesta palvelutietovarannosta sekä Suomi.fi-palvelutietovarannon tarjoaminen Viron käyttöön.

- Julkisen palvelujen luokitus (Fintoon) ja PTV:hen liittyvä palvelujen sanasto- ja ontologiatyö
- Suomi.fi-kartat ja sen jatkokehitys MML:n kanssa, (muun muassa responsiiviset kartat, reititys palvelupisteisiin, SSO-tuki) sekä selkokartat (uusi kansallinen saavutettava kartta-aineisto) ja palvelutietovarannon tietojen integrointi karttoihin.
- Rekisteritietojen tuominen Suomi.fi-palveluväylän kautta tunnistautuneelle käyttäjälle Suomi.fi-verkkopalveluun
- Merkittävä määrä uusia tietosisältöjä (aiemmin ”oppaat”)
- Suomi.fin sisällönhallintasovellus opastavien sisältöjen hallintaan ja julkaisuun, kehitystyö jatkuu vuonna 2018.
- Viestit-palvelun käyttöliittymät ja Suomi.fi-valtuuksien käyttöliittymät osaksi Suomi.fi-verkkopalvelua.
- Viestit-palvelun mobiilisovellusten toteuttaminen,
- Viestit-palveluun liittyvän tulostuksen (julkishallinnon asiakkaiden saama paperiposti) hankinta loppuvuonna 2017.

KAPA-lain säätäminen ja sen laajuus antoivat selkänojan palvelujen käyttöönotolle. Hankkeessa keskitasoiseksi arvioitu riski oli palvelutietovarannon käyttöönottojen vähäisyys lain edellyttämään takarajaan 1.7.2017 mennessä. Riski on toteutunut vain joiltain osin, koska käyttöönotot ovat edenneet pääasiassa hyvin. Kaikki kunnat ovat ottaneet palvelun käyttöön, vaikka niiden palveluita ei vielä olekaan kokonaisuudessaan julkaistu. Käyttöönottojen osalta tavoiteltavaa on edelleen palvelutietovarannon palvelutietojen kattavuudessa ja erityisesti laadussa, nykyistä useampien rekisterien tietojen tarjoamisessa käyttäjälle sekä verkkopalvelun käyttäjämäärän kasvattamisessa.

Hankkeessa toteutettujen palveluiden käyttöönoton aste

- Suomi.fi-verkkopalvelu: noin miljoona yksittäistä kävijää puolen vuoden tuotantokäytön 7-12/2017 aikana, sekä keskimäärin 150 000 eri kävijää kuukaudessa.
- Verkkopalvelun tunnistautuneelle käyttäjälle tarjoamia omien rekisteritietojen kokonaisuuksia oli vuoden 2017 lopussa 10 kpl
- Palvelutietovaranto: tuotannossa yhteensä 254 organisaatiota, joista kuntia 146 kpl
- PTV:n käyttäjäorganisaatioiksi liittyneet, yhteensä 628 organisaatiota, joista kuntia 311 kpl (kaikki kunnat)
- Palvelutietovarantoon tuottaa tietoja automaattisesti in-rajapinnan kautta 29 organisaatiota. Muut ylläpitävät tietoja manuaalisten käyttö-

liittymien kautta. Integrointeja on mm. isoilla toimijoilla (mm. Elisa suurista kaupungeista integrointeja on työn alla mm. Helsingillä ja Turulla. Lisäksi noin 30 organisaatiota on saanut PTV-rajapinnan oikeudet eli teknisen integraation kautta tietoja tuottavia organisaatioita on tulossa koko ajan lisää.

- Palvelutietovarannon tiedon hyödyntäjistä avoimen out-rajapinnan kautta ei ole tarkkaa tietoa, mutta tiedossa on useita kuntia ja ICT-palvelutuottajia, jotka ovat integroituneet siihen. Palvelutietovarantoon tuottaa tietoja automaattisesti in-rajapinnan kautta 29 organisaatiota.
- Suomi.fi-kartat ja reititystoiminto saatiin tuotantoon yhdessä verkkopalvelun kanssa heinäkuussa 2017. Yhteensä 135 organisaatiota on ottanut Kartat-palvelun käyttöönsä. Näistä kuntia on 50.
- Viestit-palvelu julkaistiin tuotantoon 15.12.2017. Ohjelman päättyessä palvelussa oli 6000 käyttäjää ja lähes 200 palveluntuottajaorganisaatiota palveluntuottajaorganisaatiota mahdollisti asiointin palvelun kautta.

Keskitetyn asiointin tarjoamisen tavoite on toteutunut Suomi.fi-verkkopalvelun ja Palvelutietovarannon toteuttamisen myötä. Palvelutietovarannon avointen rajapintojen käyttö ja palvelutiedon jakaminen lisäävät tietojen yhteiskäyttöä ja yhteentoimivuutta. Rajapintojen käytön voidaan olettaa lisääntyvän, kun toimintalogiikan muutos leviää ja yhteisen tietovarannon hyödyt nähdään laajasti. Myös Suomi.fi-kartat palvelun tarjoaminen julkishallinnon organisaatioille yhteisenä palveluna, joka voidaan liittää omiin palveluihin, on vahvistanut tiedon yhteiskäyttöä.

Ohjelman aikana toteutumatta jäivät Yrityksen Viestit-palvelun toteutus sekä Viestit-palvelun mobiilisovellus.

Hankkeelle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta voidaan saada tarkempaa tietoa vaiheessa, jolloin palvelujen käyttö on laajempaa, palvelutietovaranto on täydellisempi ja erityisesti Viestit-palvelu on laajasti käytössä. Palvelujen käyttöönottojen tukemista tarvitaan edelleen - palvelunäkymähankkeen kannalta erityisesti Suomi.fi-palvelutietovarannon, Suomi.fi-verkkopalvelun omien tietojen rekisteriliitäntöjen sekä Suomi.fi-viestien osalta. Myös verkkopalvelun opastavien sisältöjen ja saumattomien palvelupolkujen kehittämiseen tulee panostaa edelleen sekä kansalais- että yrityskäyttäjien osalta.

Hankkeen yksityiskohtaisempi raportti on julkaistu Hankeikkunassa.

## 5.2 Palveluväylä-hanke

Hankkeen tehtäväksi asetettiin kansallisen palveluväylän toteuttaminen sisältäen tarvittavan palveluväylän jatkokehityksen, keskeisten tietovarantojen liittämisen tukeminen sekä palveluväylän ylläpidon ja käytön edellyttämien hallintamallien käyttöönoton.

Hankkeen lopputulokseksi asetettiin tuotantokäytössä oleva kansallinen palveluväylä. Tuotannon osa-alueet ovat:

- tekninen jatkokehitys liittyvien organisaatioiden käyttötarpeet huomioiden,
- ympäristöjen jatkuva ylläpito ja tekninen hallinta,
- organisoitu palvelutuotanto sisältäen kattavan dokumentaation, palveluväylän käyttöön liittyvät tukitoiminnot ja niiden jatkokehityksen,
- tuotteistus, sisältäen palveluväylän tiedottamiseen, markkinointiin ja liittymisen tukemiseen liittyvät kokonaisuudet.

Hankkeen aikataulu keskeisten julkaisujen osalta sekä budjetti pitivät erittäin hyvin.

Hankkeessa toteutettiin tuotantokäytössä oleva Suomi.fi-palveluväylä. Työhön kuuluivat muun muassa kuormanjakotuen, tietoturvalaajennokset sekä federointikyvykyys, liittymisten löydettävyyttä parantava Suomi.fi-liityntäkatalogi (api.suomi.fi), sekä joukko sovitinratkaisuja (keskeisenä REST Gateway). Toiminnan tueksi toteutettiin ja päivitettiin palveluväylän tuotteistus ja hallintamallit, viitearkkitehtuuri sekä dokumentaatio. Suomi.fi-palveluväylän tuotantoonsiirto ja liityntäkatalogin ensijulkistus tapahtui marraskuussa 2015, merkittäviä versiopäivityksiä tuotantoympäristöön oli neljä vuodessa.

Määrällisiksi tavoitteiksi hankkeelle asetettiin vuonna 2015 toteuttaa 5-10 keskeisen rekisterin liittäminen palveluväylään, vuonna 2016 10–20 liitosprojektia sovittuna palveluväylään, sekä kaikki Kunta-KaPAN kautta tulleille liitosprojekteille toteutetut integraatiot valmiina 10/2016 lopussa ja vuoden 2017 tavoitteet olivat vähintään 50 tuotantoympäristössä julkaistua palvelua sekä vähintään 58 organisaatiota tuotantoympäristössä. Tavoitteet toteutuivat ylittäen asetetut tavoitteet; ohjelman päättyessä palveluväylään liittyneitä organisaatioita on 81 kpl ja palveluväylään kytkettyjä palveluita on 111 kpl.

Palveluväylän toteutushankkeessa kansainvälinen aspekti, Viro-yhteistyö ja hankkeen loppupuolella perustettu Suomen ja Viron yhteinen instituutti (NIIS, Nordic Institute for Interoperability Solutions) sekä yhteistyön puitteissa tehty työ on ollut hyvin ainutlaatuista – merkittävä ja iso avoimen lähdekoodin ohjelmistoprojekti, jota on tehty kahden itsenäisen valtion toimesta. Jatkokehityksessä tärkeimpiä osa-alueita yhteistyössä NIIS:n kanssa on entistä ketterämmän käyttöönoton varmistaminen ja palveluväylän kehittäminen tältä osin, automaation lisääminen (ylläpidettävyys, päivitykset, suorituskyvyn skaalaus) että protokolla-agnostinen toiminnallisuus (mm. natiivi REST-tuki).

Keskeisiksi riskeiksi hankkeen alussa todettiin riittävä kuormituksen testaus, suorituskyvyn ja tietoturvan korkean tason varmistaminen, Suomi-Viro yhteistyön onnistuminen lähdekoodin kehittämisessä sekä Valtorin liityntäpalvelimien vakiointityö. Näistä jälkimmäisin toteutui osittain, vakioitua ratkaisua ei ehditty pilotoida ohjelman aikana ja useat Palveluväylän tilausten toimitukset viivästyivät suunnitellusta.

Hankkeen näkökulmasta lainsäädäntötyö olisi voitu aloittaa aiemmin, mikä olisi rytmittänyt paremmin asiakaskäyttöönottoja ja tiettyjä kehitystyön vaiheita paremmin toimintaympäristöön nähden. Käyttövelvollisuuden hyödyntämistä uusien palveluiden levittämisessä kannattaa punnita myös jatkossa.

Palveluväylään liittyvän markkinoinnin ja viestinnän osalta tulee jatkossa tehdä tarkennuksia. Käytännössä palveluväylä on usealle organisaatiolle taustatekninen ratkaisu, jolloin käyttöönottojen sujuvoittamisessa keskeisempää on tavoittaa oleelliset ICT-palveluntarjoajat organisaatioiden itsensä sijaan. Niin kauan kuin organisaatiot pitävät Palveluväylän rinnalla käytössä muita tiedonsiirron vaihtoehtoja, kustannussäästöjä ei muodostu. Palveluväylän käytön kasvaessa integraatioiden rakentaminen ja muokkaaminen helpottuu ja nopeutuu, kun jo rakennettuja integraatioita voidaan hyödyntää entistä paremmin. Yhteisen liityntäkatalogin avulla tarjolla olevat rajapintapalvelut on saatu aiempaa näkyvästi esille myös yksityisen sektorin toimijoille. Kokonaisuutena hyödyt kohdistuvat Palveluväylää hyödyntäville tai sen käyttöä harkitseville organisaatioille.

Palvelun jatkokehitys VRK:ssa tapahtuu vuosina 2018–2019 SUOJA-hankkeen ja Yhteinen tiedon hallinta (YTI) -kärkihankkeen puitteissa sekä teknisen ytimen osalta yhteistyössä NIIS:n kanssa.

Hankkeen yksityiskohtaisempi raportti on julkaistu Hankeikkunassa.

### 5.3 Roolit ja valtuudet -hanke

Roolit ja valtuudet (RoVa) -hankkeen tehtäväksi annettiin tuottaa sähköiset tukipalvelut, joiden avulla mahdollistetaan toisen henkilön, yrityksen tai yhteisön puolesta tapahtuva luotettava sähköinen asiointi sekä näiden roolien ja valtuuksien ylläpitotoiminnallisuudet. Lähtökohdat hankkeen toteuttamiselle olivat seuraavat:

- Toisen henkilön puolesta asiointi yhtenäisellä tavalla ei ollut mahdollista sähköisissä asiointipalveluissa.
- Alaikäisillä lapsilla ei ole sähköisiä tunnistusvälineitä käytössä ja heidän asiointeja hoitavat heidän vanhempansa. Sähköisiä palveluita huoltajuuden tai edunvalvonnan tarkastamiseen sähköisten asiointien yhteydessä ei ole tarjolla.
- Tiedot vanhemmuudesta ja holhoojista on rekisteröity VRK:n rekistereihin. Näihin tietoihin pohjautuen voidaan toteuttaa tarvittavat palvelut perusrekistereihin perustuvilla Suomi.fi-valtuuksilla.
- Suomi.fi-valtuudet korvaa Katso-palvelukokonaisuuden rooli- ja valtuuspalvelut. Siirtymäaikana Katso-palvelun on toimittava vähintään nykyhetkeä vastaavalla tasolla.
- Yrityksien ja yhteisöiden nimenkirjoitusoikeudet tulee voida valtuutuksia annettaessa tarkastaa perusrekistereistä (mm. PRH:n kaupparekisteri).

Lähtökohdista johdetut tavoitteet pidettiin hankkeessa hyvin ylätasoisia, eikä hankesuunnitelmassa määritetty tavoitteita ja mittareita samassa muodossa kuin muissa KaPA-ohjelman hankkeissa. Toimenpiteitä muokattiin ohjelman kuluessa tarpeiden mukaisesti ja toteutuksessa käytettiin ketteriä menetelmiä

Keskeisin muutos hankkeen tavoitteisiin oli KaPA-lain (7/2016) myötä hankkeelle lisätty tehtävä KATSO-palvelun siirrosta Verohallinnolta VRK:lle ja Katso-palvelun ominaisuuksien sulauttamien osaksi Valtuudet-palvelua vuoden 2019 loppuun mennessä. Lisäksi hankkeen viimeisenä vuonna sen tehtäviin lisättiin asiakkaiden toiveesta ns. palvelupisteasiointin mahdollistaminen.

Hankkeelle asetettiin tavoitteellisia tuotantomääriä, kuten käyttäjäorganisaatioita ja tuotantoon otettuja sähköisiä asiointipalveluita. Vuoden 2016 tavoitteena oli saada tuotantoon viisi asiointipalvelua, mikä saavutettiin suunnitellusti. Vuoden 2017 tavoitteeksi asetettiin viisi uutta asiointipalvelua, joista yksi hyödyntäisi uutta valtuusrekisteriä eli sähköisiä valtakirjoja. Tavoite saavutettiin heinäkuussa 2017, jolloin valtuusrekisteriin liitettiin ensimmäinen asiointipalvelu, Migrin Enter Finland -palvelu. Perusrekisteripohjaisia palveluita oli tuolloin jo 30 organisaatiolla yli kymmenessä asiointipalvelussa. Liittyneiden asiointipalveluiden tavoitteet on ylitetty moninkertaisesti. Lisäksi puolesta asiointin tapahtumamäärien

kehitys on ollut odotettua nopeampaa ja tapahtumia oli yli miljoona vuoden 2017 aikana. Marraskuussa 2017 oli 138 000 puolesta-asiointitapahtumaa ja kasvua lähes 10% kuukaudessa. Joulukuussa 2017 tuotannossa oli 16 asiointipalvelua 36 organisaatiossa.

Hankkeen haasteet ja riskit arvioitiin alussa liiankin isoiksi ja esimerkiksi isot organisaatiot on saatu mukaan hyvin sitoutuneesti. Hankkeen keskeisimpiä riskejä syksyllä 2017 ovat olleet

- Katso-palvelun korvaaminen vuoden 2019 loppuun mennessä Suomi.fi-valtuuksilla ei kaikilta osin onnistu. Koska siirtymäaika ylittää ohjelman keston, riski liittyy enemmän ohjelma-ajan jälkeiseen kehitysvaiheeseen.
- Hyödynnettäviin perusrekistereihin liittyvät rajoitteet tai puutteet vaativat muutoksia Suomi.fi-valtuuksiin tai palvelua ei voida toteuttaa halutulla tavalla.
- Hankeaikana kerrytetyn tietotaidon siirtyminen ostopalveluina toteutettujen kokonaisuuksien osalta Väestörekisterikeskukselle palvelun jatkuvuuden ja edelleen kehittämisen varmistamiseksi.

Hankkeessa toteutumatta jäi maistraattien Edunvalvontatietovarannon toteutus, joka keskeytettiin keväällä 2017. Lisäksi palvelupisteasiointin toteutuksen ensivaiheen ominaisuuksista vain osa toteutettiin ohjelman aikana.

Hankkeen käynnistysvaiheessa sen vaikuttavuuden todettiin muodostuvan välillisesti Valtuudet-palvelua käyttävien asiointipalveluiden sähköisten asiointikanavien lisääntyvästä ja muista kanavista siirtyvästä käytöstä.

Valtuudet-palvelun ensimmäiset osat otettiin tuotantokäyttöön syksyllä 2016 ja lokakuussa 2017 saavutettiin yhden miljoonan käyttäjämäärä. Kyselyiden määrän keskiarvo ajalla 08-11/2017 oli 120 000 tarkastuskyselyä ja kuukausittainen kasvuprosentti on 10%. Maltillisesti voidaan arvioida, että puolet kyselytapahtumista johtuu asiointin siirtymisestä sähköiseen kanavaan. Nykyisellä käyttövolyymilla vuosittainen kustannushyöty on arvioitu olevan n. 3,6 miljoonaa euroa vuodessa.

Rahallisten kustannussäästöjen ohella merkittävämpänä vaikuttavuutena voitaneen pitää asiakkaiden saavuttamia aikasäästöjä jotka muodostuvat mahdollisuudesta asioida paikasta ja ajasta riippumatta. Aikasäästö ilmentyy myös asiakkaiden kokemana palveluiden laatutason nousuna.

Hankkeen yksityiskohtaisempi raportti on julkaistu Hankeikkunassa.



## 5.4 Sähköinen tunnistusmalli -hanke

Hankkeelle asetettuna tavoitteena oli tehostaa vahvan sähköisen tunnistamisen hyödyntämistä julkisen hallinnon sähköisissä asiointipalveluissa. Keväällä 2015 alkaneen hankkeen toimikautta edelsi tunnistusratkaisun esiselvitys- ja pilotointivaihe syksyllä 2014. Samaan aikaan tuettiin myös sähköistä tunnistautumista koskevan lain valmistelua.

Suomi.fi-tunnistus valmistui sille asetetun aikataulun mukaisesti joulukuussa 2015 ja ensimmäinen Suomi.fi-tunnistusta hyödyntänyt palvelu oli beta.suomi.fi. Palvelun käyttöönottojen määrät lisääntyivät KaPA-lain voimaantultua ja tunnistuspalvelun tapahtumamäärät ovat kasvaneet vastaavasti. Lokakuussa 2017 tapahtumia tunnistuspalveluun generoi 228 organisaatiota ja vuoden lopussa kuukausittain tehtiin jo lähes kuusi miljoonaa tunnistustapahtumaa.

Vuoden 2017 loppuun mennessä Suomi.fi-tunnistus korvasi hallinnon päällekkäiset ratkaisut Katve-konsortion Tunnistus-palvelun ja Vetuma-palvelun (tunnistamisen osalta), tuki kansallisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkoston hallintamallien määrittelytyötä ja teknisten kuvausten synnyttämistä, sekä tuki tarvittavien toimenpiteiden käynnistämistä ja toteuttamista niin että vahvan sähköisen tunnistaminen EU- ja ETA-alueen sisällä tulee mahdolliseksi Suomen osalta syyskuuhun 2018 mennessä.

Hankkeessa tehty strateginen valinta hyödyntää avoimen lähdekoodin komponentteja ja ketterän kehittämisen mallia osoittautuivat oikeiksi. Hanke onnistui synnyttämään julkishallinnolle erittäin luotettavan ja korkean käytettävyyden ratkaisun, joka sähköisen tunnistuksen toimintavarmuuden kriittisyys huomioiden on ehdoton välttämättömyys yhteiskunnan toiminnan kannalta.

Keskeinen riski oli käyttöönottojen käynnistyminen viivästyminen, joka osittain toteutui vuonna 2016. VRK vastasi riskiin mm. tehostamalla väestötietojärjestelmän hyödyntämisen lupakäsittelyn prosesseja. Toinen riski liittyi käyttöpalveluihin, joka myös toteutui tuotantoympäristön käyttöönoton myöhästymisenä. Korjaavana toimenpiteenä VRK mm. tuki ja auttoi huomattavasti käyttöpalvelutoimittajaa ympäristöjen haltuun saamisessa. Henkilöriskeistä toteutui hankepäällikön irtisanoutuminen, mikä ei kuitenkaan vaikuttanut hankkeen toimeenpanokykyyn.

Hankkeen käynnistysvaiheessa sen vaikuttavuuden todettiin muodostuvan sekä päällekkäisen työn vähentämisestä että keskitetyn palvelutuottamisen eduista. Ennen Suomi.fi-tunnistusta jokaisen sähköistä tunnistamista hyödyntävän organisaation piti solmia erikseen jokaisen pankin kanssa sopimus sähköiseen tunnistamiseen liittyen. Sopimushallinnan lisäksi organisaatioita työllisti pankkikohtaisten laskujen kierrättäminen organisa-

tioiden sisällä. Uuden palvelun myötä julkishallinnon organisaatioiden hallinnollinen työ vähentyi merkittävästi.

Hankkeen aikana julkishallinnon sähköisen tunnistamisen tapahtumamäärät ovat olleet voimakkaasti kasvussa. Väestörekisterikeskus neuvotteli 2016 uudet hinnat julkishallinnolle Suomi.fi-tunnistukseen. Tämä osaltaan paransi koko julkishallinnon osalta sähköisen tunnistamisen kustannustehokkuutta aikaisempaan Vetuma-sopimukseen verrattuna. Lisäksi ennen Suomi.fi-tunnistusta valtiovarainministeriö maksoi Vetuma-palveluun liittyviä tapahtumamaksuja teknisen järjestelmän omistaneelle IT-palveluyhtiölle. Vuoden 2017 lopussa VRK on avannut kilpailutuksen tunnistusvälineiden hankkimiselle luottamusverkostosta.

Kehitysehdotuksena hanke nostaa esiin lainsäädäntötyön ajoittamisen lähemmäs käyttöönottoja. Koko julkishallinnolle tarkoitettujen sähköisen asioinnin tukipalveluiden hyödyntämisessä avainasemaan nousi palveluille asetettu käyttövelvollisuus. Käyttövelvollisuuden hyödyntämistä uusien palveluiden levittämisessä kannattaa punnita myös jatkossa.

Hankkeen yksityiskohtaisempi raportti on julkaistu Hankeikkunassa.

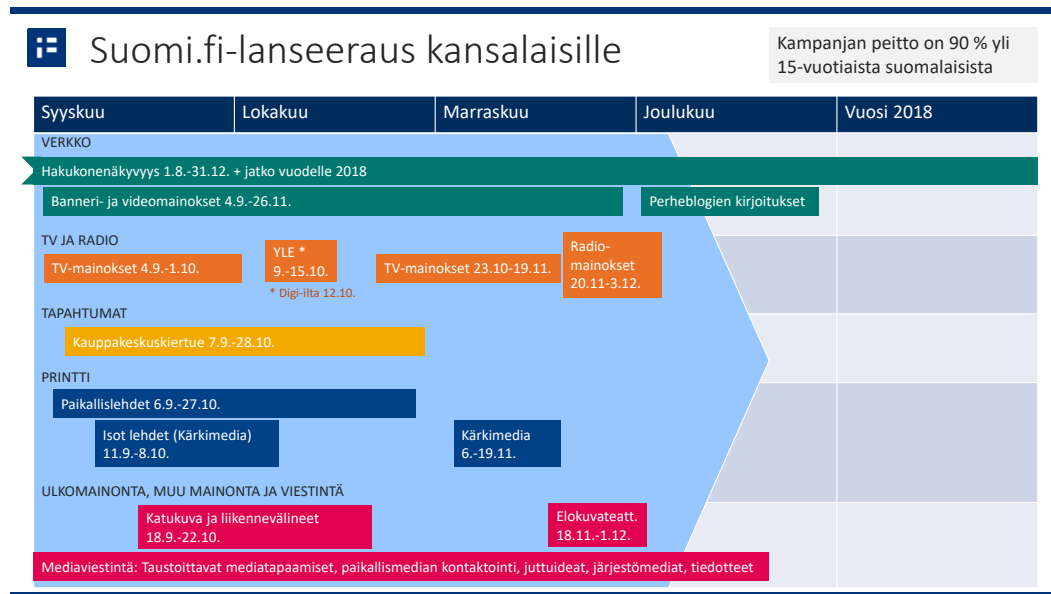
## 5.5 Suomi.fi -lanseerausprojekti

Suomi.fi lanseerausprojektin päätehtävänä oli suunnitella ja toteuttaa Suomi.fi-kokonaisuuden lanseeraus siten, että KaPA-ohjelmaan tehtyjen investointien tuotokset tulevat näkyviksi ja alkavat tuottaa hyötyä kansalaisille ja yrityksille eli edesauttaa ohjelman strategisten tavoitteiden saavuttamista. Lanseerauksen tavoitteena oli saada kansalaiset laajasti tietoisiksi Suomi.fistä, sen keskeisistä ominaisuuksista ja siitä miten Suomi.fi helpottaa sähköistä asiointia julkisen hallinnon kanssa nyt ja tulevaisuudessa.

Lanseerauksen missioksi kirjattiin suunnitteluvaiheessa: Tehdään sykähdyttävä lanseerauskampanja, joka tavoittaa kaikki avainkohderyhmät ja herättää positiivisuutta ja kiinnostusta myös ulkomailla.

Lanseerauksen tehtävänä oli tavoittaa kaikki eri kohderyhmiin kuuluvat kansalaiset ja saada heidät vähitellen käyttämään Suomi.fitä ensisijaisena verkkosivuna, kun he asioivat julkishallinnon kanssa. Kampanjalla haluttiin myös herättää positiivisia mielikuvia julkishallinnon sähköisistä palveluista sekä Suomessa että ulkomailla, ja kasvattaa Suomen tunnettuutta digitaalisen osaamisen kärkimaana.

Projektin keskeiset aktiviteetit olivat Suomi.fi-palveluiden lanseeraus valituille pääkohderyhmille, menetelminä tapahtumamarkkinointi, mainoskampanja eri medioissa, mediaviestintä ja sisäinen viestintä, Suomi.fi-brändin lanseeraus palveluntarjoajille ja sidosryhmille, sekä opastavien aineistojen ja tukimateriaalien tuottaminen organisaatioasiakkaille. Vaikka Suomi.fi-yrityspalveluiden (ent. Yritys-Suomen) lanseeruskampanja oli rajattu pois projektin sisällöstä, aktiviteeteissa pidettiin yritysnaökulma esillä, kun se sopi muuhun viestiin. Projektin loppuvaiheessa suunniteltiin yrityspuolen lanseerauksen aktiviteetteja ja yhteistyötä yrityspalveluista vastaavien organisaatioiden kanssa tarkemmalla tasolla, lähinnä vuotta 2018 varten.



**Kuva 7. Suomi.fi lanseerausprojektin keskeiset toimenpiteet**

Lanseerausprojektin toteutuksessa oli hyvin merkittävä riippuvuus KaPan hankkeiden ja Valtorin toteuttaman palvelukehityksen etenemisestä (erityisesti Viestit-palvelu ja Valtuedet-palvelun käyttöönotto organisaatioissa). Lanseerauksen kampanjakonsepti ja yksittäiset aktiviteetit mukautettiin projektin aikana sille tasolle, missä valmiudessa palvelut olivat lanseeraustoimien edetessä hyödynnettävissä. Aktiviteettien mukauttaminen johti siihen, ettei markkinointiviesti voinut olla niin vahva ja selkeä kuin siinä tapauksessa, että valitut kampanjakärjet olisivat olleet valmiimpia.

Kampanjan peitto kohderyhmässä 15-79 vuotiaat ylitti asetetun tavoitteen, tunnettuuden tavoitteesta jäätin alle asetetun tavoitteen. Suomi.fi-palveluiden tunnettuus nousi kampanjan aikana 24 %-yksikköä, mitä voidaan pitää merkittävänä huomioiden lanseerauksen toteutusaika. Laajempi tunnettuuden kasvattaminen vaatii pidempiaikaista viestintää ja markkinointia ja projektissa tehtiinkin alustava suunnitelma vuoden 2018 viestintä- ja markkinointiaktiviteeteille.

Ohjelman jälkeisiä aktiviteetteja pyritään toteuttamaan mahdollisimman paljon yhteistyössä muiden julkisen hallinnon organisaatioiden kanssa vaiheittain palveluiden käyttöönottojen aikataulut huomioiden. Yhdistämällä resursseja mahdollistetaan isommat panostukset viestintään ja markkinointiin juuri niillä osa-alueilla, joilla on eniten hyötyjä kullekin organisaatiolle. Näin myös kansalaiset ja yritykset saavat konkreettisempia esimerkkejä palvelukokonaisuuden hyödyistä.

Vastuu markkinoinnin jatkuvuudesta on KaPA-ohjelman jälkeen Väestörekisterikeskuksella. Projektin aikana tehtiin suunnitelmat sen varmistamiseksi, että lanseerauksen aikana saavutettu kansalaisten tietoisuus ja ymmärrys Suomi.fistä ja kampanjassa tehdyt markkinointiponnistelut saavat tarvittavan tuen myös jatkossa. Markkinointiaineistot toteutettiin niin, että ne kestävät aikaa ja että VRK:lla on niihin täydet käyttöoikeudet. Suosituksena on tukea jatkon lanseeraustoimilla erityisesti Viestit- ja Valtuudet-palveluiden käyttöönottoa, koska niiden osalta lanseerausta ei voitu tehdä täysmittaisesti 2017 aikana.

Projektin yksityiskohtaisempi raportti on julkaistu Hankeikkunassa.

## 6 Ohjelman budjetti ja toteutuneet kustannukset

Ohjelman käynnistyessä 2014 ohjelmalle oli varattu momentilta 28.70.03 (Kansallisen tietotalan ohjaus ja kehittäminen) 120 milj. euron rahoitus. Ohjelman alkuperäinen budjetti muutettiin 100 milj. euroon syksyllä 2015. Ohjelma alitti budjetin 29 757 350,33 € eurolla. Momentin 28.70.03 käyttämättä jäänyttä rahaa voidaan käyttää Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämiseen ja sähköisen asioinnin edistämiseen vuosina 2018-2019.

Valtiovarainministeriön ohjelmaan käyttämättä htv-määrä on ollut eri vuosina 5-10 htv:tä ja palkkakustannukset yhteensä ohjelma-ajalla 2 284 046,28 €. Lisäksi valtiovarainministeriön vakituinen, toimintamenomäärärahoilla palkattu henkilöstö on osallistunut ohjelman toteuttamiseen.

**Taulukko 3. Ohjelman budjetti**

KaPA-ohjelma 28.70.03	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
Myönnetyt määrärahat	13 000 000	32 000 000	27 500 000	27 500 000	100 000 000
Käytetyt määrärahat	1 395 864,09	11 069 358,47	20 646 974,61	37 130 452,50	70 242 649,67
Käyttämättä jäänyt määräraha					29 757 350,33

**Taulukko 5. Ohjelman määrärahojen käyttö vuosittain jaoteltuna päätoimintoihin**

KaPA-ohjelma 28.70.03	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
KaPA-ohjelmatoimisto	457 682,83	1 739 290,82	1 186 363,35	3 115 090,13	6 498 427,13
KaPA/rahoitetut projektit	14 995,00	1 590 122,99	2 331 841,75	4 981 263,89	8 918 223,63
KaPA/VRK	923 186,26	6 986 075,12	16 300 176,68	28 837 663,00	53 047 101,06
KaPA/Kuntaliitto		152 191,95	430 270,42	196 435,48	778 897,85
KaPA/Tulorekisteri		601 677,59	398 322,41		1 000 000,00
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1 395 864,09</b>	<b>11 069 358,47</b>	<b>20 646 974,61</b>	<b>37 130 452,50</b>	<b>70 242 649,67</b>

Suomen Kuntaliitto Ry:n perustaman KuntaKaPA-projektitoimiston toimintaan valtiovarainministeriö maksoi avustusta ohjelman aikana momentilta 28.70.03 yhteensä 777 897,85 €.

Alla olevassa taulukossa on esitetty erittely Väestörekisterikeskuksen budjetin käytöstä ohjelmakaudella.

**Taulukko 7. Väestörekisterikeskuksen budjetti ja toteuma**

Hanke	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
Palveluväylä	166 511	962 548	1 835 911	801 266	3 766 236
Palvelunäkymät	61 259	1 637 725	4 791 190	7 772 255	14 262 429
Tunnistus	43 050	792 488	1 269 498	1 407 341	3 512 377
Valtuudet		924 844	2 034 599	2 055 622	5 015 065
Jatkuvat menot	649 777	1 925 956	2 134 229	2 086 394	6 796 356
Käyttöpalvelumenot				4 057 928	4 057 928
Tunnistustapahtumat			155 367	3 002 904	3 158 271
Hankkeiden yhteiset	2 589,26	742 514,12	4 079 382,68	7 653 953	12 478 439,06
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>923 186,26</b>	<b>6 986 075,12</b>	<b>16 300 176,68</b>	<b>28 837 663,00</b>	<b>53 047 101,06</b>

## 6.1 Ohjelman aikana myönnetyt avustukset

Julkisen hallinnon organisaatioille maksettiin 9 697 121,48 € tukea palveluarkkitehtuurin käyttöönottoa nopeuttaviin toimenpiteisiin. Valtion virastoille ja laitoksille tukea osoitettiin käyttö- tai käyttö- ja kirjausoikeuksina momentille 28.70.03. Kunnille, kuntayhtymille ja muille organisaatioille tuki myönnettiin valtionavustuksena.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin etenemisestä ja siihen liittyvästä mahdollisuudesta saada valtionavustusta tiedotettiin julkisen hallinnon organisaatioiden kirjaamoihin joulukuussa 2015. Avustuksen hakemisen mahdollisuudesta on lisäksi viestitty ja tiedotettu laajasti ohjelman some-kanavilla, ministeriön ICT-uutiskirjeessä, eri tilaisuuksissa ja Väestörekisterikeskuksen sekä KuntaKaPA-projektitoimiston taholta. Avustukseen liittyvä materiaali ja ohjeistus ovat olleet avoimesti saatavilla valtiovarainministeriön verkkosivuilta [vm.fi/palveluarkkitehtuuri-tukea-liittymiseen](http://vm.fi/palveluarkkitehtuuri-tukea-liittymiseen).

Avustusta oli mahdollista hakea

- projekteihin joissa suunniteltiin kansallisen palveluarkkitehtuurin komponenttien eli Suomi.fi-palveluiden hyödyntämistä,
- projekteihin joissa toteutettiin palveluväyläintegraatioita (pääsääntöisesti osana jotakin Väestökisterikeskuksen palveluarkkitehtuurihanketta),
- muille kansallista palveluarkkitehtuuria toteuttaville projekteille,
- palvelutietovarannon käyttöönottoprojekteille, tai
- Vetuma-tunnistuksesta siirtyminen Suomi.fi-tunnistukseen.

Avustuksen käytön jakauma euromääräisesti on esitetty alla olevassa taulukossa 6.

**Taulukko 8. Tuen käytön jakautuminen**

Tuen jakautuminen, 28.70.03	2014	2015	2016	2017	YHTEENSÄ
Kunnat ja kuntayhtymät	0,00	476 669,93	293 513,05	2 096 537,50	2 866 720,48
Valtionhallinto	14 995,00	1 113 453,06	2 038 328,70	2 845 915,15	6 012 691,91
Muu julkinen sektori	0,00	152 191,95	430 270,42	235 246,72	817 709,09
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>14 995,00</b>	<b>1 742 314,94</b>	<b>2 762 112,17</b>	<b>5 177 699,37</b>	<b>9 697 121,48</b>

## 7 Ohjelman toteutuksen arviointi

### 7.1 Ohjelman organisoinnin onnistuminen

Kaksiportainen ohjelmatasoinen ohjaus koettiin toimivaksi, koska strategisen johtoryhmän ja ohjelmaryhmän vastuut ovat toisistaan täysin poikkeavat, eikä niiden toimintaa koettu päällekkäisinä. Strateginen johtoryhmä sitoutti ohjelman kannalta keskeisiä toimijoita yhteiseen strategiseen kehittämiseen ja ohjelmaryhmä keskittyi operatiiviseen etene- miseen.

KaPA on poikkeuksellinen ja ensimmäinen kansallisesti yhteisten tukipalveluiden kehittä- misohjelma, jonka tarkoituksena on myös muuttaa yksittäisten valtio- ja kuntatoimijoiden ajattelua ja asiakaslähtöisyyttä. Siksi johtajataso johtoryhmä koettiin tärkeäksi eri näkö- kulmien esiin tuomiseksi ja strategisen tason sitoutumiseksi. Myös valtion ja kuntasektorin yhteistoiminta on koettu erittäin toimivaksi.

Hankekohtaiset ohjausryhmät paneutuivat aina kyseisen hankkeen tavoitteisiin ja etene- miseen ja näihinkin ryhmiin on osallistettu keskeisiä palveluiden käyttäjäorganisaatioita koko ohjelmakauden ajan. Hankkeiden omistajien (VM) ja hankepäälliköiden (VRK) välinen työskentely todettiin toimivaksi ja nopeaksi tavaksi ohjata hankkeita ja reagoida muutok- siin nopeasti.

Ohjelman sisäinen viestintä on koettu hyvänä ja suoraviivaisena ministeriön, Väestörekis- terikeskuksen ja KuntaKaPAN välillä, ja palaute on saatu välittömästi hankkeiden käyttöön viikoittaisissa hankepalavereissa.

Ulkoisen arvioinnin mukaan ohjelmatoimijat ovat kokeneet ohjaus- ja organisointimallin pääosin selkeänä ja toimivana.



## 7.2 Ohjelman riippumaton arviointi

Valtiovarainministeriö kilpailutti ohjelman ulkoisen arvioinnin toteutuksen 21.5.2015 min-kä pohjalta toteuttajaksi valittiin Owal Group Oy. Hankinnan kohteeksi määriteltiin:

- arviointimenetelmän ja arvioinnin toteutuksen suunnittelu ja kuvaus
- menetelmän mukaisen arvioinnin toteutus
- arviointimenetelmän vaatiman tilannekuvan suunnittelu ja toteutus

Lisäksi valtiovarainministeriö on päättänyt hyödyntää optio ohjelman päättymisen jälkeisen ohjelman vaikuttavuuden arvioinnista vuosille 2018–2019.

Ohjelman ulkoiset arviointiraportit on julkistettu ohjelman sivulla: <http://vm.fi/palveluarkkitehtuuri>. Ulkoisen arvioinnin loppuraportti on julkaistu lisäksi Hankeikkunassa.

Arvioinnin tavoitteena on ollut KaPA-ohjelman hyötyjen ja ohjelman ohjauksen arvioinnin avulla muodostaa menetelmä ja tuottaa tietoa ohjelman ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Kevään 2016 aikana laadittiin arvioinnissa hyödynnetty arviointimalli, jota hyödynnettiin kaikissa kolmessa arvioinnissa:

- Ohjelman hyödyt ja ohjausmalli: Arvioinnin tarkoituksena on tuottaa vastauksia siihen, saavuttaako ohjelma sille asetetut vaikuttavuus- ja tuottavuustavoitteet. Samoin arvioidaan ohjausmallin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.
- KaPA-ohjelmassa toteutettavat palvelut: Palveluiden osalta arvioidaan toteutusprosessia, toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ja saavutettavia hyötyjä.
- KaPAan liittyvät palvelut: Tavoitteena on arvioida KaPAn tarjoamien palveluiden käyttöönotosta /näihin liittymisestä saavutettava hyöty. Samoin arvioidaan liittymisen kustannuksia, resursseja ja esimerkiksi toimintatapoja.

Ohjelman nykytilan analyysin raportti julkaistiin huhtikuussa 2016. Esitetyt suositukset olivat:

- Kehittämisen kokonaiskuva tulee aktiivisesti viestiä kaikille kohderyhmille.
- Hankkeiden systemaattista yhteistyötä ja vuorovaikutusta tulee rakentaa eikä se saa jäädä arkikiireen alle.

- Tarvittava muutos edellyttää liittyvien organisaatioiden ylimmän johdon sparrausta ja sitouttamista.
- Räättälöityä markkinointia ja asiakastyötä tulee tehdä systemaattisesti suunnitelmiin ja raportointiin kirjatun.

Väliarviointi julkaistiin tammikuussa 2017. Tällöin tarkasteltiin KaPA-ohjelman ohjelma ja hanketason toimenpiteitä loppuvuoteen 2016 mennessä. Arviointiraportin pohjana on keväällä 2016 työstyetty nykytila-analyysi. Väliarvioinnissa esiin nostettiin seuraavat suositukset:

- Hankkeet keskittyvät liiaksi operatiiviseen suunnitelman mukaiseen suorittamiseen strategisen vaikuttavuuden sijaan.
- Hankkeiden tulee priorisoida volyymiltään isojen liittymisten systemaattista liittymistä KaPAan sen uskottavuuden säilyttämiseksi.
- Ohjelman tulee jo nyt varautua ja resursoida ohjelmakauden jälkeisten liittymisten tukemiseen riittävästi.
- Erityisesti kuntien tukea tulee tiivistää ja suunnitella ohjelmakauden jälkeisen tuen organisointi.
- Liittymisten suunnittelua tulee vahvistaa valtiovarainministeriön / Väestötietokeskuksen keskusteluilla ja systemaattisella mallilla.
- Keskeisten organisaatioiden johdon sitoutumista tulee vahvistaa.

Ohjelman loppuarviointi julkaistiin marraskuussa 2017. Loppuarviointi toteutettiin loka-marraskuun aikana ohjelman ollessa yhä aktiivisessa toteutusvaiheessa. Loppuarviointiraportissa on hyödynnetty syksyllä 2017 tehdyn aineistokeräyksen lisäksi myös keväällä ja syksyllä 2016 tuotettua dataa. Johtopäätöksinä nostettiin esiin:

- Ohjelma luo edellytyksiä hallinnon ja palvelutuotannon läpäisevälle digitalisoimiselle ja uudelle yhteistyön toimintakulttuurille.
- Ohjelman palvelut ovat valmistunut teknisiltä ratkaisuiltaan ohjelmakauden aikana ja ne ovat siirtyneet tuotantoon
- Palveluiden käyttäjiä – tarjoajia ja hyödyntäjiä – ei ole vielä kaikissa palveluissa riittävästi, jotta Suomi.fi-palveluista (ent. KaPA-palveluista) olisi saavutettavissa tavoiteltu hyöty.
- Ohjelman jatkoksi valmistellaan jatkokehityshanketta, tähän on resursoitu merkittävä summa rahaa, mutta osa hankkeista ja keskeisistä kohderyhmistä on huolissaan ohjelmakauden jälkeisestä jatkuvan palvelun mallista ja kehittämisestä.
- Palveluita käyttöönotaneet organisaatiot kaipaavat entistä enemmän osallistavaa, ennakoivaa ja personoitua viestintää palveluiden tilanteesta ja jatkokehittämisestä.

## 8 Suositukset ja jatkotoimenpiteet

### 8.1 Ulkoisen arvioinnin suositukset

Ohjelman ulkoisessa loppuarvioinnissa nostettiin esiin seuraavat suositukset, joka huomioidaan kohdassa 8.4 esitetystä Suomi.fin jatkokehityshankkeesta:

1. Yhtenäisten palveluiden käyttöönotto ei etene ilman vahvaa tukea; VM:n tulee varmistaa riittävä ohjaus ja resursointi sekä koko valtionhallinnon sitoutuminen. Jatkokehityksen ja liityntöjen varmistamiseksi tarvitaan strategista tahtoa ja ohjausta. Yhteisten tavoitteiden tulee jatkossakin läpäistä koko valtioneuvostotasoa, jotta tavoitteet jalkautuvat virastoihin ja näillä on halua ja edellytyksiä edistää yhteiskäyttöisiä palveluita.
2. Ohjaus- ja organisointimallin muutos ohjelman päättyessä on erittäin suuri jatkuvuuden riski. Toimintamallit tulee varmistaa pikimmiten uskottavuuden varmistamiseksi. Ylläpidon ja jatkokehittämisen organisointi- ja toimintamallit on tärkeää selkeyttää pian. Nyt hanketoimijoiden ja sidos- ja kohderyhmien huoleen jatkosta tulee vastata yksiselitteisellä, nopealla ja kattavalla viestillä.
3. Ohjelman hyödyt jäävät saavuttamatta, jos liittymisen tukeen ja palveluiden kehittämiseen ei resursoida riittävästi. Tähän mennessä ohjelmasta on aiheutunut kuluja, kustannus- ja laatuhyötyjen saavuttaminen edellyttää liittymien lisäämistä. Kyse ei ole vain edellä kuvatusta murrosvaiheesta, vaan pitkäjänteisestä ja sitoutuneesta kehitystyötä nyt käyttöönotettujen palveluiden jatkuvuuden takaamiseksi. Jatkokehitykseen on varattu merkittävä summa rahaa (17 milj. euroa, ml. viestit-palvelun käyttöönoton tuen), tämän tehokas käyttö on tärkeää.
4. Kansalaisviestinnän onnistumista tulee seurata ja palveluiden tunnettuus varmistaa. Kansalaisviestinnän onnistuminen on erittäin kriittinen tekijänä palveluiden laajalle käytölle. Tämän rinnalla on tärkeää huomioida myös yrityksiä nykyistä enemmän. Viestintää tulee toistaa ja uudis-

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

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

Ulkoisen arvioinnin raportit ja niiden suositukset käsiteltiin ohjelmaryhmässä ja hankkeissa ohjelman hallintamallin mukaisesti. Lisäksi arvioinnin keskeisiä tuloksia esiteltiin strategiselle ohjausryhmälle arvioinnin toteuttajan yhteenvetona.

## 8.2 Palvelukehittäjien ja sidosryhmien suositukset

Ohjelman keskeisten sidosryhmien ja hankkeissa toteutettavien palveluiden kehittäjien palautteita ja kehitysehdotuksia koottiin hankkeiden ohjausryhmissä, ohjelmaryhmässä, strategisessa johtoryhmässä, sekä päätösseminaarissa. Keskeiset suositukset olivat:

- Avoimuutta, osallistamista ja viestintää ei voi olla liikaa, ja erityisesti viestinnän toistoa vaaditaan yhteisen tekemisen sujuvan takaamisen varmistamiseksi.
- Järjestelmien arkkitehtuuriratkaisuja olisi pitänyt sovittaa yhteen ja koordinoita paremmin.
- Jatkuvan palvelun suunnittelu ja toteutus olisi pitänyt alkaa huomattavasti aiemmin. Sekä valtiovarainministeriössä että Väestörekisterikeskuksessa ohjelman viimeisen vuoden aikana käynnistyneet organisaatiomuutokset koettiin suunnittelutyön kanssa rinnakkain raskaana.
- Suosituksena nostettiin esiin että ennen Suomi.fi-palveluiden jatkokehittämistä olisi hyvä pitää "tauko" jotta asioita saadaan jäsenettyä ja tekemisen prosessit saatettua sille tasolla mitä jatko ja kasvavan organisaation muutos vaatii. Lisäksi olisi hyvä tarkastella ja tehdä läpinäky-

väksi ne asiat mitkä ovat kantaneet yli koko ohjelman ja mistä on matkan varrella luovuttu ja oppia näistä jatkoa varten.

- Osa ohjelman toteuttamiseen liittyvistä hankinnoista eivät kattaneet koko hankeaikaa. Tämä riski kumuloitui erityisesti Väestörekisterikeskuksen alihankintatyön sopimusten päättyessä ohjelman loppuun; tarve kehittämiselle jatkui kuitenkin yli ohjelmakauden toteutumatta jääneiden osien osalta, käyttöönottojen tuen osalta, sekä jatkokehityksen tiekartan toteuttamisen osalta.
- Tarkempien kohderyhmien puute, eli ylätasoisesti esitetyt ryhmät ”kansalaiset” ja vastaavasti ”yritykset” koetaan liian laajana kohderyhmänä. Nähtiin että kohderyhmien aito osallistaminen ja asiakaskeskeisyys vaativat hienojakoisempia kohderyhmiä. Tämän seurauksena tekemisen vaikeuskerroin toki kasvaa.
- Vaikka ollaan ketteriä, on määriteltävä ja dokumentoitava edelleen. Ilman riittävää dokumentointia henkilöiden vaihtuminen tai poistuminen kesken toteutusajan on selvä riski toteutusten viivästymiselle.
- Järjestelmien arkkitehtuuriratkaisuja olisi pitänyt sovittaa yhteen ja koordinoida paremmin.
- Hankeaikana hankkeiden välinen suunnittelu, töiden jakaminen ja vuorovaikutus koettiin osin puutteellisena niiltä osin, kun hankkeet tarvitsivat Väestörekisterikeskuksen yhteisiä resursseja. Siiloutumisen ehkäisyyn olisi pitänyt panostaa systemaattisemmin. Osin myös eri projektien eri vaiheessa edennyt tuotantokypsyys on vaikuttanut siihen että ”sama toimintamalli ei ole toiminut kaikille projekteille”. Myös palveluhallinnan suunnittelun aloitus koettiin tapahtuneen liian myöhäisessä vaiheessa.
- Laadun varmistus tietojen tuottamisessa Palvelutietovarantoon olisi pitänyt olla vielä enemmän ennakoivaa kuin mitä se oli.
- Byrokratia ei saa tappa digitalisaatiota.

## 8.3 Avustusprosessiin liittyvät suositukset

Ohjelman aikana avustusta saaneiden hankkeiden loppuraportoinneista koottiin palautteet ja kehitysehdotukset käsiteltäväksi ohjelmaryhmässä. Keskeiset esiin nostetut suositukset olivat:

- Valtionavustusprosessi on koettu kaikissa hanketyypeissä työläänä ja kankeana. Käyttöönottohankkeiden osalta haku- ja raportointimenetelyä kevennettiin saadun palautteen pohjalta ohjelman aikana.
- Yleisesti avustusten käyttöön liittyvää ohjeistusta ei koettu riittävänä tai selkeänä; hakijat eivät aina ymmärtäneet, ettei saatu avustuspäätös tarkoita automaattisesti avustuksen maksamista. Aktiivisesta tiedottamisesta riippumatta osa avustusta saaneista tahoista kuuli avustuksen hakemisen mahdollisuudesta vasta keväällä 2017 mikä seurauksena avustuksen käytön mahdollistava toteutusaika koettiin liian lyhyenä.
- Avustuksen käyttöaika voisi selkeyttää tukemalla lakiin sidottujen palveluiden käyttöönottoja aina lain voimaan astumiseen saakka. Tämä oletettavasti vähentäisi myös hankkeiden toteuttamiseen liittyviä aikatauluriskejä toimittajayhteistyössä. Avustusta saaneet nostivat useasti esiin sen, että heidän avustuksen käytön mahdollisuudet olivat pitkälti riippuvaisia toimittajien omista aikatauluista jotka elävät, tai että toimittajilla on omat siirtymäaikansa järjestelmätoteutuksissaan, jotka poikkeavat huomattavasti esim. kuntien omista tavoitteista ja avustuspäätösten mukaisista toteutusajoista. Etenkin kunnat ovat kokeneet olevansa ”vain asian käynnistäjä”; on koettu, että palveluiden käyttöönoton toteutus etenee Väestörekisterikeskuksen ja järjestelmätoimittajan välillä ilman aitoa vaikutusmahdollisuutta aikatauluihin
- Osa hakijoista piti Väestörekisterikeskuksen Suomi.fi-palveluihin liittyvää käyttölupapolitiikkaa ja luvan myöntämisen prosessia liian kankeana ja järjestäytymättömänä, minkä seurauksena osalla hakijoista myös avustuksen täysimääräinen käyttö ei mahdollistunut. Suosituksena voidaan esittää käyttölupaprosessin digitalisointia.
- Avustusten maksamisen prosessi on koettu hitaana; osalla avustusten saaminen kestänyt useita kuukausia loppuraportoinnin jälkeen. Käsitelyn nopeuteen on vaikuttanut erityisesti suuri vaihtelevuus kustannusraportoinnin tasossa. Suosituksena on toteuttaa automatisoinnin mahdollistava avustusten haku- ja käsittelyprosessi tai vaihtoehtoisesti lisätä resursointia avustusten käsittelyssä.

## 8.4 Ohjelmakauden jälkeiset toimenpiteet

Valtiovarainministeriö on luonut ohjelman aikana vuonna 2018 käyttöönotettavan Suomi.fi-palvelujen jatkuvan tuotannon ohjaukseen mallin, jonka keskiössä on strategisesta ohjauksesta vastaava Suomi.fi-palvelujen strateginen ohjausryhmä. Siinä jäseninä ovat puheenjohtajana toimivan valtiovarainministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Ohjausryhmä keskittyy palvelujen tuotannon, kehittämisen ja käyttöönottojen strategiaan linjauksiin ja lainsäädännön kehittämistarpeiden tunnistamiseen edellä mainitut suositukset huomioiden.

Valtiovarainministeriössä strategisen ohjausryhmän toimintaa tukevat kaksi Suomi.fi-palveluiden ohjauksesta vastaavaa virkamiestä sekä Väestörekisterikeskuksen tulosohjaaja käyvät kuukausittain Väestörekisterikeskuksen Suomi.fi-palvelujen omistajien kanssa läpi palvelujen tuotannon, kehittämisen ja käyttöönottojen tilanteen, seuraavat tavoitteiden saavuttamista ja punnitsevat mahdollisia strategisia ohjaustoimia.

Valtiovarainministeriö solmii Väestörekisterikeskuksen kanssa vuosittain tulossopimuksen, jossa linjataan tavoitteet ja niiden saavuttamisen mittarit myös Suomi.fi-palvelujen osalta.

Väestörekisterikeskus on rakentamassa omaa Suomi.fi-palvelujen operatiivista ohjausmallia, joka valmistuu vuoden 2018 alussa. Siinä keskeisiä toimijoita ovat todennäköisesti asiakasohjausta harjoittava, asiakasorganisaatioiden kanssa muodostettava elin (asiakasneuvottelukunta tms.), sekä Väestörekisterikeskuksen sisäinen Suomi.fi-palvelujen ja niiden kehittämishankkeiden omistajien sekä Digitalisaatio-yksikön johdon muodostama johtoryhmä.

Jatkuvan palvelun tuottamisen vaiheeseen siirrytään vuoden 2018 alussa. Samalla Väestörekisterikeskuksessa käynnistyvät SUOJA- (Suomi.fi-palvelujen jatkokehitys v. 2018–2019) ja SUOPA- (Suomi.fi-palvelut palveluntarjoajille) hankkeet. SUOJA-hankkeessa kehitetään kaikkia Suomi.fi-palveluja vahvistetun tiekartan mukaan vuosina 2018–2019. SUOPA-hanke keskittyy sähköisen asioinnin palveluntarjoajille eli virastoille ja kunnille tarjottavaan yhteisten tukipalvelujen, työkalujen ja standardien käyttöönottojen tukeen ja digitalisaation edistämiseen.

  
**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIOEUVESTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-933-7 (pdf)

Maaliskuu 2018