



16.3.2016

VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO KOSKIEN TOIMINNAN TARKASTUSTA DIGITAALISTEN ASIOINTIPALVELUIDEN KEHITTÄMISESTÄ JA TUOTANNOSTA

Johdanto

Väestörekisterikeskus (VRK) kiittää Valtiontalouden tarkastusvirastoa ja johtavaa tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilaista hyvistä havainnoista ja ehdotuksista sekä tarkastuksen aikana että tarkastuskertomuksessa. Tarkastuksen aikana havaittuihin toiminnan kehittämisehdotuksiin on tartuttu ja uskomme, että kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPA) VRK:ssa tehtävä operatiivinen toteutus on tarkastuksen johdosta entistä laadukkaampaa. Pidämme hyvänä, että tarkastus on kohdistunut KaPA-ohjelmaan jo toteutuksen alkuvaiheessa, jolloin toimintaa on pystytty kehittämään ohjelman vielä ollessa aktiivisessa rakennusvaiheessa. Tässä suhteessa KaPA poikkeaa muista tarkastuksen kohteena olleista ohjelmista ja projekteista, jotka ovat joko jo päättyneitä tai kehittämiskauden loppupuolella.

1 Kansallisen palveluarkkitehtuuriohjelman organisointi ja hallinta VRK:ssa

VRK:n organisoituminen KaPA-ohjelmassa pohjaa valtiovarainministeriön (VM) antamaan ohjelman asettamispäätökseen (VM140:00/213), jossa on asetettu ohjelman tavoitteet, tehtävät sekä aikataulu. VRK:lle on osoitettu KaPA-ohjelman operatiiviseen toteuttamiseen määräraha, jota voi ohjelman aikana käyttää enintään 17 henkilötyövuoden palkkakuluihin. Ohjelmakokonaisuus on laaja ja operatiivinen toteutus vaatii paljon työnjohdollista panostusta. Lähes kaikilla VRK:n KPA-yksikön henkilöllä onkin alihankkijoihin ja muihin yhteistyökumppaneihin nähden työnjohdollinen rooli. Tästä syystä VRK on painottanut rekrytoinnissa päällikkötehtäviä.

Vaikka monien yksikön työntekijöiden toimenkuvaan kuuluu työnjohdollisia tehtäviä, heillä on myös vahva asiantuntijarooli omassa tehtävässään. KaPA-ohjelmaan valittu toteutustapa on, että VRK pitää kaikki operatiiviseen toteutukseen liittyvät langat käsissään ja hankkii omien työntekijöiden avuksi tarvittavissa määrin konsulttityötä. Esimerkiksi kaikessa sovelluskehityksessä on hankittu pelkästään tuntityötä VRK:n omaan työnohjaukseen tarjouspyynnöissä määritellyin osaamis- ja kokemusprofilein.

KaPA-ohjelman hankkeet on asetettu sekä VRK:ssa että VM:ssä. VRK:ssa tehty hankkeiden asettaminen on kuitenkin puhtaasti hallinnollinen toimenpide esimerkiksi taloushallinnan ja tuntiseurannan projektikoodien avaamiseksi, jotta hankinnat ja työtunnit saadaan kohdistettua hallinnon järjestelmissä oikeille hankkeille. Pällekkäisiä ohjausrakenteita VM:n ohjausryhmien kanssa ei ole eikä niitä pidetä missään määrin tarkoituksenmukaisina.

KaPA-ohjelman toteutusaika menee limittäin TORI-hankkeen tehtävä- ja sopimussiirtojen kanssa. KaPA-ohjelmassa tehdyt palveluväylän kehitys- ja tuotantoympäristöjen





16.3.2016

sopimukset Tieteen tietotekniikkakeskus CSC:n kanssa on siirretty Valtoriin TORI-hankkeen asettaman aikataulun mukaisesti.

2 Aikataulu

Kaikki hankkeet etenevät KaPA-ohjelman asettamispäätöksen mukaisessa aikataulussa. Asettamispäätöksen aikatauluraamia on sisäisesti tarkennettu hankkeissa normaalin hankesuunnittelun yhteydessä. Sisäiset toteutus/julkaisuaikataulut on myös julkistettu esimerkiksi ohjelman viestintäsivustolla www.esuomi.fi, koska olemme halunneet toimia avoimesti ja viestiä ohjelman etenemisestä sidosryhmille ja kaikille kiinnostuneille. Sisäisiä aikatauluja on kuitenkin myös täsmennetty toteutuksen edetessä tarpeen mukaan. Esimerkiksi palvelutietovarannon tavoiteaikataulua on 2016 vuodenvaihteessa siirretty eteenpäin. Vastaavasti esimerkiksi palveluväylän liityntäpalvelinten RedHat-tuen aikataulua siirrettiin loppukesällä 2015 taaksepäin. Kaiken kaikkiaan hankkeet etenevät edelleen hyvin aikataulussa asettamispäätökseen nähden.

3 Talous

3.1 Budjetointi

KaPA-ohjelman toteutuksessa on haluttu käynnistää hankkeiden toteutustyö nopeasti ja saada myös aikaan ensimmäiset julkiset palveluiden beta-versiot nopeasti. Hankkeissa ei siis lähdetty tekemään aluksi yksityiskohtaista ja aikaa vievää vaatimusmäärittelytyötä, jonka ohessa olisi syntynyt tarkka talousarvio koko ohjelma-ajalle. Kokonaiskustannuksia on kuitenkin arvioitu jatkuvasti parhaan ymmärryksen mukaan ja hankkeiden kehityksen edetessä budjetit on tarkennettu tarpeen vaatiessa. Esimerkiksi Palvelunäkymät-hankkeen osalta on tarkentunut vasta toteutusvaiheen aikana missä laajuudessa nykyinen Yrityssuomi ja Oma yrityssuomi asettuvat osaksi palvelunäkymiä. Kaikkien hankkeiden viimeisimmät kustannusarviot ovat alemmat kuin ensimmäisessä kustannus-hyötyanalyysien yhteydessä tehdyssä arviossa.

3.2 Kustannus-hyötyanalyysi

KaPA:n hyötyjä ja säästöpotentiaalia arvioitaessa tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota KaPA:n rooliin sähköisen asiointin mahdollistajana. Suorien euromääräisten säästöjen laskeminen on siten hankalaa ja verrattavissa mihin tahansa perusinfrastruktuuri-investointiin. Hyötyjä ja säästöjä kuitenkin kiistatta syntyy muun muassa seuraavilla tavoilla:

- Tulevaisuuden asiointipalveluiden kehittämiskustannukset ovat pienempiä, koska useissa toteutuksissa voidaan suoraan hyödyntää yhtä tai useampaa KaPA:ssa rakennettua tukipalvelua.
- Väilillisiä säästöjä syntyy palveluiden paremman yhteentoimivuuden myötä.
- Säästöjä syntyy, kun virastoilla ja kunnilla on KaPA:n myötä paremmat edellytykset siirtää asiointia fyysisestä palvelukanavasta sähköiseen.

Merkillepantavaa kuitenkin on, että tulevaisuuden säästöt eivät synny yksin KaPA:n ansiosta, vaan KaPA:n ja sen päälle rakentuvien asiointipalveluiden yhteisvaikutuksesta.



16.3.2016

4 Palvelutuotanto

KaPA-ohjelman aikana, palveluiden vielä ollessa kehitysvaiheessa, VRK järjestää tiukasta HTV-kehuksesta johtuen palvelutuotannon hankeorganisaation resursseilla ja tukeutuu myös ostopalveluihin. Ohjelman jälkeisen varsinaisen jatkuvan palvelun (2018-) resursoinnin reunaehdot tarkentuvat hallituksen kehysvalmistelun yhteydessä keväällä 2016 ja tarkempi resurssisuunnittelu etenee VRK:ssa tämän jälkeen. Pidämme erinomaisena, että riittävien resurssien varmistamisen tärkeys on huomioitu myös tarkastuksessa.

Tällä hetkellä sähköisen asioinnin kokonaisuuteen kuuluvia tukipalveluita tuottavat VRK, Valtori, Valtiokonttori, Verohallinto ja ELY-keskusten kehittämiskeskus KEHA. Jatkossa tuottajia ovat pääasiassa VRK ja Valtori sekä maksuliikenteen osalta Valtiokonttori. Työnjako VRK:n ja Valtorin kesken on selkeä ja yhteisesti virastojen ylimmän johdon sopima: VRK omistaa palvelut ja vastaa niiden jatkokehittämisestä ja Valtori tuottaa alla olevan ICT-infrastruktuurin kuten tietoliikenneyhteydet sekä konesali- ja käyttöpalvelut.

Nykyisen asiointitilin jatkokehitystyö on parhaillaan käynnissä Valtorissa. Asiointitilin nimi muutetaan jatkossa Viestinvälityspalveluksi ja sen käyttöliittymä tullaan integroimaan suoraan VRK:n Palvelunäkymät-hankkeessa rakenteilla olevaan kansalaisen palvelunäkymään. Kehittämisen työnjako on selkeä: Valtori rakentaa tietovaraston, rajapinnat sekä postituspalvelun ja VRK tekee käyttöliittymät osaksi kansalaisen palvelunäkymää. Viestinvälityspalvelun valmistuttua palvelun omistajuus ja jatkokehitysvastuu siirtyy VRK:lle osaksi KaPA-palveluiden palvelutuotantoa.

5 Asiakas- ja käyttäjälähtöisyys

KaPA-palveluilla on kahdenlaisia asiakkaita. Kansalaisen palvelunäkymässä asiakkaana ovat kansalaiset, kun taas muut KaPA-palvelut ovat luonteeltaan tukipalveluita muissa organisaatioissa tuotettavien sähköisten asiointipalveluiden rakentamiseksi. Niiden osalta KaPA:n asiakkaita ovat julkishallinnon ja yksityisen sektorin asiointipalveluita kehittävät organisaatiot.

5.1 Kansalaisten huomiointi KaPA-ohjelmassa

Käyttäjälähtöisyys ei synny pelkästään kysymällä kansalaisilta mitä he haluavat, vaan kehittämällä ratkaisuja vähitellen ja keräämällä niistä käyttäjäkokemusta niin palautteen, kyselyiden, havainnoinnin kuin käyttökokemuksen teknisen seurannankin keinoin. Ketterä kehittäminen ja havaittujen kehitystarpeiden toteuttaminen on evolutiivinen prosessi. VRK hyödyntää palvelumuotoilussa, käyttöliittymäsuunnittelussa, käytettävyydestä tarkastuksessa ja visuaalisessa suunnittelussa ulkopuolisia asiantuntijapalveluita, jotta varmistetaan, että kansalaisen palvelukokemus ei synny pelkästään virkamiesten näkemyksen pohjalta.

Palvelunäkymien ensimmäisessä vaiheessa kerättiin aluksi tietoa kansalaisilta käyttöliittymäprototyypin avulla, minkä pohjalta tarkennettiin palvelunäkymien tuotevisiota. Palvelunäkymien ensimmäinen beta-versio julkaistiin 15.12.2015. Beta-version julkistamisen jälkeen ensimmäinen kansalaispalautteen perusteella tehty muutos palveluun vietiin tuotantoon 16.12.2015. Palvelulle ollaan parhaillaan muodostamassa kansalaisraatia, jotta saadaan aikaan jatkuva vuorovaikutus palvelun ketterän kehittämisen tueksi.

Lisäksi esimerkiksi palvelutietovaranto jo itsessään lisää asiakaslähtöisyyttä. Palvelutietovarantoon kuvataan kaikkien julkisten toimijoiden tuottamat palvelut ja niiden



16.3.2016

asiointikanavat yhdenmukaisesti, mikä auttaa kansalaisia löytämään heille tarpeelliset julkiset palvelut. Palvelutietovarannon koko tietosisältö julkaistaan avoimena datana ja sille tarjotaan myös avoin koneluettava kyselyrajapinta. Tämä tuo mahdollisuuden myös kolmansille osapuolille helppoon tietojen hyödyntämiseen ja esimerkiksi kehittyneiden palveluhakemistojen rakentamiseen.

5.2 Asiakasorganisaatioiden huomiointi KaPA-ohjelmassa

Asiakaslähtöisyys syntyy sähköisiä asiointipalveluita kehittävien asiakasorganisaatioiden osallistumisesta kehittämiseen ja sen ohjaamiseen. Hankkeet sekä VRK:n ja Kuntaliiton Kunta-KaPA-toimiston yhteinen KaPA-asiakaspalvelu ovat jatkuvassa yhteistyössä asiakasorganisaatioiden kanssa. Asiakasyhteistyö käynnistettiin heti ohjelman alkupuolella 2014 lähestymällä kaikkia hallinnonaloja. Kontaktointi on aktiivista myös kuntien suuntaan ja tällä hetkellä olemme keskustelleet jo noin 100 kunnan kanssa. Yksityisen sektorin organisaatioille on järjestetty referenssiryhmätoimintaa sekä infotilaisuuksia palautteen keräämiseksi jo kehittämisvaiheessa. Myös kahdenvälisiä tapaamisia eri asiakasorganisaatioiden kanssa on ollut ohjelman alusta saakka jatkuvasti.

Muilta osin VRK:lla ei ole lausuttavaa lausuntopyynnön kohteena olevasta tarkastuskertomuksesta.

Lisätietoja VRK:n lausunnosta antaa tarvittaessa johtaja Janne Viskari, puh. 0295 535 022, sähköpostiosoite janne.viskari@vrk.fi.

Helsingissä 16. maaliskuuta 2016

Hannu Luntiala

Ylijohtaja

Janne Viskari

Johtaja

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi kirjaamo, VRK