

DIGITALISAATION EDISTÄMISEN OHJELMA

ARVIOINTIRAPORTTI

VÄLIARVIOINTI, 12.1.2022

Sisällys

1 JOHDANTO.....	3
1.1 ARVIOINNIN KOHDE	3
1.2 ARVIOINTITEHTÄVÄ	4
1.3 MENETELMÄT JA AINEISTOT	5
1.4 RAPORTIN SISÄLTÖ	5
2 OHJELMAN TAVOITTEET JA ASEMOITUMINEN.....	7
2.1 TAVOITTEET	7
2.2 OHJELMAN SUHDE MUUHUN KEHITTÄMISEEN JA TOIMINTAAN	11
3 OHJELMAN ORGANISOINTI JA TOIMENPITEET	13
3.1 ORGANISOINTI- JA JOHTAMISMALLI.....	13
3.2 TOIMENPITEET.....	17
3.3 VIESTINTÄ.....	24
4 TULOKSET JA VAIKUTUKSET.....	27
4.1 TÄHÄNASTISET JA ENNAKOITAVAT TULOKSET.....	27
4.2 VAIKUTTAVUUDEN VAHVISTAMINEN	29
5 JOHTOPÄÄTELMÄT JA KEHITTÄMISSUOSITUKSET	32
5.1 JOHTOPÄÄTELMÄT.....	32
5.2 SUOSITUKSET	33
LIITTEET	35

1 Johdanto

Tässä luvussa kuvataan arvioinnin kohde, tavoite ja arvioinnissa käytetyt menetelmät.

1.1 Arvioinnin kohde

Arvioinnin kohteena on **Digitalisaation edistämisen ohjelma (Digiohjelma)**, joka osaltaan toimeenpanee hallitusohjelman tavoitteita digitalisaation ja teknisen kehityksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämisestä. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että Suomi tunnetaan digitalisaation edelläkävijänä, joka hyödyntää, kehittää ja käyttöönottaa digitaalisia ratkaisuja yli hallinto- ja toimialarajojen. Tavoitteena on nostaa julkisen sektorin kyvykkyyttä sekä kehittää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Digiohjelmaa toteutetaan vuosien 2020–2023 välisenä aikana ja sen toimeenpanon päävastuu on valtiovarainministeriön JulkICT-osastolla. Lisäksi työhön osallistuu muiden hallinnonalojen edustajia sekä kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoita.

Digiohjelman toimintakauden tavoitteet ovat seuraavat:

- Digitaaliset laadukkaat julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla vähintään lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta vaatimusten mukaisesti.
- Elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiointi on vähentynyt merkittävästi, ja tarjolla on useita vain digitaalisia yrityspalveluja.
- Digitukea on tarjolla koko maassa ja sitä kehitetään palvelemaan myös elinkeinotoimintaa harjoittavia.

Digiohjelman tavoitteita edistetään toimintakauden aikana seuraavilla tavoilla:

- Digitalisaation edistämisen tilannekuvalla ja mittaristolla seurataan digitalisaation edistämisen kehitystä ja asetettujen tavoitteiden saavuttamista.
- Lainsäädännön soveltamisella ja kehittämällä edistetään digipalvelujen ensisijaisuutta ja yhtenäistetään palvelujen kehittämistä ja tarjontaa.
- Digituen tavoitteena on kehittää digituen saatavuutta ja löydettävyyttä Suomessa. Lisäksi Digiohjelman tavoitteena on kehittää digitukea palvelemaan myös elinkeinotoimintaa harjoittavia.
- YritysDigi-hanke toteuttaa ohjelmataavoitetta "Elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiointi on vähentynyt merkittävästi, ja tarjolla on useita vain digitaalisia yrityspalveluja"
- Lisäksi ohjelmaan sisältyy muita digipalvelujen kehittämisen tukitoimia kuten Digi- ja väestötietovirastossa toteutettava Suomi.fi-jatkokehittäminen ja palvelulaatutyökalujen kehittäminen.

Ohjelmalla on neljä painopistettä, joiden kautta hallitusohjelman tavoitetta digitaalisista julkisista palveluista kansalaisille ja yrityksille edistetään. Lainsäädännön soveltaminen ja kehittäminen, digipalveluiden kehittäminen, digituen kehittäminen ja vakiinnuttaminen sekä digitaalinen palvelutapa yrityksille. Lainsäädännön kehittämisellä pyritään varmistamaan saavutettavat ja laadukkaat palvelut sekä yhtenäistämään palveluita ja hallinnonalojen välisiä palvelupolkuja. Digipalvelujen kehittäminen mahdollistaa tarvittavat muutokset ja hyödyt ja digituen kehittäminen ja vakiinnuttaminen vahvistaa kansalaisten ja yritysten osaamista palveluiden käyttäjinä. Digitaalinen julkisen hallinnon palvelutapa yrityksille puolestaan helpottaa yritysten hallinnollista taakkaa.

Digitalisaation edistämisen ohjelman rinnalla hallitusohjelman muita keinoja digitalisaatiotavoitteiden saavuttamiseksi ovat Kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI, palvelu- ja toimitilaverkkouudistus sekä digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hanke, joiden toimeenpanon päävastuu on valtiovarainministeriöllä.

1.2 Arviointitehtävä

Arviointi on luonteeltaan kehittävä ja sen tavoitteena on arvioida ohjelman tavoitteiden toteutumista, toimeenpanoa sekä vaikuttavuutta. Arviointityö on kaksivaiheinen ja koostuu loppuvuodesta 2021 toteutettavasta väliarvioinnista ja loppuvuodesta 2022 toteutettavasta loppuarvioinnista. Loppuarviointi toimii jatkumona väliarvioinnille ja siinä huomioidaan väliarvioinnin tulokset, suositukset ja niiden toteutuminen. Loppuarvioinnin suunnitelmaa ja toteutusta täsmennetään väliarvioinnin valmistumisen myötä. Väliarvioinnissa painopiste on niissä toimenpiteissä, jotka ovat jo arvioinnin aikana edenneet siten, että myös tiedonkeruussa osallistetut sidosryhmät ovat osanneet niiden merkitystä ja sisältöjä arvioida. Näitä ovat erityisesti YritysDigi, digituki ja digituen toimintamalli sekä lainsäädäntöryhmän työ. Näiden lisäksi ohjelmassa toteutettuja merkittäviä toimenpiteitä ovat kunnille, valtion virastoille ja laitoksille tarjottava asiantuntijatuki, jonka pilotointi on käynnistetty, digitalisaation vaikuttavuuden tilannekuva työ sekä ohjelman rahoittamat yhteistyöprojektit DVV:n kanssa (palvelulaadun työkalut, Suomi.fi-viestit ja -valtuudet jatkokehitys ja Yritysten ja yhteisöjen digitukiprojekti). Näiden sisältöjä arvioidaan syvällisemmin osana loppuarviointia.

Väliarviointi tuottaa konkreettisia kehittämis ehdotuksia, suosituksia ja ohjeita ohjelman viimeisen toimintavuoden (2022) suunnittelun tueksi. Osallistava arviointi tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää myös sidosryhmien ajatuksia ja syötteitä ohjelman toiminnan kehittämiseksi. Tavoitteena on varmistaa ohjelman mahdollisimman vaikuttava ja tavoitteiden mukainen toteutus viimeisenä toimintavuotena.

Erityisesti loppuarviointi kurottaa myös hankkeen toimintakautta pidemmälle ja tuottaa ehdotuksia ohjelmakauden jälkeiseen toimintaan. Loppuarvioinnin yksi tavoite onkin tukea ohjelman vaikuttavuutta ja antaa suosituksia tulosten jatkokehittämiseen ja laajamittaiseen jalkauttamiseen ohjelmakauden jälkeen.

Ohjelmakohtaisen arvioinnin lisäksi tarkastellaan myös Digiohjelman ja AuroraAI-ohjelman keskinäistä suhdetta. Arvioinnissa tarkastellaan, miten ohjelmat ovat tukeneet ja täydentäneet toisiaan. Lisäksi tunnistetaan sisällöllisen yhteistyön kehityskohteita ja annetaan suosituksia viimeisen toimintavuoden yhteistyölle. AuroraAi-ohjelmasta toteutetaan lisäksi rinnakkaiset väli- ja loppuarvioinnit samalla aikataululla kuin Digiohjelmasta.

1.3 Menetelmät ja aineistot

Väliarviointia läpäisee osallistava ote. Osallistavien arviointimenetelmien kohderyhminä ovat ohjelmien toteuttajat sekä kohde- ja sidosryhmät. Osana arviointia on kuultu muun muassa valtiovarainministeriön ja digi- ja väestötietoviraston edustajia, rinnakkaishankkeita ja niiden toteuttajia, kuntia, yrityksiä etujärjestöjen kautta sekä kolmannen sektorin toimijoita.

Arvioinnin alkuvaiheessa toteutettiin taustoittava aineistoanalyysi. Osana aineistoanalyysiä perehdyttiin muun muassa hankesuunnitelmaan, tilannekatsauksiin, toimintakertomukseen ja toimintasuunnitelmaan, ohjausryhmätyöskentelyn aineistoihin, asiantuntijatuen ja digituen toimintamalliin liittyviin aineistoihin, tapahtuma-aineistoihin, kuntien digikartoituksen aineistoihin, Yritysdigi-asiointialustan aineistoihin, digitalisaation mittarit ja tilannekuvatyön aineistoihin sekä digitalisaation edistäjien verkoston aineistoihin.

Asiantuntijahaastatteluilla syvennettiin ja laajennettiin aineistoanalyysin kuvaa. Haastattelut toteutettiin puolistrukuroituina siten, että haastateltavien omasta taustasta ja osaamisesta nouseville näkökulmille annettiin tilaa. Haastatteluissa kuultiin eri ministeriöiden edustajia (VM, TEM, STM), virastojen ja kuntien edustajia sekä etujärjestöjä. Haastatteluita toteutettiin yhteensä 28 kappaletta.

Laajemmin sidosryhmien näkemyksiä kartoitettiin sähköisellä kyselyllä. Marras-joulukuussa 2021 toteutettu kysely suunnattiin valtionhallinnolle, kunnille, yrityksille ja kolmannelle sektorille. Vastauksia kertyi yhteensä 300 kappaletta, joista suuri osa saatiin valtionhallinnon edustajilta (166 kpl) ja kunnilta (114 kpl). Kyselyllä kartoitettiin muun muassa ohjelman tavoitteiden merkitystä ja toteutumista sidosryhmien näkökulmista, ohjelman eri osa-alueiden toteutumista (digitalisaation edistäjien verkosto, yritysdigi, lainsäädännön kehittäminen) sekä avoimuutta ja osallistumisen helppoutta.

YritysDigi-hankkeen toiminnan ja vaikuttavuuden kuvausta syvennettiin työpajatyöskentelyllä. Tiiviissä muuhun hanketyöhön integroituneessa työpajassa käsiteltiin hankkeen tavoitteita ja niiden relevanttiutta ja realistisuutta, tekemisiä ja tuloksia sekä saatteita ohjelmakauden loppuun.

Arvioinnin etenemistä on seurattu ohjausryhmätyöskentelyllä. Säännöllisesti kokoontuneessa ohjausryhmässä on ollut ohjelmatiimin edustajia valtiovarainministeriöstä. Väliarviointi on toteutettu loka-joulukuussa 2021. Ohjelman loppuarviointi toteutetaan 8/2022–01/2023 välillä.

1.4 Raportin sisältö

Tässä **luvussa 1** kuvataan arviointityön taustaa, tavoitteita ja menetelmiä. Luvussa 2 käsitellään ohjelman tavoitteita ja suhdetta muuhun julkisia palveluita koskevaan digitalisaatiotyöhön. Ohjelman toimenpiteitä ja organisointia tarkastellaan arviointikysymysten teemoin **luvussa 3**. Aineistosta nousevat tuloksia ja vaikutuksia koskevat havainnot on koottu **lukuun 4**. Viimeisessä **luvussa 5** esitetään keskeisimmät johtopäätelmät ja kehittämissuositukset.

2 Ohjelman tavoitteet ja asemoituminen

Tässä luvussa käsitellään Digiohjelman tavoitteiden relevanttiutta ja realistisuutta sekä ohjelman asemoitumista kansalliseen digikehittämistoimien kenttään ja yhteistyötä muiden toimenpiteiden kanssa.

Keskeiset havainnot

- » Digiohjelman päätavoitteita sekä alatavoitteita pidetään kaikissa julkissektorin toimijaryhmissä tärkeinä ja hyväksyttävänä, vaikka varsinaiset toimenpiteet eivät ole vielä laajasti tunnettuja.
 - » Tavoitteet ovat epärealistisia ja ohjelman mahdollisuudet vaikuttaa tavoitteiden saavuttamisen ovat rajalliset.
-

2.1 Tavoitteet

Digiohjelma on luotu pääministeri Marinin hallitusohjelmassa asetettujen digitalisaatiota koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, tämä luo ohjelmalle **painoarvoa**. Hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti Suomi tunnetaan edelläkävijänä, jossa digitalisaation ja teknisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia kehitetään ja otetaan käyttöön yli hallinto- ja toimialarajojen. Hallituskaudella halutaan nostaa julkisen sektorin teknologia- ja digitalisaatiokyvykkyyttä sekä kehittää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Tavoitteiden yltäsoisuuteen suhtauduttiin neutraalisti, nämä luovat kehittämisen suuntaviivat läpi julkisen hallinnon.

Näkemys hallitusohjelman kirjauksista juonnettujen tavoitteiden tarpeellisuudesta jaettiin laajasti, näiden nähtiin luovan julkishallinnolle yhteisen tavoitteen. Tavoitteiden kokonaisuutta pidettiin tärkeänä, jos yksi näistä uupuu, ei kokonaisvaikuttavuutta saavuteta. Jo sitä, että näin kunnianhimoiset tavoitteet on asetettu, pidettiin

"JulkICT-toiminnan pitäisi olla virkatehtävinä, mutta ovat hanketoimisto. Se on väärin. Ei kuulu ministeriön toimenkuvaan."

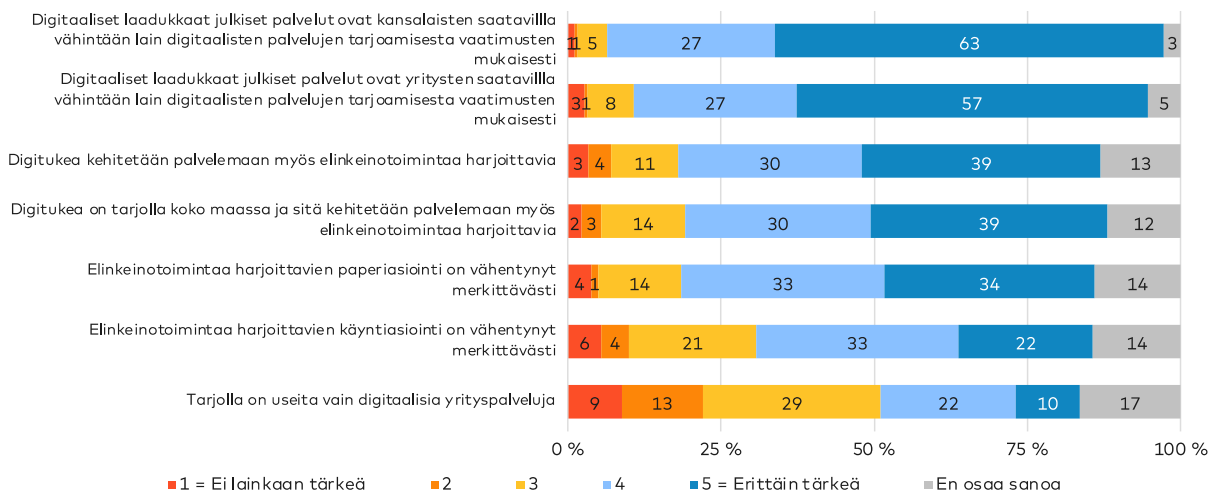
"Tyypillisiä hallitusohjelmakirjauksia, antaa suunnan ja on epärealistinen."

"...edelleen on vahvasti vallalla, että kun puhutaan digitalisaatiosta, että asetetaan digitaalisuus vain palvelun päälle."

tuloksena, koska näiden tulisi herättää muita hallinnonaloja ja kuntia kehittämiseen. Ylätasoisuuden takia tavoitteet eivät myöskään ole ristiriitaisia minkään organisaation omien tavoitteiden kanssa. Toisaalta tavoitteiden laajuus luo mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille, eikä välttämättä tue niiden ohjaavuutta.

Tavoitteiden nähtiin olevan tärkeitä myös oman organisaation näkökulmasta. Erityisesti kansalais- ja yrityspalveluiden tarjoamista ja digitukea koskevien tavoitteiden nähtiin olevan yhdensuuntaisia oman organisaation tavoitteiden kanssa. Sen sijaan yrityspalveluiden muuttaminen vain digitaalsiksi koettiin etäisemmäksi, tosin tässäkin tavoitetta tärkeänä pitäviä oli enemmän kuin tärkeyttä oman organisaation kannalta kyseenalaistavia.

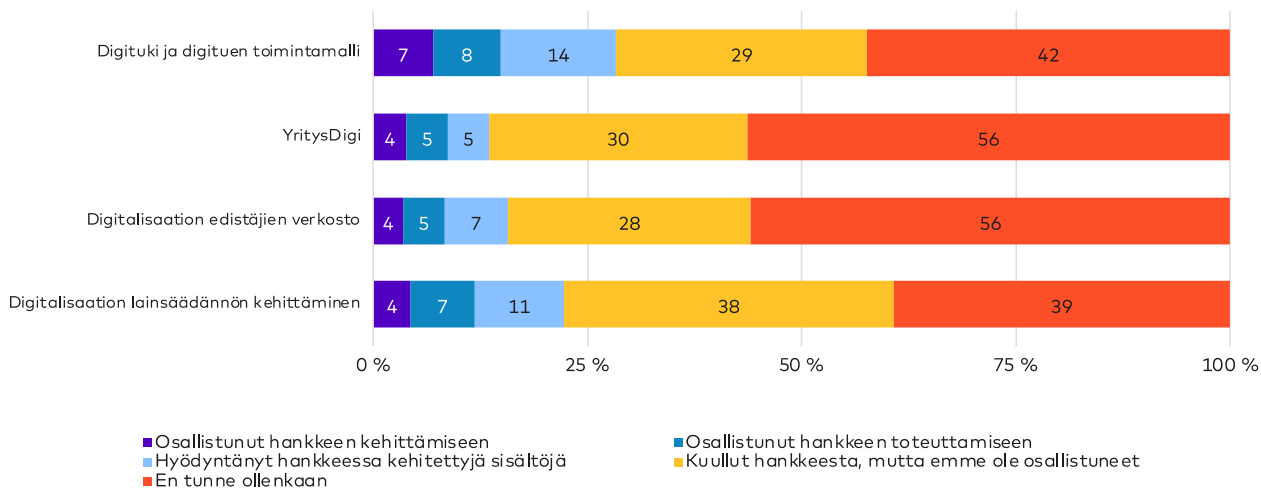
Arvioi seuraavien tavoitteiden tärkeyttä oman organisaatiosi kannalta (n=184)



Kuva 1 Tavoitteiden tärkeys oman organisaation kannalta.

Ohjelman toimenpidekokonaisuuksia tunnetaan kuitenkin toistaiseksi melko heikosti. Ohjelman tunnettuus ei ole itseisarvoista, mutta se että yli puolet vastaajista ei tuntenut YritysDigia ollenkaan eikä digitukea tunnistanut noin 40 prosenttia vastaajista, kannustavat tehostamaan viestintää. Digikehittäjien verkoston tunnettuutta ei voi sen vasta startattua vielä odottaakaan.

Miten hyvin tunnette seuraavia valtionhallinnon digitalisaation ja tekoälyn edistämisen teemoja? n=229)



Kuva 2 Valtionhallinnon digitalisaation ja tekoälyn edistämisen teemojen tunnettuus.

Ohjelman kolmea päätavoitetta käsitellään seuraavassa:

Tavoite 1: Digitaaliset laadukkaat julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla vähintään lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta vaatimusten mukaisesti.

Sekä kansallisen kehityksen, että oman organisaation näkökulmasta tavoitetta pidettiin hyvin tärkeänä. Palveluiden laadun tason määrittely on epämääräistä, mutta tavoitetasoiseksi ymmärrettävää. Tosin eri toimijoiden hyvin erilaiset lähtö- ja osaamistasot huomioiden näkemys laadusta vaihtelee.

Tavoite 2: Elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiointi on vähentynyt merkittävästi, ja tarjolla on useita vain digitaalisia yrityspalveluja.

Yritysnäkökulman kirjaamista erikseen pidettiin tärkeänä, koska kansalaiset ovat tyypillisesti painottuneet digipalveluiden kohderyhmänä. Kuitenkaan siihen, että palveluita tarjottaisiin vain digitaalisesti, suhtauduttiin myös epäluuloisesti. Tätä taustoittaa erityisesti kuntien vähäiset resurssit.

Tavoite 3: Digitukea on tarjolla koko maassa ja sitä kehitetään palvelemaan myös elinkeinotoimintaa harjoittavia.

Digitukea käsittelevää tavoitetta pidettiin erittäin tärkeänä, koska tähän asti tuen tarjonta on vaihdellut kunnittain. Lähes kolmasosa kyselyyn vastaajista ei kuitenkaan tunnistanut tärkeyttä. Myös tätä todennäköisesti taustoittaa huoli resursoinnin vaatimuksista, kuten edellä yrityspalveluiden kohdalla.

Tavoitteiden vahvuutena on hallinnon läpileikkaavuus, ne tuovat kaikki julkisen sektorin toimijat saman tavoitteen äärelle. Ohjelma on ainoa yhteisille ratkaisuille ja tavoitteille edellytyksiä luova

toimenpide hallinnossa ja siksi kokonaiskehitykselle erittäin tärkeä. Monet keskeiset ohjelman sidosryhmät nostivat esiin, että nyt on viimeinen hetki saada kaikki julkishallinnon toimijat herätettyä palveluiden ja toiminnan digitalisointiin. Siksi vaikuttamistoimet ja viestintä ovat ohjelmassa hyvin tärkeitä. Viestintää on käsitelty tässä raportissa omassa luvussaan.

Tavoitteet ovat selkeitä, mutta hyvin perinteisiä, ne eivät kannusta digitalisaation edellyttämään ajattelun ja prosessien muutokseen tai uudenaikaiseen asiakaslähtöisyyteen ja julkisen ja yksityisen rajapintojen ylittämiseen. Ylätasoisillakin tavoitteilla voitaisiin viestiä siitä, että digitalisaatio vaatii muutosta, kyse ei ole vain palveluiden korvaavasta tai rinnakkaisesta palvelutavasta.

Palvelutuotannon suunnittelussa tulisi käsitellä sitä, miten palvelutarvetta vähennetään automaattisella tiedonsiirrolla. Samoin tavoitteiden heikoudeksi nostettiin asiakaslähtöisyyden vähäisyys, vaikka asiakasryhmät mainitaan, voisivat tavoitteet korostaa asiakaslähtöisyyttä.

Tavoitteet näyttäytyvät hyvin erilaisilta julkishallinnon eri toimijoiden näkökulmista. VM:n ja digitalisoinnin kannalta keskeisten ministeriöiden kannalta tavoitteet näyttäytyvät hyvin erilaisilta kuin kuntien tarkastellessa näitä. Kunnilla on keskenään samat tehtävät ja velvoitteet, mutta digitalisoimisen vaatima osaaminen ja käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat kuntakoon mukaan merkittävästi. Palveluiden toteutus joka kunnassa on kallista, lisäksi pienessä kunnassa käyttäjiä on niin vähän, että kustannushyöty jää vähäiseksi. Palvelutuotantoa kattavasti digitalisoidessa tulisi samanaikaisesti arvioida keskitettyjen palveluiden ja viranomaisten tarvitsemaa tukea.

Tavoitteet ovat epärealistisia ja ohjelman mahdollisuudet vaikuttaa tavoitteiden saavuttamisen ovat rajalliset. Ohjelmalla ei ole mahdollisuutta ohjata kuntien ja virastojen palvelutuotannon uudistamista. Myöskään lainsäädännöllä ei voida uudistaa tilannetta muutamassa vuodessa. Jos lainsäädännössä ei ole sanktioita, eivät kaikki kunnat toimeenpane sitä välittömästi vaan toteuttavat sitä valikoidusti. Toinen tavoitteiden saavuttamista estävä tekijä on uudistamisprosessien vaatima aika. Kyse ei ole irrallisista palveluista, vaan nämä edellyttävät toimintaprosessien uudistamista. Paperiasioinnin väheneminen vuosi vuodelta tuo palvelutuotannon kattavuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista joka tapauksessa lähemmäs.

Tavoitteet ohjaavat eri hallinnonalojen työtä, vaikuttavuus edellyttää kuitenkin näiden integroimista strategioihin ja suunnitelmiin. Tavoitteita pidettiin joko oman organisaatioon tavoitteiden kanssa yhdenmukaisina tai näitä sparraavina. Eri hallinnonalojen rajapinnat kansalaisiin ja yrityksiin ovat erilaiset, siksi käsittely kunkin hallinnonalan tavoitteiden ja tehtävien näkökulmasta on välttämätöntä. VM:n asettamien tavoitteiden kirjaamisesta oman organisaation asiakirjoihin olikin jo hyvää kokemusta. Vaikka tavoitteiden tärkeydestä ollaan yhtä mieltä, osa ydintoimijoista koki, että alkuvaiheen innostuksen jälkeen tavoitteiden painoarvo on notkahtanut.

2.2 Ohjelman suhde muuhun kehittämiseen ja toimintaan

Keskeiset havainnot

- » Ministeriöiden keskinäinen yhteistyö sujuu pääasiassa hyvin, hallinnon eri tasojen keskinäinen yhteistyö on kuitenkin ongelmallista ja heikentää vaikuttavuuden saavuttamista.
- » Ohjelman rooli kansallisessa digitalisaation kehittämisessä on toimijoille pääasiassa epäselvä, koko valtionhallinnon kehittämishankkeet ja -toimet näyttävät melko sekavalta kokonaisuudelta.

Keskeisin haaste valtionhallinnon yhdensuuntaisen kehityksen ja eri toimien ja ohjelmien yhteistyön varmistamiseksi on jaettujen tavoitteiden ja kokonaiskuvan puuttuminen.

Digiohjelman rooli kokonaiskehittämisessä on useille keskeisille sidosryhmille epäselvä. Samoin kunnille kansalliset kehittämisohjelmat näyttävät keskenään erillisinä toimina ja koko julkishallintoa läpäisevän kehityksen painotukset jäävät epäselviksi. Kaikki julkishallinnon toimijat läpäisevää kehitystä tukisi kansallisten digitalisaatiokehityksen ydintavoitteiden ja kokonaiskuvan asettaminen. Vaikka tämänhetkiset eri hankkeiden ja toimien tavoitteet eivät ole keskenään ristiriitaisia, Digiohjelman tavoiteviestin läpäisy kärsii siitä, että tavoitteiden suhde muuhun kehittämiseen on epäselvä.

Ministeriöiden keskinäinen yhteistyö sujuu pääasiassa hyvin, hallinnon eri tasojen keskinäinen yhteistyö on ongelmallista ja heikentää vaikuttavuuden saavuttamista. Valtionhallinnon ja kuntien välinen yhteistyö on haastavaa ohjausmekanismin heikkouden ja kuntien vaihtelevan kyvykkyyden takia. Myös kuntien mahdollisuudet ja halukkuus resursoida digipalveluihin vaihtelee. Hyvinvointialueet tuovat digitaaliseen ympäristöön yhden toimijan lisää. Olisi hyvä arvioida, voisiko ohjelma olla hyvinvointialueiden digipalveluiden ja näiden prosessien suunnittelun ja kehittämisen tukena ja näin proaktiivisesti edistää yhdenmukaisia palveluita.

VM:n kehittämishankkeiden yhteistyön perusta tulisi luoda suunnitteluvaiheessa, tämän puututtua systemaattista yhteistyötä ei ole syntynyt. VM:n hankkeilla on sama yhteinen päämäärä. Yhteistyön edellytyksiä ei ole kuitenkaan luotu ohjelman suunnitteluvaiheessa eikä tähän ole kohdennettu resursseja. Yhteistyön paikat eivät rajoitu vain JulkICT-osastolle, yhteisiä ylätasoa tavoitteita kannattaisi tarkastella valtionhallinnon kehittämisosaston ja kunta- ja aluehallinto-osaston kanssa. Erityisesti jälkimmäisellä on paljon rajapintoja kuntiin, tämä voisi luoda mahdollisuuksia tavoitetasolla ja hyvin operatiivisellekin yhteistyölle, esim. viestinnässä ja

"Kokonaisvaltainen tarkastelu, tehdäänkö oikeita asioita isolla tasolla, se puuttuu kokonaan."

"On ikuisuuskysymys: jokainen hoitaa vain omat tehtävät, töitä liikaa. Ei pahuuttaan vaan pakosti."

"Ei ongelmallista päällekkäisyyttä ole. VM on ottanut laadukkaasti asian haltuun, halutaan tehdä hyvää työtä."

"Välillä tuntuu, että mikä ohjelma tämä on ja mitkä ovat ohjelmien suhteet toisiinsa. Ovatko rinnakkaisia erillishankkeita tai onko jokin ylähanke."

vuorovaikutuksessa. Yhteistyön vähäisyys selittyy osittain ohjelman vaiheella, suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa on keskitytty ohjelman käynnistymiseen. Viimeisenä toimintavuonna, kun tuloksia ja jaettavaa on enemmän jo saatavissa, voi yhteistyö olla luontevampaa.

Kansallisten keskenään rinnakkaisten ratkaisujen välttäminen edellyttää julkisten toimijoiden aktiivisuutta, kattava koordinaatio tehostaisi eri sektoreiden kehittämistyötä. Erityisesti suurivolyymisia palveluita tuottavien valtionhallinnon organisaatioiden on tärkeää seurata VM:n linjauksia ja yhteistä kansallista kehittämistä keskenään rinnakkaisten, ristiriitaisten tai päällekkäisten osaratkaisujen toteuttamisen välttämiseksi. Arvioinnissa osallistetut sidosryhmät näkivät ohjelman tukevan yhdenmukaista kehittämistä. Ohjelma ei voi kuitenkaan millään poistaa päällekkäisyyksien tai ristiriitojen riskiä ja tässä esim. ohjelman ohjausryhmän jäsenillä on tärkeä rooli viestien välittämiseksi omasta organisaatiosta ohjelmalle ja päinvastoin. Tavoitteet ja näitä purkavat toimenpiteiden painopisteet kuitenkin auttavat keskeisiä valtionhallinnon ja kuntien palveluita kehittäviä organisaatioita varmistamaan omien toimien samansuuntaisuuden.

3 Ohjelman organisointi ja toimenpiteet

Ohjelman organisointia käsitellään ohjelman toimielinten näkökulmasta. Luvun toinen iso osuus käsittelee toimenpiteitä, sisältäen viestinnän.

3.1 Organisointi- ja johtamismalli

Keskeiset havainnot

- » Ohjelman organisointi on ohjelman toimeenpanon näkökulmasta arvioitu pääosin toimivaksi.
- » Ohjelmassa on osallistettu laajasti keskeisiä toimijoita ohjausryhmä- ja työryhmätyöskentelyn kautta. Ohjausryhmällä on ollut enemmän ohjelmaa seuraava kuin ohjaava rooli.
- » Ohjelman resursointi on ollut puutteellista etenkin viestinnän osalta. Resursoinnin haasteena on ollut myös vaihtuva ja määräaikaishuonoksiin perustuva henkilöstö. Muun kuin viestinnän henkilöstön osalta vaihtuvuus ei ole vaikuttanut merkittävästi ohjelman toimeenpanoon.

Digiohjelman organisointi ja johtaminen

Ohjelman organisaatio koostuu valtiovarainministeriön JulkICT-osaston ohjelmatiimistä, ohjelman ohjausryhmästä ja muista tarvittavista ohjelman eri osa-alueiden ryhmistä. Osaston johtoryhmä tekee linjaukset ja päätökset virkaan perustuvalla mandaatilla. Ohjelmalla ei ole ollut omaa viestinnän suunnittelun ja toteutuksen resurssia vaan se on ollut osa valtiovarainministeriön viestintää.

Ohjelman ohjausryhmän tehtävänä on

- Käsitellä ja hyväksyä ohjelman toimintasuunnitelma, viestintäsuunnitelma ja ohjelman toteutuksen periaatteet sekä hyväksyä toimintasuunnitelmaan tehtävät merkittävät muutokset
- Kehittää ja ohjata ohjelman tavoitteiden mukaista toteutusta
- Käsitellä ja hyväksyä ohjelman tehtävien keskeiset lopputulokset
- Käsitellä ja esittää mahdollisia linjaus- tai päätösesityksiä valtioneuvostolle
- Varmistaa osaltaan ohjelman tulosten käyttöönotto ja hyödyntäminen julkisen hallinnon digitalisaation edistämiseksi

- Arvioida ohjelman toteutus, antaa ohjelman jälkeiset toimenpidesuositukset ja hyväksyä ohjelman loppuraportti.

Ohjelman YritysDigi-hankkeen ohjauksen, suunnittelun ja toimeenpanon tueksi on asetettu hankeryhmä julkisen hallinnon toimijoiden ja palvelujen käyttäjien edustajista. YritysDigi-hankeryhmän tehtävänä on suunnitella hankkeen toteutustoimia sekä muun muassa varmistaa ja edesauttaa organisaatiossaan hankkeen toimenpiteiden toimeenpanoa.

Digiohjelman tavoitteiden saavuttamisen tukemiseksi on koottu lainsäädännön soveltamisen ja kehittämisen työryhmä, jonka kautta tuetaan sekä Digiohjelman toteuttamista että asiointipalveluja kehittävien viranomaisten työtä selvittämällä ohjelman toteutuksen myötä selvitettäväksi tulevia juridisia kysymyksiä sekä tuottamalla lainsäädännön linjausesityksiä digitaalisten palvelujen kehittämiseksi.

Ohjelmatoimijat ja ohjausryhmä

Ohjelman organisoinnin on ohjelman toimeenpanon näkökulmasta arvioitu pääosin toimivaksi. Ohjelmatiimin nähdään toimivan hyvin annetuilla resursseilla. Tiimiä on kuvattu osaavaksi, hyvin jäsenytyneeksi ja ketteräksi ratkaisujen etsijäksi henkilöstövaihdoksista ja rajallisista resursseista huolimatta.

Ohjelmaa on organisoitu vahvasti valtionvarainministeriön sisältä päin. Ministeriötason moninaista roolia (ohjaajana, tavoitteiden asettajana, projektien vetäjänä) on joissain haastatteluissa pidetty myös ongelmallisena ja pohdittu työnjaollisesti projektien vetämisen kuuluvan virastotasolle. Ohjausryhmä- ja hankeryhmäedustuksen lisäksi eri organisaatioiden sitoutumista voisi vahvistaa myös tuomalla ohjelmatiimiin jäseniä muista ministeriöistä tai virastoista. Tämä kuitenkin edellyttäisi muiden ministeriöiden tai virastojen resursointia työskentelyyn.

Osahankkeiden hankeryhmät (lainsäädännön työryhmä ja YritysDigi-hankeryhmä) ovat tarpeellisia verkostomaisen sidosryhmäyhteistyön rakentamisessa, ja niissä ymmärrystä kohteesta pystytään syventämään ohjausryhmätyöskentelyä laajemmin.

Ohjelman resursointi on ollut puutteellista etenkin viestinnän osalta. Resursoinnin haasteena on ollut myös vaihtuva ja määräaikaaisuuksiin perustuva henkilöstö. Vaihtuvuutta on ollut erityisesti ohjelmalle osoitetuissa valtiovarainministeriön viestintäresursseissa, mutta myös digitiimissä. Ohjelman lainsäädäntötehtäviin osoitettuja resursseja on jouduttu jakamaan osaston muiden tehtävien toteuttamiseen, mikä on vähentänyt ohjelman käytössä ollutta resurssia. Henkilöstöresurssi vähyys on noussut esiin ohjelman aikana juristiresurssin osalta. Ohjelmalle

"Jokaisella ohjelmalla pitäisi olla oma juristi ja oma viestintäihminen."

"Olisi voinut olla hyvä että enemmän viestintää ja keskustelua mitä hankkeen pitäisi konkreettisesti tuottaa."

"Vaikka monessa teemassa on järjestetty yhteisiä työpajoja ja haettu kantoja, varmastikin kaipaisi lisää konkretiaa ja kiinnostavuutta."

"Näin laajataavoitteisessa ohjelmassa pitäisi nautua"

osoitettujen viestintäresurssien vähäisyyden takia viestinnän tehtäviä on valunut myös ohjelmatiimille. Muun kuin viestinnän henkilöstön osalta vaihtuvuus ei ole vaikuttanut merkittävästi ohjelman toimeenpanoon.

Ohjelman päätöksenteko tehdään JulkICT-osaston johtoryhmässä, mikä mahdollistaa nopeat päätökset ja kytkee ohjelman sisällöt tiiviisti muuhun ministeriön toimintaan. Haasteena esiin on kuitenkin nostettu se, että osaston johtoryhmä ei voi tuntea kaikkia ohjelman sisältöjä syvällisesti eikä siten välttämättä pysty annetun esittelyn puitteissa toteuttamaan laajempaa pohtimista tai suunnan muuttamista vaativia päätöksiä vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi ohjelmalle nimetty strateginen johtoryhmä. Tämä asettaa erityisiä vaateita valmistelulle ja esittelylle.

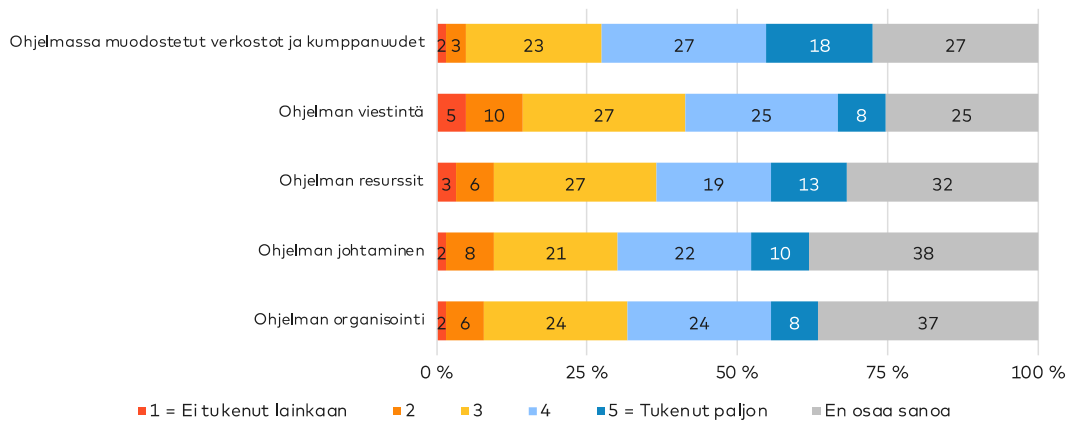
Ohjausryhmällä on enemmän ohjelmaa seuraava kuin ohjaava rooli. Ohjausryhmä on tiedon äärellä, ja ohjausryhmä onkin toiminut pikemminkin tiedon välittäjänä kuin strategista keskustelun ja ohjauksen tuottajana. Ohjelman ohjausryhmässä nähdään olevan riittävän laaja ja soveltuva edustus sidosryhmistä.

Useilla ohjausryhmän jäsenillä ja ohjelman toteuttajilla on odotuksia ohjausryhmän vuoropuhelun aktivointiin. Suuren ryhmän jäsenten aktiivisuus vaihtelee paljon. Vuoropuhelua on osin haastanut etätyöskentely. Ohjausryhmältä odotetaan strategista ohjausta ja sparrausta, mutta jäsenten kulloisetkin intressit ja aktiivisuus vaikuttavat siihen, missä määrin tämä on toteutunut. Työskentelyn haasteeksi on koettu käsiteltävien asioiden laajuus, jolloin niihin on haastava ottaa kantaa. Riittävä konkreettisuus ja oman tontin näkökulmasta hyödyn tunnistaminen voisivat aktivoida toimintaa. Eri teemojen työstämiseen on esitetty myös nykyistä avoimempaa asioiden käsittelyä ja keskustelua esimerkiksi verrokkien kanssa, ja sitä kautta asioiden tuomista yhteiseen keskusteluun. Ohjausryhmän jäsenten vaihtuvuutta on myös esitetty uusien näkökulmien esiin saamiseksi.

Ohjausryhmätyöskentelyn vaikuttavuutta voidaan lisätä esimerkiksi lisäämällä jäsenten omien taustaorganisaatioiden näkökulmien esiintuomista, ja toisaalta viestintää ohjelmasta myös jäsenten omien verkostojen kautta.

Arvioinnin kyselyyn vastanneista kaksi viidestä näki, että ohjelman toteutusta on johdettu selkeästi ja määrätietoisesti, ja selkeästi pienempi joukko oli selkeästi eri mieltä. Noin kolmannes arvioi ohjelman johtamisen tukeneen ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Vastaukset näyttäytyivät saman suuntaisina ohjelman organisoinnin osalta: kolmasosa arvioi organisoinnin tukeneen tavoitteiden saavuttamista, vain kahdeksan prosenttia oli selkeästi eri mieltä. Loput eivät osanneet ottaa selkeästi kantaa.

Miten arvioit seuraavien tekijöiden vaikuttaneen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen? (n=63)



Kuva 3 Ohjelman toimenpiteiden vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen.

Kumppanit ja sidosryhmät

Sidosryhmien osallistamisen nähdään toteutuneen pääosin hyvin. Näkemykset siitä, missä määrin ohjelmaan on osallistettu eri kumppaneita ja sidosryhmiä, kuitenkin vaihtelevat. Erityisenä haasteena on nostettu esiin laajan kuntapuolen mukaan ottaminen kehittämistyöhön. Yhteiskehittämistä on kuvattu myös yksipuoliseksi. Kysymyksenä on esitetty, missä määrin valtionhallinnosta osallistutaan muiden toimijoiden kehittämistyöhön. Kumppanuuksien osalta keskustelua julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisistä rooleista kaivattiin lisää. Kysymyksenä on noussut myös se, riittääkö etujärjestöjen edustuksellinen edustus yritysnäkökulman esiin tuomiseen sekä se, onko valtionhallinnon kriittisten toimijoiden edustuksellisuus riittävä. Pohdinnassa on ollut myös, kuinka edistää tapoja saada laaja kuntakenttä paremmin informaatio-ohjauksen piiriin.

Sidosryhmät tulisi pyrkiä ottamaan mukaan ohjelman toimien valmisteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ohjelmassa on osallistettu sidosryhmiä, mutta osallistumisastetta ja sitoutumista ovat laskeneet toisaalta ohjelman laajat tavoitteet ja toisaalta se, että eri prosesseihin osallistuminen edellyttää resursseja. Arvioinnin kyselyyn vastanneista lähes puolet näki, että ohjelmassa muodostetut verkostot ja kumppanuudet ovat tukeneet ohjelman tavoitteiden toteutumista. Vain 5 % oli selkeästi eri mieltä ja loput eivät ottaneet kantaa.

3.2 Toimenpiteet

Keskeiset havainnot

- » Ohjelman toimenpiteet luovat välttämättömiä edellytyksiä palvelutuotannon digitalisoinnille. Nämä eivät kuitenkaan riitä ohjelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.
 - » Ohjelmassa tehdyt nykytilakartoitukset ovat paljastaneet digitalisoinnin odotettua heikomman tilanteen.
 - » Toimenpiteet eivät ole edenneet kaikilta osin suunnitellusti, ja loppukaudella kannattaakin pyrkiä toteuttamaan suunniteltuja toimenpiteitä mahdollisimman laajasti.
-

Ohjelman toimenpiteet luovat tärkeitä edellytyksiä valtionhallinnon ja kuntien palvelutuotannon digitalisoinnille, näiden tuloksista on kuitenkin vielä pitkä matka ohjelman tavoitteisiin. Vaikka ohjelma toteuttaisi kaikki toimenpiteet, ei näillä ole välitöntä yhteyttä julkishallinnon palveluiden kattavaan digitalisointiin. Muutokseen vaadittaisiin toisenlaisia toimenpiteitä, konkreettista tukea, esim. käyttöön otettavia palveluita, käytönoton tukea ja rahoitusta.

Seuraavassa taulukossa on koottu Digiohjelman keskeisimmät toimenpiteet jaotellen ne niiden päätarkoituksen mukaan; tuottavat tilannekuvaa, luovat edellytyksiä, tukevat digitaalisten palveluiden tuotantoa ja tarjontaa, luovat yhteistyötä. Kategoriaan 'muut toimenpiteet' sijoittui vain yksi EU:n elpymispakettiin liittyvä toimenpide. Kuvan jälkeen on tarkasteltu YritysDigiä, digitukea ja lainsäädäntöryhmän toimenpiteitä erikseen. Näiden lisäksi merkittäviä ohjelma toimenpiteitä ovat asiantuntijatuki, jonka pilotoinnin pohjalta kehitettävä toimintamalli, digitalisaation mittarit ja tilannekuvatyö ja näiden yhteydessä kehitetty toimintamalli sekä Digiohjelman puitteissa DVV:ssä toteutettu kehittämissyö, joka kattaa näkyviä toimia kuten Suomi.fi-valtuuksien ja -viestien jatkokehityksen, Suomi.fi-laaturyökalut ja yritysten digitukiprojektin. Näitä toimenpiteitä arvioidaan syvällisemmin loppuarvioinnissa syksyllä 2022.

Kansalaispalvelut

Yrityspalvelut

Digitaalisen palvelutuotannon kokonaiskuva

	▪ Julkisen hallinnon digitalisaation edistämisen tilannekuva ▪ Julkisen hallinnon digitalisaation edistämisen mittaristo ▪ Selvitys digipalvelulain toimeenpanosta ▪ Kokonaiskuva digitalisaatiota koskevasta lainsäädännöstä ▪ Kuntien digikartoitus
	▪ Palvelulupauskysely ▪ Palvelutarveselvitys

Digitaalisten palveluiden tuotannon edellytykset

Lainsäädäntö	▪ Digitalisaatiota estävien lakien tunnistaminen hankkeen toimenpiteiden myötä
	▪ Selvitys elinkeinonharjoittajien digitaalisen asioinnin edistämisestä
Digituki	▪ Vaikuttavuuden arviointi ▪ Toimintamallin vakiinnuttamisen valmistelu (rahoitus päätös yms.) ▪ Digituen alueelliset koordinaatiohankkeet
	▪ Yritysten ja yhteisöjen digituen kytkentä osaksi DVV:ssä pilotoinnin kautta käynnistettävää digituen vakiinnutettavaa toimintamallia ▪ Yhteinen tavoitekuvaus elinkeinotoimintaa harjoittavien palveluympäristöstä ▪ Selvitys nykyisten palvelutoteutusten ja kehittämishankkeiden vaatimukset yhteisten sähköisten tukipalvelujen kehittämiseksi ja toimenpide-ehdotukset

Digitaalisten palveluiden tuotannon ja tarjoamisen tuki

Asiantuntijatuki	▪ Määrittely, asiantuntijapoolin kilpailutus ▪ Haun toteutus
Suomi.fi	▪ Viestit- ja valtuuspalveluiden jatkokehitys
Palvelulaatutyö	▪ Sähköisen asiointipalvelun itsearviointi -työkalun toteuttaminen ▪ Sähköisen asiointikokemuksen palaute -työkalu toteuttaminen

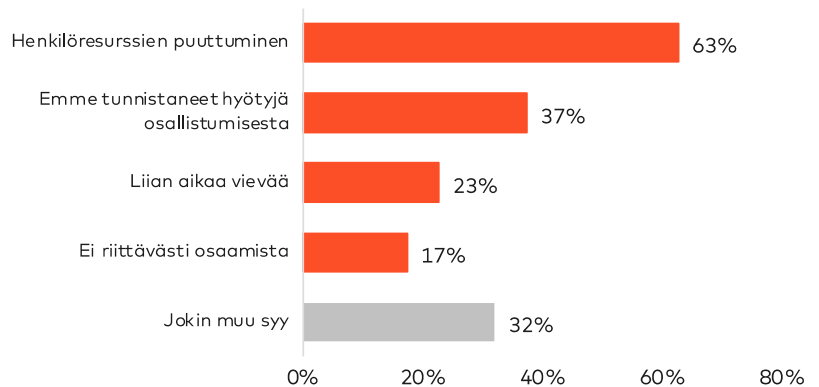
Yhteistyö ja vertaistuki palveluiden digitalisoinnin tueksi

	▪ Asiantuntijatuki
	▪ Kehittäjäverkostotyön käynnistäminen

Taulukko 1 Digiohjelman keskeiset toimenpiteet.

Henkilöresurssien puuttuminen on suurin syy sille, ettei organisaatio ole osallistunut Digiohjelman toimenpiteisiin. Toiseksi suurimmaksi syyksi nostettiin se, ettei osallistumisesta nähty seuraavan hyötyjä omalle organisaatiolle. Vaikka valtaosa näki tavoitteet tärkeiksi myös oman organisaation kannalta, ei tämä ole konkretisoitunut toiminnaksi. Toisaalta ohjelmassa on toistaiseksi melko vähän toimenpiteitä, joihin virastot ja kunnat voisivat suoraan osallistua.

Mistä syistä ette osallistuneet ohjelmien toimintaan? (n=150, voitte valita useita)

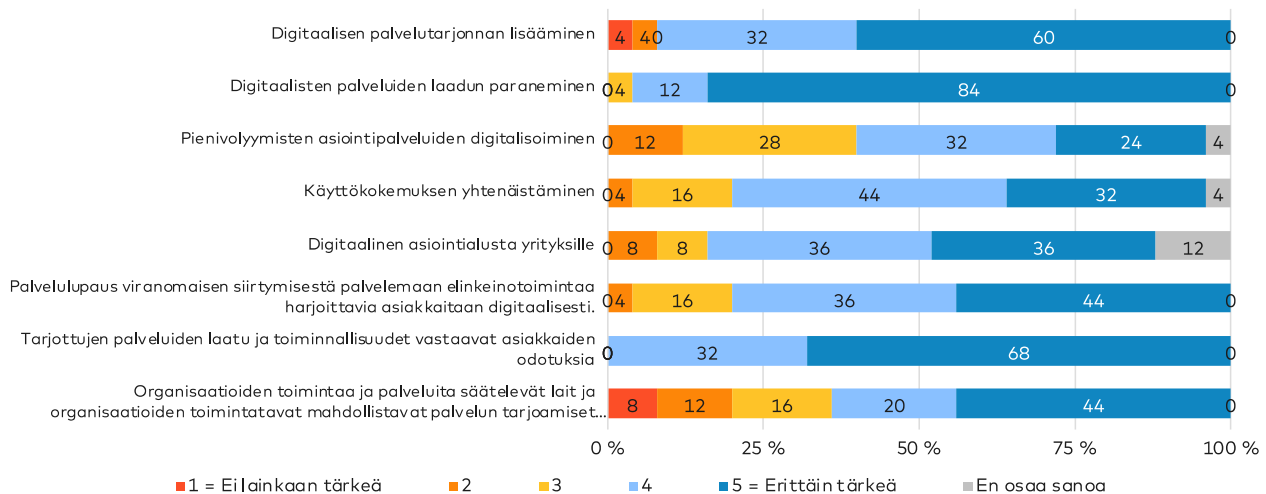


Kuva 4 Syitä ohjelman toimintaan osallistumattomuuteen.

YritysDigi

YritysDigin asiakaslähtöisyyden ja palvelutarjonnan lisäämisen tavoitteita pidetään hyvin tärkeinä, pienvolymisten palveluiden digitalisointi ja palveluiden tarjoaminen vain digitaalisesti epäilyttävät eniten. Erityisesti pienten kuntien mahdollisuudet tarjota palveluita nousi huoleksi. Tämä taustoittaa molempia mainittuja tavoitteita. Kuten kansalaispalveluiden tarjoamisessa, myös yrityspalveluiden kehittämisessä usein nousee esiin kehittämisesitys palvelutuotannon keskittämiseksi. Keskenään samanlaisten yrityspalveluiden tuottaminen kunnittain on paitsi taloudellisesti raskasta niin myös hidasta. Yrityspalveluiden kohdalla yritysmäärät ovat pieniä, eikä digitalisointi tunnu kustannustehokkaalta.

Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=25)



Kuva 5 YritysDigin tavoitteiden merkitys.

Tavoitteita pidettiin relevantteina, mutta nykytilan selkeydyttyä hankkeen myötä, tavoitteet osoittautuivat epärealistisiksi. Yrityspalveluiden nykytilan selvittäminen aluksi oli välttämätöntä tulevien toimien suunnittelulle, selvitys osoittaakin kuntakohtaisen palvelutuotannon haasteet. Erityisesti kunnat ovat kiinnittäneet yrityspalveluiden tuotantoon vähän huomiota, vaikka kunnat ovat muutoin kehittäneet yrityspalveluitaan kuntien välisen yritysten sijoittautumisen kilpailun vahvistumisen myötä.

YritysDigi ei ole edennyt suunnitellusti eikä tule saavuttamaan tavoitteitaan, tilannetta taustoittaa sekä resursointi että odotettua heikompi palvelukehityksen nykytila. Hanke yksin ei voi myöskään vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen, koska yrityspalveluiden tarjoaminen on laaja-alaisesti eri julkishallinnon toimijoiden vastuulla. Virastojen ja kuntien mukaan saaminen kehitystyöhön on osoittautunut myös haasteeksi. YritysDigin vuodelle 2021 kirjatut toimenpiteet ovat osittain myös epäselviä ja hankalasti seurattavia, esim. "Edistetään kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisen edellyttämien digitaalisten asiointipalvelujen kehittämistä valtionhallinnon virastojen ja laitosten toimesta."

Asiakaslähtöisyyttä on varmistettu esim. palvelumuotoilun ja vuorovaikutuksen keinoin, tähän on tarpeen resursoida jatkossakin. Myös palvelulupauskysely on luonut kuvaa nykytilasta. Tämän prosessi on osoittanut kuntien osallistamisen olevan vaikeaa. Digitalisoimisasteen kartoituksen on koettu muun vuorovaikutuksen ohella luoneen keskustelua digitalisaation haasteista ja tarpeista kunnissa ja virastoissa.

YritysDigin olisi tärkeää keskittyä edellytysten luontiin jatkokehityksen tueksi, samoin yrityspalveluiden uudistamisen näkökulmaa olisi hyvä tarkastella uudestaan, esim. eri tarpeiden mukaan segmentoiden. Julkisten toimijoiden tulevien tarpeiden kartoitus on tärkeää tarpeisiin vastaamiseksi. Ohjelman keskeiset toimijat näkivätkin, että tärkeintä on suunnata resurssit jatkotoimenpiteiden suunnitteluun ja edellytysten tunnistamiseen. Hankkeella onkin jo tämän suuntaisia suunnitelmia. Yhtä keskeistä olisi arvioida ohjelman osahankkeen lähtökohtaa, jossa palvelutuotantoa tarkastellaan organisaatioittain, vaikka digitalisointi uudistaa palvelumalleja ja luo mahdollisuudet organisaatorajojen ylittämiseksi. Yksi ratkaisu voisi olla tarkastella toimijaryhmittäin (esim. kunnat ja virastot koon mukaan segmentoituna) määrittämällä tämän suurimmat haasteet ja tyypillisen kehityspolun sekä mahdolliset yhteistyöpaikat. Jos hankkeen päätulokset ohjelmakauden lopussa jäävät muutaman selvityksen laadintaan, eivät tulokset ole kovin kunnianhimoisia tavoitteisiin nähden.

Digituki

Digituki vastaa tunnistettuihin tarpeisiin, sen tavoitteita pidetään hyvin tärkeinä kaikissa kohderyhmissä, vaikka sen sisältöä ja tavoitteita ei juuri tunnettaisikaan. Digitukipalveluiden

"Tavoitteet ovat relevantteja, mutta realismia tullut tilannekuvien kautta matkan varrella lisää."

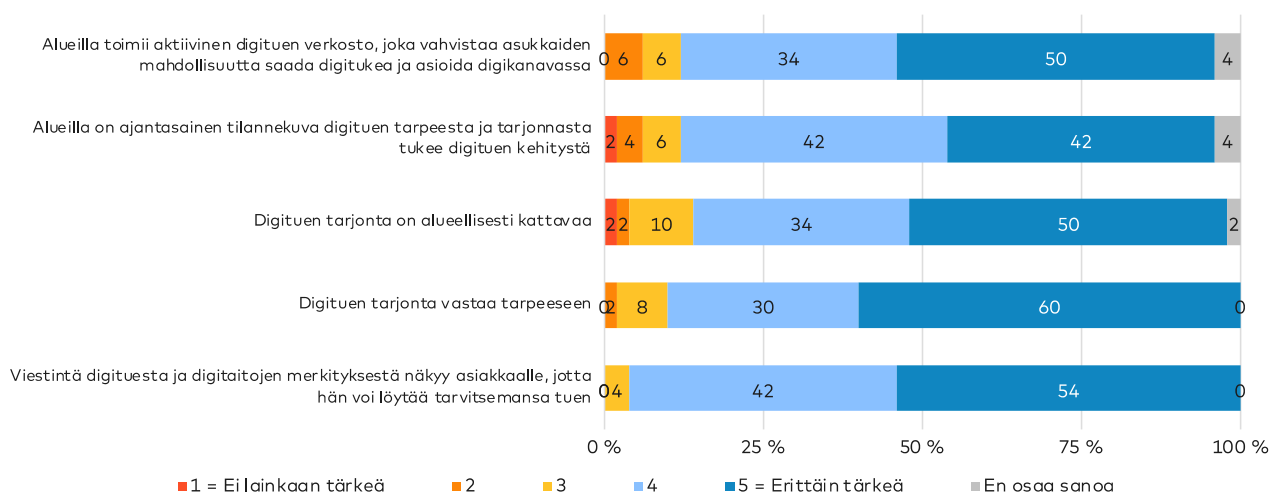
"Ehkä pitäisi tarkemmin pohtia, miten valtionhallinto voisi ohjata paremmin mm. kuntapalveluiden digitalisaatiota."

"Kunnilla ei ole mahdollisuutta kehittää nykytilanteessa ja niin laaja-alaisesti digitaalisia palveluita kohderyhmille, suunta oikea."

tarjoamista on helppoa ja perusteltua pitää tärkeänä. Ainoa haastava tekijä, erityisesti kuntien näkökulmasta on resursointitarve. Digituen haasteeksi nostettiin sen heikko tunnettuus. Digituen toimintamallia vakiinnutettaessa nähtiinkin tarvetta laajalle viestintäkampanjalle. Sidosryhmäkyselyn vastaajien mukaan digituen eri toimenpiteiden katsotaan kuitenkin vieneen digituen saatavuutta eteenpäin.

Vakiinnutettavan toimintamallin pilotointia pidetään tärkeänä, tämän jatkuvuudelle ei ole kuitenkaan vielä osoitettua rahoitusta väliarvioinnin kirjoitushetkellä. Rahoituksen varmistaminen on kuitenkin työn alla ja huomioitu julkisen talouden toimintasuunnitelman 2023–2026 esityksessä. Tämän vuoden keväästä lähtien valmisteltu toimintamallin pilotointi on saanut rahoituspäätöksen mallin vakiinnuttamiseksi vuonna 2022. Digituen laajentamisen ja vaikuttavuuden takia on hyvä, että pilotissa testataan erilaisia tehtäviä ja toimintatapoja paikallisesti, alueellisesti, temaattisesti ja kansallisesti. Vakiinnuttamisen kannalta on myös erittäin tärkeää, että digituen tavoitteet ja toiminta tullaan sitomaan DVV:n vaikuttavuustavoitteisiin ja painopisteisiin. Samoin tavoitteille jo asetetut mittarit konkretisoivat työtä ja saavutettavia hyötyjä ja näin myös tukevat mallin levittämistä. Vuoteen 2026 asti ulottuva tavoite toimintamallin luomisesta VM:n ja DVV:n yhteistyönä vaatisi uskottavuuden saavuttamiseksi kuitenkin pysyvän rahoituksen toteutuakseen, rahoitus ja sitä kautta suunnitelmat kattavat vasta vuoden 2022. Myös ohjelman toimintasuunnitelmaan 2021 on kirjattu Digituen keskeisiksi toimenpiteiksi vuodelle 2021 toimintamallin vakiinnuttaminen.

Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=50)



Kuva 6 Digituen tavoitteiden merkitys.

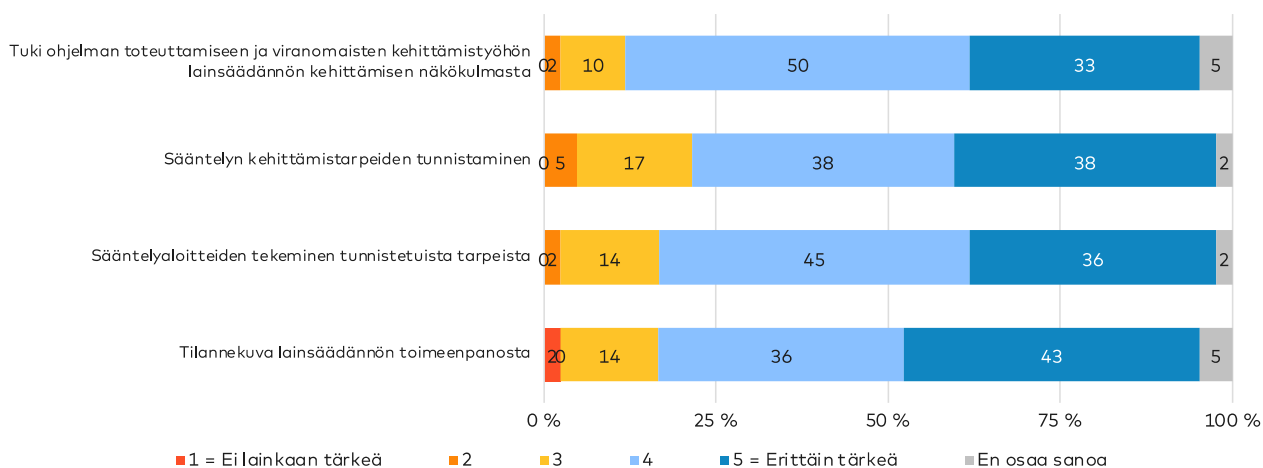
Digitukimallin suunnittelun haasteena on ollut se, ettei digituki ole ollut hallinnollisesti kenenkään vastuulla ja tätä on toteutettu hajanaisesti. Digituen antajat ovat itse voineet määritellä sen, millaista tukea ne tarjoavat, kunniassa ei ole syntynyt kokonaisnäkemyksiä palvelun sisällöstä. Vaikka tuelle on nyt luotu rakenne, aiheuttaa hajautetun tuen tasalaatuisuus ja laadun riittävyys huolta. Ensi vuonna käynnistettävän pilotoinnin vahvuutena on erilaisten toimintamallien testaus, tämä voi olla keino varmistaa kattavuutta ja laatua erilaiset tarpeet huomioiden. Myös toimintamallin arviointiraportin (2020) perusteella toiminta on ollut vahvasti siiloutunutta eri toimijaorganisaatioihin, joiden vastuina ovat ohjaus, rahoitus tai kehittäminen ja tilannekuvan muodostaminen, ja vakiinnuttamista ajatellen suositeltiin toimintamallien yhtenäistämistä,

tiedonvaihtamisen parantamista ja yhteisen tilannekuvan kehittämistä kaikkien organisaatioiden käyttöön.

Lainsäädäntöryhmä

Lainsäädännön keskeinen rooli digitalisaation edistämisessä on tunnistettu jo ohjelman valmisteluvaiheessa. Lainsäädännön kehittämistä pidetään keskeisen tärkeänä digitalisaation edistämisessä. Lainsäädäntöryhmän tavoitteina on selvittää ohjelman toteutuksen myötä esiin tulleita juridisia kysymyksiä ja tuottaa linjauseksityksiä ja soveltamissuosituksia sekä tunnistaa digitalisaatiota edistäviä sääntelyn muutostarpeita. Valtaosa sidosryhmäkyselyn vastaajista piti lainsäädäntöryhmän tavoitteita tärkeinä.

Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=40)



Kuva 7 Lainsäädännön kehittämisen tavoitteiden merkitys.

Lainsäädäntötyöryhmän työ on kärsinyt resurssivajeesta. Työ käynnistyy kunnolla vuonna 2022. Henkilöstövaihdokset sekä juristiresurssin hyödyntäminen muussa VM:n työssä ovat johtaneet siihen, että sektorikohtaiset alatyöryhmä pääsevät käynnistämään toimintansa täysimääräisesti vasta vuonna 2022. Lopputuotoksena muodostuu käsikirja ja ministeriökohtainen listaus säädöksiä muutostarpeista sekä yleislainsäädännön tilannekuva ja raportti, jossa esitetään työryhmän näkemys digiasiointiin vaikuttavan lainsäädännön tilasta ja digitalisaation edistämiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Digiohjelman yhteydessä esiin ovat nousseet jo aiemmin tunnistetut kehittämistarpeet: Lainsäädäntö ei ohjaa ensisijaisesti sähköiseen asiointiin. Erityisesti arvioinnin yhteydessä haastatellut korostivat lainsäädännön muutostarpeiden lisäksi lainsäädännön tulkintaa. Velvoitteita voi tulkita monella tavalla, ja toteutuksessa on kyse myös tahtotilasta.

Koko ohjelman tavoitteenasettelun kannalta merkitykselliseksi on osoittautunut havainto, ettei digitaalisia palveluita toteuteta edes lain vaatimalla tavalla.

Digipalvelulain seurantakyselyn perusteella keskeisiä syitä tämän taustalla ovat resurssivaje sekä puuttuva osaaminen.

Tämä asettaa ohjelman tavoitteen vähintään lainsäädännön minimivaatimukset täyttävistä palveluista realistiseksi tavoitteeksi. Tilannekuvaa lainsäädännön ongelmakohdista sekä mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista odotetaan ja pidetään tärkeänä kehittämisen edellytyksenä.

"Lainsäädännön kehittäminen on oleellinen, joskus ratkaiseva perusedellytys digimuutokselle."

"Aina ei ole kyse lainsäädännöstä, vaan tulkinnasta tai soveltamisesta."

"Jos ei selvästi tarvitse tehdä jotain, emme tee mitään."

"Meillä on ihan estävää lainsäädäntöä. Ei ole mahdollisuutta automaattiseen päätöksentekoon tai sitä ei tunnisteta."

"Saattaa olla että"

3.3 Viestintä

Keskeiset havainnot

- » Viestintä näyttäytyy ohjelman selkeänä kipukohtana. Ohjelmalle olisi tarpeen kiinnittää selkeästi oma resurssi. Viestinnän merkitys korostuu ohjelman tulosten jalkauttamisessa.
- » Viestintä voisi kohdentua yhä enemmän digitalisaation hyötyihin ja hyviin esimerkkeihin ohjelmaviestinnän rinnalla.

Digiohjelmalle on tehty viestintäsuunnitelma keväällä 2020. Viestinnän on suunnitelman mukaan tullut tavoitella sitä, että digitalisaation edistämisen kokonaiskuva ja tulokset välittyvät viestinnässä kaikkien neljän digiohjelman eri painopisteen ja niiden eri kohderyhmien osalta¹.

Ohjelman viestinnän sijoittuminen osaksi valtionvarainministeriön viestintää ja vaihtuvat viestinnän asiantuntija, ovat vaikuttaneet negatiivisesti tavoitteellisen viestinnän toteutukseen. Laajassa ja toimijajoukon tietoisuuteen perustuvassa hankkeessa olisi ollut perusteltua kiinnittää ohjelmaan oma resurssi. Ohjelmalla on oma viestintäsuunnitelma, mutta kaikki ydintoimijat eivät tunnistanee sen olemassa oloa.

Ohjelman ydinkehällä toimivat kokevat saavansa riittävästi tietoa ohjelman etenemisestä, mutta haastatteluissa on arvioitu laajan yleisön tietoisuus vähäisemmäksi. Arvioinnin kyselyyn vastanneista varsin iso osa ei osannut ottaa kantaa viestinnän toimivuuteen. Vastanneista kuitenkin 40 % näki, että ohjelman sisällöistä viestitään selkeästi, noin viidennes oli selkeästi eri mieltä. Ohjelman etenemisestä ja tuloksista viestinnän osalta positiivisen arvion antoi noin kolmannes vastaajista, ja selkeästi kriittisiä oli reilu viidennes.

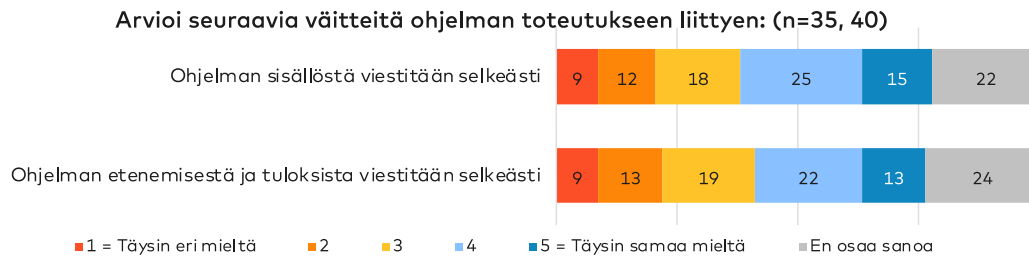
"Ohjelmalla ei ole viestinnällistä profiilia."

"Kun mennään päättäjätasolle, pitäisi vaikuttavuutta osittaa ja sisältöjä avata."

"Näiden osalta on peruskanavia ja luotetaan että tieto kulkee verkostojen kautta. Voi olla, ettei tavoita koko hallinnon alaa. Monissa muissakin hankkeissa selvä kehittämisen kohde, että miten valjastetaan viestintää eteenpäin."

"Helposti digiohjelman viestintä jää yllätaseiseksi: jargonia ja hallinnon kieltä. Esitellään hallinnon tekemistä, ei se kiinnosta. Pitäisi kertoa tuloksista ja muutoksesta. esimerkiksi"

¹ Kohderyhmiä ovat suunnitelman mukaan kansalaisjärjestöt, etujärjestöt, kansalaiset ja järjestäytymättömät yhteisöt (vapaamuotoiset verkostot), elinkeinotoimintaa harjoittavat tahot, yritykset, yhteisöt, elinkeinoharjoittajat, elinkeinoharjoittajiin verrattavissa olevat tahot (kuten säätiöt, asunto- ja kiinteistöyhteisöt, rekisteröidyt yhdistykset), digitaalisten palvelujen kehittäjät ja toimittajat, julkinen hallinto: hallitus, ministeriöt, virastot ja laitokset, kunnat, kuntayhtymät ja media.



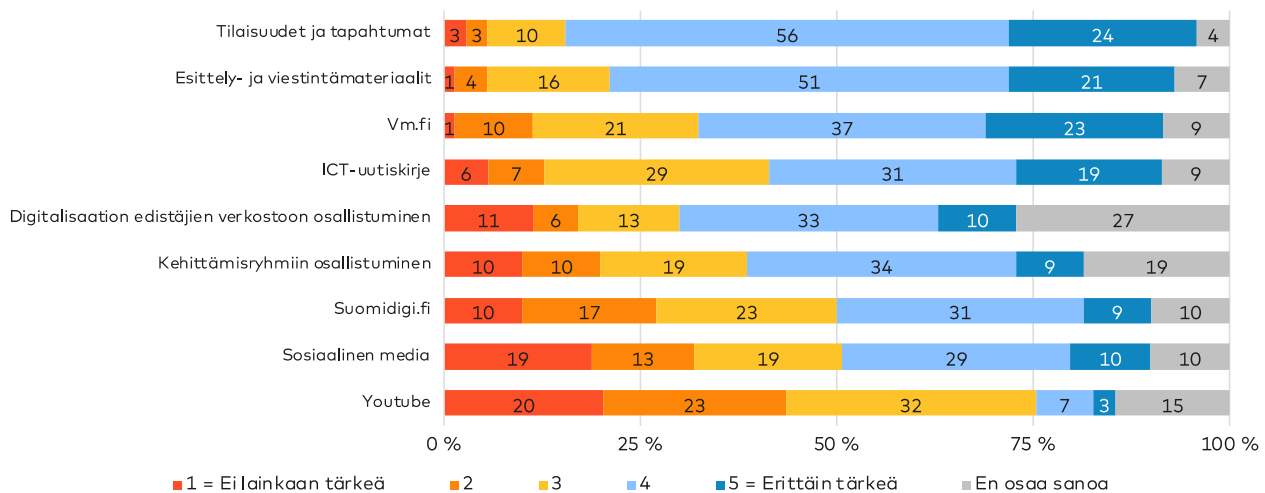
Kuva 8 Ohjelman ja tulosten viestinnän selkeys

Viestinnän kanavat

Kyselyyn vastanneilla kanavat, joiden kautta tietoa ohjelmasta oli saatu, vaihtelivat suuresti. Vain pieni osa vastaajista kertoi saaneensa tiedon verkosta, uutiskirjeestä tai vastaavasta avoimesta lähteestä. Siten vastaajajoukko edustaa jo jollain tapaa ohjelmaan linkittyviä tahoja, jotka on kutsuttu mukaan ohjelman tai työnsä puolesta esimerkiksi esimiehen taholta.

Itselle tärkeimpinä kanavina kyselyn vastaajat tunnistivat eri tilaisuudet ja tapahtumat sekä esittely- ja viestintämateriaalit. Yli puolet vastaajista piti Vm.fi-sivua tärkeänä. Haastateltavista useampi näki sosiaalisen median tärkeänä viestinnän väylänä. Kyselyllä saadun palautteen mukaan sosiaalisen median merkitys on jäänyt odotettua vähäisemmäksi.

Mitkä seuraavista ovat teille tärkeimpiä ohjelman viestintäkanavia? (n=69)



Kuva 9 Tärkeimmät viestintäkanavat vastaajan näkökulmasta.

Sosiaalista mediaa arvioinneissa haastatteluissa osa piti LinkedIniä ja Twitteriä tärkeinä, ja LinkedInin mainittiin toimineen hyvin esimerkiksi tilannekuvatyöhön ja uusien henkilöiden tavoittamiseen. Digitaalisten kanavien painottumista ohjelman tavoitteiden viestinnässä nähtiin myös riskinä etenkin laajan digituen tarpeessa olevan kohderyhmän näkökulmasta. Nämä kohderyhmät eivät kuitenkaan ole digiohjelman viestinnän vastuulla, eli kohderyhmäviestintää toteutetaan DVV:ssä.

Digiohjelmasta viestintää tulisi selkeästi vahvistaa ohjelman loppukaudella ja tuoda ohjelmaviestinnän rinnalle digitalisaation hyötyjen näkökulmaa. Viestintää tuloksista ja johtopäätöksistä tulisi kohdentaa niin ohjelman toimijoille kuin myös laajalle yleisölle, etenkin kuntien suuntaan. Viestinnän kärkenä tulisi olla tahtotilan muutos, ja askeleita sen saavuttamiseksi. Viestinnässä tulisi pyrkiä poikkihallinnollisen toimeenpanon vahvistamiseen.

Ohjelmataason viestinnän vahvistamisen lisäksi myös ns. ydinkehällä olevien viestintä omille sidosryhmilleen nähtiin tarpeellisena keinona vahvistaa ohjelman vaikuttavuutta. Kysymyksenä on myös esitetty, missä määrin VM on hyödyntänyt muiden toimijoiden viestinnän kanavia. Viestinnän tehostamiseksi on ehdotettu myös selkeästi yhteyshenkilön nimeämistä eri virastoista, ja viestin välittämistä yhteyshenkilölle koko ohjelmakauden ajan.

4 Tulokset ja vaikutukset

Tämä luku käsittelee jo todettavissa olevia ja ennakoitavia tuloksia sekä kokoaa aiempien lukujen sisältöjä määrittämällä vaikutuksia vahvistavia tekijöitä.

Keskeiset havainnot

- » Sidosryhmät pitävät ohjelman keskeisimpänä tähänastisena tuloksena palveluiden digitalisoinnin kokonaiskuvan hahmottumista. Tämä on kuitenkin melko vaatimaton tulos laajalle ohjelmalle
- » Ohjelman tavoitteena olleet teemat ovat edenneet, vaikka ohjelman vaikutusta näihin onkin vaikea arvioida. Yhdessä kehittäminen ja verkostojen osallistaminen ja ylipäättään tietoisuuden lisääminen ovat ohjelman tuloksia.
- » Vaikuttavuutta voidaan vahvistaa yhteistyön kehittämisellä ja tulosviestinnällä.

4.1 Tähänastiset ja ennakoitavat tulokset

Ohjelman keskeisimpänä tuloksena toistaiseksi pidetään kokonaiskuvan hahmottumista. Ohjelman eri toimenpiteiden avulla on täsmennetty tilannekuvaa digitalisaation kehityksen etenemisestä sekä lainsäädännön esteistä. Näiden perusteella osa määrällisistä tavoitteista on osoittautunut mahdottomiksi saavuttaa ohjelmakaudella, mutta ohjelma on luonut perustan entistä vaikuttavammalle kehittämiselle tulevaisuudessa. Useimmat tiedonkeruussa osallistetuista tahoista nimesivät digitalisaation mittarit ja tilannekuvatyön toimenpiteistä tärkeimmäksi. Myös Yritysdigi-hankkeen palvelulupauskyselyt ovat täsmentäneet kuvaa.

Lainsäädännön tai sen tulkinnan puutteet estävät aktiivisesti kehitystä. Lainsäädäntöpohjan soveltuvuutta ja merkitystä ei voi aliarvioida. Lainsäädännön esteet ja esteiden luonne on tullut monelle yllätyksenä, ja se näyttäytyy yhtenä merkittävänä ohjelman tuloksena. Lainsäädäntö tai sen soveltaminen voi tehdä käytännössä mahdottomaksi kehitettyjen toimintamallien hyödyntämisen.

"Nyt on tarkennettu tilannekuvaa, paljon viranomaisia, joiden palvelut ei täytä edes nykyisen lain velvoitteita, puhumattakaan että menisi yli."

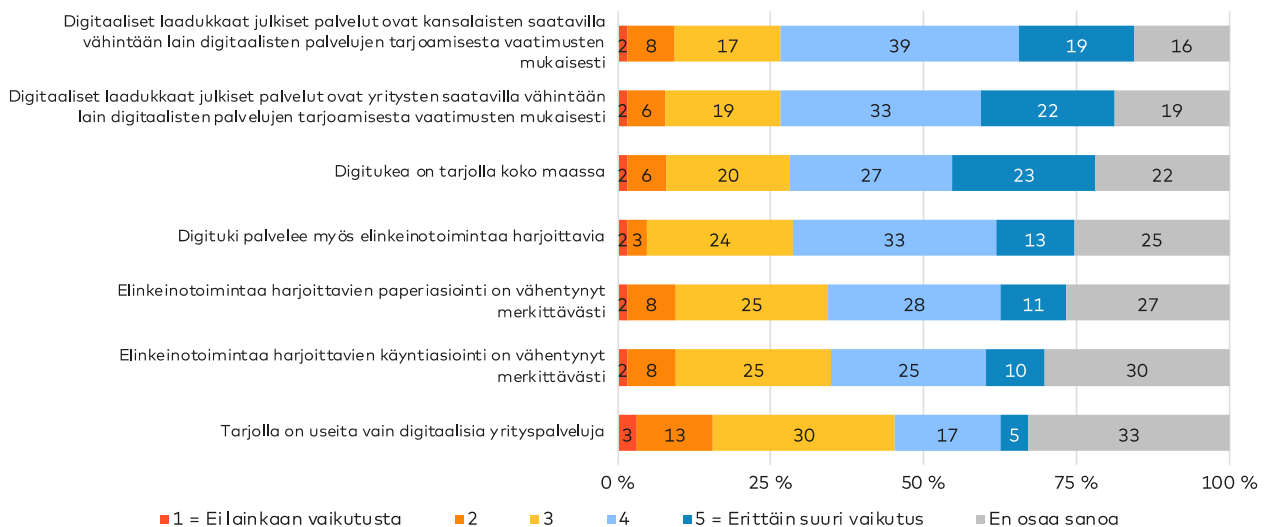
"Tehtiin digitalisaation kokonaiskuva."

"Auttaa tunnistamaan miten pitkä matka on siihen mitä tavoitellaan. Muuten olisi aika iso epätietoisuus mitä tehdään."

DVV:ssä pilotoitavan digituen toimintamallin voi ennakoida systematisoivan ja levittävän digitukea, vaikuttavuus edellyttää kuitenkin rahoituksen jatkuvuutta. Pilotointisuunnitelma on perusteellinen, tämän tulokset ovat nähtävissä ohjelmakauden lopussa. Rahoituksen jatkuvuutta on pyritty varmistamaan ja tämä on huomioitu muun muassa julkisen talouden suunnitelmassa 2023–2026, mutta väliarvioinnin kirjoitushetkellä rahoituksen jatkoon liittyy vielä epävarmuuksia. Kustannustehokkuuden näkökulmasta jatkuva rahoitus olisi olennaista ja tukisi vaikuttavuutta.

Ohjelman tavoitteena olleet teemat ovat edenneet, joskin ohjelman vaikutusta on mahdotonta erottaa muusta kehityksestä. Kokonaisuutena ohjelman katsotaan edistäneen digitalisaatiota eri tasoilla. Toimenpiteiden luonteen ollessa toimintaedellytyksiä vahvistavaa yksittäisten tulosten tai vaikutusten esiin nostaminen ei ole välttämättä mahdollista, mutta ei myöskään tarpeellista. Ohjelman tavoitteita pidetään osuvana ja tavoiteltavina, Sidosryhmäkyselyn vastaajat arvioivat, että ohjelman tavoitelluista tuloksista eniten ovat edenneet digitaalisten palveluiden saatavuuteen sekä digituen tarjontaan liittyvät teemat. Elinkeinotoimintaa harjoittavien asiointitapojen tai heille suunnatun palvelutarjonnan muutoksiin kytkeytyviin tavoitteisiin ohjelman vaikutusta on vielä vaikea nähdä.

Arvioi ohjelman vaikutusta seuraavien teemojen edistymiseen (n=64)



Kuva 10 Ohjelman vaikutus tavoiteltujen teemojen etenemiseen.

Yhdessä kehittäminen ja verkostojen osallistaminen on yksi ohjelman saavutuksista. Ylipäättään tietoisuuden lisääminen sekä digitalisaation kehittämisen tuki voidaan tunnistaa tuloksiksi. Ohjausryhmässä sekä työryhmissä ovat olleet edustettuina myös kunnat ja sidosryhmät, mikä vahvistaa edellytyksiä tulosten levittämiseen. Digitalisaation edistäjien verkostossa pystytään vahvistamaan sidosryhmien osallistamista, kun toiminta pääsee käyntiin.

"Tietoisuuden lisääminen ja yhteistyön tarpeen tunnistaminen. On edetty digitaaliselle polulle."

"Digin edistäminen otettu kehittämisen kohteeksi, tämä jo itsessään tärkeää, että koottu toimenpideohjelma."

"Erityisesti monet kunnat jäävät teeman kanssa yksin. Virastot

4.2 Vaikuttavuuden vahvistaminen

Yhteistyön vahvistaminen

Ohjausryhmään on koottu laaja-alaisesti sidosryhmiä, mikä luo edellytykset tulosten levittämiseksi. Ohjausryhmän merkitys ja hyöty ohjelman toteutukselle on kuitenkin ohjausryhmän roolista johtuen jäänyt vähäiseksi, mikä samalla heikentää jäsenten sitoutumista. Valtionhallinnon – ja valtiovarainministeriön – sisällä tehdään erilaisia digitalisaation kehittämiseen kytkeytyviä toimia, joiden liittyminen yhteen näyttäytyy varsinkin ulospäin sekavana. Jos tavoite on sama, kehittäminen tulisi myös toteuttaa koordinoitusti. Digitoimisto ja digitalisaation ministerityöryhmä nähdään tervetulleina muutoksina valtionhallinnon sisäisen koordinaation vahvistamiseen.

Myös valtionhallinnon sisäistä viestintää vahvistamalla voitaisiin tukea kokonais kuvan muodostumista. Valtionhallinnon sisällä yhteistyö on jäänyt osin näennäiseksi. Ohjausryhmään on osallistettu laajasti eri hallinnonaloja, mutta systemaattista tapaa viestiä ohjelman etenemisestä eri ministeriöihin ei ole syntynyt. Eri ministeriöt tulisi pitää mukaan tasolla, jolla voidaan varmistaa toimenpiteiden siirtyminen strategiselle tasolle. Tämä ei välttämättä toteudu pelkän ohjausryhmäedustuksen kautta. Ylipäättään haasteena on tunnistettu epäaktiivisuus työryhmissä,

"Ymmärryksen vieminen eteenpäin, että luodaan infraa alle, jonka päälle muut tulee. Että ei näyttäytyisi että ovista ja ikkunoista tungetaan kaikkea."

"Hyvin erillisinä menee osastorajojen mukaisesti. VM:n sisäinen koordinaatio kehittämishankkeiden osalta on hakusessa."

"Kaikki ministeriöt ohjaa rahaa vähän ristiin. Laittaisi miljoonat yhteen ja sopisi kärjet. Pitäisi katsoa mihin paukut laitetaan."

"Ohryn kokouksissa sidosryhmät mukana. Siellä ollut kannustava ja yhteistyöhaluinen henki."

joten aktiivisuutta lisäävillä toimintatavoilla voitaisiin myös lisätä syötteitä toteutukseen ja vahvistaa tulosten leviämistä. Näitä voisivat etätyöskentelyssäkin olla esimerkiksi aktiivisemmin fasilitoidut keskustelut, työpajamenetelmät, pienryhmäkeskustelut, ennakotehtävät sekä palautteen ja kehitysehdotusten hakeminen. Erityisen tärkeää on varmistaa, että osallistujat kokevat hyötyvänsä osallistumisesta mahdollisimman paljon.

Tulosviestintä

Viestinnän resurssit ovat olleet niukat, mutta tuloksista viestiminen vahvistaisi vaikuttavuutta. Viestinnällisenä kärkänä toimisi toimenpiteiden kytkeminen laajempaan kokonaiskuvaan ja saavutettavissa olevaan hyötyyn. Yksittäisten hankkeiden osien parhaat tulokset kannattaa nostaa esiin, mutta kokonaisvaikuttavuuden kannalta tärkeää olisi saada välitettyä kuva, miten eri palaset helpottavat viranomaisten, kuntien, yritysten ja kansalaisten elämää. Kokonaiskuvan puuttuminen vahvistaa sekavaa vaikutelmaa koko valtionhallinnon toimenpiteistä.

Ohjelmassa on tuotettu paljon selvityksiä ja raportteja, joiden perusteella tilannekuva on tarkentunut. Kerättyä tietopohjaa kannattaa pyrkiä hyödyntämään laajasti. Ohjelmassa tuotettu tietopohja palvelisi jatkokehittämistä mahdollisimman selkeästi tiivistettynä, mielellään toimenpiteitä sisältävänä yhteenvedona. Riskinä on, että raportit ja vaikuttavuus hukkuu hankesivuille.

Viestinnässä ja ohjelman toimenpiteiden toteutuksessa vähälle huomiolle jäävät pienet toimijat. Tämän kaltaisiin ohjelmiin päätyvät mukaan ensisijaisesti edelläkävijäkunnat, mikä kuitenkin vääristää tilannekuvaa ja tarpeita. Näiden kuntien osallistumisen haasteet liittyvät erityisesti resursseihin. Tulosten hyödyntämisen näkökulmasta resurssien osoittaminen pienemmille toimijoille on välttämätöntä. Osaltaan juuri tähän tarpeeseen vastaavat ohjelman asiantuntijatuen toimenpiteet, joita on tarkoituksenmukaista jatkaa myös vuonna 2022.

Tulosten hyödynnettävyyden näkökulmasta on tärkeää säilyttää yhteys käytännön tekemiseen. Kokonaisvaltaista digitalisaation kehittämistä toteuttavan ohjelman täytyy olla riittävän ylätasoinen, jotta se olisi relevantti mahdollisimman monille toimijoille. Varsinainen substanssitasoisen kehittäminen toteutuu luontevammin substanssista vastaavan hallinnon alla. Samalla kuitenkin kaiken kehittämisen tulisi olla jollakin tavalla kytkettävissä käytännön tekemiseen ja käytännön hyödyiksi, jotta tavoitteet voidaan ottaa omaksi eri hallinnonaloilla. Tässä ohjelmassa on korostunut elinkeinoelämän näkökulma, mikä ei ole yhtä merkittävä painopiste kaikilla sektoreilla.

Ohjelman jälkeistä aikaa tulisi suunnitella jo ohjelmakaudella. Digitalisaation edistämisen jatkuvuuden turvaamiseksi päätökset jatkosta olisi tarpeellista tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä hankekauden lopussa mm. henkilöstövaihdokset heikentävät toimintaa. Vaikuttavuutta vahvistaisi, jos kaikille ohjelman toimenpiteille ja tuotoksille määritettäisiin tapa, jolla niitä hyödynnetään jatkossa.

Muuttuvan toimintaympäristön huomioiminen

Digitalisaation edistämisen osalta toimintaympäristö kehittyy jatkuvasti, mutta koronapandemian myötä muutos on kiihtynyt. Koronapandemia on nostanut esiin monia digitalisaatiotarpeita pikavauhdilla ja kiihdyttänyt vaatimuksia sähköisten vaihtoehtojen kehittämisestä. Tämä on luonut otollisen ympäristön kehittämisen vauhdittamiseen. Samalla on kasvanut riski mainehaitalle niiden viranomaisten osalta, jotka eivät pysty sähköistämään palveluitaan odotuksia vastaaviksi.

Kuntakentällä tapahtuu lähivuosina suuria rakenteellisia muutoksia, jotka vievät kehittämisresursseja mutta ovat samalla mahdollisuus digitalisaation edistämiseen. Esimerkiksi hyvinvointialueiden perustamisesta seuraava kunnan roolin ja tehtävien muutos sekä te- palveluiden siirtyminen kuntiin ovat kehittämisen näkökulmasta suuria ponnistuksia, jotka varaavat suuren osan kuntien muutenkin rajallisista kehittämisresursseista. Uudistuksissa edistetään kuitenkin digitalisaatiota monin tavoin, ja ne voikin nähdä mahdollisuutena.

Organisointi

Ohjelman toteuttaminen linjaorganisaatiossa tukee tulosten juurruttamista. Ohjelma- tai hankemuotoinen toteutus on kuitenkin itsessään riski. Ohjelman toimenpiteet ovat luonteeltaan JulkICT-osaston perustyötä. Ohjelman päätyminen muodostaa riskin sille, ettei kaikki kehitystyö siirry eteenpäin organisaatiossa. Lisäksi ohjelmamuotoisen työn haaste on määräaikaisen henkilöstön vaihtuvuus. Tämä riski on realisoitunut. Ohjelman toteuttajatahojen asiantuntemusta on kuitenkin kiitetty, ja sen on katsottu edistäneen toteutusta.

Ohjelman päätöksenteon kannalta sijoittuminen linjaorganisaatioon tuo toisaalta joustoa, mutta toisaalta se myös asettaa ohjelman kilpailemaan osaston resursseista muita tehtäviä vastaan.

Ohjelmaa on kokonaisuutena toteutettu pienillä henkilöresursseilla. Lisäksi erillisellä ja itsenäisellä ohjelmalla on tyypillisesti täsmällisemmät seurattavat tavoitteet riskianalyseineen, jotka tukevat ohjelman toteutuksen etenemistä.

"Hyvä tunnistaa tässä ohjelmassa, mikä tämän ohjelman liitospinta on isoihin muutoksiin."

"Sattuu samaan aikaan isojen uudistusten kanssa. Voi olla, että tulee häirtämään tekemistä."

"Jatkuva virkatyö asioiden ympäriltä puuttuu."

"Pitäisi tarkastella, mikä on ministeriötason työtä, mikä liittyvä ohjaamiseen ja tavoitteiden asettamiseen. Virastoissa sitten projektitaso."

"Liikaa esimerkkejä hankkeista ja materiaaleista, jotka dumpataan nettisivuille."

"Viedään maaliin mitä nyt valmistelussa."

"Pirstaleinen hankkeistus, kokonaisvaikuttavuus ja -kuva jää puuttumaan."

5 Johtopäätelmät ja kehittämissuositukset

Tässä luvussa on esitetty arvioinnin tärkeimmät johtopäätelmät ja suositukset ohjelmakauden jatkokoon.

5.1 Johtopäätelmät

Seuraavassa ovat keskeisimmät johtopäätelmät:

1. **Ohjelman tavoitteita pidetään laajasti tärkeinä, sen varsinaista sisältöä ja toimenpiteitä ei kuitenkaan vielä juuri tunneta tai toimenpidekokonaisuus näyttäytyy hahmottomalta, osasyynä tähän on julkisten palveluiden digitalisoinnin epämääräisyys.** Vaikka tavoitteita pidetään tärkeinä, eivät kunnat ja virastot ole laajamittaisesti halunneet tai pystyneet toteuttamaan näitä. Ohjelma on hyvin ministeriölähtöinen, eikä sen suunnittelussa ole huomioitu riittävästi kuntien motivaatiota ja mahdollisuuksia digitalisoida palveluita. Ohjelman sanoman tunnettuus on melko heikkoa, tosin tälle on edellytyksiä nousta merkittävästi ohjelman loppua kohden. Lisäksi koko julkisten sektorin palvelutuotannon yhteisen tavoitteen ja kehittämissuositusten puuttuminen luo epäselvyyttä myös ohjelman rooliin.
2. **Ohjelman toimenpiteet luovat välttämättömiä edellytyksiä palvelutuotannon digitalisoinnille, toimenpiteet eivät kuitenkaan ole riittäviä ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.** Tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi valtion ja kuntien palveluiden todellista digitalisointia, kun ohjelman toimenpiteet pääasiassa kartoittavat nykytilaa ja poistavat lainsäädännön esteitä. Toimenpiteet eivät ole myöskään edenneet kaikilta osin suunnitellusti, mihin syynä ovat esim. ohjelmalliseen työhön liittyvät resurssihaasteet. Erityisesti YritysDigi on viivästynyt toimenpiteissä.
3. **Ohjelman tuloksena tilannekuva digitalisaation etenemisestä ja etenemisen esteistä on parantunut.** Ohjelmassa tehdyt nykytilakartoitukset ovat paljastaneet digitalisoinnin odotettua heikommän tilanteen ja sen, etteivät palvelut ole edes lainsäädännön vaatimalla tasolla. Lainsäädännön kehittämisen huomioiminen alusta lähtien on onnistunut valinta.

4. Hankkeen resursointi ei ole tukenut tavoitteiden saavuttamista, erityisesti viestinnän henkilötyöpanos on vähäinen, lisäksi hankemaisuus lisää henkilöstön vaihtuvuutta. Henkilöstön vaihtuvuus voi lisääntyä viimeisenä vuonna määräaikaisten työsuhteiden takia.

5.2 Suositukset

Seuraavassa ovat keskeisimmät kehittämissuositukset:

1. Valtiovarainministeriön yksiköiden, ohjelmien ja muiden toimenpiteiden yhteistyöllä voitaisiin tehostaa keskeisten toimijoiden sitoutumista tavoitteisiin ja toimeenpanoon.
 - a. Ohjausryhmän työskentelyä tulisi tehostaa. Pelkkä ohjausryhmäedustus ei varmista, että eri toimijoiden tarpeet ja näkökulmat tulevat huomioiduksi ja kehitetyt sisällöt siirtyisivät organisaatioissa valtionhallinnossa strategiatasolle. Ohjausryhmän rooli on jäänyt muodolliseksi, eikä se riitä yhteistyöksi valtionhallinnon sisällä.
 - b. VM:n ohjelmien ja osastojen yhteistyölle tulisi luoda systemaattiset toimintamallit. Ohjelma voisi tehdä yhteistyötä esimerkiksi alue- ja kuntaosaston kanssa. Lisäksi VM:n digitalisaatio-ohjelmat jakava yllätasoisen tavoitteen julkishallinnon digitalisoinnista, tämän tulisi näkyä myös toimenpiteissä ja viestinnässä.
2. Ohjelman viestintään tulisi resursoida merkittävästi enemmän. Tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on julkishallinnon toimijoiden mukaan innostaminen, siksi viestinnän merkitys on kriittinen.
 - a. Viestintään tulee valita selvät kärjet, ohjelma itsessään ei ole laajaa kohderyhmää kiinnostava. Viestinnän tulisi painottua innostavaan ja hyötyjä korostavaan sanomaan, lainsäädännön velvoittavuus ja ministeriön ohjaus eivät tuo laajaa muutosta. Ohjelmaa tukisi kansallisen kehittämisen läpäisevä tavoiteasetanta, johon ohjelman tavoitteet ja toimet kytkeytyisivät, myös viestinnällisesti.
 - b. Viestinnän sanomat ja kanavat olisi tärkeää suunnitella yhteistyössä varsinaisten muutoksen tekijöiden eli valtionhallinnon organisaatioiden ja kuntien kanssa.
 - c. Viestinnän toteutuksessa tulisi hyödyntää kuntia ja virastoja. Koska ohjelman oma viestintäresurssi on rajallinen, voisi tämän tueksi koota viestintäverkoston, jonka jäsenet jakaisivat viestiä organisaatioissaan ja verkostoissaan.
3. Toimenpiteiden jatkuvuus ja tulosten levittämisen toimenpiteet tulee turvata ohjelmakauden päättymisen jälkeen, muutoin merkittävä osa vaikutuksista jää saavuttamatta. Ohjelmakauden jälkeistä aikaa ei ole vielä suunniteltu, tämä olisi tärkeää aloittaa pian jatkuvuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi nykytila- ja mittaristotyötä on tärkeää jatkaa ja kehittää, samoin digitukea. Myös luotuja kontakteja tulisi pystyä ylläpitämään. Oleellista jatkosuunnittelussa on tarkoituksenmukaisen rahoituksen varmistaminen. Koska tavoitellun muutoksen voivat toteuttaa vain kunnat ja

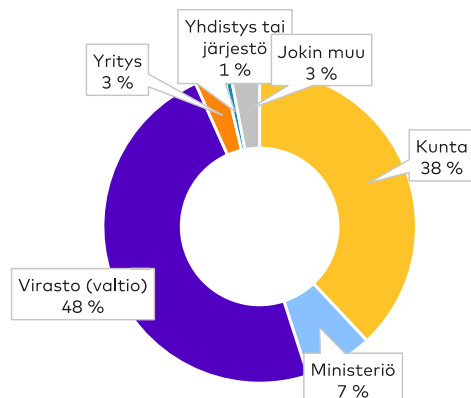
sidosryhmät, suunnitteluun on keskeistä osallistaa myös nämä tahot aiempaa vahvemmin, esim. tarpeita käsitellen ja tulevia toimenpiteitä yhdessä määrittäen.

4. **Digitalisaation edistäjien verkoston toimintaa tulisi priorisoida viimeisen toimintavuoden aikana.** Verkosto on vasta perustettu, eikä sen merkitystä voida vielä arvioida. Verkostossa voidaan kuitenkin koota tarpeita ja kehittämissesityksiä, tukea viestintää ja jakaa tuloksia.
5. **Erityisesti pienille kunnille tulisi suunnata palvelutuotannon digitalisoinnin konkreettista tukea.** Merkittävästi suurin syy digitalisoinnin hitauteen on resurssien puute. Ohjelman loppukaudella voitaisiin suunnitella tukitoimia ja myös toteuttaa näitä mahdollisuuksien mukaan. Tämä ei välttämättä vaadi suoraa taloudellista tukea, kyse voi olla yhteistyön ja yhteisten toimintamallien kehittämisestä. Osaltaan haasteeseen vastaavat jo ohjelmassa toteutetut asiantuntijatuettujen toimenpiteet, ja näitä tulee jatkaa myös vuonna 2022.

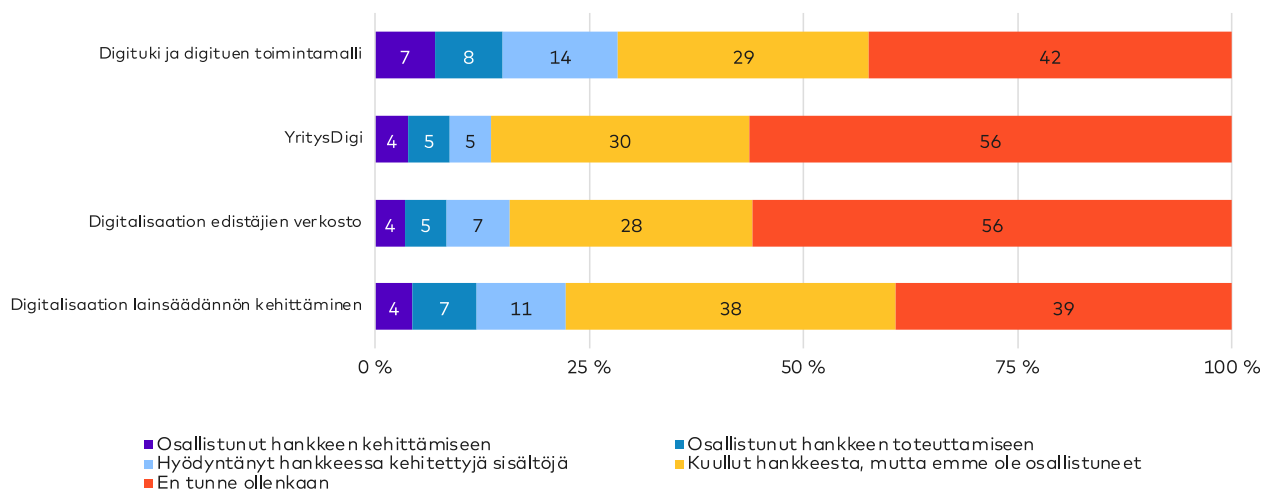
Liitteet

Kyselyn liitekuvat:

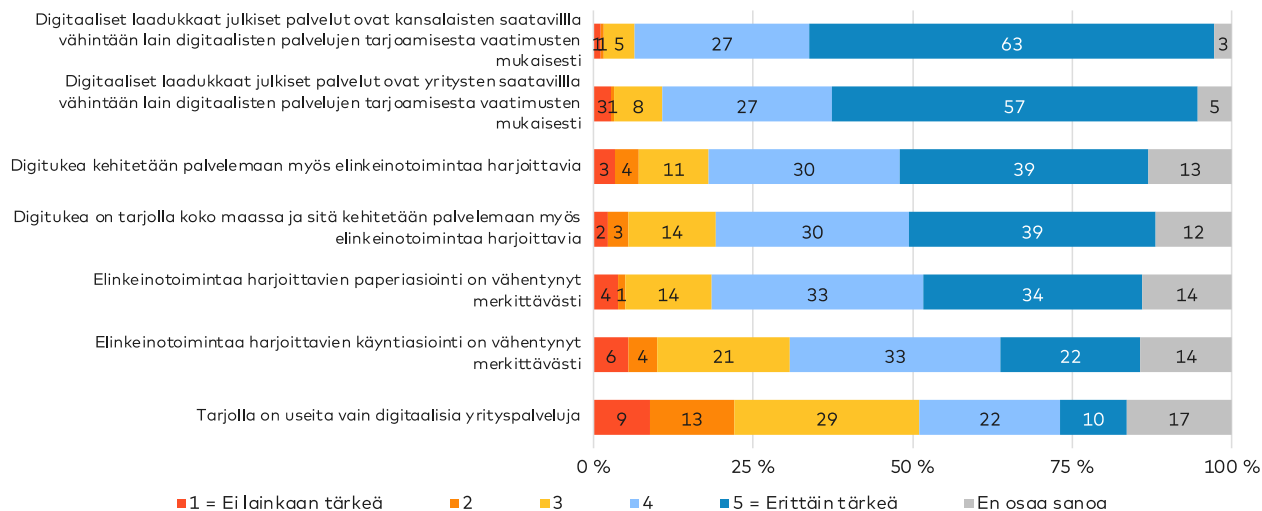
Mikä seuraavista kuvaa parhaiten edustamaasi organisaatiota?



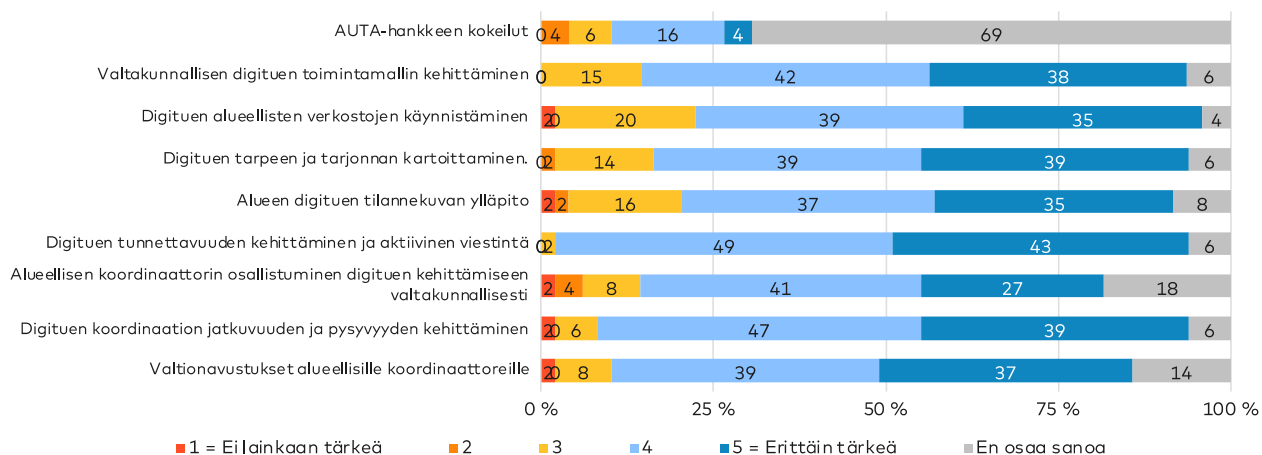
Miten hyvin tunnette seuraavia valtionhallinnon digitalisaation ja tekoälyn edistämisen teemoja? n=229)



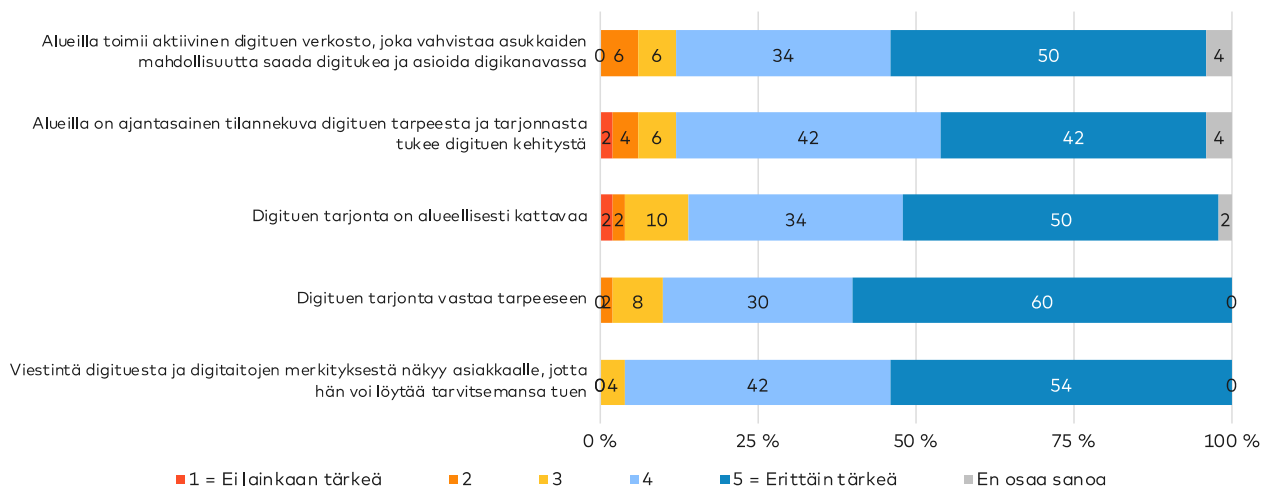
Arvioi seuraavien tavoitteiden tärkeyttä oman organisaatiosi kannalta (n=184)



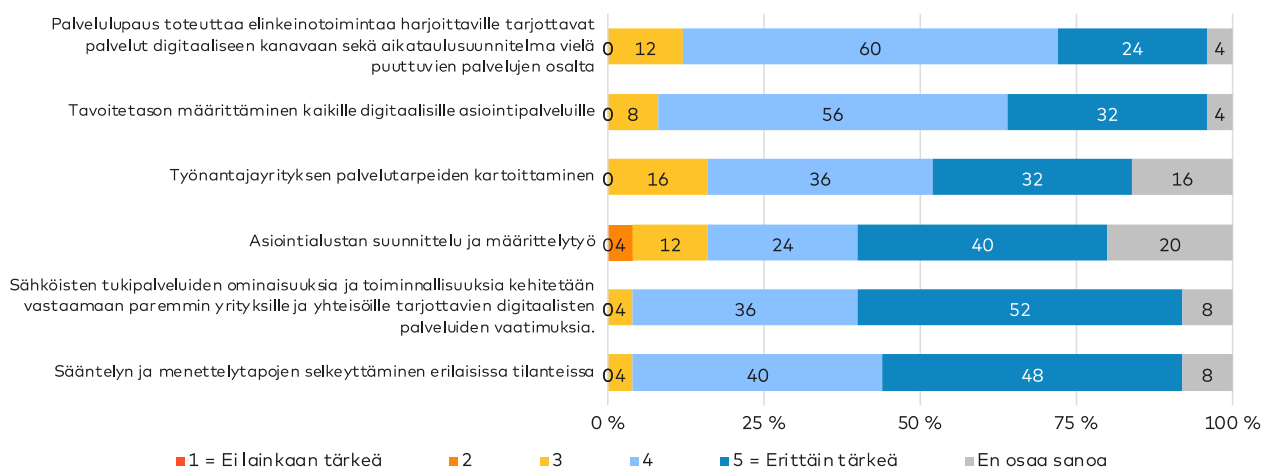
Miten arvioit seuraavien toimenpiteiden edistävän ohjelman tavoitteiden toteutumista? (n=48)



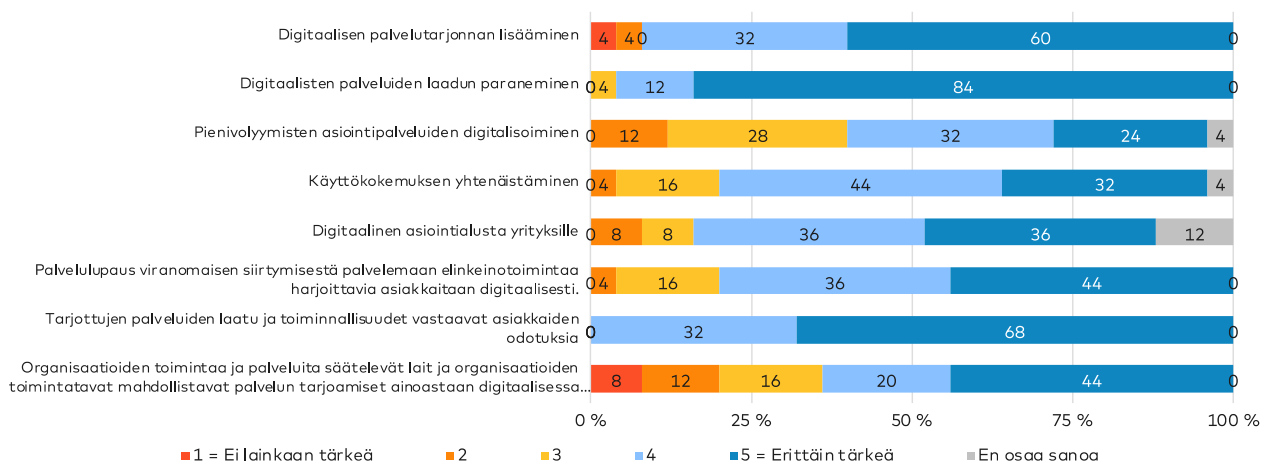
Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=50)



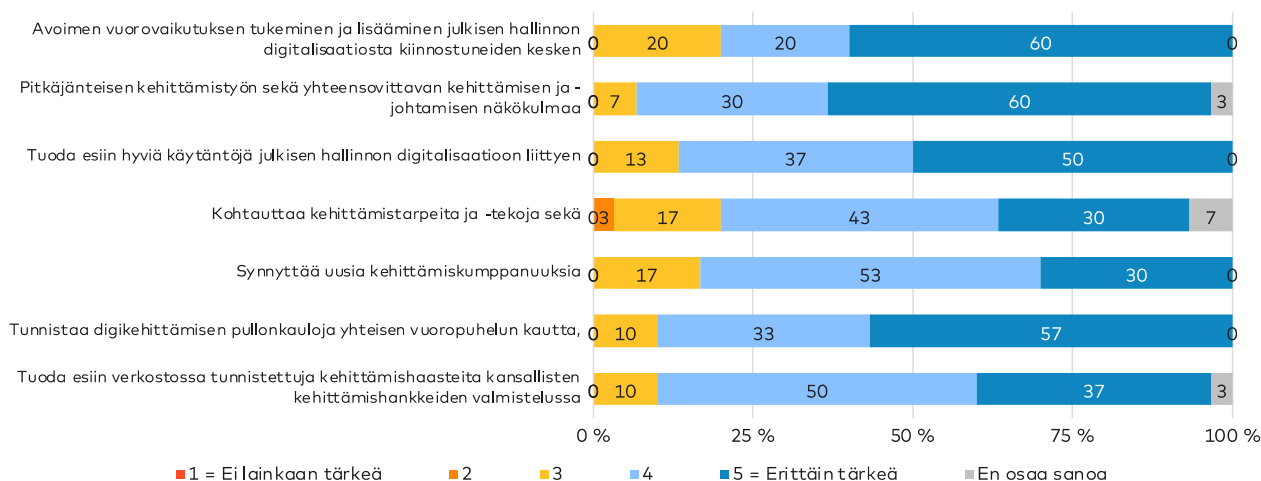
Miten arvioit seuraavien toimenpiteiden edistävän ohjelman tavoitteiden toteutumista? (n=25)



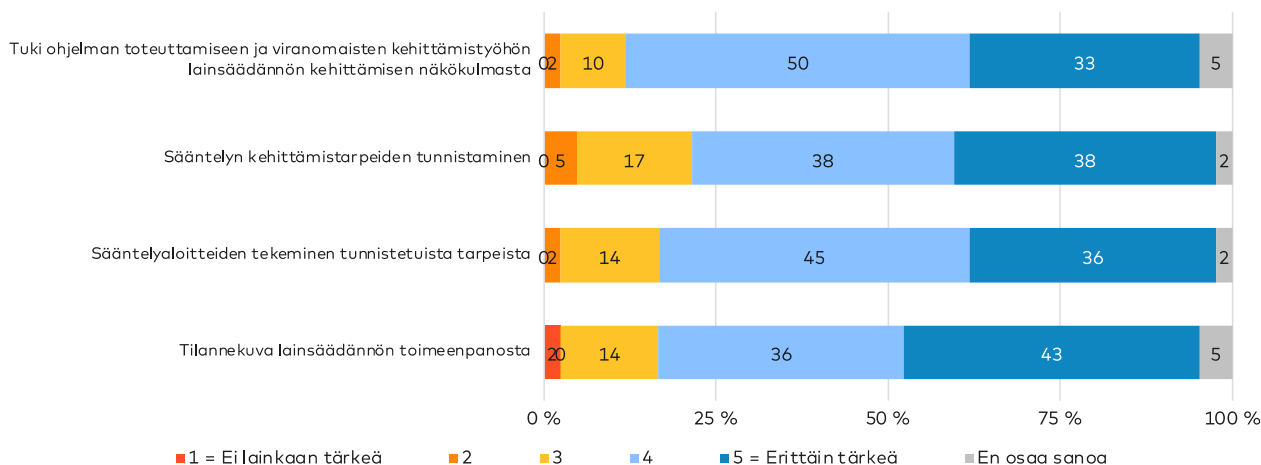
Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=25)



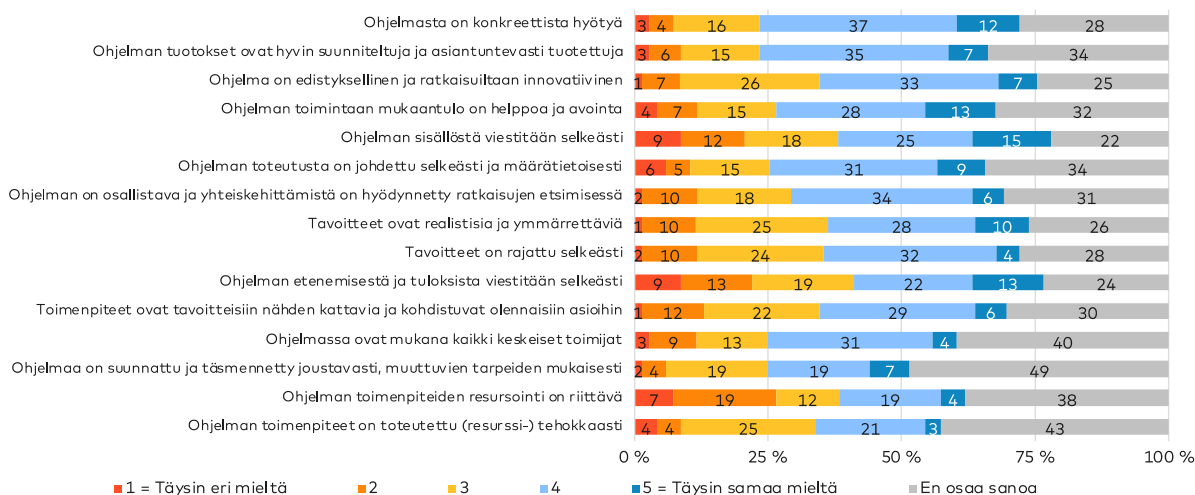
Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=30)



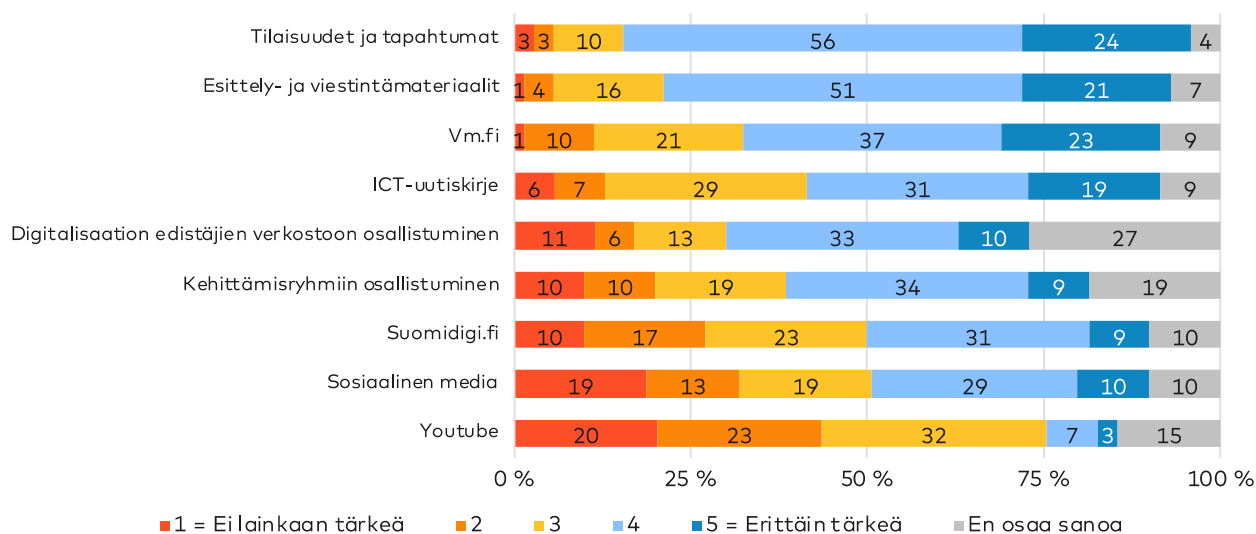
Arvioi seuraavien tavoitteiden merkitystä: (n=40)



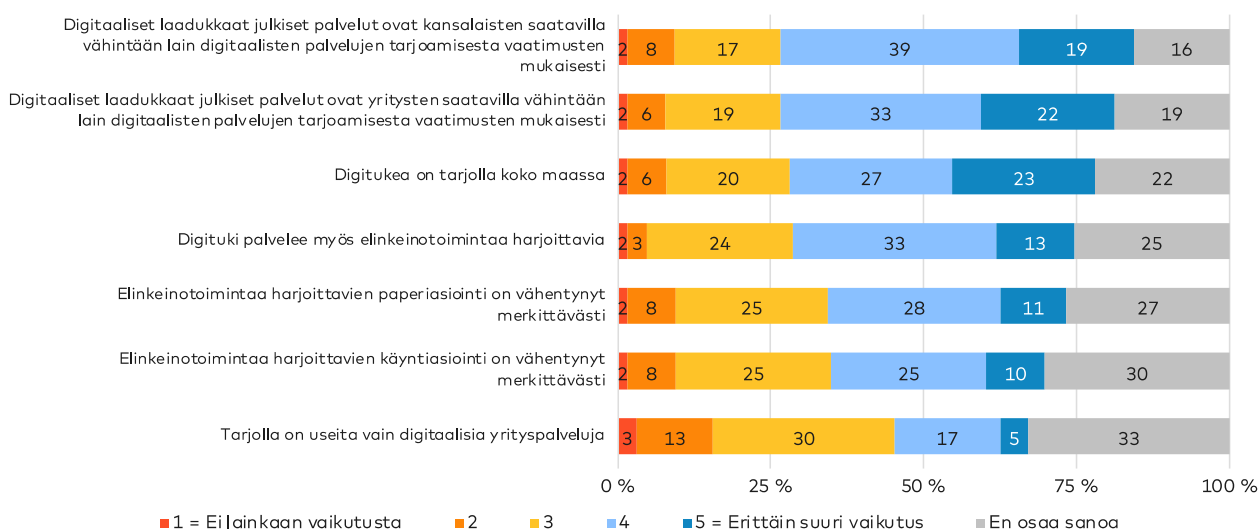
Arvioi seuraavia väitteitä ohjelman toteutukseen liittyen: (n=68)



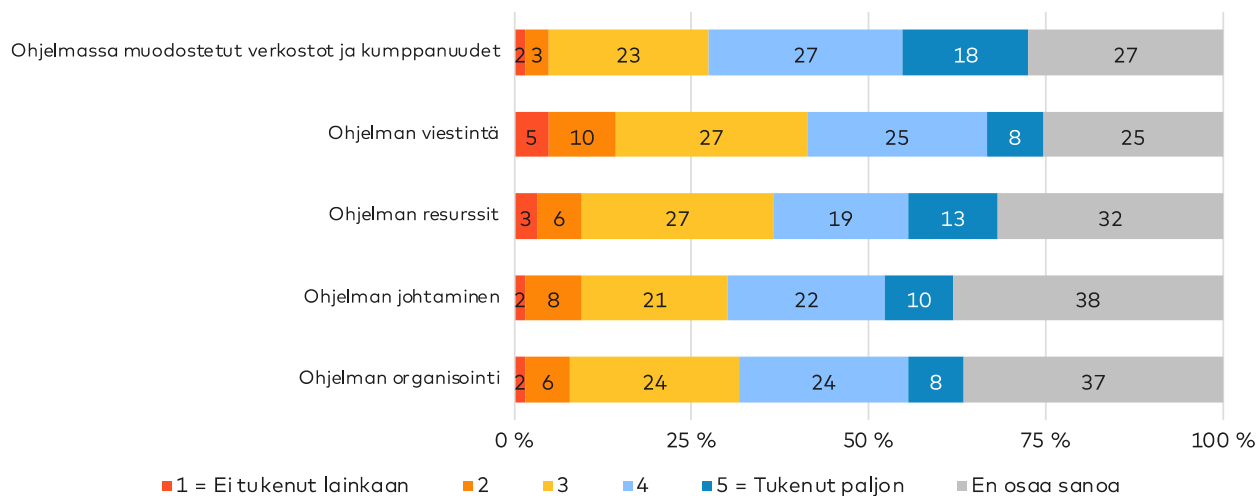
Mitkä seuraavista ovat teille tärkeimpiä ohjelman viestintäkanavia? (n=69)



Arvioi ohjelman vaikutusta seuraavien teemojen edistymiseen (n=64)



Miten arvioit seuraavien tekijöiden vaikuttaneen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen? (n=63)



Haastatteluissa edustettuina olleet organisaatiot

Valtiovarainministeriö
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö
 Ympäristöministeriö
 Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos
 Digi- ja väestötietovirasto
 Kela
 Verohallinto
 Oikeusrekisterikeskus
 Maahanmuuttovirasto
 Kuntaliitto
 Suomen Yrittäjät
 Elinkeinoelämän keskusliitto
 Espoon kaupunki
 Paraisten kaupunki

Haastattelurunko

Tausta

1. Haastateltavan taustatiedot

- Nimi ja organisaatio
- Näkökulma Digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) ja AuroraAI-

ohjelman suunnitteluun ja toteutukseen

Ohjelman tavoitteet ja sisältö

2. Miten arvioit ohjelman tavoitteiden osuvuutta?

- a. Tavoitteiden relevanttius suhteessa taustoittavaan tarpeeseen
- b. Tavoitteiden yksiselitteisyys, mitoitus ja realistisuus

Digiohjelman tavoitteet ovat:

1. Digitaaliset laadukkaat julkiset palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavilla vähintään lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta vaatimusten mukaisesti.
2. Elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiointi on vähentynyt merkittävästi, ja tarjolla on useita vain digitaalisia yrityspalveluja.
3. Digitukea on tarjolla koko maassa ja sitä kehitetään palvelemaan myös elinkeinotoimintaa harjoittavia.

3. Ovatko ohjelman painopisteet hyviä ja tarpeellisia? Puuttuuko jotain?

- a. Lainsäädännön soveltaminen ja kehittäminen
- b. Digipalvelujen kehittäminen
- c. Digituen kehittäminen ja vakiinnuttaminen
- d. Digitaalinen palvelutapa yrityksille

4. Mikä on ohjelman rooli ja suhde muuhun kansalliseen kehittämiseen, onko tämä huomioitu riittävästi?

- a. VM:n muut digitalisaatiohankkeet ja toimenpiteet
- b. Muut valtionhallinnon toimenpiteet
- c. Kuntien ja muiden sidosryhmien toimenpiteet

Organisointi

5. Miten ohjelman organisointi tukee tavoitteiden saavuttamista? Ovatko oikeat toimijat mukana?

- a. Ohjelmatiimi
- b. Ohjausryhmä
- c. Hankeryhmät: YritysDigi ja Lainsäädännön soveltamisen ja edistämisen ryhmät
- d. Kumppanit, sidosryhmät (julkishallinto ja yritykset)

6. Miten toimenpiteet tukevat ohjelman toteutusta?

- a. Oikeanlaisuus ja riittävyys (puuttuuko jotain?)
- b. Kohdentuvuus ja kattavuus

7. Miten arvioit ohjelman viestinnän onnistuneisuutta?

- a. Ohjelman tunnettuus kohde- ja sidosryhmien keskuudessa
- b. Viestinnän tavoitavuus
- c. Viestinnän sisältö ja kanavat
- d. Vahvuudet ja kehittämiskohdat

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus

8. Miten arvioit ohjelman tähänastisia ja ennakoitavia tuloksia?

- a. Keskeisimmät tulokset ja onnistumiset
- b. Keskeisimmät epäonnistumiset
- c. Tulosten hyödynnettävyys
- d. Tulosten levittäminen
- e. Ennakoimattomat tulokset

9. Arvioi, onko toimintaympäristön muutoksilla ollut vaikutusta ohjelmaan?

- a. Tähän mennessä tunnistetut toimintaympäristön muutokset
- b. Mahdolliset tulevat toimintaympäristön muutokset

10. Kuinka ohjelman tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuutta tulisi varmistaa ja vahvistaa ohjelman loppukaudella?

- a. Organisointi ja yhteistyö
- b. Toimintatavat ja viestintä
- c. Muut näkökulmat

11. Miten ohjelman vaikuttavuutta tulisi mielestäsi seurata?

Vaikuttavuus eri kohderyhmien näkökulmasta

- a. Valtionhallinto
- b. Kunnat
- c. Muut kohde- ja sidosryhmät (esim. kuntalaiset, yritykset)

Muut asiat

12. Mahdollisia muita asioita, joita haluat nostaa esiin arviointiin liittyen?

owalg^{||}group