

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 10/2022 Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys (10/2022) -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin ensisijaisesti, miten valtiovarainministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto ovat edistäneet tarkastuksessa annettuja suosituksia. Tarkastuksessa annettiin seuraavat suositukset:

1. Valtiovarainministeriön tulee selkeyttää ja vahvistaa Suomi.fi-palvelujen strategisen tason ohjausta, jotta palvelujen kehittäminen olisi määrätietoista ja suunnitelmallista.
2. Digi- ja väestötietoviraston tulee varmistaa palvelukehityksessä aito vuoropuhelu käyttäjäorganisaatioiden kanssa, jotta kehittäminen kohdistuu asiakkaiden kannalta oleellisiin tarpeisiin ja käyttötapauksiin.
3. Digi- ja väestötietoviraston tulee edelleen selkeyttää ja sujuvoittaa Suomi.fi-palvelujen käyttöön-ottoihin liittyviä menettelyjä, jotta yhteisten tukipalveluiden hyödyntäminen olisi mahdollisimman helppoa.

Jälkiseurannan toteuttamiseksi tarkastusvirasto lähetti 17.9.2024 kirjallisen selvityspyynnön valtiovarainministeriölle. Selvityspyynnö lähetettiin lisäksi työ- ja elinkeinoministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, Valtiokonttorille ja Maanmittauslaitokselle. Tarkastuksen suosituksia ei ollut osoitettu näille organisaatioille, mutta myös ne vastaavat omalta osaltaan Suomi.fi-palvelujen ohjaamisesta ja tuottamisesta, joten tarkastusvirasto pyysi niiltä tietoa virastojen vastuulla olevien palvelujen tilanteesta ja ohjauksesta. Tarkastusvirasto sai kaikkiin lähettämiinsä selvityspyyntöihin vastaukset 25.10.2024 mennessä. Digi- ja väestötietovirastolle ei lähetetty selvityspyynnöä, vaan jälkiseurannan toteuttamiseksi viraston kanssa järjestettiin 30.–31.10.2024 tarkastuksen aikaisia haastatteluja vastaavat tapaamiset, joissa tavattiin palvelunomistajia ja muita Suomi.fi-palveluista vastaavia henkilöitä. Lisäksi tarkastusvirasto kävi jälkiseurannan yhteydessä keskustelun kolmen keskeisen Suomi.fi-palvelujen käyttäjäorganisaation edustajien kanssa. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Suomi.fi-palveluiden strategista ohjausta on pyritty kehittämään, mutta vaikutuksista ei saatu vielä näyttöä

Jälkiseurantaa varten tuottamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö kertoi tehneensä syksyllä 2022 ohjauksessa mukana olleille ministeriöille, palveluntuottajille ja palvelujen suurimmille asiakasorganisaatioille ohjauksen tilaa ja kehittämistarpeita koskevan kyselyn. Ministeriön mukaan kyselyn tuloksia hyödynnettiin samassa yhteydessä, kun valtiovarainministeriö alkoi tarkastuskertomuksen saatuaan suunnitella ohjauksen kehittämiseen liittyviä jatkotoimenpiteitä. Lokakuussa 2023 valtiovarainministeriö asetti Suomi.fi-palvelujen ohjauksen ja strategisten tavoitteiden kehittämisryhmän (VM124:00/2023), jonka tehtävänä oli ohjata Suomi.fi-palvelujen vuoteen 2030 ulottuvan strategian laadintaa sekä käsitellä vaihtoehtoisia Suomi.fi-palvelujen ohjausmalleja. Digi- ja väestötietovirasto ja valtiovarainministeriö valmistelivat yhdessä ehdotuksen Suomi.fi-palvelujen strategiseksi tavoitteiksi, joista pyydettiin lausuntoja huhti-toukokuussa 2024. Lausuntoyhteenvedon mukaan yhteensä 86 organisaatiota antoi strategialuonnoksesta lausunnon.

Tarkastusvirasto näkee sinänsä hyvänä, että strategian avulla Suomi.fi-palvelujen roolia on pyritty selkeyttämään. Samalla tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin jälkiseurannassa huomiota siihen, että valtiovarainministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto eivät laajan lausuntokierroksen perusteella nähneet tarvetta strategiatavoitteiden muokkaamiselle, vaan tavoitteet on kirjattu esimerkiksi uuden strategisen tason yhteistyöryhmän asettamispäätökseen täsmälleen samassa muodossa kuin ne olivat ennen lausuntokierrosta. Lisäksi tarkastusvirasto katsoo, että strategiset tavoitteet on esitetty varsin yleisellä tasolla. Tavoitteet kuvaavat lähinnä sitä, mikä on Suomi.fi-palvelujen perustehtävä ja miksi palvelut on ylipäänsä rakennettu. On vaikea nähdä, että tämän tyyppiset strategiset tavoitteet merkittävästi ohjaisivat palvelujen kehittämistä ja esimerkiksi kehityskohteiden priorisointia, mutta se ei välttämättä ole ollut tarkoituskaan. Yhtenä palvelujen käyttöön liittyvänä strategisena kysymyksenä tarkastusvirasto näkee erityisesti sen, miten Suomi.fi-palvelujen käyttövelvoite on määritelty laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016). Jälkiseurannan yhteydessä tuli esiin, että valtiovarainministeriössä ja Digi- ja väestötietovirastossa on pohdittu ja valmisteltu muun muassa palveluväylän käyttövelvoitteeseen liittyviä muutoksia.

Palvelujen kehittämiseen liittyvänä näkökohtana Digi- ja väestötietovirasto toi jälkiseurannan yhteydessä selkeästi esiin, että Suomi.fi-palvelujen kehittämisen haasteena on erillisrahoitteisuus ja pysyvän rahoituksen taso, joka on vuositasolla noin kymmenen miljoonaa euroa alempi kuin palveluista aiheutuvat kulut. Pysyvän rahoituksen tasoa ei ole hankevaiheen jälkeen juurikaan kasvatettu, vaikka palvelujen käyttövolyyymi on samaan aikaan olennaisesti kasvanut. Tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan todennut, että strategisella ohjauksella tulisi olla selkeä kytkös palvelujen ylläpidon ja kehittämisen rahoituslähteisiin sekä rahoituksesta tehtäviin päätöksiin. Näin ollen ohjauksen ja rahoituksen yhteensovittamiseen on edelleen syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Edellä mainitussa Suomi.fi-palvelujen ohjauksen ja strategisten tavoitteiden kehittämisryhmässä oli valtiovarainministeriön mukaan pohdittu vaihtoehtoisia ohjausmalleja. Ministeriö kertoi päätyneensä keskustelujen pohjalta siihen, että se aikoo jatkaa Suomi.fi-palvelujen strategista ohjausta entistä selkeämmin ja vahvemmin tulosohjauksen ja yhteistyöryhmien kautta. Ministeriön mukaan keskeisiä ryhmiä ovat jo vakiintunut kaksi kertaa vuodessa kokoontuva yhteistyöryhmä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sekä valtiovarainministeriön pyynnöstä Digi- ja väestötietoviraston kaudelle 4.9.2024–31.7.2027 asettama uusi Suomi.fi-palvelujen strateginen yhteistyöryhmä. Asettamispäätöksen mukaan uuden yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea Digi- ja väestötietovirastoa, muita palveluntuottajia ja valtiovarainministeriötä Suomi.fi-palveluiden strategisten tavoitteiden ylläpitämisessä ja kehittämisessä, seurata strategisten tavoitteiden toteutumista, edistää Suomi.fi-palveluita hyödyntävien organisaatioiden yhteistä näkemystä Suomi.fi-palvelujen strategisista ohjaus- ja

kehitystarpeista, muodostaa näkemystä yhteiskuntaan vaikuttavista pitkän aikavälin kehityskuluista sekä muodostaa näkemystä nousevista teknologioista ja niiden mahdollisesta vaikutuksesta Suomi.fi-palveluihin. Yhteistyöryhmän on tarkoitus kokoontua kaksi kertaa vuodessa. Ryhmän ensimmäinen kokous on pidetty marraskuussa 2024, joten jälkiseurannassa ei vielä pystytty arvioimaan sen työskentelyä ja vaikutuksia.

Tulosohjauksen osalta valtiovarainministeriö kertoi selvityksessään, että valtiovarainministeriö asetti Digi- ja väestötietovirastolle vuosille 2023 ja 2024 tulostavoitteeksi edellä kuvatun kehittämissuunnitelman työn. Vuoden 2024 tulossopimuksessa tavoitteeseen on myös lisätty Suomi.fi-palveluiden asiakasyhteistyön aktiivinen kehittäminen. Lisäksi tulossopimuksissa on edelleen useita Suomi.fi-palveluja koskevia määrällisiä mittareita.

Työ- ja elinkeinoministeriö toi omassa selvityksessään esiin, että se on pyrkinyt edistämään Suomi.fi-palvelujen erityisesti yrityksille suunnatun osuuden strategista ohjausta useissa eri yhteistyöryhmissä, joihin sisältyvät jo edellä mainitut ryhmät. Kokonaisuutena työ- ja elinkeinoministeriö näkee kuitenkin ohjauksessa edelleen samoja haasteita, jotka tulivat esiin tarkastuksessa. Ministeriö näkee omat vaikutusmahdollisuutensa palvelujen kehittämiseen hyvin rajallisina. Työ- ja elinkeinoministeriön kannalta olennaista on erityisesti se, että Suomi.fi-verkkopalvelun Yritykselle-osio on Suomessa EU:n palveludirektiivin (2006/123/EY) mukainen keskitetty asiointipiste, jonka kansallinen koordinaattori on ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus eli KEHA-keskus. Lisäksi yhteisestä digitaalisesta palveluväylästä annettu EU-asetus (2018/1724) asettaa asiointipisteelle vaatimuksia muun muassa tarjottavan tiedon sisällöstä ja laadusta. Tarkastuksen tiedonhankinnassa tuli esiin, että EU:n komissio oli käynnistänyt Suomen ja muiden jäsenmaiden kanssa keskitettyjä asiointipisteitä koskevat rikkomusmenettelyt. Jälkiseurantaan tuottamassaan selvityksessä työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin kertoi, että komissio on sittemmin lopettanut kyseiset rikkomusmenettelyt. EU-tason yhteistyö tulee jatkumaan vertaisarviointina, jonka tavoitteena on tunnistaa ja esitellä jäsenmaiden parhaita käytäntöjä.

Kokonaisuutena tarkastusvirasto arvioi jälkiseurannassa saamiensa tietojen perusteella, että valtiovarainministeriö on tehnyt toimenpiteitä Suomi.fi-palvelujen strategisen ohjauksen kehittämiseksi. Jälkiseurannassa tarkastusvirastolle ei kuitenkaan välittynyt sellaista kuvaa, että strategisen tason ohjaus olisi toistaiseksi olennaisesti kehittynyt verrattuna tarkastuksen tiedonhankinnan aikaan vallinneeseen tilanteeseen.

2.2 Digi- ja väestötietovirasto on kehittänyt asiakasyhteydenpidon menettelyjä

Jälkiseurannan yhteydessä Digi- ja väestötietoviraston edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa käytiin läpi viraston asiakaskuulemisiin ja -vuorovaikutukseen liittyviä menettelyjä yleisesti ja palvelukohtaisesti. Digi- ja väestötietovirasto on muodostanut eri asiakasryhmille kuusi säännöllisesti kokoontuvaa asiakasyhteistyöryhmää, joita ovat johdon asiakasryhmä, valtion, kuntien ja yritysten käyttäjäryhmät sekä hyvinvointialueiden yhteistyöryhmä ja yhteistyöverkosto. Ryhmissä ei käsitellä ainoastaan Suomi.fi-palveluihin liittyviä asioita vaan kaikkia Digi- ja väestötietoviraston tuottamia palveluja.

Palvelukohtaisesti käydyissä keskusteluissa esiin nostettuja esimerkkejä asiakaslähtöisestä kehittämisestä olivat muun muassa palvelutietovarannon käyttöliittymä uudistus, viestien rajapinnat, kapasiteettihanke, kehittäjäkokemuksen palvelumuotoiluanalyysi, Suomi.fi-verkkopalvelusta löytyvien oppaiden kehittäminen sekä valtuuksiin liittyvät menettelyt muun muassa yhdistysten osalta. Digi- ja väestötietovirasto kerää palveluista palautetta, ja asiakkailta saadut arviot ovat kokonaisuutena vähintään tyydyttävällä, osin myös hyvällä tai jopa erittäin hyvällä tasolla. Lisäksi Suomi.fi-palvelujen käyttö on jatkuvasti kasvanut, mikä kertonee vähintään epäsuorasti palvelujen kehittymisestä.

Tarkastuksen yhteydessä tuotiin yhtenä konkreettisena kehitysehdotuksena esiin ajatus, että palvelujen kehittämistiekartat voisivat olla paremmin näkyvillä esimerkiksi Suomi.fi-palveluhallinnassa, ja kyseinen kehitystoive on sittemmin toteutettu. Digi- ja väestötietovirasto on myös edelleen jatkanut Suomi.fi-infotilaisuuksia, mutta niitä on jonkin verran harvennettu, jotta tilaisuuksissa olisi riittävästi ajan-kohtaista sisältöä.

Tarkastusvirasto kuuli jälkiseurannassa myös kolmen merkittävän käyttäjäorganisaation näkemyksiä, jotka olivat tarkastuksen yhteydessä olleet jossain määrin kriittisiä. Näiden keskustelujen johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaikka Suomi.fi-palvelujen kehittämisessä ja hyödyntämisessä voi edelleen esiintyä ongelmia, on yhteistyö ja vuorovaikutus Digi- ja väestötietoviraston kanssa parantunut. Toisaalta jälkiseurannassa ei käynyt selkeästi ilmi, ovatko käyttäjäorganisaatioiden mahdollisuudet vaikuttaa kehityskohteiden valintaan tosiasiallisesti parantuneet, vaikka vuorovaikutuksen koetaankin kehittyneen.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että Digi- ja väestötietovirasto on vähintään kohtuullisesti toimeenpannut tarkastusviraston antamaa suositusta, jonka mukaan palvelukehityksessä tulee varmistaa aito vuoropuhelu käyttäjäorganisaatioiden kanssa. Palvelujen kehittämisen tilaa arvioitaessa on kuitenkin syytä huomioida, että kehittäminen tulee lähivuosina todennäköisesti olemaan kokonaisuutena varsin rajallista, mikä johtuu määrärahoihin kohdistuvista leikkauksista.

2.3 Digi- ja väestötietovirasto on pyrkinyt helpottamaan Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoa

Tarkastuksen yhteydessä nousivat erityisenä kysymyksenä esiin Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoihin liittyvät menettelyt, joita oli tarkastushavaintojen perusteella tarpeen edelleen kehittää. Jälkiseurannassa Digi- ja väestötietoviraston edustajat kertoivat, että virasto on 30.10.2024 ottanut käyttöön uuden kehittäjille kohdennetun sivuston (kehittajille.suomi.fi), jossa esitellään palveluita ja johon on pyritty kokoamaan käyttöönottoon liittyviä ohjeita aiempaa selkeämmin. Sivustolle on myös tarkoitettu tuottaa kehittäjän oppaita, joita on alkuvaiheessa tarjolla kaksi.

Jälkiseurannan yhteydessä palvelukohtaisesti käydyissä keskusteluissa käyttöönottoon liittyviä asioita käsiteltiin erityisesti palveluväylän osalta, koska palveluväylän käyttöönotto oli tarkastuksessa koettu erityisen hankalaksi. Jälkiseurannassa saatujen tietojen mukaan Digi- ja väestötietovirasto on monin eri tavoin kehittänyt palveluväylän sekä hallinnollista että teknistä käyttöönoton prosessia. Menettelyssä on edelleen useita eri vaiheita, mutta käyttöönoton ohjeistusta on pyritty selkeyttämään esimerkiksi visualisointien avulla. Virasto on pyrkinyt ottamaan opiksi erityisen hankaliksi koetuista asiakaskäyttönoista, ja palveluväylän käyttöönotosta on myös toteutettu erillinen ”kitka-auditointi” vuonna 2023. Digi- ja väestötietovirasto toi lisäksi esiin, että se on tunnistanut tekijöitä, jotka edelleen hankaloittavat käyttöönottoja. Näitä ovat erityisesti palveluintegraatioihin liittyvät lupamenettelyt, jotka voivat vaihdella organisaatiokohtaisesti ja joihin Digi- ja väestötietovirasto ei voi itse suoraan vaikuttaa.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että Digi- ja väestötietovirasto on olennaisilta osin toimeenpannut tarkastusviraston antamaa suositusta, jonka mukaan Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoihin liittyviä menettelyjä tulee selkeyttää ja sujuvoittaa.

3 Yhteenvedo ja jatkotoimet

Tarkastuksen päähavaintoina oli todettu, että vaikka Suomi.fi-palvelut olivat edistäneet julkisen hallinnon digitalisaatiota, ei palvelujen strateginen ohjaus ollut vastannut odotuksia, eikä palvelukehitystä ollut koettu asiakaslähtöiseksi.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että Digi- ja väestötietovirasto on toimeenpannut sille osoitettuja suosituksia, jotka kohdistuivat asiakasvuorovaikutuksen parantamiseen ja palveluiden käyttöönottojen helpottamiseen. Sen sijaan jälkiseurannassa ei saatu näyttöä, että Suomi.fi-palvelujen strategiseen ohjaukseen liittyvät menettelyt olisivat olennaisesti kehittyneet, vaikka valtiovarainministeriö on tehnyt siihen liittyviä toimia. Tarkastusvirasto näkee myönteisenä, että Suomi.fi-palvelujen käyttö on tarkastuksen jälkeen kasvanut, mikä vahvistaa niiden roolia osana yhteiskunnan digitaalista infrastruktuuria. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Toni Äikäs
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö
maa- ja metsätalousministeriö
Digi- ja väestötietovirasto
Valtiokonttori
Maanmittauslaitos