Tuloksellisuustarkastuskertomus

Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 6/2019

Tuloksellisuustarkastuskertomus

Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 6/2019

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-458-3 (nid.)
ISBN 978-952-499-459-0 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-459-0
http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-459-0

Grano Oy
helsinki 2019

Tarkastuskertomuksen valokuvat
iStock

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 109/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Digitalisaation hyödyntämistä yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle, Patentti- ja rekisterihallitukselle, Väestörekisterikeskukselle, Verohallinnolle, Valtiokonttorille, Valviralle, Ruokavirastolle, Etelä-Suomen aluehallintovirastolle ja Finnveralle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Patentti- ja rekisterihallituksella, Väestörekisterikeskuksella, Verohallinnolla, Valtiokonttorilla, Valviralla, Ruokavirastolla, Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ja Finnveralla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 11. huhtikuuta 2019

Marko Männikkö
ylijohtaja

Toni Äikäs
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellisesti digitalisaatiota on hyödynnetty yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa ja niiden kehittämisessä. Tarkastus oli osa pohjoismaista rinnakkaistarkastusta, jonka muita osallistujamaita olivat Ruotsi, Norja, Islanti ja Färsaaret. Tämä kansallinen tarkastuskertomus sisältää rinnakkaistarkastuksen Suomen osuuden. Rinnakkaistarkastuksen eri maiden keskeiset havainnot kokoava yhteenveto julkaistaan erikseen.

Tarkastuksen kohteina olivat ne valtionhallinnon viranomaiset, joilla on suora yhteys yritystoiminnan käynnistämiseen, digitalisaation ohjaukseen tai niitä tukeviin menettelyihin. Tarkastuksen tiedonhankinta painottui työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloille.

Asiakaslähtöisyys toteutuu yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä palveluissa osittain

Yritystoiminnan käynnistämiseen on saatavilla tukea ja neuvontaa sekä verkosta että henkilökohtaisena palveluna. Verkosta saatavilla oleva informaatio jakautuu kuitenkin käytännössä useisiin eri lähteisiin, joten ei ole välttämättä helppoa saada kokonaiskuvaa siitä, mitä yrittäjäksi ryhtyminen vaatii. Suomi.fi/yritykselle-sivusto palvelee yrityksen perustamista harkitsevia keskitettynä asiointipisteenä, mutta se ei ole tällä hetkellä niin toimiva, että se tarjoaisi aidosti yhden luukun palvelua. Palvelun jaettua omistajuutta olisi myös hyvä selkeyttää.

Tarkastuksessa esimerkkeinä tarkastelluissa asiointiprosesseissa läpinäkyvyys asiakkaalle toteutuu kohtuullisen hyvin. Asiakkaalle tarjotaan käsittelystä vähintäänkin tieto siitä, kuinka pitkään käsittelyaikaan eri prosesseissa on syytä varautua.

Viranomaisten palvelujen kehittämisessä asiakasnäkökulman painoarvo vaihtelee. Asiakkaita on saatettu osallistaa kehittämiseen esimerkiksi palvelumuotoilun keinoin, mutta samaan aikaan toisaalla asiakaskokemusten analysointi voi rajoittua satunnaiseen palautteen keruuseen. Kokonaisuutena asiakasnäkökulma tunnistetaan palvelujen kehittämisessä yleisesti tärkeäksi lähtökohdaksi, mutta käytännön tasolla se vaatii vielä konkretisointia.

Viranomaistyössä digitalisoinnin aste vaihtelee

Tarkastuksen kohteena olleissa prosesseissa on joiltain osin päästy digitalisaation suhteen jo varsin pitkälle, kun käsiteltävät aineistot ovat täysin sähköisiä ja prosessin kehittäminen kohdistuu työvaiheiden automatisointiin. Toisaalta joihinkin prosesseihin sisältyy edelleen manuaalista tietojen kirjaamista ja osa tiedoista kulkee vielä paperimuodossa. Viranomaiskäyttäjän näkökulmasta eri tietojärjestelmien yhteentoimivuuden puute hankaloittaa toisinaan tehokasta työskentelyä.

Viranomaisilla on tyypillisesti prosessiensa kehittämiseksi suunnitelmia, joissa digitalisaatio on keskeisessä roolissa. Tavoitetasot ja suunnitelmien toteutus riippuvat lähtötilanteista sekä käytettävissä olevista resursseista. Tarkastushavaintojen perusteella voidaan todeta, että viranomaisten toiminnassa on tehostamisen varaa ja sitä voidaan tukea digitalisaation avulla.

Digitaalisuuden velvoittavuus edellyttää entistä parempaa yhteistyötä

Tulossa oleva lainsäädäntö asettaa viranomaisille velvollisuuden tarjota digitaalisia palveluja. Vastaavasti elinkeinonharjoittajille ollaan suunnittelemassa velvoitetta käyttää digitaalista asiointikanavaa. Linjausten toimeenpanossa tulisi varmistaa, että yrityksille tarjottavat hallinnon palvelut ja ratkaisut ovat tarpeeksi kehittyneitä, jotta velvoittavuudelle on riittävät edellytykset. Esimerkiksi yhteisiä suomi.fi-palveluja on kehitetty ensisijaisesti kansalaisten näkökulmasta, jolloin yrityksille suunnattuja palveluja on painotettu vähemmän.

Tarkastuksen kohteena olleessa toiminnassa viranomaiset tekevät kehittämisessä yhteistyötä luontevien toimijoiden kanssa. Yleisen näkemyksen mukaan tämä ei kuitenkaan ole ongelmatonta, ja yhteishankkeisiin voi sisältyä esimerkiksi rahoituksellisia haasteita. Riittävän investointirahoituksen varmistaminen asiakkaiden ja viranomaisten kannalta järkeviksi arvioiduille kohteille on yksi keino vahvistaa kehittämisen edellytyksiä. Yhteistyön kautta voidaan myös kehittää asiakasnäkökulmaa siilomaisuudesta kohti saumattomampaa asiakaskokemusta.

Digitalisaation yhteisiä edellytyksiä tulisi kehittää virastojen tarpeista lähtien

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan viranomaiset näkevät omat mahdollisuutensa kehittää digitalisaatiota varsin hyviksi. Sen sijaan yhteiseksi ohjenuoraksi tarkoitettuja digitalisaation periaatteita he eivät ole kokeneet erityisen merkittäviksi. Digitalisaation yhteisiä tukipalveluja (suomi.fi-palvelut) pidetään tärkeinä, mutta palvelujen käyttöä on mahdollisesti rajoittanut se, etteivät viranomaiset ole kokeneet voineensa vaikuttaa niiden kehittämiseen kuin vain osittain. Yhteisten palvelujen kehittämisessä muut viranomaiset tulisi nähdä keskeisenä asiakas- tai sidosryhmänä, jonka tarpeisiin ja ongelmiin yhteisten ratkaisujen tulee vastata.

Valtionhallinnossa on käynnissä paljon erilaisia digitalisaatiota edistäviä hankkeita ja toimenpiteitä, joiden välinen koordinaatio on kuitenkin varsin löyhää. Kehittämisen tuki, ohjaus ja rahoitusmallit voisivat olla nykyistä tiiviimmin kytköksissä toisiinsa sen varmistamiseksi, että kokonaisuus kehittyy haluttuun suuntaan ja ettei kehittämisessä tehdä esimerkiksi turhaan päällekkäistä työtä.

Tarkastusviraston suositukset

1. Valtiovarainministeriö ja Väestörekisterikeskus luovat ja ylläpitävät yhteisiä toimintamalleja, joilla julkisen hallinnon digitaalisia palveluja kehitetään asiakasymmärrystä ja asiakasnäkökulmaa painottaen.
2. Valtiovarainministeriö ja muut ministeriöt vahvistavat poikkihallinnollisen yhteiskehittämisen edellytyksiä ja kannustavat viranomaisia kehittämään yhdessä palvelujen sujuvuutta asiakkaan näkökulmasta.
3. Valtiovarainministeriö luo yhdessä muiden ministeriöiden kanssa toimintamallit, joilla varmistetaan, että julkisen hallinnon digitalisaatiota ohjataan, tuetaan ja rahoitetaan koordinoidusti.
4. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Väestörekisterikeskus varmistavat, että yrityksille verkossa tarjottavan keskitetyn asiointipisteen (suomi.fi/yritykselle) toiminnallisuudet ja toimivuus vastaavat aloittavien yrittäjien tarpeisiin.
5. Väestörekisterikeskus huomioi virastojen tarpeet ja ongelmat keskeisenä lähtökohtana, kun se kehittää digitalisaation yhteisiä tukipalveluja.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot **4**

1 Mitä tarkastettiin **8**

2 Onko yritystoiminnan käynnistämiseen liittyviä viranomaisprosesseja digitalisoitu asiakaslähtöisesti? **11**

2.1 Yritystoiminnan alkuvaiheeseen on saatavilla tietoa ja tukea – ei kuitenkaan aidosti yhdeltä luukulta 11
2.2 Asiointiprosessien läpinäkyvyys asiakkaalle toteutuu kohtuullisen hyvin 15
2.3 Asiakasryhmien osallistaminen kehittämiseen ei vielä kovin aktiivista, mutta kehittymässä 17

3 Onko työprosessien eri vaiheet digitalisoitu tehokkaasti? **22**

3.1 Prosessit ovat pääosin sähköisiä, mutta eivät täysin digitalisoituja 22
3.2 Kehittämistä toteutetaan viranomaiskohtaisesti käytettävissä olevin resurssein 29

4 Tukeeko viranomaisten välinen yhteistyö digitalisaation edistämistä? **33**

4.1 Digitalisaation soveltamista määritellään lainsäädännössä 33
4.2 Kehittämisessä tehdään yhteistyötä, johon voi sisältyä haasteita 34

5 Onko viranomaisilla edellytykset tehdä digitalisointia tuloksellisesti? **38**

5.1 Omat edellytykset nähdään hyvinä, mutta keskitetyssä tuessa kehittämistä 38
5.2 Kehittäminen aktiivista, koordinaatio kuitenkin löyhää 41

Liite: Miten tarkastettiin **44**

Viitteet **47**

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellisesti digitalisaatiota on hyödynnetty yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa ja niiden kehittämisessä. Tarkastus oli osa pohjoismaista rinnakkaistarkastusta, johon osallistuivat Suomen lisäksi Islannin, Norjan, Färsaarten sekä Ruotsin tarkastusvirastot. Näistä viimeksi mainitulla oli kokonaisvastuu yhteishankkeen läpiviennistä. Tämä tarkastuskertomus sisältää rinnakkaistarkastuksen Suomen osuuden. Kansallisten tarkastuskertomusten lisäksi rinnakkaistarkastuksesta kootaan vuoden 2019 loppuun mennessä yhteenvetoraportti, joka sisältää eri osallistujamaiden keskeiset havainnot.

Pohjoismaiden tarkastusvirastot alkoivat suunnitella digitalisaatioon kohdistuvaa rinnakkaistarkastusta elokuussa 2016 pidetyn pääjohtajakokouksen jälkeen. Aihevalinta täsmentyi joulukuussa 2017, jolloin valmistelussa päätettiin kohdentaa tarkastus johonkin kansalaisten tai yritysten kannalta merkitykselliseen elämäntapahtumaan. Lopullinen tarkastusasetelma määriteltiin huhtikuussa 2018. Rinnakkaistarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa siitä, miten kohteeksi valittuun elämäntapahtumaan – yritystoiminnan käynnistäminen – liittyviä prosesseja on digitalisoitu, miten tuloksellista digitalisaation hyödyntäminen on ollut ja millaisia haasteita digitalisoinnissa mahdollisesti kohdataan. Yleisluontoisten kysymysten lisäksi tarkastuksessa sovittiin käsiteltävän yhteisenä esimerkkinä ravintolan perustamista. Esimerkkitapauksen kautta haluttiin tarkastella sitä, miten digitalisaatio näyttäytyy tietyllä toimialalla ja muutamassa todellisessa lupaprosessissa sekä asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta.

Yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvien viranomaisprosessien digitalisoinnilla ei ole suoraa vaikutusta valtiontalouteen vaan merkitys on ensisijaisesti välillinen. Sujuvien hallinnollisten menettelyjen voidaan ajatella madaltavan kynnystä ryhtyä yrittäjäksi, mikä näkyy taloudellisen aktiivisuuden lisääntymisenä ja mahdollisena työttömyyden vähenemisenä. Viranomaisten näkökulmasta digitalisaatio voi parantaa tuottavuutta, jos työprosessit kehittämisen ja automatisoitavien työvaiheiden myötä tehostuvat.

Rinnakkaistarkastus toteutettiin osallistujamaiden yhdessä sopimalla tarkastusasetelmalla, johon oli mahdollista lisätä kansallisia kysymyksiä. Suomessa asetelmaan otettiin kolmen yhteisen kysymyksen lisäksi neljäs oma kysymys. Tarkastuskysymyksinä olivat seuraavat:

1. Onko yritystoiminnan käynnistämiseen liittyviä viranomaisprosesseja digitalisoitu asiakaslähtöisesti?
2. Onko työprosessien eri vaiheet digitalisoitu tehokkaasti?
3. Tukeeko viranomaisten välinen yhteistyö digitalisaation edistämistä?
4. Onko viranomaisilla edellytykset tehdä digitalisointia tuloksellisesti?

Tavoiteltavaa asiantilaa kuvaavina tarkastuskriteereinä käytettiin erityisesti pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitteita[1], valtiovarainministeriön julkaisemia digitalisoinnin periaatteita[2] sekä aihepiiriin liittyvää lainsäädäntöä.

Tarkastuksen ensisijaisena kohteena olivat ne valtionhallinnon viranomaiset, joilla on suora yhteys yritystoiminnan käynnistämiseen tai sitä tukeviin menettelyihin. Toisena pääkohteena olivat valtionhallinnon digitalisaation ohjauksesta sekä digitalisaation keskitetyistä tukipalveluista vastaavat organisaatiot. Lisäksi tarkastuksessa kuultiin muun muassa keskeisiä etujärjestöjä, joiden toiminta liittyy kiinteästi yritystoiminnan käynnistämiseen. Tarkastuksessa esimerkkinä käytettyyn ravintolan perustamiseen sekä siihen liittyviin lupiin ja ilmoituksiin tutustuttiin yhteensä kolmessa eri kunnassa, vaikkeivät ne varsinaisesti olleet tarkastuksen kohteena. Tarkastuksesta rajattiin kokonaan pois yksityiset toimijat, kuten pankit sekä vakuutus- ja työeläkeyhtiöt, vaikka niilläkin on todellisuudessa oma roolinsa yritysten elinkaaren alkuvaiheissa.

Alla olevassa taulukossa on esitetty tarkastuksessa mukana olleet keskeiset toimijat ja niiden roolit.

Taulukko 1: Tarkastuksen keskeiset osa-alueet ja viranomaistoimijat

Aihealue	Palvelu	Rooli tai tarkoitus	Vastuullinen toimija(*
Yritystoiminnan käynnistäminen	Suomi.fi/yritykselle – verkkopalvelu ja palvelun keskitetty tuki	Yrityksen perustamisen keskitetty informaatiokanava	Väestörekisterikeskus Työ- ja elinkeinoministeriö / ELY-keskus / Yritys-Suomi -puhelinpalvelu
	Oma Yritys-Suomi -verkkopalvelu Asiointipalvelut ja henkilökohtainen neuvonta	Tuki liiketoiminnan suunnitteluun ja yrityksen perustamiseen	Työ- ja elinkeinoministeriö / TE-toimisto / Yritys-Suomi -puhelinpalvelu Uusyrityskeskusten verkosto
	Yrityksen alkuvaiheen rahoitus- ja kehittämispalvelut	Rahoituspalvelut Koulutus- ja kehittämispalvelut	Finnvera ELY-keskus
	Ytj.fi -verkkopalvelu ja siihen kytkeytyvät PRH:n ja Verohallinnon rekisterit	Yrityksen perustaminen ja rekisteröinti	Patentti- ja rekisterihallitus Verohallinto
Ravintolatoiminnan käynnistäminen	Verkosta löytyvä tukimateriaali	Ravintolan perustamisen yleinen informaatio	Kunnat Evira (1.1.2019 alkaen osa Ruokavirastoa)
	Rakennusluvan hakeminen (mm. lupapiste.fi -verkkopalvelu)	Ravintolatoiminnan mahdollistavan rakennusluvan hakeminen	Kuntien rakennusvalvonta
	Ravintolatoiminnan käynnistämisestä vaadittava ilmoitus	Elintarvikelain mukaisen ilmoituksen tekeminen viranomaiselle	Kuntien ympäristöterveydenhuolto
	Anniskeluluvan hakeminen	Anniskelulupa alkoholijuomien tarjoiluun	Aluehallintovirasto Valvira
Digitalisaation ohjaus ja tuki	Keskitetyt digitalisaation tukipalvelut	Julkisen hallinnon digitalisaation edellytysten luominen	Valtiovarainministeriö Väestörekisterikeskus
	Digitalisaation tuki (D9)	Keskitetty asiantuntijatuki digitalisaatiohankkeiden läpivientiin	Valtiokonttori (31.12.2018 saakka)

*) Huom: Vastuut jakautuvat tyypillisesti eri tasoille, esimerkiksi ohjaus, toteutus ja valvonta. Tässä kohtaa tarkoitetaan sitä vastuullista toimijaa, joka on katsottu tässä tarkastuksessa käytetyn tarkastusasetelman kannalta tarkoituksenmukaiseksi toimijaksi.

2 Onko yritystoiminnan käynnistämiseen liittyviä viranomaisprosesseja digitalisoitu asiakaslähtöisesti?

Yritystoiminnan perustamiseen liittyvää yleistä informaatiota on pyritty kokoamaan verkossa yhteen paikkaan (suomi.fi/yritykselle), mutta keskitetyn ratkaisun rooli ja toimivuus kaipaavat edelleen kehittämistä. Käytännössä tietoa löytyy useista eri lähteistä, jolloin kokonaiskuva tarjolla olevista palveluista ja toisaalta yrittäjyydelle asetetuista vaatimuksista jää hajanaiseksi. Tarkastuksessa esimerkkeinä käsitellyissä asiointiprosesseissa läpinäkyvyys asiakkaalle toteutuu vaihtelevasti. Tavalla tai toisella asiakkaan saatavilla on kuitenkin aina tieto, kuinka pitkään käsittelyaikaan eri asioissa on syytä varautua.

Tarkastushavaintojen perusteella asiakasnäkökulma jää kehittämistyössä osin hyödyntämättä. Asiakkaita on kyllä monin paikoin pyritty ottamaan entistä paremmin huomioon muun muassa palvelumuotoilun keinoin. Siitä huolimatta asiakaslähtöisyys ei ohjaa kehittämistä kokonaisuutena erityisen aktiivisesti. Asiakkaiden näkemysten huomiointi voi rajoittua esimerkiksi perinteiseen, satunnaisesti tehtävään asiakaspalautteen keruuseen.

2.1 Yritystoiminnan alkuvaiheeseen on saatavilla tietoa ja tukea – ei kuitenkaan aidosti yhdeltä luukulta

Verkossa olevaa perustietoa on yritetty keskittää, mutta toimivuus on kyseenalaista

Yrityssuomi-verkkopalvelu yhdistyi suomi.fi-palveluun

Väestörekisterikeskuksen (VRK) ylläpitämään suomi.fi/yritykselle-verkkopalveluun on koottu keskitetysti tietoa muun muassa yrityksen perustamiseen ja yrittäjyyteen liittyvistä asioista. Se on samalla EU:n palveludirektiivin mukainen yrityksille tarjottava keskitetty asiointipiste.[3] Palvelu kehitettiin Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -ohjelmassa sulauttamalla entinen yrityssuomi.fi-palvelu suomi.fi-verkkopalveluun. Palvelu koostuu toimintapoluista (Yritystoiminnan suunnittelupolku, Yrityksen perustamispolku ja Työntekijän palkkaamispolku), yrittäjyyden eri vaiheiden mukaan laadituista tietosisällöistä (oppaat) sekä erilaisiin lupiin, ilmoituksiin ja ammattipätevyyksiin liittyvistä palvelutiedoista. Palvelupolkujen ideana on tarjota muistilista erilaisista toimista, joita esimerkiksi yrityksen perustamiseksi on tehtävä. Muistilista sisältää myös linkit asiaan liittyviin palveluihin. Palvelujen tiedot pohjautuvat verkkopalvelun taustalla olevaan palvelutietovarantoon (PTV), jonka ylläpito on kunkin palvelun omistajan vastuulla ja jonne viranomaiset ovat velvollisia kuvaamaan omat palvelunsa[4]. Hajautettu ylläpitomalli tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi jokainen kunta kuvaa itse omat palvelunsa palvelutietovarantoon. Näin ollen samasta palvelusta voisi olla palvelutietovarannossa periaatteessa yhtä monta kuvausta kuin Suomessa on kuntia.

Tarkastuksen yhteydessä Väestörekisterikeskuksen edustajat toivat esiin, että keskitetyn verkkopalvelun tarkoituksena on vastata yleisimpiin kysymyksiin. Erityiskysymyksiin saa tarvittaessa tukea puhelinpalvelusta, jota käsitellään jäljempänä. VRK on kokenut hankalaksi erityisesti sen, ettei palvelutietovarantoon liittyvää tietomallia aina noudateta. Keskitettyyn tietovarantoon ei välttämättä kuvata kaikkia palveluja, koska ajatellaan, että tiedot löytyvät viraston tai kunnan omilta verkkosivuilta. Tämä kuitenkin rikkoo palvelutietovarannon ja suomi.fi-verkkopalvelujen perusidean, mikä johtaa siihen, ettei haettua palvelua löydy suomi.fi-palvelusta. VRK on myös saanut palautetta erityisesti verkkopalvelun hakutoiminnosta, jota asiakkaat eivät ole pitäneet toimivana.

Verkkopalvelu ei toimi tyydyttävästi

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella suomi.fi-palveluista löytyvä Yrityksen perustajan palvelupolku on yleisilmeeltään suhteellisen selkeä. Laadullisesti polun tuottama muistilista ei kuitenkaan ole tyydyttävä. Esimerkiksi palvelu ei tarjoa kattavaa listaa ravintolan perustamiseen tarvittavista luvista ja ilmoituksista, vaan muistilista jää puutteelliseksi. Jos taas yksittäisiä lupia tai ilmoituksia yrittää etsiä hakutoiminnallisuuden kautta, niin lopputulos on sekava. Esimerkiksi haettaessa tietoa rakennusluvasta tietyssä kunnassa haun lopputuloksena saa listauksen palveluista, joita on tarjolla monessa muussakin kunnassa, eikä oikea palvelu välttämättä nouse hakutulosten kärkeen tai löydy tuloksista ollenkaan. Tämän yksinkertaisen esimerkin valossa VRK:n saama palaute hakutoiminnallisuuden puutteista on hyvinkin perusteltu. Esimerkinomaisesti tarkastellun palvelupolun tarkoituksenmukaisuus jää myös havaittujen puutteiden myötä kokonaisuutena kyseenalaiseksi. Samoin epäselväksi jää suomi.fi-palvelun rooli suhteessa viranomaisten omiin verkkopalveluihin. Jos ajantasaisin ja kattavin tieto löytyy joka tapauksessa viranomaisten omista palveluista, niin mitä hyötyä keskitetystä suomi.fi-palvelusta on sen käyttäjälle? Erityisenä kysymyksenä nousee esille, onko mielekästä luoda suomi.fi-palveluun omaa tietosisältöä, jos se on pitkälti päällekkäistä viranomaisten omista palveluista löytyvän sisällön kanssa. Palvelutietovarantoon liittyvää kaksinkertaista työtä on mahdollista välttää sillä, että kuvaukset palveluista ja asiointikanavista välittyvät automaattisesti PTV:n ja viranomaisten omien julkaisujärjestelmien välillä. Tätä vaihtoehtoa on kuitenkin hyödyntänyt vain osa viranomaisista.

Puhelinpalvelu tukee verkkopalvelua

Suomi.fi-palvelun keskitettynä tukipalveluna yrittäjille ja yrityksille toimii Yritys-Suomi-puhelinpalvelu, joka neuvoo yleisissä yrityksen perustamiseen liittyvissä asioissa sekä tarjoaa tietoa julkisten organisaatioiden yrityksille ja työnantajille tarjoamista palveluista. Organisatorisesti Yritys-Suomi-puhelinpalvelu on osa työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskusta (TE-aspa), ja se toimii saman puhelinnumeron kautta hajautetusti eri puolella Suomea. Puhelimen lisäksi tukipalveluun voi olla yhteydessä chatin tai palvelupyynnön kautta – yhteensä kontakteja on tullut noin 30 000 kappaletta vuodessa ja määrän odotetaan edelleen kasvavan. Tukipalvelun yhteys verkkopalveluihin on hyvin oleellinen, koska arviolta noin neljä viidesosaa esitetyistä kysymyksistä on sellaisia, jotka liittyvät digipalveluihin tai joissa neuvonnan lisäksi vastauksena on ohje asioida digipalveluissa. Yritys-Suomen antaman neuvonnan rooli suhteessa muiden viranomaisten tuottamaan neuvontaan on määritelty toiminnon palvelukartassa. Yhteistyötahoja, joiden palveluista Yritys-Suomi-puhelinpalvelu tarjoaa neuvontaa yritysasiakkaille ovat erityisesti Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuk-

set (ELY-keskukset), Väestörekisterikeskus/suomi.fi, KEHA-keskus, Finnvera sekä Business Finland, joihin Yritys-Suomi-puhelinpalvelu tarvittaessa ohjaa asiakkaan yksityiskohtaisempaa neuvontaa vaativissa tilanteissa.

Yritys-Suomi-tukipalvelun näkökulmasta KaPA-ohjelman yhteydessä tehty Yritys-Suomi.fi-verkkopalvelun siirtäminen suomi.fi-kokonaisuuden osaksi ei ole ainakaan selkeyttänyt eri palvelujen muodostamaa kokonaisuutta. Verkkopalvelu nimettiin muutoksen yhteydessä uudelleen, mutta samalla puhelinpalvelu jäi vanhan Yritys-Suomi-brändin alle. Kirjavuutta lisää vielä yrityksen perustajille tarjottava Oma Yritys-Suomi -työtila, jonka ylläpidosta vastaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Suomi.fi-verkkopalvelun sisällöntuotannon laadun ja kehittämisen tueksi on perustettu erilliset toimitustyöryhmät kansalais- sekä yritys- ja yhteisöosioille, joista ainakaan jälkimmäisen toimintaa osallistujat eivät ole kokeneet erityisen toimivaksi. VRK:n näkökulmasta ongelmana on ollut eri toimijoiden puutteellinen sitoutuminen ryhmän työhön. Toimintaa hankaloittaa jo pelkästään ryhmän koko: siihen kuuluu yli 20 henkeä. Tietosisältöjen suhteen VRK:n tavoitteena on, että suomi.fi-sivuilla olevat kuvaukset tarkistetaan säännöllisesti. Yksittäisten palvelukuvausten taustalla olevan palvelutietovarannon laatua on myös pyritty kehittämään erilaisin keinoin.

Liiketoiminnan suunnitteluun henkilökohtaista tukea laajalta verkostolta

Liiketoimintasuunnitelma oleellinen

Aloittavan yrittäjän kannalta merkittävä viranomaistaho on usein alueellinen työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto). TE-toimistot tarjoavat palveluja sekä yrittäjyyden suunnitteluun että yrittäjänä toimimiseen. Käytännössä alkuvaiheen keskeisin tukimuoto on starttiraha, jonka TE-toimisto myöntää harkinnanvaraisesti avustukselle määriteltyjen ehtojen täyttyessä. Starttirahan yhtenä edellytyksenä on liiketoimintasuunnitelma, jonka laatimiseen on saatavilla neuvontaa ja tukea erityisesti uusyrityskeskuksista. Uusyrityskeskukset ovat seudullisia kehitysyhtiöitä tai vastaavia, ja ne toimivat verkostomaisesti. Uusyrityskeskukset julkaisevat vuosittain muun muassa päivitetyn version oppaasta, johon on koottu yleistietoa yrityksen perustamisen vaiheista. Oppaasta on useita kieliversioita, joskin säännöllisesti päivittyviä ovat vain suomen-, ruotsin- ja englanninkieliset oppaat.

Tyypillisesti työnjako TE-toimistojen ja uusyrityskeskusten välillä toimii siten, että TE-toimisto tilaa uusyrityskeskukselta lausunnon starttirahaa hakevan yrittäjän liiketoimintasuunnitelmasta. Uudellamaalla on kuitenkin ollut käynnissä kokeilu, jossa alkuvaiheen lausunnosta on luovuttu ja sen sijaan lausunto on tarvittaessa pyydetty vasta myöhemmin toiminnan jo käynnistyttyä niin kutsutun Startti Plus -mallin mukaisesti. Liiketoimintasuunnitelmien työstämiseen on ollut käytössä ensisijaisesti Oma Yritys-Suomi -verkkopalvelu. Palvelussa olevaan työtilaan yrittäjä voi kutsua muita osallistujia (esimerkiksi TE-toimiston tai uusyrityskeskuksen yritysneuvoja), mutta yleensä liiketoimintasuunnitelma on toimitettu viranomaisille sähköpostilla starttirahahakemuksen liitteenä. Myös lausuntopyynnöt TE-toimistot ovat tilanneet sähköpostilla.

Neuvontaa saaneet yritykset keskimäärin elinkelpoisempia

Uusyrityskeskusten puolella on tunnistettu, että asiakaskäyttäytyminen on vähitellen muuttumassa ja että asiakkaat käyttävät yhä enemmän verkkopalveluja. Siitä huolimatta henkilökohtaista kontaktia on alkuvaiheen

neuvonnassa pidetty edelleen tärkeänä. Uusyrityskeskuksissa on valtakunnallisesti noin 120 yritysneuvojaa, ja yhdessä muiden keskeisten yhteistyötahojen (yrittäjät, paikalliset yrittäjäjärjestöt, kauppakamarit) kanssa käytettävissä on yhteensä noin 1 500 asiantuntijan verkosto. Toiminnassa on haluttu korostaa paikallisuutta, minkä kääntöpuolena on kuitenkin se, ettei uusyrityskeskuksilla ole selkeää yhteistä brändiä. Uusyrityskeskusten arvion mukaan noin 40 prosenttia vuosittain alkavista uusista yrityksistä on ollut perustamisvaiheessa heihin yhteydessä. Laatujärjestelmään sisältyväksi vaikuttavuustavoitteeksi on asetettu, että vähintään 90 prosenttia verkoston kautta perustetuista yrityksistä olisi vielä toiminnassa kahden vuoden jälkeen ja 80 prosenttia viiden vuoden jälkeen. Tavoitteeseen on seurannan perusteella ylletty, ja taso on huomattavasti korkeampi kuin yritystoiminnassa keskimäärin. Jatkossa uusyrityskeskusten on tarkoitus keskittyä aiempaa enemmän myös omistajanvaihdosten tukemiseen, koska se voisi olla monelle yrittäjyyttä harkitsevalle järkevä vaihtoehto uuden yrityksen perustamisen sijaan.

Oma Yritys-Suomi -työtila yhteisenä työvälineenä

Uusyrityskeskusten mukaan TE-toimistojen kanssa keskeinen yhteinen työväline eli Oma Yritys-Suomi -työtila ei ole kaikilta osin ollut käyttäjien kannalta toimiva. Sitä on pidetty vaikeakäyttöisenä, minkä vuoksi liiketoimintasuunnitelmia on tehty myös muilla välineillä. Oma Yritys-Suomi -palvelu tuli alun perin käyttöön vuonna 2013 yhtenä Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) tuotoksena. Palveluun on sen jälkeen tehty lähinnä pieniä muutoksia, mutta vuoden 2018 keväällä tuli suurempi uudistus, jossa palvelun ulkoasua ja käyttökokemusta sovitettiin yhteen suomi.fi-palvelujen kanssa. Samalla myös sisältöä ja erityisesti liiketoimintasuunnitelman pohjaa uudistettiin ja pyrittiin selkeyttämään. Kun aiemmin liiketoimintasuunnitelman pohjia oli useita erilaisia, niin uudessa versiossa on siirrytty yhteen modulaariseen malliin, josta voi käyttää tarvittavia osia. Myös EU:n tietosuoja-asetuksen seurauksena palveluun tehtiin muutoksia. Uudesta versiosta ei ole vielä kerätty kootusti asiakaspalautetta.

Yrittäjillä varsin myönteinen suhtautuminen digipalveluihin

Suomen Yrittäjät (SY) sekä Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ovat olleet mukana valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä[5], joka on selvittänyt sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatapoja. Työryhmän tarkoituksena on ollut tehdä yhteistyössä elinkeinotoiminnan edustajien kanssa esitys siitä, miten yritykset, yhteisöt ja muut elinkeinotoiminnan harjoittajat olisi mahdollista velvoittaa digitaalisten palvelujen käyttöön seuraavalla hallituskaudella. Osana työryhmätyöskentelyä sekä SY että EK ovat hiljattain tehneet jäsenistölleen kyselyn yritystoimintaan liittyvistä julkishallinnon digitaalisista palveluista sekä yrittäjien ja yritysten digitaalisista valmiuksista.

SY:n kyselyn mukaan yrittäjät asennoituvat viranomaispalvelujen digitalisaatioon myönteisesti. Samoin suhtautuminen digitaalisen asioinnin velvoittavuuteen on melko myönteistä, joskin vanhemmassa ikäluokassa (yli 50-vuotiaat) on enemmän kriittisyyttä. Yrittäjien kannalta oleellista näyttäisi olevan erityisesti se, että palvelut löytyvät helposti ja että heidän ei tarvitse toimittaa samoja tietoja useaan paikkaan. Samoin toimiva valtuuttaminen on tärkeää, jolloin esimerkiksi tilitoimiston voi valtuuttaa asioimaan

yrittäjän puolesta.

EK:n teettämän vastaavan kyselyn mukaan erityisen myönteisesti digitaalisiin palveluihin suhtautuvat alkavat yrittäjät. Myös yrittäjän ikä ja koulutus vaikuttavat tuloksiin – nuorten sekä korkeammin koulutettujen suhtautuminen on muita myönteisempää. Lisäksi vastauksissa on nähtävillä alueellisia eroja: maaseudulla suhtautuminen digiasiointiin on varauksellisempaa kuin kaupungissa, mikä on valitettavaa, koska harvaan asutuilla alueilla digitalisaatiosta voisi olla viranomaisasioinnissa eniten hyötyä. EK:ssa on myös todettu, että digitalisaatiotavoitteiden toteutumiseksi yritysten omistajanvaihdoksia tulisi helpottaa, koska vaihdosten yhteydessä ja uuden sukupolven myötä digitalisointikin yleensä samalla edistyy.

Yritystoiminnan käynnistämistä ei koeta erityisen ongelmalliseksi

Tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa sekä SY että EK toivat näkemyksinään esille, ettei yritystoiminnan käynnistäminen ole Suomessa nykyään erityinen ongelma vaan se sujuu kohtuullisen helposti. Alkuvaiheen sijaan ongelmia kohdataan tyypillisemmin kasvun aikaansaamisessa ja toiminnan laajentamisessa. Järjestöjen käsityksenä on, että hallinnollinen taakka lisääntyy yrityksen kasvun myötä. Esimerkiksi erilaisiin laajennusinvestointeihin liittyvät lupaprosessit voivat olla yrittäjän kannalta hankalia. EK:n näkemyksen mukaan useimmat lupaprosessit ovat olleet digitalisoimatta ja niitä on hoidettu varsin perinteisesti kunkin viranomaistoimijan omista lähtökohdista. Haasteita on tullut myös kuntien toimintatapojen kirjavuudesta, koska monet lupaprosessit toteutetaan kunnissa. Kehittämiseen liittyvänä riskinä EK:ssa nähdään se, että digitalisoidaan vain kunkin toimijan oma prosessi eikä siinä yhteydessä nähdä laajempaa kokonaisuutta. EK:ssa on käytännön esimerkkien kautta havaittu, ettei viranomaisilla ole aina kokonaiskuvaa siitä, mitä yrityksiltä vaaditaan esimerkiksi toiminnan aikaisessa raportoinnissa.

2.2 Asiointiprosessien läpinäkyvyys asiakkaalle toteutuu kohtuullisen hyvin

Tarkastusasetelmassa oli esitetty kysymys, miten tarkastuksen aiheena olleeseen elämäntapahtumaan liittyvien esimerkkiprosessien läpinäkyvyys ja ennakoitavuus toteutuvat asiakkaan näkökulmasta. Käytännössä kyse on erityisesti prosessien läpimenoajoista sekä siitä, tietääkö asiakas, missä vaiheessa hänen asiansa käsittely on ja miten käsittely etenee. Seuraavaan taulukkoon on koottu tietoa joidenkin prosessien palveluaikalupauksista ja käsittelyaikojen julkaisemisesta.

Taulukko 2: Prosessien läpimenoaikojen läpinäkyvyys

Prosessi	Käsittelyn palveluaikalupaus nähtävillä verkossa	Tieto toteutuneista käsittelyajoista julkaistu säännöllisesti
Yrityksen rekisteröinti (PRH)	Käsittelyajan ennuste ilmoitettu	Ei
Yrityksen rekisteröinti (Verohallinto)	Käsittelyn tyypillinen kestoaika ilmoitettu	Ei
Starttirahan hakuprosessi (TE-toimistot)	Keskimääräinen tavoiteaika ilmoitettu	Ei
Rahoituksen hakuprosessi (Finnvera)	Ei	Ei
Rakennuslupaprosessi	Ei (Helsinki) Ei (Espoo)	Julkaistu keskimääräinen käsittelyaika usean vuoden keskiarvona (Helsinki) Kyllä (Espoo)
Ilmoitus elintarvikehuoneistosta	Kyllä (Helsinki)	Ei
Anniskelulupa	Kerrottu aika, johon hakemuksen käsittelyssä on syytä varautua	Ei

Kuten taulukosta 2 ilmenee, tarkastuksessa esimerkkeinä käsitellyissä prosesseissa ei ollut elintarvikehuoneistosta tehtävän ilmoituksen käsittelyä lukuun ottamatta käytössä julkisia palveluaikalupauksia. Tosin myös osalla TE-toimistoja on kiinteä starttirahan hakemista koskeva palveluaikalupaus, mutta asian suhteen on alueellisia eroja. Palvelulupauksen sijaan useissa prosesseissa on ilmoitettu läpimenoajan ennuste tai tyypillinen käsittelyaika. Toteutuneita läpimenoaikoja on julkaistu säännöllisesti erityisesti rakennuslupahakemuksista, mutta myös muista prosesseista on voitu julkaista vastaavaa tietoa esimerkiksi vuosikertomuksissa tai muissa tiedotteissa. Kaikissa esimerkkiprosesseissa on määritelty virastojen sisäisiä tavoitteita käsittelyajalle.

Jos keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika on vain muutamia päiviä, kuten esimerkiksi yrityksen rekisteröinnissä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin, tieto käsittelyn vaiheesta ei ole asiakkaan kannalta kovin oleellista. Sen sijaan pitkäkestoisemmissa prosesseissa, kuten rakennuslupahakemuksissa, käsittelyajan ennustettavuudella on enemmän merkitystä. Rakennusvalvonnassa onkin viime vuosina siirrytty yhä enemmän sähköiseen asiointiin, joka on mahdollistanut lähes reaaliaikaisen tiedon saamisen siitä, missä vaiheessa käsittely etenee. Käsittelyprosesseja kuvataan tarkemmin tarkastuskertomuksen luvussa 3.

2.3 Asiakasryhmien osallistaminen kehittämiseen ei vielä kovin aktiivista, mutta kehittymässä

Palvelumuotoilun käyttöä pyritty edistämään

Valtiokonttoriin perustettiin vuoden 2016 syksyllä määräaikainen D9-digitiimi, jonka tarkoituksena oli tukea valtionhallinnon asiakaslähtöistä digitaalista muutosta. Tiimin tavoitteena oli antaa virastoille käytännön apua poikkihallinnollisten, asiakaslähtöisten ja helppokäyttöisten julkisten digipalvelujen rakentamisessa. Kahden vuoden aikana tiimillä oli yhteensä lähes sata toimeksiantoa eri puolilla valtionhallintoa. Suurimmassa osassa toimeksiantoja hyödynnettiin niin kutsutun palvelumuotoilun työkaluja. Palvelumuotoilun määritelmä ei ole täysin vakiintunut, mutta tyypillisesti sillä tarkoitetaan seuraavassa faktalaatikossa esitettyjä menetelmiä.

Palvelumuotoilun keskeisenä tavoitteena on palvelukokemuksen käyttäjälähtöinen suunnittelu siten, että palvelu vastaa sekä käyttäjien tarpeita että palvelun tarjoajan liiketoiminnallisia tavoitteita.[6,7]

Palvelumuotoilussa käytettäviä menetelmiä tai työkaluja ovat esimerkiksi

- asiakasymmärryksen kokoaminen ja syventäminen
- prosessin havainnointi asiakkaan silmin
- asiakkaan palvelupolun ja siihen liittyvien keskeisten tapahtumien tunnistaminen ja kuvaaminen (engl. Service Blueprint)
- asiakaslähtöisen liiketoimintamallin määrittely (engl. Business Model Canvas)
- nopea iteratiivinen tuotekehitys, ml. prototyyppien kehittäminen ja testaaminen (engl. Design Sprint, Minimum Viable Product).

Asiakasymmärrys vasta kehittymässä

D9-toiminnasta kootussa loppuraportissa on todettu yhteenvetona, että toiminta on jättänyt jälkiä eri puolille hallintoa. Muun muassa asiakasymmärrykseen liittyvien menetelmien hallinta ja soveltamisen kyvykkyys ovat tehtyjen toimeksiantojen myötä kehittyneet.[8] Tarkastuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa D9:n edustaja toi esille, että asiakaslähtöisyys kyllä yleensä tunnistetaan tärkeäksi asiaksi, mutta sen huomioimiseksi käytännön kehitystyössä ei kuitenkaan välttämättä ole riittävästi kyvykkyyttä tai muita tarvittavia edellytyksiä. Toteamus on yhdensuuntainen tässä tarkastuksessa tehtyjen havaintojen kanssa. Asiakkaiden osallistaminen ja asiakasymmärryksen syventäminen eivät näyttäydy tarkastuksessa läpikäytyjen esimerkkien perusteella erityisen aktiivisena kehittämistä ohjaavana tekijänä vaan pikemminkin satunnaisesti huomioitavana asiana, johon panostetaan vaihtelevasti eri tilanteissa.

Asiakaslähtöisyyden painoarvo vaihtelee

Suomi.fi-palveluja on VRK:n mukaan kehittänyt erillinen palvelumuotoilutiimi alkuvuodesta 2018 lähtien. Suomi.fi-käyttäjäyhteisö on yhteinen kaikille siihen sisältyville palveluille, ja yhteisössä on mukana myös joitain yrittäjiä. Lisäksi eri osapalveluissa on kehittämisen tueksi määriteltyjä asiakasryhmiä, joiden käyttö ja hyödyntäminen vaihtelevat. Keskeisessä roolissa on palvelun omistaja (VRK:n organisaatiostaan nimeämä henkilö), jonka yhtenä tehtävänä on koota asiakastarpeita kehittämisen pohjaksi. Yrittäjille ja yrityksille suunnatulla suomi.fi/yritykselle-osiolla ei ole erillistä asiakasviiteryhmää, vaan asiakkaiden osallistaminen palvelukehitykseen toimii edellä kuvatuin yleisin periaattein. Annetut palautteet käsitellään erillisen tiketöintijärjestelmän kautta, jonka lisäksi Yritys-Suomi-puhelinpalvelusta tulee VRK:lle tiedoksi palautteet, jotka on kirjattu asiakaskontaktien yhteydessä.

Oma Yritys-Suomi -palvelussa oli alkuvaiheessa erillinen asiakasraati, joka kokoontui säännöllisesti. Raati ei kuitenkaan enää toimi aktiivisesti. Palvelusta on kerätty asiakaspalautetta viimeksi keväällä 2017 SADe-ohjelman hyötyjen jälkiseurannan yhteydessä. Palautetta tulee jonkin verran myös jatkuvasti palvelussa olevan palautelaatikon kautta, mutta palaute koskee pääasiassa teknisiä yksityiskohtia eikä siitä tule erityistä syötettä palvelukehitykseen.

Asiakaspalautetta aletaan kerätä jatkuvasti

Patentti- ja rekisterihallitus on tehnyt asiakaskyselyjä vuosittain. Lisäksi se suunnittelee jatkossa keräävänsä palautetta aina palvelutapahtumien yhteydessä. Vastaava kehitys on käynnissä esimerkiksi Espoon rakennusvalvonnassa. Myös se on siirtymässä vuosittaisista kyselyistä sähköiseen kyselyyn, joka lähtee asiakkaalle aina lupavaiheen jälkeen.

Ympäristöterveydenhuollon ja elintarviketurvallisuusvalvonnan osalta tarkastuksessa tuli esille, että Helsingin kaupungilla ja Elintarviketurvallisuusvirastolla (Evira) oli hyvin samansuuntaisia kokemuksia asiakkaiden osallistamisesta palvelukehitykseen. Molemmat olivat kyllä pyrkineet saamaan asiakkaita mukaan erilaisiin kehittämishankkeisiin, mutta asiakasyrityksiä ei ollut helppo saada lähtemään osallistujiksi.

Verohallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä on kuvattu kattavasti prosessien kehittämisen eri toimijoita, koordinaatiota ja vastuita. Toiminnan kehittäminen on periaatteessa ollut asiakaslähtöistä, mutta strategiakaudella 2013–2018 kehittämisen painopisteissä on kuitenkin korostunut erityisesti verovajeen ja -riskien pienentäminen sekä sisäinen tehokkuus. Uudessa, vuosille 2019–2024 suunnatussa strategiassa asiakasnäkökulma on vahvemmin esillä, kun yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty positiivinen asiakaskokemus ja strategian mukaan asiakkaita on myös tarkoitus osallistaa palvelujen ja toiminnan kehittämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä Luvat ja valvonta kärkihankkeessa on kehitetty asiakaslähtöisen kehittämisen mallia, jota on jo pilotoitu muutamissa kehityskohteissa. Käytännössä kyse on palvelumuotoilun työkalujen soveltamisesta esimerkiksi palvelupolun kuvaamiseen ja palvelusuunnitelman laatimiseen. Malli olisi todennäköisesti hyödynnettävissä laajemminkin, ja siitä saatuja kokemuksia olisi hyvä jakaa myös muille toimijoille.

Finnvera saa lukuisista asiakaskontakteistaan tietoa ja tarpeita kehittämisen tueksi. Asiakaspalautetta kerätään säännöllisesti eri kontakteista, ja asiakkaan suositteluaste (NPS, engl. net promoter score) on yksi toiminnan mittareista. Palvelumuotoilua ei ole kuitenkaan toistaiseksi erityisemmin käytetty.

Erilaisia asiakasryhmiä huomioitu kohtuullisesti

Tarkastuksessa käsitellyissä palveluissa tarjottavia kieliversioita ovat tyypillisesti ainakin suomi ja ruotsi. Kaikkia lomakkeita ei kuitenkaan ole käännetty ruotsiksi. Esimerkiksi Espoon kaupungin verkkosivuilla on tarjolla vain suomenkielinen versio lomakkeesta, jolla tehdään elintarvikelain mukainen ilmoitus ravintolan perustamisesta. Helsingin kaupungin asiointi.hel.fi-palvelussa vastaava ilmoitus ja siihen liittyvät ohjeet ovat suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Englanninkielistä ohjemateriaalia on yleisesti tarjolla varsin kattavasti. Englanninkielinen aineisto rajoittuu kuitenkin usein ohjeisiin, jolloin esimerkiksi asiointiin käytettävät lomakkeet ovat vain suomeksi ja ruotsiksi. Poikkeuksen tästä muodostaa Verohallinto, jossa englanninkielinen aineisto on hyvin kattavaa. Verohallinnossa ohjeistusta on joiltain osin myös muilla kielillä (esimerkiksi viroksi ja venäjäksi). Yrityksen rekisteröintiin käytettävä ytj.fi-palvelu tarjoaa verkossa kattavasti tietoa myös englanniksi, mutta sähköinen asiointipalvelu on tarjolla vain suomeksi ja ruotsiksi. Samaan aikaan perinteiset paperilomakkeet ovat kuitenkin tarjolla myös englanniksi. Yritys-Suomi-puhelinpalvelussa palvelukielinä ovat suomi ja ruotsi sekä palvelupyyntöjen kautta myös englanti.

Evirassa käynnissä olleessa PK-yritysten neuvontahankkeessa laadittiin ravintolan perustamiseen ohjeita ja tukimateriaalia tavanomaisten kielten lisäksi myös muilla kielillä, kuten turkiksi ja kiinaksi. Samaan paikkaan Eviran sivuille oli myös koottu yleisempää tietoa yrityksen perustamisesta. Informaation hajanaisuudesta kertoo se, että koontisivulta (nykyään osa Ruokaviraston internetsivustoa) on linkkejä ainakin seitsemän eri organisaation sivuille.

Maahanmuuttajien erityistarpeita on tunnistettu ja alettu tukea

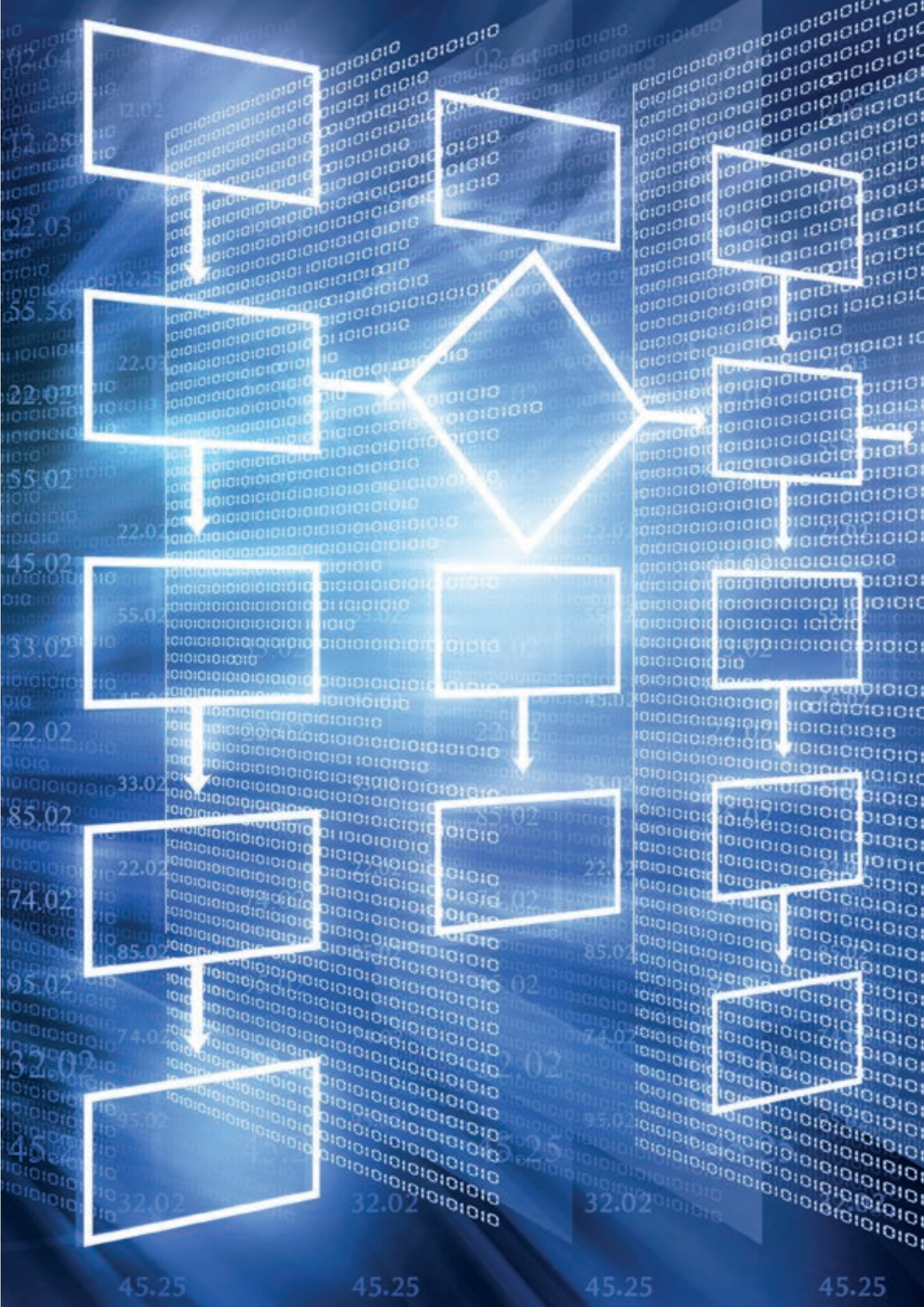
Maahanmuuttajat ovat merkittävä erityisryhmä yritysten perustajina varsinkin pääkaupunkiseudulla, osin myös muilla alueilla. Erityisesti tälle kohderyhmälle suunnattua tietoa on saatavilla jonkin verran. Maahanmuuttajien taustat ja valmiudet voivat kuitenkin vaihdella hyvin paljon, joten ryhmä ei ole yhtenäinen ja on sen vuoksi tiedonvälityksen kannalta haastava. Yleisluontoista tietoa löytyy muun muassa infofinland.fi-sivustolta, joka on Helsingin kaupungin ylläpitämä ja jonka ylläpitoon tulee rahoitusta myös muilta kunnilta ja valtiolta. Yrityksen perustamiseen liittyvä sisältö kohdistuu varsinaisen yritystoiminnan käynnistämisen lisäksi yrittäjän henkilökohtaiseen tilanteeseen eli työ- tai oleskelulupaan liittyviin asioihin.

Maahanmuuttajille kohdennettua yrittäjyystietoa ja -tukea on kehitetty myös Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen ja Oulun yhteisessä Duunipolku-hankkeessa. Hankkeen päätavoitteena on kehittää uusia palveluja ja toimintamalleja työllisyyden ja yrittäjyyden edistämiseksi. Jokaisella osallistuvalla kunnalla on ollut oma teemansa, ja Espoossa se on ollut maahanmuuttajien yrittäjyyden edistäminen. Taustalla on ollut havainto, etteivät olemassa olevat yrittäjyys- ja työllistämispalvelut välttämättä kohtaa maahanmuuttajien tarpeita. Suurin haaste ei ole yleensä yrityksen perustaminen teknisesti. Maahanmuuttajan voi ylipäänsä olla vaikea ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan toimintatapoja, kuten sitä, että ravintolan perustamiseen tarvitaan erityisiä lupia tai että työntekijöiden kanssa pitää laatia työsopimus. Hankkeessa on havaittu tarve lähimentoroinnille, jossa yrittäjyyttä suunnittelevat saisivat vertaistukea suurin piirtein samassa tilanteessa olevilta mutta jo vähän pidemmälle ehtineiltä. Mentorointikoulutusta ja

-verkostoa on tarkoitus käynnistää yhteistyössä Suomen Yrittäjien kanssa.

Valtiovarainministeriön asettamassa AUTA-hankkeessa kehitettiin vuosina 2016–2017 toimintamallia niiden asiakkaiden auttamiseksi, jotka eivät itse pysty käyttämään digitaalisia palveluja. Lisäksi hankkeessa koottiin hyvän digituen käytäntöjä.[9] Digituen kehittäminen jatkuu alueellisilla piloteilla. Toimintamallit keskittyvät erityisesti kansalaisten asioinnin tukemiseen, mutta tietyissä tilanteissa niillä voi olla yhteyttä myös yritystoimintaan liittyviin digitaalisiin palveluihin.

EU:n tasolla verkkopalvelujen saavutettavuutta on säädelty direktiivillä julkisen sektorin verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (2016/2102/EU). Kansallisella tasolla direktiivin toimeenpano sisältyy hallituksen esitykseen laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Se annettiin eduskunnalle toukokuussa 2018 (HE 60/2018)[10]. Lailla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista sekä parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien edellytyksiä käyttää omatoimisesti julkisen sektorin digitaalisia palveluja. Vaikka laki ei ole vielä voimassa, niin osa viranomaisista on jo alkanut valmistautua lain vaatimuksiin. Erityisesti suomi.fi-palvelujen kehittämisessä saavutettavuus on nostettu yhdeksi painopisteeksi.



3 Onko työprosessien eri vaiheet digitalisoitu tehokkaasti?

Tarkastuksessa esimerkkeinä käsitellyt työprosessit ovat pääosin sähköistettyjä, mutta eivät vielä täysin digitalisoituja. Joissain prosesseissa on jo päästy hyödyntämään automaatiota ja kehittämään sitä, kun taas toisissa prosesseissa kirjataan edelleen tietoja manuaalisesti ja osa tiedoista kulkee vielä paperimuodossa. Käytännössä työtä hankaloittaa viranomaiskäyttäjän näkökulmasta eri tietojärjestelmien yhteentoimivuuden puute varsinkin silloin, jos työssä tarvitaan jatkuvasti useampaa järjestelmää.

Kaikilla tarkastuksen kohdeviranomaisilla on prosessiensa kehittämiseksi suunnitelmia, joissa digitalisaatio on keskeisessä roolissa. Suunnitelmia toteutetaan käytettävissä olevien resurssien mukaan. Työtä voi toisinaan hidastaa vanhojen perusjärjestelmien joustamattomuus. Tällöin sähköistä asiointia ja prosessin digitalisointia ei ole tarkoituksenmukaista edistää ennen kuin perusjärjestelmä uudistetaan, mikä voi viedä aikaa.

3.1 Prosessit ovat pääosin sähköisiä, mutta eivät täysin digitalisoituja

Tässä luvussa kuvataan yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvien prosessien tilaa digitalisoinnin näkökulmasta. Tarkastuksen toimialakohtaiseen esimerkkiin eli ravintolan perustamiseen liittyvinä lupa- ja ilmoitusprosesseina tarkastuksessa käytiin läpi rakennusvalvonnan, ympäristöterveydenhuollon sekä alkoholiasioiden prosesseja. Koska rakennusvalvonta ja ympäristöterveydenhuolto ovat kuntien vastuulla, ne eivät kuitenkaan olleet varsinaisia tarkastuskohteita. Rakennusvalvonnassa tutustuttiin Helsingin, Espoon ja Järvenpään käytäntöihin. Ympäristöterveydenhuollossa käynnit rajoittuivat Helsinkiin sekä Eviraan (vuoden 2019 alusta osa Ruokavirastoa), joka ohjaa alueellisten valvontayksiköiden toimintaa.

Yrityksen perusrekisteröinti tapahtuu pääosin sähköisesti

Rekisteröinti PRH:n ja Verohallinnon yhteisessä palvelussa

Yritysten rekisteröintiin käytettävää ytj.fi-palvelua (yritys- ja yhteisötietojärjestelmä) on kehitetty Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) ja Verohallinnon yhteistyönä. Järjestelmä on otettu alun perin käyttöön jo vuonna 2001. Tiedot välittyvät yhteisestä palvelusta sekä PRH:n että Verohallinnon rekistereihin. Palvelu koostuu teknisesti useasta osasta, joista yksi on sähköinen asiointi. PRH:ssa ilmoituksen tiedot käsitellään perusjärjestelmässä. Perustamisilmoituksen yhteydessä tarkistetaan aina, onko yrityksen nimi samankaltainen kuin olemassa olevilla yrityksillä. Tarkistaminen tehdään kaupparekisteristä, ja siihen on oma ohjelmansa. Täysin automaattinen rekisteröinti vaatisi lainmuutosta, jota ei ole ainakaan toistaiseksi edistetty. Rekisteröinnin läpimenoaika on sähköisesti jätetyissä ilmoituksissa muutama työpäivä, paperi-ilmoituksissa noin viikko. Rekisteröinnistä on perinteisesti lähetetty ilmoitus postitse. Jatkossa on kuitenkin tarkoitus lähettää myös sähköposti-ilmoitus erityisesti siksi, että verkkopalvelussa rekisteröinti näkyy jo ennen kirjepostin saapumista. Tähän liittyen suomi.fi:n viestit-pal-

velun hyödyntäminen oli tunnistettu PRH:ssa kiinnostavaksi mahdollisuudeksi. Asia on sittemmin hoidettu ohjelmistorobotilla, joka lähettää tiedon automaattisesti sähköpostilla. Erillisen tietopalvelun kautta välitetään tietoa uusista rekisteröinneistä monille tahoille (pankit, vakuutusyhtiöt jne.).

Noin 90 prosenttia yksityisten ammatinharjoittajien ilmoituksista tulee nykyään sähköisesti, kun osakeyhtiöissä vastaava osuus on noin 60 prosenttia. PRH on ollut edustettuna valtiovarainministeriön työryhmässä, jossa on pohdittu yritysten velvoittamista sähköiseen asiointiin. Toteutuessaan se poistaisi PRH:lta tarpeen ylläpitää perinteisillä paperilomakkeilla tapahtuvaa asiointikanavaa. PRH:lle EU:n tietosuoja-asetus (GDPR) toi mukanaan merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi rekisterimuutosten maksullisuus osin poistui, koska henkilöllä on tietyissä tilanteissa oikeus poistaa omat tietonsa ilmaiseksi.

Yksittäisenä ytj.fi-palvelua koskevana asiakaskokemuksena tarkastushaastattelussa tuli esiin tilanne, jossa oli perustettu uusi yritys (osakeyhtiö) ja osa tästä yrityksestä oli toisen yrityksen omistuksessa. Yrittäjä oli tehnyt perustamisilmoituksen sähköisessä palvelussa, jonka käyttö oli osoittautunut hankalaksi erityisesti eri osapuolilta tarvittavien valtuutusten vuoksi. Lopputuloksena yrittäjä oli todennut, ettei hän enää tekisi vastaavaa asiaa uudelleen sähköisessä palvelussa vaan käyttäisi mieluummin perinteistä paperilomaketta, jolla sama asia onnistuu helpommin. Kyseessä oli kokenut yrittäjä, jonka yritysryppääseen kuuluu noin 15 yritystä, joten yrityksen perustaminen oli hänelle entuudestaan tuttu prosessi. Koska tämä oli vain yksittäinen kokemus, siitä ei voi tehdä johtopäätöksiä palvelun toimivuudesta. Esimerkkitapaus kuvaa kuitenkin käytännön ongelmia, joita sähköisessä palvelussa voi tulla eteen, jos tilanne on normaalia monimutkaisempi. Lisäksi yksittäisetkin kielteiset kokemukset heijastuvat helposti myöhempään asiakaskäyttäytymiseen.

Verohallinnossa on jo automatisoitu prosesseja

Verohallinto on koonnut vero.fi-sivustolle uuden yrittäjän tietopaketin ja muistilistan, joka sisältää ohjeet yritystoiminnan alkuvaiheisiin erityisesti verotusasioissa. Rekisteröinti-ilmoitukset tulevat Verohallintoon ytj.fi-palvelusta. Sähköiset ilmoitukset menevät suoraan verotusjärjestelmään (Gentax). Paperi-ilmoitukset toimitetaan optiseen lukuun, jossa ne puretaan rakenteelliseen muotoon.

Verohallinnossa on panostettu suuren järjestelmäuudistuksen rinnalla prosessien automatisointiin. Esimerkiksi uusi yritys on rekisteröity loppuvuodesta 2018 alkaen automaattisesti arvonlisävero-, ennakkoperintä- ja työnantajarekistereihin, ellei riskiperusteisessa arvioinnissa nouse esiin automaatiota estäviä seikkoja. Aiemmin rekisteröinti on tehty virkailijatyönä, jolloin rekisteröinnin keskimääräinen läpimenoaika on ollut muutamia viikkoja.

Uusille yrityksille luotu erityinen toimintamalli

Vuosina 2016–2017 Verohallinnossa otettiin käyttöön toimintamalli uusien yritysten ohjaukseen ja valvontaan. Tavoitteena on ollut varmistaa, että asiakas osaa toimia veroasioissa oikein heti alusta lähtien. Oikein toimimisella tarkoitetaan erityisesti sitä, että asiakas ilmoittaa ja maksaa vaadittavat suoritukset oikeaan aikaan ja oikeamääräisinä ja käyttää sähköisiä asiointikanavia. Asiakas tulee uusien yritysten toimintamallin piiriin rekisteröintivaiheessa, jos tietyt ennalta määritellyt kriteerit täyttyvät. Toimintamalliin

kuuluu ennakoiva puhelimitse tehtävä ohjaussoitto, jolla pyritään opastamaan oikeanlaiseen toimintaan. Kaikkia toimintamallin piiriin kuuluvia asiakkaita ei syystä tai toisesta tavoiteta, mutta kontaktoitujen osuus on ollut noin 60 prosenttia. Noin 30 prosentilla asiakkaista on tilitoimisto veroasioiden hoitamiseen, jolloin ohjaussoittoa ei tehdä. Ohjaussoiton yhteydessä asiakkaille tarjotaan myös uutiskirjepakettia. Jos myöhemmin käy ilmi, että yrityksen ensimmäinen oma-aloitteinen ilmoitus on myöhässä, niin asiakkaalle tehdään asiasta muistutussoitto. Jatkossa voidaan tehdä myös erillinen valvontasoitto, jos ilmoitusten puutteet jatkuvat. Uusi yritys on toimintamallin piirissä siihen asti, kunnes ensimmäisen tilikauden päättymisestä on kulunut 12 kuukautta. Verohallinnossa on seurattu toimintamallin vaikuttavuutta, ja alustavien tulosten perusteella näyttää siltä, että kontaktoidut asiakkaat toimivat veroasioissa ei-kontaktoituja paremmin.

Tunnistautumisratkaisut haasteena

Yleisenä sähköiseen asiointiin liittyvänä huomiona Verohallinnossa nostettiin tarkastuksen yhteydessä esiin tunnistautuminen. Perinteisesti henkilötunnistaminen on toiminut hyvin, mutta yritysten tunnistautumisratkaisut ovat olleet hankalampia. Yritysten tunnistautumisessa jouduttaneen jatkossa käyttämään henkilökohtaista tunnistetta (erityisesti pankkitunnisteet), mikä on hankalaa esimerkiksi tilitoimistojen kannalta. Toinen tunnistautumiseen liittyvä haaste on digitalisaation ja automaation edistymisen myötä eteen tulevat tilanteet, joissa tietojärjestelmä asioi toisessa tietojärjestelmässä. Tämän tyyppiseen rajapinta-asiointiin ei ole Verohallinnon mukaan vielä kaikilta osin löytynyt hyviä ratkaisuja.

Rahoitusratkaisut kytkeytyvät pankkien prosesseihin

Uuden yrityksen on mahdollista saada rahoitusta tai pankkilainaan tarvittava takaus Finnveralta, joka on valtion omistama erityisrahoittaja ja joka toimii alueellisesti eri puolella Suomea. Finnvera tekee vuosittain noin 6 000 PK-yritysten rahoitusratkaisua, joista noin puolet koskee alkavia tai nuorehkoja yrityksiä. Karkeasti arvioiden Finnvera on tavalla tai toisella mukana noin kolmasosassa niitä tapauksia, joissa alkava yritys tarvitsee rahoitusta.

Finnveran päätuote alkaville yrityksille on alkutakaus, jonka pankki hakee suoraan Finnveralta lainapäätöksen yhteydessä. Ylipäänsä Finnveran suuntaus PK-yrityksissä on ollut enemmän takausten kuin suorien lainojen puoleen. Alkutakauksen prosessi on sähköistetty, ja hakemuksen voi tehdä vain verkon kautta. Yhteensä noin 90 prosenttia kaikista Finnveraan tulevista hakemuksista tulee sähköisesti. Finnveran oma sisäinen käsittelyprosessi on digitalisoinnin osalta vielä tekeillä. Tavoitteena on automatisoida esimerkiksi alkutakauksen prosessi mahdollisimman pitkälle, koska se liittyy tiiviisti pankkien prosesseihin, joita myös automatisoidaan vahvasti.

Rakennusvalvonnan lupaprosessit pitkäkestoisia, mutta läpinäkyviä

Rakennuslupaprosessi koostuu seuraavista päävaiheista:[11]

1. Ennakkokäsittely ja -neuvonta
Hakijan kanssa käydään etukäteen läpi oleelliset kysymykset, jotka vaikuttavat luvan myöntämisen edellytyksiin.

2. Lupakäsittely ja -päätös
Sisältää tarvittavien sidosryhmien kuulemiset tai lausunnot. Päätökset tehdään viranhaltijapäätöksinä tai poliittisista päätöksentekijöistä koostuvissa lautakunnissa/jaostoissa.

3. Muutoksenhaku
Lupapäätökseen tyytymätön voi hakea päätökseen muutosta.

4. Työmaa-aikainen toiminta lupapäätöksestä loppukatselmukseen
Tähän sisältyy eri vaiheiden dokumentointi ja katselmukset.

Prosessin sähköistäminen on kohdistunut pääasiassa lupakäsittelyyn. Kuntien käytössä on kaksi järjestelmää (Lupapiste, Trimble eServices), joista kunnat käyttävät jompaakumpaa. Lupapiste-projektia on käsitelty VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 6/2016[12].

Helsingin rakennusvalvonnassa käytetään Lupapiste.fi-palvelua, joka on käytössä yli 60 prosentilla Suomen kunnista. Palvelu kehitettiin valtion rahoituksella Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe-ohjelma). Helsinki on lähes 4 000 vuosittaisella lupapäätöksellä selvästi suurin Lupapisteen käyttäjä. Lähes kaikki Helsingin rakennusvalvontaan saapuvista hakemuksista tulevat Lupapisteen kautta – jos jokin yksittäinen hakemus tulee vielä paperilla, niin se skannataan ja viedään Lupapisteeseen käsiteltäväksi. Toinen Helsingin rakennusvalvonnan paljon käyttämä järjestelmä on kuntarekisteri Facta. Kolmantena merkittävänä järjestelmänä on asianhallintajärjestelmä Ahjo, jonne viedään kaikki poliittiseen päätöksentekoon (ympäristö- ja lupajaosto) menevät päätökset.

Yleistasolla Helsingin rakennusvalvonnan prosessi on sähköistetty, mutta ei vielä digitalisoitu. Papereista ja kirjepostista on päästy eroon, mutta muuten prosessissa on samat vaiheet kuin ennenkin. Myös tiedonohjaussuunnitelma on peräisin vanhasta paperiprosessista. Helsingin kokemusten mukaan Lupapiste on jakanut asiakkaiden mielipiteitä – osa kiittelee sitä, mutta osa pitää sitä vaikeakäyttöisenä. Kokemukseen vaikuttaa myös käyttäjän oma tausta eli se, onko hän rakennusalan ammattilainen vai satunnaisempi käyttäjä. Joka tapauksessa Lupapiste on tuonut prosessiin läpinäkyvyyttä, kun asiakas näkee palvelusta jatkuvasti hakemuksensa tilanteen.

Toiminnallisena haasteena järjestelmien välinen yhteentoimivuus

Prosessi kulkee käytännössä siten, että asiakkaan suuntaan palvelukanavana toimivasta Lupapisteestä hankkeen tiedot siirtyvät päätöksen kirjoittamista varten Factaan. Siirto ei kuitenkaan ole reaaliaikaista, vaan käsittelijän pitää tehdä se aina erikseen. Päätös kirjoitetaan Factassa, mistä se taas siirretään Lupapisteeseen asiakkaalle tiedoksi. Toistaiseksi päätös myös tu-

lostetaan ja allekirjoitetaan, mutta tästä toimintatavasta on sähköisen allekirjoituksen myötä tarkoitus päästä jatkossa eroon. Tällöin myös itse päätös arkistoitaisiin Lupapisteessä, kun tällä hetkellä allekirjoitettu päätös arkistoidaan vielä paperilla. Hankkeeseen liittyvät muut asiakirjat arkistoidaan jo nykyään Lupapisteessä.

Ympäristö- ja lupajaostoon päätettäviksi menevien suurten rakennushankkeiden käsittelyssä Helsingissä mukaan tulee vielä kolmas järjestelmä Ahjo. Tällöin hakemus jätetään Lupapisteeseen ja tiedot siirretään Factaan kuten viranhaltijapäätöksissäkin. Factassa kirjoitetaan kuitenkin päätöksen sijaan niin sanottu Facta-asiakirja, joka sisältää muun muassa lupamääräykset, ja varsinainen päätös kirjoitetaan Ahjossa. Asia avataan manuaalisesti Ahjoon, jonne viedään päätöksen liitteeksi Facta-asiakirja ja pääpiirustuskooste. Lisäksi oheismateriaaliksi viedään hankkeen esittelymateriaali ja Lupapisteestä tulostettu hakemus. Päätös, Facta-asiakirja ja vahvistamattomat pääpiirustukset arkistoidaan sähköisesti Ahjossa. Kuitenkin myös jaoston päättämien lupien hyväksytyt pääpiirustukset säilytetään Lupapisteessä. Käytännössä siis osa luvasta (päätös ja lupamääräykset) arkistoidaan Ahjossa, mutta hyväksytyt pääpiirustukset Lupapisteessä.

Järvenpäässä on Helsingin tavoin käytössä Lupapiste, ja Järvenpää oli aikanaan ensimmäinen kunta, joka otti Lupapisteen käyttöön vuonna 2013. Vuoden 2015 alusta kaikki rakennusvalvonnan hakemukset on käsitelty vain sähköisesti. Periaatteessa lupahakemuksen voisi jättää myös paperilla, mutta siitä on tarkoituksellisesti tehty niin hankalaa, ettei perinteistä kanavaa ole enää käytetty. Järvenpäässä Lupapisteen käyttöön liittyy samoja hankaluuksia kuin Helsingissä, eli prosessia ei voida hoitaa alusta loppuun samassa järjestelmässä. Päätökset tehdään kuntarekisterissä (Facta), josta ne siirretään takaisin Lupapisteeseen.

Sähköisen palvelun käyttö ei välttämättä onnistu keneltä tahansa

Espoossa rakennuslupaprosessi on Helsingin ja Järvenpään tapaan sähköistetty, ja 1.12.2017 alkaen hakemukset on voinut jättää vain sähköisesti. Espoo ei kuitenkaan kuulu Lupapisteen käyttäjiin, vaan siellä käytössä on kilpaileva ePermit-tuote, joka oli helppo kytkeä Espoossa jo aiemmin käytössä olleeseen Trimble-tuoteperheeseen. Espoon kaupunki on myös arvioinut, että Lupapiste olisi heille toimenpideperusteisen hinnoittelumallinsa vuoksi käyttökustannuksiltaan huomattavasti kalliimpi. Sähköisen järjestelmän kautta pyydetään käsittelyyn tarvittavat lausunnot esimerkiksi pelastustoimelta, poliisilta tai ympäristöterveydenhuollolta. Asiakas näkee koko ajan käsittelyn tilanteen, joten prosessin läpinäkyvyys toteutuu hyvin. Päätökset ovat joko viranomaispäätöksiä tai lautakuntapäätöksiä, millä ei ole luvanhakijan kannalta muuta merkitystä kuin se, että lautakuntapäätöksiä tehdään vain ennalta määritellyn kokousrytmin mukaisesti. Järjestelmä sisältää sähköisen arkistoinnin, jolloin tieto arkistoituu suoraan järjestelmästä eikä lupaprosessista mene arkistoon paperimuodossa mitään. Espoon kokemusten mukaan tämäkään sinänsä käsittelyä hyvin tukeva järjestelmä ei ole täysin valmis vaan vaatii edelleen kehitystä. Yksi keskeinen haaste on se, että palvelu on alun perin tarkoitettu ensisijaisesti ammattisuunnittelijoille, minkä vuoksi luvan hakeminen ei välttämättä onnistu keneltä tahansa. Toisaalta se ei kuitenkaan ole ristiriidassa Espoon tavoitteiden kanssa, koska tarkoituksena on, että lupahakemuksia tekisivät lähinnä ammattisuunnittelijat.

Ongelmana puutteelliset hakemukset

Kuntien yhteisenä ongelmana on rakennuslupahakemusten puutteellisuus. Tällöin kokonaiskäsittelyajasta merkittävä osa voi kulua siihen, et-

tä odotetaan täydennyksiä vaillinaisiin tietoihin. Prosessin sähköistämisen myötä puutteellisten hakemusten jättäminen on helpottunut, koska perinteisessä asioinnissa toimitetut asiakirjat käytiin yleensä läpi hakemuksen jättämisen yhteydessä ja selkeimmät puutteet tulivat ilmi jo siinä vaiheessa. Yksi rakennuslupahakemus voi myös sisältää lukuisia eri kohteita, mikä vaikuttaa käsittelyaikaan. Näiden seikkojen vuoksi rakennuslupien käsittelyaikoja on kokonaisuutena hankala ennustaa ja mitata. Käsittelyaika on esimerkiksi Espoossa ollut viranhaltijapäätöksissä keskimäärin noin kuukausi.

Helsingin rakennusvalvonnan kokemusten mukaan erityisesti ravintoloiden rakennuslupahakemusten puutteet johtuvat usein siitä, että suunnittelussa tarvitaan monipuolista erityisosaamista, mitä ei aina etukäteen ymmärretä. Rakennusvalvonta on tehnyt verkkoon ravintoloille oman ohjeen, jota seuraamalla yleisimmät ongelmat olisivat vältettävissä. Espoo puolestaan on yrittänyt panostaa lupahakemusten ennakkoneuvontaan, jotta varsinaiset hakemukset olisivat laadukkaampia.

Ympäristöterveydenhuollossa sähköinen asiointi kehittymässä

Elintarvikelain (23/2006, muutos 352/2011) mukaan elintarvikealan toimijan on tehtävä ilmoitus elintarvikehuoneiston toiminnan aloittamisesta tai toiminnan olennaisesta muutoksesta neljä viikkoa ennen toiminnan aloittamista tai suunniteltua muutosta. Ennen vuotta 2011 käytössä oli lupamenettely, mutta vuoden 2011 uudistuksessa siirryttiin ilmoitusmenettelyyn. Valvontaviranomaisena toimii Helsingissä kaupungin oma elintarviketurvallisuusyksikkö, kun taas muualla Suomessa valvontaa suoritetaan useamman kunnan kattavilla yhteistyöalueilla. Kuntien ja valvontayksiköiden ohjeistuksesta on vastannut Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, joka yhdistyi vuoden 2019 alusta osaksi uutta Ruokavirastoa.

Helsingissä noin puolet ilmoituksista koskee toiminnan aloittamista ja toinen puoli toimijanvaihdoksia. Ilmoitus luvataan käsitellä viiden työpäivän kuluessa, ja esimerkiksi alkuvuonna 2018 tähän oli päästy noin 80-prosenttisesti. Ilmoituksen käsittelystä lähetetään ilmoittajalle todistus. Ilmoituksen jälkeen ravintolat tarkastetaan tyypillisesti kuukauden kuluessa toiminnan aloittamisesta. Uusien ilmoitusten ja tarkastusten lisäksi suurin osa terveystarkastajien työstä on suunnitelmallisia valvontatarkastuksia, joita kohdennetaan riskiperusteisesti. Tarkastusten yhteenveto kuvataan niin sanotulla Oivahymy-asteikolla, ja tarkastusraportit ovat julkisesti nähtävillä verkkopalvelussa (oivahymy.fi).

Tarkastustyössä pääkaupunkiseudulla on ollut käytössä Tarkastaja-järjestelmä, jota käytetään myös muualla Suomessa. Eri kuntien käytössä on kaksi muutakin vastaavaa järjestelmää. Helsinki on ollut ainoa kunta, jossa ilmoituksen elintarvikehuoneistosta on voinut tehdä sähköisessä asiointipalvelussa. Muissa kunnissa ilmoitukset on tehty lomakkeella, joka on lähetetty viranomaisille sähköpostitse tai kirjeenä. Alkuvuonna 2018 Helsingin saamista ilmoituksista hieman vajaa puolet tuli sähköisestä asiointipalvelusta ja loput sähköpostilla tai paperilla.

Sähköisen palvelun kautta tullut aineisto tulostetaan ja skannataan

Helsingin vuonna 2018 käyttämässä prosessissa sähköisen lomakkeen kautta tulleet ilmoitukset on tulostettu ja tiedot viety manuaalisesti Tarkastaja-järjestelmään. Sama lomake on sitten skannattu arkistointia varten. Käytännössä viraston kannalta on siis ollut lähestulkoon yhdentekevää, onko ilmoitus tullut sähköisesti vai ei. Käytännön hyötynä on kuitenkin ollut

se, että sähköisten lomakkeiden ansiosta järjestelmään on mennyt vähemmän kirjoitusvirheitä, kun käsittelijän ei ole tarvinnut lukea käsin kirjoitettuja lomakkeita. Lisäksi sähköisen lomakkeen täytettävissä kohdissa näkyy ohjeistus, jota käyttäjän ei tarvitse erikseen etsiä muualta. Sähköisestä asiointipalvelusta ei ole kerätty erikseen palautetta.

Helsingin elintarviketurvallisuusyksikössä rakennusvalvonnan prosessien sähköistyminen on koettu hyväksi asiaksi. Rakennusvalvonnasta tulee Lupapiste-järjestelmän kautta yksikköön lausuntopyyntöjä, joihin liittyvät vastaukset ja muu kommentointi ovat avoimesti eri osapuolten näkyvissä. Tämä on lisännyt lupaprosessin läpinäkyvyyttä.

Anniskeluluvan hakeminen on asiakkaalle perinteinen paperiprosessi

Alkoholin anniskelulupia samoin kuin vähittäismyyntilupia haetaan aluehallintovirastoista (AVIt), joita toimii valtakunnallisesti kuudella alueella. Muita alkoholilupia käsitellään Sosiaali- ja terveysalan lupa- valvontavirasto Valvirassa, joka myös ohjaa aluehallintovirastoja niiden lupa- ja valvontatyössä. Tavoitteena on yhdenmukainen toiminta koko maassa. Alkoholivalvontaan liittyvät tehtävät oli tarkoitus siirtää uuteen perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovaan ja uusiin maakuntiin, mutta valmistelutyön jatko riippuu maakuntauudistuksen tilanteesta. Tässä tarkastuksessa käytiin esimerkkinä läpi anniskelulupaprosessia Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa.

AVIin otetaan usein yhteyttä jo ennen kuin annistelulupaa haetaan. Eri alueille on omat vastuuhenkilöt, joten yhteydenotot pyritään suuntaamaan jo alusta lähtien samalle henkilölle, joka hakemuksen lopulta käsittelee. Verkosta löytyvät hakemuslomakkeet toimitetaan AVIin sähköpostin liitteinä tai kirjeenä, jolloin ne skannataan. Sen jälkeen hakemukset menevät yhteiseen sähköiseen postilaatikkoon ja ne kirjataan vireille. Työssä käytettävä tietojärjestelmä on alkoholielinkeinorekisteri ALLU, joka on otettu käyttöön vuonna 1997. Hakemuksen yhteydessä käsittelijä pyytää tarvittaessa lausuntoja muilta viranomaisilta, joista tyypillisiä ovat poliisi ja Verohallinto, tarvittaessa myös Oikeusrekisterikeskus. Lausuntoa voidaan pyytää myös kunnalta erityisesti ehkäisevän päihdetyön näkökulmasta. Lausuntojärjestelmä on ALLUsta erillinen, mutta siihen kuitenkin tulevat valmiina hakijan Y-tunnus ja muut yrityksen perustiedot. Verovelkatiedot ALLU tarkistaa rajapinnan kautta pyydettäessä. Lisäksi lausuntoa voidaan pyytää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksiköstä, mikä tapahtuu sähköpostilla käyttämällä valmista tietopyyntölomaketta. Selvityksiä pyydetään erityisesti silloin, jos kyseessä on kokonaan uusi toimija tai muu erityistapaus, kuten esimerkiksi määräaikainen anniskelulupa, jolle haetaan jatkoa. Anniskelulupahakemuksen pakollinen liite on omavalvontasuunnitelma, jonka lisäksi voidaan tarvita myös muita, lähinnä hakijaa tai tilaa koskevia liitteitä. Käytännössä kaikkia liitteitä ei kuitenkaan aina tarvita, jos kyse on esimerkiksi omistajanvaihdoksesta ja jos samassa tilassa on jo aiemmin toiminut ravintola.

Prosessiin voi sisältyä hakijan kuuleminen, jonka välineenä on sähköposti tai toisinaan myös kirjeet. Asiakkaalle on kerrottu, että hakemusten käsittelyssä voi kulua noin kuukausi. Käytännössä käsittelyaika on Etelä-Suomessa ollut yleensä noin kolme viikkoa. AVIn kokemusten mukaan erityisesti maahanmuuttajat tulevat usein hoitamaan lupa-asioita mieluummin henkilökohtaisesti paikan päälle, mikä onnistuu tarvittaessa käymällä

AVIn asiointipisteessä. Asiakkailta on viimeksi kyselty laajemmin palautetta hakemusprosessista vuonna 2015, mutta asiakaspalautetta tulee kuitenkin jatkuvasti eri kanavien kautta.

3.2 Kehittämistä toteutetaan viranomaiskohtaisesti käytettävissä olevin resurssein

Yleisellä tasolla voidaan havaintona todeta, että palveluihin ja prosesseihin liittyviä kehityssuunnitelmia on kaikilla tarkastuksessa haastatelluilla viranomaisilla. Digitalisaatio on kehittämisen keskeisiä ajureita, mutta tavoitetaso vaihtelee riippuen muun muassa erilaisista lähtötilanteista ja käytettävissä olevista resursseista. Eräänä yhteisenä vaatimuksena viranomaisille tuli toukokuussa 2018 voimaan astunut EU:n tietosuoja-asetus (GDPR), jonka perusteella palveluihin ja käytäntöihin jouduttiin tekemään jonkin verran muutoksia. Tietosuoja-asetuksen toimeenpanoa ei kuitenkaan käsitelty yksityiskohtaisemmin tässä tarkastuksessa. Toinen kaikkia toimijoita jatkuvasti koskeva keskeinen näkökulma on tietoturvallisuus ja varautuminen, joihin ei myöskään paneuduttu tarkemmin tässä yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käsitellyt aihealuetta muun muassa vuonna 2017 valmistuneissa tuloksellisuustarkastuksissa[13].

Valtiovarainministeriö valmisteli vuonna 2018 tietopoliittisen selonteon (Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella), joka annettiin eduskunnalle joulukuussa 2018. Raportti sisältää SWOT-analyysin Suomen tilanteesta tiedon hallinnassa ja hyödyntämisessä.[14] Analyysissä on tunnistettu useita haasteita, joista yksi on tiedonhallintaan liittyvät yhteentoimivuuden ongelmat. Niitä on havaittu myös tässä tarkastuksessa. Muut kyseisessä raportissa todetut haasteet liittyivät muun muassa sääntelyyn, osaamiseen ja kyberturvallisuuteen.

Kehittämisen painopisteet vaihtelevat lähtötilanteesta riippuen

Suomi.fi-palvelujen kehittäminen jatkuu

Suomi.fi-palvelujen jatkokehitystä tehdään vuosina 2018–2019 erityisessä SuoJa-hankkeessa. Keskeisimpiä kehityskohteita ovat suomi.fi-verkkopalvelun ja palvelutietovarannon sisällön ja laadun kehittäminen sekä viestit-, tunnistus- ja valtuudet-palvelujen jatkokehitys ja käyttöönotot. Yrityksen puolesta asiointi suomi.fi-valtuuspalvelussa tulee korvaamaan olemassa olevan yrityksille suunnatun Katso-tunnistautumispalvelun vuoden 2019 loppuun mennessä. Viestit-palvelu on puolestaan tarkoitus saada pienten yritysten käyttöön vuoden 2019 alussa. Väestörekisterikeskuksen mukaan Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -ohjelman aikana kehittämisessä priorisoitiin kansalaisille suunnattuja palveluja, mutta painopiste on vähitellen siirtymässä yritysten ja yrittäjien palvelujen suuntaan.

Verohallinto sekä Patentti- ja rekisterihallitus ovat olleet mukana yksityisen sektorin kanssa toteutetussa pilottiprojektissa, jossa on kehitetty lohkoketjuteknologiaan perustuvaa liiketoimintaverkostoa. Sen avulla osakeyhtiön voi perustaa täysin digitaalisesti. Lohkoketjujen avulla uusille yrityksille syntyy myös reaaliaikaisesti päivittyvä, täysin digitaalinen identiteetti. Projektin jatkokehitystä on suunniteltu laajassa yhteistyössä suo-

malaisten toimijoiden kesken.

Patentti- ja rekisterihallituksessa kansalliset sekä EU-tason lainsäädäntömuutokset vievät valtaosan kehittämisresursseista. Samaan aikaan on kuitenkin suunnitteilla myös sähköisen asioinnin uudistaminen. Suomi.fi:n maksut-palvelu on jo PRH:ssa käytössä, kun taas viestit-palvelun kehittämistä vielä odotellaan. Osakeyhtiön perustamisprosessi tulisi jatkossa yksinkertaistumaan, jos vireillä ollut esitys osakepääomavaatimuksen poistamiseksi etenee. Muutoksen myötä prosessista poistuisi yksi vaihe siihen liittyvine tarkistuksineen.

Finnverassa rahoitustuotteiden kokonaiselinkaaren digitalisointi on vielä kesken. Esimerkiksi jäljellä olevan lainan määrää ei voi vielä tällä hetkellä tarkistaa verkosta itsepalveluna. Digitalisaation tavoitetilaa Finnverassa on kuvattu kolmesta näkökulmasta: asiakkaiden, kumppaneiden ja oman sisäisen toiminnan kannalta. Parhaillaan on myös lähdössä liikkeelle vanhan perusjärjestelmän uudistus. Erityisenä haasteena Finnveralla on palvelujen kehittämisessä se, että kumppaneina toimivilla pankeilla on yleensä huomattavasti vahvempi kehittämisen resursointi, mutta siitä huolimatta Finnveran tulee pystyä seuraamaan tarvittavilta osin pankkien kehitystä, jotta se ylipäänsä pystyy toimimaan samoissa prosesseissa. Esimerkiksi, jos pankki tekee yrityksen rahoituspäätöksen automatisoidusti, niin siitä ei voi käynnistyä pitkäkestoista Finnveran sisäistä prosessia vaan Finnveran tulee pystyä päätöksenteossa lähes vastaavaan ketteryyteen. Keskeisenä ratkaisuna tähän haasteeseen on ollut tuotteiden vakiointi, jolloin sovitut ehdot ovat etukäteen eri osapuolten tiedossa ja päätökset on mahdollista tehdä nopeasti.

Rakennusvalvonnassa erityisesti Helsingin ongelmana on ollut Lupapisteen osalta se, että järjestelmä oli alun perin suunniteltu pienempien kuntien käyttöön eikä se kaikilta osin vastannut suuremman organisaation tarpeisiin. Näin ollen järjestelmään on tehty alkuperäisen käyttöönoton jälkeen merkittävää jatkokehitystä, joka on näkynyt myös kustannuksissa. Espoossa lupaprosessin sähköistämistä ollaan seuraavaksi suunnittelemassa tarkastusvaiheeseen, kun lupakäsittely on jo saatu sähköistettyä. Järvenpää on puolestaan yhtenä osallistujana mukana hallitusohjelman kärkihankerahoitusta saaneessa Kiradigi-hankkeessa, jossa kehitetään 3D-mallintamista. Tavoitetilassa 3D-mallinnus mahdollistaisi muun muassa osin automatisoitua tarkastamista, kun tekoäly voisi tarkastaa esimerkiksi vaatimustenmukaisuutta (esteettömyys, paloturvallisuus, energiatehokkuus jne.).

Rakennusvalvonnan oma prosessi sähköistetty, mutta silti joudutaan toimittamaan paperia

Ajankohtaisena eri kuntien rakennusvalvonnan yhteisenä haasteena todettiin lupahakemuksiin liittyvä naapurien kuuleminen, jota EU:n tietosuoja-asetus on vaikeuttanut. Käytännössä naapurien kuulemisessa on jouduttu palaamaan paperiprosessiin, koska ihmiset eivät saa nähdä toistensa tietoja. Kirjeiden meneminen suomi.fi:n viestit-palveluun voisi ratkaista kyseisen ongelman, mutta se vaatisi ensin, että viestit-palvelu otettaisiin laajasti käyttöön. Toinen rakennusvalvonnan yhteinen haaste on rajapinta hallintotuomioistuimiin, joissa käsitellään rakennuslupia koskevat valitukset. Hallinto-oikeus edellyttää, että kaikki suunnitelmat lähetetään sinne paperimuodossa, mikä ei ole rakennusvalvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Lisäksi rakennusvalvonnassa on koettu hankaluutta sähköisen allekirjoituksen määrittelyssä ja ylipäänsä siinä, mihin asiakirjoihin tarvitaan allekirjoitukset ja mihin ei. Tulkinnoissa on eroja eri kuntien välillä, mikä ei ole hallinnon yhtenäisyyden ja yhdenvertaisuuden kannalta toivottava tilanne.

Elintarviketurvallisuusvalvonnassa vuonna 2019 kaikkien kuntien käyt-

töön on tulossa valtakunnallinen VATI-järjestelmä, joka korvaa nykyiset kunta- tai valvonta-aluekohtaiset järjestelmät. VATI-hanke on ollut Eviran vetovastuulla. Uusi järjestelmä tulee sisältämään myös sähköisen asioinnin, joka kytkeytyy suomi.fi-palveluun. Tavoiteltavana hyötynä on muun muassa terveystarkastajien työn kohdentuminen jatkossa manuaalisesta tiedon syöttämisestä yhä enemmän arvoa lisäävään ydintoimintaan.

Alkoholiasioiden ja anniskelulupien sähköistämisen esteenä on ollut vanha perusjärjestelmä (ALLU), johon sähköisen asioinnin rakentaminen ei ole ollut kustannusten näkökulmasta tarkoituksenmukaista, koska perusrekisterin uudistamisen yhteydessä toteutus jouduttaisiin todennäköisesti tekemään uudelleen. Aikaisemmin anniskelulupaan liittyvän jatkoaikahakemuksen pystyi tekemään sähköisellä lomakkeella, mutta sen muokkaamista uuden alkoholilain tarpeisiin ei pidetty käytännön syistä mahdollisena, joten lomakkeen käytöstä on luovuttu. Kehittämisen lähtökohtana on pidetty mieluummin sitä, että uudistetaan ensin perusrekisteri ja rakennetaan sähköinen asiointi samassa yhteydessä. Varsinaisen perusjärjestelmän rinnalla on kuitenkin sähköistetty lausuntojärjestelmää ja erilaisia tarkistuksia, millä on pyritty tehostamaan hakemusten käsittelyä. Tämä havainto on esimerkki yleisemmän tason haasteesta, joka on tunnistettu myös Valtiokonttorin D9-digitiimissä; vanhat järjestelmät rajoittavat usein prosessien digitalisointia ja sähköisten palvelujen kehittämistä.

4 Tukeeko viranomaisten välinen yhteistyö digitalisaation edistämistä?

Digitalisaatio näkyy eri viranomaisten strategioissa tai vastaavissa, mutta viranomaisten yhteistä digitalisaation tavoitetilaa ei ole hallitusohjelmaa lukuun ottamatta kuvattu virallisissa tavoiteasiakirjoissa. Digitalisaation soveltamista on kuitenkin tarkoitus määritellä tarkemmin vielä valmisteilla olevassa lainsäädännössä. Viranomaisille on tulossa velvollisuus tarjota digitaalisia palveluja ja asiointikanavaa. Vastaavasti yritykset on jatkossa tarkoitus velvoittaa sähköiseen asiointiin.

Tarkastuksen kohteena olleessa toiminnassa viranomaiset tekevät kehittämisessä yhteistyötä luontevien yhteistyötahojen kanssa, mutta yhteiskehittäminen ei ole ongelmatonta. Erityisesti investointien rahoitus koetaan toisinaan haastavaksi.

Digitalisaatio tarjoaa viranomaisille uusia yhteistyömahdollisuuksia, mikä voi näkyä esimerkiksi tiedon jakamisena ja resurssien tehokkaampana hyödyntämisenä. Siilomainen asiakasnäkökulma voi kuitenkin heijastua asiakkaalle palveluna, joka ei ole kokonaisuutena saumatonta ja jossa samoja tietoja toimitetaan useaan eri paikkaan.

4.1 Digitalisaation soveltamista määritellään lainsäädännössä

Kuluvalla hallituskaudella valtionhallinnon ylätason digitalisaatiotavoitteena on ollut pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma, jonka mukaan tavoitteena on ollut kehittää määrätietoisella johtamismallilla käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut.[15] Tavoitetta on pyritty edistämään erityisesti Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeessa, joka sisältyy hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan.

Viranomaisille tulossa velvollisuus tarjota ja yrityksille velvollisuus käyttää digitaalista asiointikanavaa

Hallitus linjasi digitalisaation tavoitetilaa strategiaistunnossaan tammikuussa 2018. Linjausten mukaan tavoitetilassa viranomaisilla on velvollisuus tarjota kansalaisille ja yrityksille saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja ensisijaisena asioinnin vaihtoehtona. Vastaavasti digitaalisten palvelujen käyttö asioinnissa ja viestinvälityksessä olisi yrityksille, yhteisöille ja muille elinkeinotoimintaa harjoittaville velvoittavaa. Myös kansalaisille tarjottaisiin digitaalista kanavaa, mutta sen käyttöön ei kuitenkaan tulisi ehdotonta velvoitetta.

Digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyvä velvoite viranomaisille sisältyy jo valmisteltuun esitykseen laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (HE 60/2018)[16]. Uusi laki (306/2019) tuli voimaan 1.4.2019. Yritysten velvoittamista digitaalisten palvelujen käyttöön on puolestaan valmisteltu työryhmässä, jonka aiheena on sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatavat. Työryhmän työskentelystä julkaistiin väliraportti lokakuussa 2018.[17]

Kevään ja kesän 2018 aikana ministeri Anu Vehviläisen asettama selvityshenkilö kävi läpi digitaalisten palvelujen ensisijaisuuden edistämisen haasteita ja kehittämistarpeita erityisesti lainsäädännössä. Elokuussa 2018 julkaistussa raportissa[18] selvityshenkilö Kalle Määttä korosti nykyisen laajan

erityislainsäädännön kaipaavan selkiyttämistä ja yhdenmukaistamista sähköisen asioinnin osalta. Selvityksen erityisenä kohteena oli laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Selvityshenkilö suosittelee sitä muutettavan, jotta digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta voitaisiin edistää tehokkaasti. Lisäksi selvityshenkilö suosittaa, että elinkeinonharjoittajien velvoittamista sähköisten palvelujen käyttöön viranomaisasioinnissa ja viestinvälityksessä vietäisiin eteenpäin.

Hallitusohjelman tavoitteiden ja hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman lisäksi valtionhallinnossa ei ole ollut kuluvalla hallituskaudella muuta yhteistä digitalisaatiota ohjaavaa tavoiteasiakirjaa tai suunnitelmaa, kuten esimerkiksi digitalisaatiostrategiaa tai vastaavaa. Tarkastuksessa kuitenkin todettiin, että digitalisaation edistäminen sisältyy tyypillisesti kohteina olleiden viranomaisten omiin strategioihin ja tavoitteisiin.

Digitalisaatio vahvasti mukana viranomaistoimijoiden omissa strategioissa

Esimerkiksi Verohallinto ilmaisee osana strategiansa esittelyä, että tavoitteena on kuulua digitaalisen talouden edelläkävijöihin ja että lähivuosina keskitytään muun muassa analytiikkaan ja tekoälyyn, automaatioon, rajapintoihin sekä tietojen saantiin ja niiden hyödyntämiseen. Patentti- ja rekisterihallituksen strategiaan puolestaan sisältyy toteamus, että kaikki, mikä toimii parhaiten digitaalisesti, digitalisoidaan. Vastaavasti Helsingin kaupunkistrategiassa todetaan, että Helsingin tavoitteena on olla parhaiten digitalisaatiota hyödyntävä kaupunki maailmassa.

Yksittäisenä havaintona tavoitteista ja niitä tukevista toimenpiteistä voidaan nostaa esiin hallituksen linjaus digitaalisten palvelujen velvoittavuudesta yrityksille. Linjaus on jossain määrin ristiriitainen sen kanssa, miten yrityksille suunnattuja palveluja on priorisoitu digitalisaation edellytyksiä luovien yhteisten suomi.fi-palvelujen kehittämisessä. Yritysten palvelut ovat olleet kehittämisessä vähemmällä huomiolla kuin kansalaisten palvelut, vaikka sähköisen asioinnin velvoittavuudessa järjestys olisi tehtyjen linjausten mukaan päinvastainen. Myöskään suomi.fi-palvelun yrityksille suunnatun osuuden omistajuus ei ole täysin selkeä. Kokonaisuuden ohjauksesta vastaa strateginen ohjausryhmä, jonka sisällä ohjausvastuu on jaettu VM:n ja TEM:n kesken. Jaettu ohjausvastuu on perua hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista säädetystä laista (571/2016).

4.2 Kehittämisessä tehdään yhteistyötä, johon voi sisältyä haasteita

Investointimalli ei tue yhteiskehittämistä ja painottaa tuottavuushyötyjä

Yksi Valtiokonttorin D9-digitiimin toimintakautensa aikana saamista keskeisistä kokemuksista oli sen suuntainen, että viranomaisten välisessä yhteistyössä ja yhteiskehittämisessä on usein haasteita. Haasteet voivat olla peräisin esimerkiksi erilaisista toimintakulttuureista, mutta sen lisäksi käytännön kehittämistyössä törmätään siihen, että yhteisiä kehittämishankkeita on hankala rahoittaa. Tietojärjestelmäinvestointien rahoitusmallia on käsitelty VTV:n vuonna 2017 julkaisemassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa[19], jossa todettiin muun muassa, ettei nykyinen malli vastaa toiminnan kehittämisessä vaadittavaan ketteryyteen. Investointimallia ei myöskään ole lähtökohtaisesti suunniteltu viranomaisten yhteishankkeisiin, joissa voi olla rahoitukseen liittyviä erityiskysymyksiä. Tällainen kysymys on esimerkiksi

se, kenellä on kokonaisvastuu kehittämisestä ja kuka hyötyy investoinneista.

Tarkastuksessa esille tulleena esimerkkinä rahoitukseen liittyvistä ongelmista on alkoholiasioiden käsittelyn perusjärjestelmän (ALLU) kehittäminen. Tässä tapauksessa kyse ei ole niinkään yhteistyöstä tai yhteiskehittämisestä vaan yleisemmin investointien rahoituksesta. Valviran ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan ALLUn korvaaminen on ollut suunnitteilla jo pitkään, mutta rahoituksen puuttumisen vuoksi asia ei ole edennyt. Toimialasta vastaavien virastojen näkökulmasta rahoitusta on ollut vaikea saada ALLUn tyyppisiin kohteisiin, koska niitä ei pidetä tärkeimpinä asioina ja ne jäävät sen vuoksi muiden hankkeiden varjoon. Hankkeelle on lopulta haettu niin sanottua tuottavuusrahoitusta, mutta kyseinen rahoitusinstrumentti on koettu tässä tapauksessa hankalaksi siinä edellytettävien tuottavuusvaatimusten vuoksi. Tuottavuushyötyä on vaikea ulosmitata henkilötyövuosimäärältään pienehkössä toiminnassa. Jos rahoituksen edellytyksenä olevia hyötyjä tarkasteltaisiin monipuolisemmin kuin vain tuottavuusvaikutusten, esimerkiksi asiakkaalle koituvien hyötyjen, suhteen, niin myös tämän tyyppiset kehityskohteet voisivat saada helpommin resursseja. Toisaalta ALLUn tapauksessa voidaan esittää kysymys, tarvitaanko kaikille erilaisille luville välttämättä omaa järjestelmää vai voitaisiinko kyseiset lupaprosessit mahdollisesti hoitaa jollain muulla, jo käytössä tai kehitteillä olevalla järjestelmällä.

Digitalisaatio mahdollistaa yhteistyötä, joka ei kuitenkaan aina takaa asiakaslähtöisyyttä

Organisaatioraja näkyy yhteisessä palvelussa

Tarkastuksessa esimerkkinä käsiteltyä yritys- ja yhteisötietojärjestelmää (YTJ) on kehitetty Patentti- ja rekisterihallituksen sekä Verohallinnon yhteistyönä. Järjestelmä on ollut organisaatioiden yhteisomistuksessa, mutta jatkossa on kuitenkin tarkoitus, että kokonaisvastuu siirtyisi selkeästi PRH:lle. Huolimatta siitä, että yhteistyöllä ja yhteisillä prosesseilla on jo YTJ:n tapauksessa pitkät perinteet, niin yhteistyö ei kuitenkaan ulotu kaikilta osin saumattomana loppuasiakkaalle saakka. Esimerkiksi, jos yksityinen ammatinharjoittaja rekisteröi toiminimensä ytj.fi-verkkopalvelussa, niin ensi vaiheessa ilmoitus menee vain PRH:n ylläpitämään kaupparekisteriin. Jos ammatinharjoittaja haluaa lisäksi rekisteröityä myös Verohallinnon rekistereihin, mikä on usein perusteltua, niin siitä on tehtävä YTJ:ssä erillinen muutosilmoitus. Neuvontaa tuottavan Yritys-Suomi-puhelinpalvelun mukaan muutosilmoitus jää kuitenkin toisinaan yrittäjiltä huomaamatta, mistä tulee säännöllisesti palautetta. YTJ:stä löytyy opasvideot perusilmoitusten tekemiseen, kuten ammatinharjoittajan rekisteröitymiseen, mutta kyseinen video loppuu siinä vaiheessa, kun ilmoitus PRH:lle on tehty, eikä videossa enää tarkemmin opasteta muutosilmoituksen tekemistä. Perinteisellä paperilomakkeella vastaava ilmoitus menee kuitenkin samalla kertaa sekä PRH:n että Verohallinnon rekistereihin, joten sähköisessä palvelussa oleva raja-aita ei vaikuta asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaiselta. Osakeyhtiöiden rekisteröitymisessä vastaavaa katkosta ei kuitenkaan ole vaan tiedot välittyvät samalla kertaa sekä PRH:lle että Verohallintoon.

Yhteinen järjestelmä mahdollistaa resurssien jakamisen

Kuntien rakennusvalvonnassa tuli tarkastuksen yhteydessä esiin havainto, joka liittyy yhteisen järjestelmän (Lupapiste) mahdollistamaan yhteiskäyttöön. Esimerkiksi Järvenpää, Hyvinkää ja Vantaa tekevät lupakäsittelyssä yhteistyötä, joka on teknisesti helppoa, koska kaikilla on käytössä yhteinen järjestelmä. Digitalisaatio tarjoaa siis tässä tapauksessa aiempaa paremmat

mahdollisuudet resurssien jakamiseen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen. Rakennusvalvonnassa on tehty kuntien välillä yhteistyötä myös esimerkiksi niin sanottujen tulkintakorttien laatimiseksi. Kymmenen suurinta kuntaa ovat niiden avulla pyrkineet yhtenäistämään säädösten tulkintaa, johon on aiemmin saattanut sisältyä eroja kuntien välillä. Yhtenäistäminen on tärkeää muun muassa siksi, että samat suunnittelijat tekevät töitä useassa kunnassa, jolloin erilaiset tulkinnat ovat hyvin hankalia. Yhteistyössä laaditut tulkintakortit ovat myös muiden kuin niiden laatimiseen osallistuneiden kuntien saatavilla.

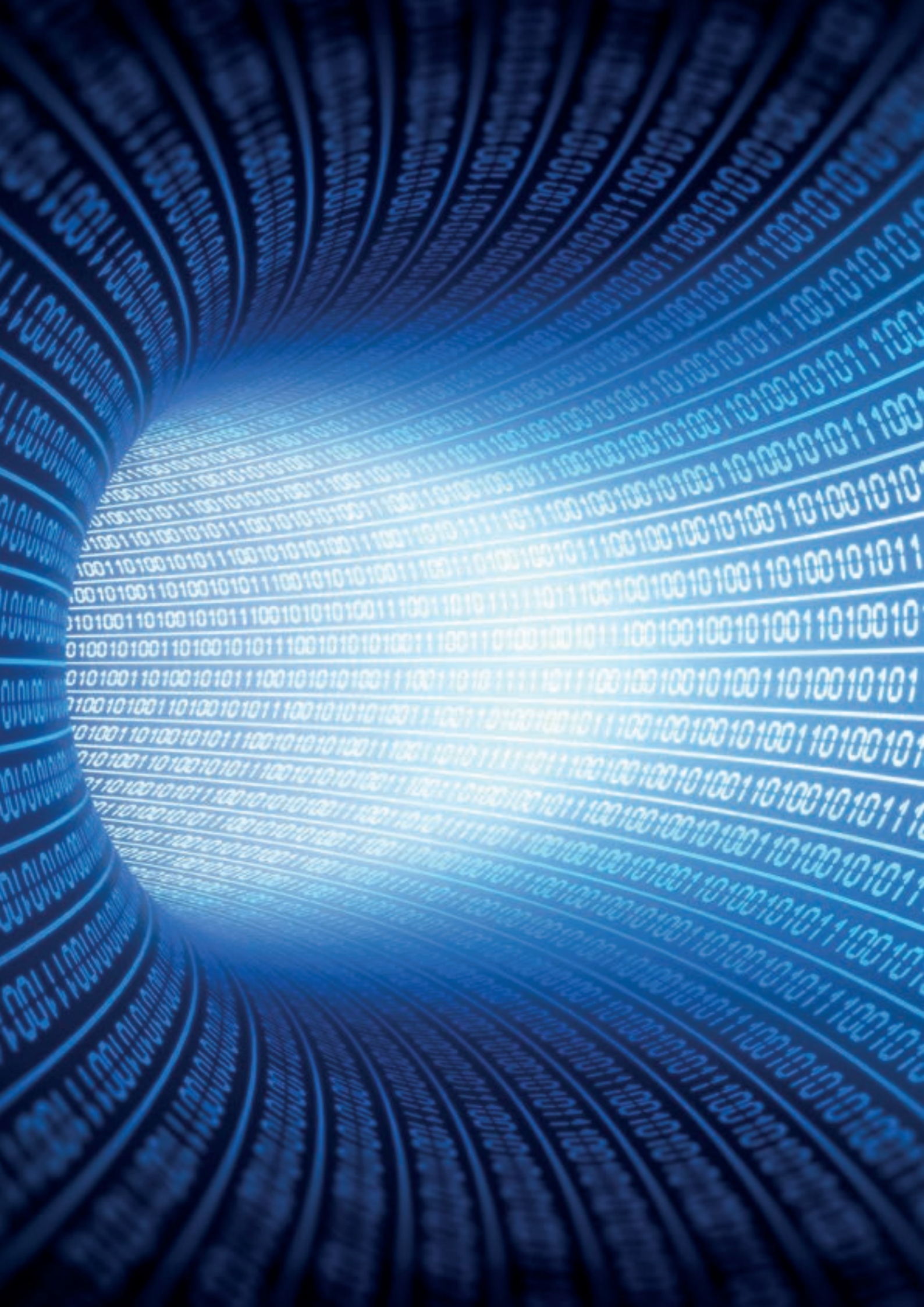
Tarkastuksen kohdealueeseen osittain liittyvä yhteistyöhanke on ollut meneillään Luvat ja valvonta -kärkihankkeessa, jonka yhtenä osana on kehitetty tapahtuman järjestämisen prosessia. Perusideana on se, että tapahtuman järjestämisestä menisi yhdellä ilmoituksella tiedot kaikille siihen liittyville viranomaisille, joille tulisi muutoin tehdä asiasta ilmoitus tai joilta pitäisi hankkia tapahtumaan erillinen lupa. Samassa hankkeessa on työstetty myös viittä muuta asiakaslähtöistä palvelukokonaisuutta, joissa tavoitteena on mahdollistaa yhteisten tietojen toimittaminen eri viranomaisille ja täten edistää ns. yhden luukun -periaatetta. Prosessien yhteensovittamisen lisäksi hankkeessa toteutetaan yhteiskäyttöinen digitaalinen palvelukerros, jonka toteutuksen ensimmäinen vaihe on meneillään.

Päällekkäistä ohjeistusta eri tahoilta

Toisinaan yhteistyötä voi osin hämärtää toimintojen ja asiakkaalle suunnatun informaation jonkinasteinen päällekkäisyys. Tarkastuksessa tällaista päällekkäisyyttä havaittiin ravintolatoiminnan aloittamista tukevissa ohjeissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on ollut oma Helsingin uusyrityskeskuksen (NewCo Helsinki) tuottama ravintolayrittäjän opas[20], jonka tekemisessä elintarvikevalvonta on ollut mukana. Helsingin rakennusvalvonnalla on kuitenkin ravintoloille myös oma ohje[21], jossa on osittain samaa mutta osin tarkempaa sisältöä. Tällöin yrittäjän kannalta voi olla epäselvää, minkä oppaan mukaan pitäisi loppujen lopuksi toimia. Lisäksi Evirassa on ollut käynnissä erityinen PK-yritysten neuvontahanke, jossa on tuotettu tukimateriaalia ravintolan perustamiseen.[22] Perinteisesti Eviralla ei ole tältä osin ollut roolia loppuasiakkaan ohjeistajana, vaan se on ohjeistanut valvontayksiköitä, jotka ovat edelleen ohjeistaneet asiakkaitaan.

Alkoholi- ja elintarvikevalvonnasta tarkastuksessa havaittiin, että niiden molempien kohteet, ravintolat, ovat pääosin samoja, mutta toimijoiden välillä tehdään verraten vähän yhteistyötä. Erityisesti ravintolayrittäjän kannalta tilanne voi olla hämmentävä, jos kunnan terveystarkastaja ja alkoholin anniskelua valvova aluehallintoviraston tarkastaja tulevat samaan kohteeseen lyhyen ajan sisään tietämättä toistensa tarkastuksista. Digitalisaation ja paremman tiedonkulun myötä yhteistyö voisi tältä osin tiivistyä verrattuna nykyiseen.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että lainsäädäntöä pidetään usein tiedonkulkua rajoittavana tekijänä, joka samalla vaikeuttaa myös digitalisaation toteutusta. Tässä tarkastuksessa lainsäädäntö ei kuitenkaan noussut esiin erityisenä ongelmana. Sen sijaan tiedonkulkua ja yhteistyötä hankaloittaa pikemminkin tietojärjestelmien yhteentoimivuuden puute ja osin siilomaiset asiakasnäkökulmat, jonka lopputuloksena prosessit eivät ole asiakkaan kannalta saumattomia. Tarkastuksessa haastateltujen ravintolayrittäjien yleinen kokemus viranomaisasioinnista oli se, että samoja tietoja joutuu välillä toimittamaan useaan eri paikkaan ja jopa sama viranomainen saattaa pyytää uudelleen tietoa, joka on toimitettu vasta hiljattain eikä ole sen jälkeen muuttunut.



5 Onko viranomaisilla edellytykset tehdä digitalisointia tuloksellisesti?

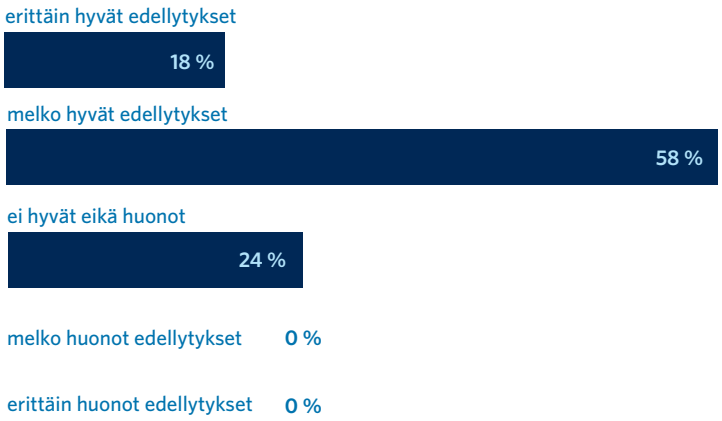
Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan viranomaiset arvioivat, että heillä on melko hyvät edellytykset asiakaslähtöiseen ja tulokselliseen kehittämiseen. Digitalisaatiokehityksen yhteiseksi ohjenuoraksi määriteltyjä digitalisaation periaatteita ei sen sijaan ole koettu erityisen merkityksellisiksi. Kyselyvastausten perusteella digitalisaation tueksi kehitetyt yhteiset suomi.fi-palvelut koetaan suhteellisen tärkeiksi, mutta ne eivät kuitenkaan ole suuresti helpottaneet tai nopeuttaneet virastojen kehitystyötä. Virastoilla ei myöskään ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa merkittävästi yhteisten palvelujen kehittämiseen.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman digitalisaatiotavoitteita on toteutettu useissa eri hankkeissa. Digitalisaation alueella on lisäksi käynnissä lukuisia muita hankkeita ja toimenpiteitä. Hankkeiden välinen koordinaatio näyttäytyy kuitenkin varsin löyhänä, jolloin riskinä on se, että eri hankkeissa tehdään osin päällekkäistä työtä eikä kokonaisuus välttämättä edisty parhaalla mahdollisella tavalla.

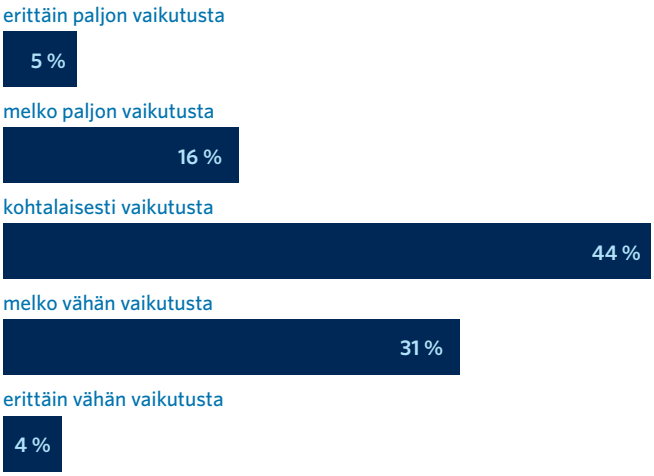
5.1 Omat edellytykset nähdään hyvinä, mutta keskitetyssä tuessa kehittämistä

Osana tarkastusta ministeriöille ja virastoille lähetettiin lyhyt sähköinen kysely, jossa kysyttiin näkemyksiä oman digitalisaatiotyön edellytyksistä sekä digitalisaatiota tukevista yhteisistä palveluista. Kysely lähetettiin yhteensä 62 organisaatioon, joista 44 vastasi kyselyyn, joten vastausprosentiksi muodostui noin 70.

Kuviossa 1 esitetään vastaajien antama kokonaisarvio siitä, millaiset edellytykset heillä omasta mielestään on asiakaslähtöiselle ja tulokselliselle palvelujen ja prosessien digitalisoinnille. Vastausten perusteella kokonaisarvio on selkeästi positiivinen. Kuviossa 2 puolestaan esitetään vastaukset kysymykseen, miten valtiovarainministeriön julkaisemat digitalisoinnin periaatteet ovat vaikuttaneet käytännön kehitystyöhön eri hankkeissa. Vastauksissa on jonkin verran hajontaa, mutta kokonaisuutena periaatteiden vaikutus ei näytä erityisen merkittävältä vastausjakauman painottuessa vähäisemmän vaikuttavuuden puolelle.



Kuvio 1: Millaisiksi arvioitte kokonaisuutena oman hallinnonalanne tai virastonne edellytykset tehdä palvelujen ja prosessien digitalisointia asiakaslähtöisesti ja tuloksellisesti? (Lähde: VTV:n kysely)

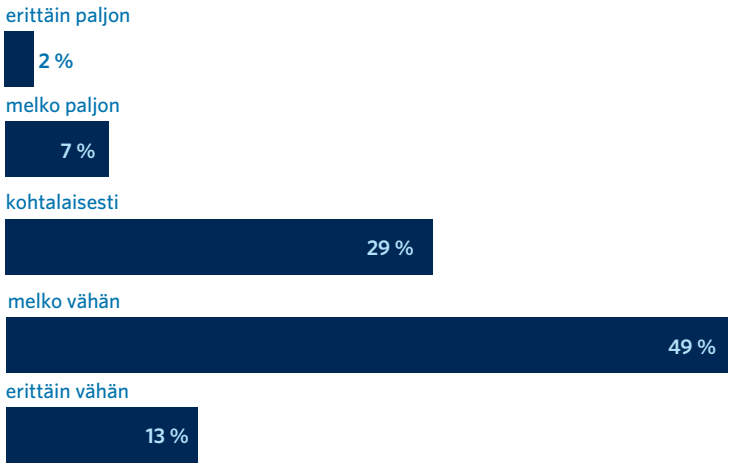


Kuvio 2: Miten valtiovarainministeriön julkaisemat digitalisoinnin periaatteet ovat vaikuttaneet siihen, miten kehitystyötä käytännössä tehdään eri hankkeissa? (Lähde: VTV:n kysely)

Kuvioissa 3–5 esitetään vastaukset suomi.fi-palveluja koskeviin kysymyksiin, jotka käsittelivät palvelujen tarkoituksenmukaisuutta ja hyödyllisyyttä (kuvio 3), vaikutuksia oman digikehittämisen nopeuteen ja helppouteen (kuvio 4) sekä mahdollisuuksia vaikuttaa suomi.fi-palvelujen kehittämiseen omien asiakkaiden tarpeita vastaaviksi (kuvio 5). Vastausten perusteella palvelut koetaan yleisellä tasolla suhteellisen hyödyllisiksi, mutta virastoilla on ollut vain niukalti mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Samalla vain noin kolmasosa vastaajista on kokenut, että suomi.fi-palvelut ovat nopeuttaneet tai helpottaneet organisaation omaa palvelukehitystä.

Kuvio 3: Arvioikaa suomi.fi-palvelujen tarkoituksenmukaisuutta ja hyödyllisyyttä oman hallinnonalanne tai virastonne palvelu- ja digitalisaatiokehityksen kannalta (Lähde: VTV:n kysely)

Kuvio 4: Miten suomi.fi-palvelut ovat vaikuttaneet oman hallinnonalanne tai virastonne palvelu- ja digitalisaatiokehitykseen? (Lähde: VTV:n kysely)



Kuvio 5: Missä määrin hallinnonalanne tai virastonne on voinut vaikuttaa suomi.fi-palvelujen kehittämiseen asiakkaiden tarpeita vastaaviksi? (Lähde: VTV:n kysely)

Kyselyssä pyydettiin myös arvioimaan Valtiokonttorin D9-tukitiimin palvelua, jos organisaatiolla oli siitä kokemuksia. Vastaajista palvelua oli hyödyntänyt hieman vajaa puolet, joista yli 80 prosenttia oli pitänyt palvelua joko erittäin tai vähintään melko hyvänä ja hyödyllisenä. Vastaavaa positiivista palautetta D9:n toiminnasta on esitetty myös D9-digitiimin loppuraportissa sekä erillisessä arviointiraportissa[23]. Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä kysyttiin vielä lopuksi yleistä mielipidettä digitalisaatiokehityksen rahoitukseen sekä ohjaukseen ja koordinaatioon liittyvistä toimintamalleista. Näiden kysymysten vastaukset painottuivat arviointiasteikon keskelle, joten aiheisiin ei otettu selkeästi kantaa suuntaan eikä toiseen.

Avoimissa vastauksissa oli esitetty muutamia positiivisia kommentteja, mutta valtaosin niissä tuotiin esiin kehittämiskohteita. Tiivistettynä avovastausten yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

- Yhteiset suomi.fi-palvelut ovat periaatteessa tarpeellisia (erityisesti tunnistaminen ja valtuudet), mutta palvelukehityksestä puuttuu vielä viimeinen silaus, jotta ne olisivat aidosti houkuttelevia.
- Suomi.fi-palveluja tulisi kehittää ennalta määrätyn konseptin sijaan enemmän asiakasvirastojen todellisista tarpeista ja ongelmista lähtien.
- Palveluväylän merkitys ei ole vielä kirkastunut.
- Suomi.fi:n yrityspuolen ratkaisut ovat vielä alkuvaiheessa.
- Digitalisaatiokehityksen konsernitason ohjaus on varsin näkymätöntä, ja ohjausta tulee virastoille ministeriöiltä, jos tulee.
- Kokonaisuuden kehittäminen on pirstaleista, kun tuki, ohjaus ja rahoitusmallit vaikuttavat koordinoimattomilta ja toisistaan erillisiltä.
- Hallinnonalat ylittävien digitaalisten palvelujen kehittäminen ei edisty. Hallinto- ja ohjausmallit eivät tue asiakkaan elämäntilanteen mukaisia palvelukokonaisuuksia, jolloin asiakasnäkökulma jää edelleen siilomaiseksi.

Kyselyn vastaukset ovat hyvin samansuuntaisia tarkastuksen muiden havaintojen kanssa ja tukevat havaintojen perusteella tehtäviä johtopäätöksiä. Samansuuntaisia tuloksia on todettu myös KaPA-ohjelman (suomi.fi-palvelut) tammikuussa 2019 julkaistussa ulkoisessa arviointiraportissa. Raportin johtopäätöksissä ja suosituksissa todetaan selkeästi muun muassa se, että suomi.fi-palvelujen kehittämisen tulisi olla asiakaslähtöisempää ja käyttäjäorganisaatioiden tarpeet paremmin huomioon ottavaa.[24]

5.2 Kehittäminen aktiivista, koordinaatio kuitenkin löyhää

Hallitusohjelmaa on toimeenpantu useissa hankkeissa

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmaa toteuttavaan Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeeseen sisältyi alun perin kolme keskeistä toimenpidettä, jotka ovat tiivistetysti[25]

1. julkisia palveluja koskevien digitalisoinnin periaatteiden luominen
2. hallinnon sisäisten prosessien uudistaminen erityisesti hallitusohjelman erillismäärärahan avulla
3. tiedonhallintalainsäädännön uudistaminen ja yhden luukun palvelumallin kehittäminen.

Tässä tarkastuksessa digitalisoinnin periaatteita käytettiin soveltuvin osin tarkastuskriteereinä erityisesti sen suhteen, miten asiakaslähtöisyyden tulisi näkyä digitaalisten palvelujen kehittämisessä. Lisäksi viranomaisille tehdyssä kyselyssä kysyttiin digitalisoinnin periaatteiden vaikutusta käytännön kehitystyöhön. Tarkastuksessa esimerkkeinä käsiteltyjen prosessien sekä kyselytulosten valossa digitalisoinnin periaatteilla ei ole ainakaan toistaiseksi ollut merkittävää vaikutusta.

Hallitusohjelmaan sisältyi sata miljoonaa euroa erillisrahoitusta käytettäväksi julkisen hallinnon ja palvelujen digitalisaatiohankkeisiin. Hankeaihioita haettiin kesällä 2015 pääministeri Juha Sipilän ja kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen avoimella kirjeellä. Valtiovarainministeriö sai yhteensä 263 ehdotusta, joista rahoitusta annettiin lopulta 16 hankkeelle. Tässä tarkastuksessa ei käyty erityisemmin läpi rahoitusta saaneita hankkeita ja niillä aikaansaatuja tuloksia. Vuonna 2017 julkaistussa, kustannushyötyanalyysejä käsitelleessä tuloksellisuustarkastuskertomuksessa[26] yhtenä esimerkkitapauksena oli kuitenkin mukana digitalisaatiorahoitusta saanut Tulorekisteri-hanke (Katre-hanke). Tulorekisterin ensimmäisen vaiheen käyttöönotto on sittemmin tehty vuoden 2019 alussa. Tulorekisterillä on tavoiteltu muun muassa sitä, että palkkatietojen ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä, yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka vähenisi. Digitalisaatiomäärärahan lisäksi keskitettyä rahoitusta on ollut haettavissa suomi.fi-palvelujen käyttöönottoon. Avustuksia maksettiin Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -ohjelman aikana noin yhdeksän miljoonaa euroa. Ohjelman päättymisen jälkeen vastaavaa tukirahoitusta on ollut tarjolla suomi.fi:n viestit-palvelun käyttöönottoon.

Yhden luukun palvelumallia tiedonhallintaan on kehitetty Yhteinen tiedon hallinta (YTI) -hankkeessa, jonka tarkoituksena on ollut luoda tiedonhallinnan toimintarakenteet ja perusinfrastruktuuri. Tavoitteena on tilanne, jossa käyttäjää ei vaivata tarpeettomasti tietopyynnöillä vaan viranomaiset pystyvät hyödyntämään saumattomasti ja monipuolisesti jo käytössään olevaa tietoa. Tässä tarkastuksessa ei käsitelty tarkemmin YTI-hanketta, mutta havaintojen perusteella tavoitetila ei toteudu kattavasti ainakaan esimerkkeinä käsitellyissä asiointiprosesseissa. Tiedonhallinnan kehittymistä pyritään edistämään myös tiedonhallintaa koskevalla uudella yleislailla, johon liittyvä hallituksen esitys[27] annettiin eduskunnalle joulukuussa 2018. Kyseinen lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019.

Muihin hallituskauden keskeisiin digitalisaatiota edistäviin toimiin on kuulunut digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta valmisteleva työ, jota ovat tehneet erillinen selvityshenkilö ja työryhmä. Lisäksi valtiovarainministeriön asettamassa toisessa työryhmässä on valmisteltu digitaalisten asiointipalvelujen laatukriteeristöä, jota voitaisiin käyttää arviointityökaluna. Alustavissa kriteereissä painottuu vahvasti asiakaslähtöisyys, mitä voidaan pitää tämän tarkastuksen havaintojen perusteella tarpeellisena ja oikeansuuntaisena.

Hankkeiden välinen koordinaatio löyhää

Hallitus hyväksyi 5.12.2018 valtiovarainministeriön ohjauksessa kootun Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella -selonteon annettavaksi eduskunnalle. Selonteon valmisteluaineiston liitteeksi oli konsulttitoimeksiantona tilattu yhteenveto eri hallinnonaloilla käynnissä olevista tekoälyä ja tietopolitiikkaa sivuavista hankkeista, jotka ovat pääosin digitalisaatiohankkei-

ta. Yhteenveto osoittaa, että hallinnossa on meneillään hyvin paljon erilaisia kehittämistoimia. Yhteenvedossa ei ole erikseen otettu kantaa hankkeiden väliseen koordinaatioon.

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2015 erillisen seurantaryhmän (DigiNyt) hallitusohjelman mukaisten digitalisaatiotavoitteiden vauhdittamiseksi[28]. Ryhmän kokousmuistioiden perusteella ei kuitenkaan välity sellaista kuvaa, että ryhmä olisi keskittynyt erityisesti hallitusohjelman tavoitteisiin tai esimerkiksi erillisrahoitusta saaneiden hankkeiden seurantaan, vaan ryhmässä käsiteltyjen asioiden kirjo on ollut laaja-alaisempi. Ryhmä ei ole tehnyt varsinaisia päätöksiä, vaan se on toiminut erilaisten julkisen hallinnon digitalisaatioon liittyvien asioiden valmistelu- ja keskustelufoorumina. Lisäksi kärkihankkeen etenemistä on seurattu muutamia kertoja vuodessa toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmässä, joka myös käsitteli hallitusohjelman digitalisaatiomäärärahaa saaneita hankkeita ennen lopullisia rahoituspäätöksiä.

Valtion ja kuntien välisenä tietohallinnon yhteistyöelimenä on toiminut jo pitkään Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palvelujen tuotantotapojen uudistamista ja käyttöönottoa tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä.[29] Käytännössä neuvottelukunnan rooliin ei ole kuulunut esimerkiksi ajantasaisen julkisen hallinnon digitalisaation kokonaiskuvan luominen ja seuraaminen, vaan neuvottelukunta on keskittynyt erityisesti valtion ja kuntien yhteistyöalueella ja rajapinnoissa tapahtuvaan kehittämiseen.

Valtiovarainministeriö pyysi huhtikuussa 2018 lausuntoja valmistelemastaan digitalisaatiohankkeiden uudesta ohjausmallista, jonka tavoitteena on muun muassa tukea poikkihallinnollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Mallia on vuoden 2018 aikana pilotoitu, mutta laajamittaisessa käytössä se ei vielä ole ollut.

Organisatorisesti joitain digitalisaatiota tukevia asiantuntijatehtäviä koottiin Väestörekisterikeskukseen vuoden 2018 alussa.[30] Vuoden 2020 alussa on myös tarkoitus perustaa Digi- ja väestötietovirasto, johon kootaan Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa toimivan maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tehtävät. Viraston keskeisenä tehtävänä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota.[31]

Kokonaisuutena hallitusohjelman digitalisaatiotavoitteiden tai muiden keskeisten digitalisaatiohankkeiden edistämisen koordinaatio näyttäytyy varsin hajanaisena. Havaintoa tukee valtiovarainministeriön oma kannanotto kesäkuussa 2018 julkaistussa tulevaisuuskatsauksessa[32], jonka mukaan keskeistä on parantaa valtionhallinnon strategisten ohjausjärjestelmien yhteentoimivuutta hallituksen strategisten tavoitteiden poikkihallinnollisen toimeenpanon tehostamiseksi.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellisesti digitalisaatiota on hyödynnetty yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa ja niiden kehittämisessä. Tarkastus täytti Suomen osuuden käynnissä olleesta pohjoismaisesta rinnakkaistarkastuksesta, jonka muita osallistujia olivat Ruotsin, Norjan, Islannin ja Färsaarten tarkastusvirastot.

Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää, kun julkisen hallinnon organisaatioissa kehitetään toimintatapoja ja palveluja digitalisaation avulla. Tarkastuksessa muodostettu tilannekuva auttaa luomaan näkemystä siitä, miten yleisluontoisia digitalisaatiotavoitteita on käytännössä toimeenpantu ja millaisia haasteita kehittämistyössä mahdollisesti kohdataan.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen ensisijaisena kohteena olivat ne valtionhallinnon viranomaiset, joilla on suora yhteys yritystoiminnan käynnistämiseen tai sitä tukeviin menettelyihin. Ministeriötasolla vastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä, jonka hallinnonalalta muita kohteita olivat Patentti- ja rekisterihallitus, Finnvera sekä TE-toimistojen ja TE-asiakaspalvelukeskuksen tarjoama neuvonta- ja tukipalvelu. Muilta hallinnonaloilta erityisenä kohteena oli Verohallinto, joka on merkittävä viranomaistoimija yritystoiminnan alkuvaiheissa. Toisena pääkohteena olivat valtionhallinnon digitalisaation ohjauksesta ja koordinaatiosta sekä digitalisaation keskitetyistä tukipalveluista vastaavat organisaatiot. Näitä ovat ministeriötasolla valtiovarainministeriö ja virastotasolla Väestörekisterikeskus sekä D9-tukitiimistä vastannut Valtiokonttori. Tarkastuksessa esimerkkinä käytetystä ravintolan perustamisen prosessista ja siihen liittyvistä luvista ja ilmoituksista keskusteltiin kuntatasolla yhteensä kolmessa eri kunnassa (Helsinki, Espoo, Järvenpää), mutta ne eivät kuitenkaan olleet varsinaisesti tarkastuksen kohteena. Samoja esimerkkiprosesseja käytiin soveltuvin osin läpi myös Eviran, Valviran ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Patentti- ja rekisterihallitukselta, Väestörekisterikeskukselta, Verohallinnolta, Valtiokonttorilta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralta, Ruokavirastolta, Etelä-Suomen aluehallintovirastolta sekä Finnveralta. Näistä lausunnon antoivat työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Verohallinto, Väestörekisterikeskus, Valvira sekä Patentti- ja rekisterihallitus. Valtiokonttori ilmoitti, ettei sillä ollut lausuttavaa kertomusluonnokseen. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymykset sovittiin osana pohjoismaista rinnakkaistarkastusta. Kullakin osallistujamaalla oli myös mahdollisuus lisätä tarkastusasetelmaan omia kansallisia kysymyksiä. Yhteisiä kysymyksiä tarkastuksessa oli kolme, joiden lisäksi Suomessa asetelmaan lisättiin neljäs kysymys. Kysymysten kriteerit tulivat pääosin pääministeri Sipilän hallitusohjelmasta ja toissijaisesti olemassa olevasta lainsäädännöstä.

Suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta pyydettiin kommentteja työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Näistä kaksi ensin mainittua kommentoivat asetelmaa lyhyesti, mutta kommenttien perusteella kysymyksiin ei tehty muutoksia.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset	Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät
1. Onko yritystoiminnan käynnistämiseen liittyviä viranomaisprosesseja digitalisoitu asiakaslähtöisesti? – Muodostavatko yritystoimintaan vaadittavat luvat ja ilmoitukset sekä niihin liittyvät prosessit asiakkaan kannalta selkeän kokonaisuuden? – Ovatko viranomaisprosessit läpinäkyviä ja ennakoitavia asiakkaalle? – Onko asiakkailla mahdollisuus vaikuttaa palvelujen kehittämiseen? – Onko viranomaisten palvelujen ja prosessien suunnittelussa huomioitu erilaisten asiakasryhmien tarpeet?	Kriteerit: Määrätietoisella johtamismallilla on kehitetty käyttäjälähtöiset, tuottavuutta ja tuloksellisuutta nostavat yhden luukun digitaaliset julkiset palvelut. (Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma; kohta digitalisaatio ja normien purkaminen.) Palvelut kehitetään asiakaslähtöisesti, ja ne tuottavat asiakkaalle hyötyä. (VM:n julkaisemat digitalisoinnin periaatteet.) Palvelut on järjestetty asianmukaisesti ja niihin annetaan tarvittavaa neuvontaa. (Hallintolaissa 434/2003 kuvattu palveluperiaate.) Aineistot: Palvelukuvaukset, toimijoiden haastattelut. Analyysimenetelmät: Osin aineistolähtöinen, tarkastuskysymykseen ja kriteeriin perustuva teemoittelu/luokittelu.
2. Onko työprosessien eri vaiheet digitalisoitu tehokkaasti? – Onko prosessien eri vaiheissa käytössä tarkoituksenmukaiset, käyttäjäystävälliset digitaaliset työvälineet? – Ovatko prosesseissa tarvittavat tiedot haettavissa ja hyödynnettävissä eri järjestelmistä ilman ylimääräisiä välivaiheita? – Onko prosessien kehittämistarpeet tunnistettu, ja onko niiden toteuttamiseksi olemassa suunnitelma?	Kriteerit: Sama hallitusohjelman kohta kuin kysymyksessä 1. Valtion omaisuutta käytetään tuottavalla tavalla ja toimintaa suunnitellaan usean vuoden aikajänteellä. (Talousarviolaki 423/1988.) Julkisen hallinnon tietojärjestelmät ovat yhteentoimivia. (Tietohallintolaki 634/2011.) Palvelut ovat helppokäyttöisiä. (VM:n julkaisemat digitalisoinnin periaatteet.) Aineistot: Palvelu- ja prosessikuvaukset, kehittämissuunnitelmat, toimijoiden haastattelut. Analyysimenetelmät: Osin aineistolähtöinen, tarkastuskysymykseen ja kriteeriin perustuva teemoittelu/luokittelu.

3. Tukeeko viranomaisten välinen yhteistyö digitalisaation edistämistä?
– Ovatko viranomaiset määritelleet toiminnan digitalisaatiolle tavoitetilan, joka huomioi kustannukset sekä taloudelliset ja laadulliset hyödyt?
– Onko prosessien kehittäminen vastuutettu tarkoituksenmukaisesti eri viranomaisille?
– Onko prosessien ja niitä tukevien tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta huolehdittu?
– Toteutuuko digitaalisissa palveluissa periaate, jonka mukaan asiakkaan tarvitsee ilmoittaa samat tiedot viranomaisille vain kerran?

Kriteerit:
Sama hallitusohjelman kohta kuin kysymyksessä 1. Palveluprosesseja kehitetään siten, että ne toimivat asiakkaan kannalta saumattomasti. (VM:n julkaisemat digitalisoinnin periaatteet.)

Aineistot:
Eri toimijoiden kehittämissuunnitelmat ja haastattelut.

Analyysimenetelmät: Osin aineistolähtöinen, tarkastuskysymykseen ja kriteeriin perustuva teemoittelu/luokittelu.

4. Onko viranomaisilla edellytykset tehdä digitalisointia tuloksellisesti?
– Ovatko digitalisaatiota tukevat yhteiset ratkaisut viranomaisten kannalta tarkoituksenmukaisia?
– Onko viranomaisilla käytettävissään digitalisaation kehittämiseen riittävästi osaamista ja muita resursseja?
– Tukevatko erilaiset ohjausmallit digitalisaation tehokasta toteutusta?

Kriteerit: Sama hallitusohjelman kohta kuin kysymyksessä 1. Julkisen hallinnon digitalisaation ohjaukseen ja virastoille tarjottavaan kehittämistyön tukeen liittyvät toiminta- ja rahoitusmallit ovat toimivia. (Hallitusohjelman toimeenpano.)
Digitalisaatiota tukevat yhteiset palvelut ovat virastojen kannalta toimivia. (Palvelut kuvattu hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa ns. KaPA-laissa 571/2016.)

Aineistot: kysely palveluja hyödyntäville viranomaisille, toimijoiden haastattelut.

Analyysimenetelmät: Kyselyn tulosten analysointi sekä osin aineistolähtöinen, tarkastuskysymykseen ja kriteeriin perustuva teemoittelu/luokittelu.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 24.5.2018 ja päättyi 3.4.2019. Aineisto kerättiin pääosin vuoden 2018 kesäkuun ja marraskuun välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijä

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi.

Viitteet

1 Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän strateginen hallitusohjelma 29.5.2015, Valtioneuvoston kanslia.

2 https://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet.

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY.

4 Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista 571/2016 6 §.

5 Sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatavat VM031:00/2018, asettamispäätös 1.3.2018.

6 https://fi.wikipedia.org/wiki/Palvelumuotoilu.

7 What is service design?, Kristin R. Fritsche, Tampere University of Applied Sciences, Bachelor's thesis, 12/2010.

8 D9 loppuraportti, 20.11.2018, Valtiokonttori.

9 Digituen toimintamalliehdotus, AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti 19.12.2017, Valtiovarainministeriö.

10 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta (HE 60/2018).

11 Kuvaus prosessista esim. Espoon kaupungin rakennusvalvonnasta https://www.espoo.fi/rava.

12 Tarkastuskertomus 6/2016, Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

13 Tarkastuskertomus 15/2017 Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus ja Tarkastuskertomus 16/2017 Kybersuojauksen järjestäminen, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

14 Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella -selonteko 5.12.2018, Valtiovarainministeriö.

15 sama kuin kohdassa 1.

16 sama kuin kohdassa 10.

17 Sähköisen asioinnin ja viestinvälityksen toimintatavat -työryhmä ja sähköisten asiointipalveluiden laatu -työryhmä, väliraportti 24.10.2018, Valtiovarainministeriö.

18 Sähköinen asiointi: Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehdoista, Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2018.

19 Tarkastuskertomus 19/2017 Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

20 Ravintola-alan ABC, Ohjeita kahvilan tai ravintolan perustajalle, NewCo Yritys Helsinki 2015.

21 Ravintolan tai kahvilan perustaminen, rakentamistapaohje, Helsingin rakennusvalvonta, tammikuu 2016.

22 Ravintolatoiminnan aloittaminen, opas PK-yrityksille, Evira 2017.

23 D9-tiimin ulkoinen arviointi, KPMG Oy Ab, Valtiokonttori 10.4.2018.

24 KaPA-ohjelma (suomi.fi-palvelut) arviointiraportti 22.1.2019, OwalGroup (saatavilla osoitteesta vm.fi/ohjelman-ulkoinen-arviointi).

25 Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi, Hallituksen julkaisusarja 13/2015, Valtioneuvoston kanslia.

26 sama kuin kohdassa 18.

27 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018).

28 VM127:00/2015 Hallitusohjelman digitalisaatiotavoitteiden ja julkisen hallinnon ICT-kehittämisen seurantaryhmä, Asettamispäätös 1.12.2015.

29 Valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta 163/2013.

30 Vuodenvaihteen muutoksia VM:n hallinnonalalla, Valtiovarainministeriön tiedote 20.12.2017.

31 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 233/2018).

32 Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus – Työ, hyvinvointi ja tulevaisuus, Valtioneuvoston julkaisusarja 17/2018.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-459-0 (PDF)