



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 6/2019 Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Digitalisaation hyödyntäminen yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseurannan tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Huhtikuussa 2019 valmistuneen tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten tuloksellisesti digitalisaatiota on hyödynnetty yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvissä viranomaisprosesseissa ja niiden kehittämisessä. Tarkastus oli osa pohjoismaista rinnakkaistarkastusta, jonka yhteiseen tarkastusasetelmaan oli Suomessa lisätty digitalisaation edellytyksiä koskeva kysymys. Jälkiseurannassa pyydettiin valtiovarainministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä ja Digi- ja väestötietovirastoa vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisia toimintamalleja valtiovarainministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto ovat luoneet sen tukemiseksi, että julkisen hallinnon digitaalisten palvelujen kehittämisessä painotettaisiin asiakasymmärrystä ja asiakasnäkökulmaa?
2. Miten valtiovarainministeriö on vahvistanut poikkihallinnollisen yhteiskehittämisen edellytyksiä ja kannustanut viranomaisia kehittämään digitaalisia palveluja yhteistyössä, jotta palvelut olisivat asiakkaan kannalta mahdollisimman sujuvia?
3. Miten valtiovarainministeriö on edistänyt julkisen hallinnon digitalisaation ohjausta sen varmistamiseksi, että ohjaus, kehittämisen tuki ja rahoitus olisivat paremmin koordinoituja?
4. Mitä työ- ja elinkeinoministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto ovat tehneet varmistaakseen, että yrityksille verkossa tarjottava keskitetty asiointipiste (Suomi.fi/yritykselle) vastaisi aloittavien yrittäjien tarpeisiin?
5. Miten Digi- ja väestötietovirasto on huomioinut muiden virastojen tarpeita ja ongelmia kehittämisen lähtökohtana, kun se kehittää digitalisaation yhteisiä tukipalveluita?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Selvityspyynnöt lähetettiin 4.5.2021, ja niihin saatiin vastaukset Digi- ja väestötietovirastolta 31.5.2021, työ- ja elinkeinoministeriöltä 1.6.2021 ja valtiovarainministeriöltä 29.6.2021. Lisäksi jälkiseurannan laatija kävi 23.6.2021 kirjallisia vastauksia tarkentavat keskustelut työ- ja elinkeinoministeriön sekä Digi- ja väestötietoviraston edustajien kanssa.

2 Jälkiseurannan havainnot

Asiakslähtöisyys Digi- ja väestötietoviraston toiminnan sekä muun digitalisaatiokehityksen perustana

Digi- ja väestötietovirastolta saadun selvityksen mukaan virasto on vuosina 2020–2021 toimeenpannut useita kehitystoimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa asiakasorganisaatioidensa mahdollisuutta osallistua sähköisen asioinnin yhteisten tukipalveluiden kehittämiseen ja tuotannon seurantaan. Vuonna 2020 Digi- ja väestötietovirasto laati mallin asiakas- ja sidosryhmäkokemuksen johtamisjärjestelmäksi, jonka käyttö on aloitettu. Käytön arviointi sisältyy viraston ja valtiovarainministeriön välisen, vuoden 2021 tulossopimuksen toimenpiteisiin. Malli jakautuu kolmeen eri kokonaisuuteen, joita ovat asiakastyö, asiakasymmärrys ja tulevaisuuden tarpeiden kartoitus. Esimerkkinä käytännön soveltamisalueista on muun muassa organisaatioasiakkaiden segmentointi, jota on hyödynnetty erilaisten käyttäjäryhmien järjestämisessä. Virastolla on tällä hetkellä 11 eri ryhmää, joissa organisaatioasiakkaiden ja heidän loppuasiakkaidensa tarpeita käsitellään säännönmukaisesti. Digi- ja väestötietoviraston kanssa käydyssä keskustelussa tuli kuitenkin esille, että käyttäjäryhmien osalta virasto on vielä muutosvaiheessa. Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -ohjelman aikana perustettuja ryhmiä on vielä osin toiminnassa, mutta niitä on jatkossa tarkoitettu yhdistellä mahdollisuuksien mukaan uusiin ryhmiin. Uusilla toimintatavoilla Digi- ja väestötietovirasto pyrkii kertomansa mukaan varmistamaan, että virastolla on ajantasainen ymmärrys loppukäyttäjäorganisaatioiden ja niiden asiakkaiden ongelmista, tarpeista ja ratkaisuvaihtoehdoista.

Valtiovarainministeriö ja Digi- ja väestötietovirasto toivat selvityksissään esiin, että yritysten ja yrittäjien näkökulmaa julkisen hallinnon digitaalisiin palveluihin on mietitty ministeriön asettaman ja nykyisen hallitusohjelman tavoitteita toteuttavan Digitalisaation edistämisen ohjelman puitteissa. Yhtenä ohjelman tavoitteena on siirtää asiointia digitaalisiin kanaviin ja siten vähentää merkittävästi elinkeinotoimintaa harjoittavien paperi- ja käyntiasiointia. Samalla ohjelmaan sisältyy myös digipalvelujen kehittämisen tukitoimia, kuten Digi- ja väestötietovirastossa toteutettava Suomi.fi-palvelujen jatkokehittäminen sekä palvelujen laatua tukevien työkalujen kehittäminen. Tarkoituksena on, että vuoden 2021 aikana valmistuvan asiakaskokemus- ja laatutyökalun avulla julkishallinto voi seurata palveluista saatuja kokemuksia ja arvioida palvelujensa laatua niiden kehittämisen pohjaksi.

Eräänä Digitalisaation edistämisen ohjelmaan sisältyvänä toimenpiteenä jälkiseurannassa tuotiin esiin myös kunnille ja virastoille tarjottava asiantuntijapooli. Kunnat ja virastot voivat hyödyntää tarjolla olevaa asiantuntijatukea sekä henkilöasiakkaille että elinkeinotoimintaa harjoittaville suunnatun palvelutarjonnan kehittämisessä. Tuen alustaviksi sisältöalueiksi on tunnistettu muun muassa

- asiakslähtöinen kehittäminen ja palvelumuotoilu
- digipalvelujen saavutettavuus
- palvelujen toiminnallisuuden kehittäminen
- palvelujen löydettävyyden parantaminen.

Asiantuntijatuen saamiseksi on tarkoitettu järjestää erilliset hakukierrokset vuosina 2021 ja 2022. Esimerkiksi palvelumuotoiluun liittyvää tukea on ollut saatavilla jo aiemminkin Digi- ja väestötietovirastosta käytettävissä olleiden resurssien puitteissa. Jälkiseurannan yhteydessä viraston tarkastusvirastolle toimittaman yhteenvedon mukaan vuosina 2020–2021 toteutettuja palvelumuotoilun projekteja on ollut noin 40, joista hieman yli puolet on kohdistunut Digi- ja väestötietoviraston omiin palveluihin tai prosesseihin ja muut julkishallinnon eri toimijoille.

Digitalisaation ohjaus ja yhteistyö

Valtiovarainministeriö viittaa antamassaan selvityksessä aiempaan huhtikuussa 2020 tarkastusvirastolle toimittamaansa selvitykseen, joka liittyi tarkastuskertomuksen 19/2017 (Tietojärjestelmähankintojen kustannusten ja hyötyjen suunnittelu ja seuranta) jälkiseurantaan. Kyseisessä jälkiseurannassa valtiovarainministeriö toi esiin toimintamallit ja rakenteet, joita on suunniteltu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) toimeenpanon tukemiseksi. Tiedonhallintalain mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on huolehtia julkisen hallinnon tiedonhallintaa sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön järjestämisestä. Vuorovaikutteisen yhteistyön keskeinen tavoite on koota ja suunnata eri puolilla tapahtuvaa kehittämistä ja toimenpiteitä samansuuntaiseksi. Näin pyritään vähentämään muun muassa päällekkäistä tekemistä ja kustannuksia sekä lisäämään ymmärrystä esimerkiksi uudistusten vaikutuksista. Tavoitteen toteuttamiseksi on perustettu yhteistyöryhmiä, jotka seuraavat julkisen hallinnon digitalisaation, tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kehittymistä ja muutoksia. Yhteistyöryhmien toiminta on kokonaisuudessaan käynnistynyt syksyllä 2020.

Valtiovarainministeriö kertoo selvityksessään tiedonhallintalakiin sisältyvästä lausuntomenettelystä. Siinä arvioidaan, onko lausuntoa pyytävä virasto tai laitos huomionut tiedonhallintalaissa säädetyn muutosvaikutusten arvioinnin riittävällä tavalla, kun se suunnittelee merkittäviä uudistuksia. Muutosvaikutusten arvioinnissa yksi keskeinen näkökulma on tunnistaa muille toimijoille kohdistuvat vaikutukset. Valtiovarainministeriö arvioi lausuntomenettelyn tuoneen aiempaa useamman investointi- ja kehittämiskohteen yhteisen arvioinnin piiriin ja samalla tukeneen aiempaa yhtenäisemmän tietopohjan muodostumista suunnitelluista kehittämiskohteista. Valtiovarainministeriö antoi vuoden 2020 aikana yhteensä 48 menettelyn mukaista lausuntoa, joissa ministeriö kertoo nostaneensa esiin muun muassa yhteistyön ja yhteentoimivuuden näkökulmia. Valtiovarainministeriön mukaan lausuntomenettelyn aiheistoja hyödynnetään budjettirahoituksen valmistelussa. Ohjauksen koordinoinnin ja vaikuttavuuden kehittämiseksi tiedonhallintalain lausuntomenettelyä ja annettuja lausuntoja on käsitelty myös valtion tiedonhallinnan yhteistyöryhmässä.

Digitalisaatiohankkeiden kokonaiskuvan ja läpinäkyvyyden parantamiseksi valtiovarainministeriö kertoo päivittäneensä syksyllä 2020 ohjeen valtionhallinnon merkittävien, ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden raportoinnista yhteisessä hankesalkkupalvelussa, jota ylläpitää Digi- ja väestötietovirasto. Raportoinnin kehittämiseksi hankesalkun tietoja on myös jatkossa tarkoitus siirtää käytettäväksi Valtiokonttorin tuottamissa analysointi- ja raportointipalveluissa.

Muita selvityksissä mainittuja ohjaukseen ja yhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä ovat olleet muun muassa keskitetty digitalisaation rahoitushaut, avoimena verkostotyönä toteutettava AuroraAI-tekoälyohjelma sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin asiakasneuvottelukunnan uudistaminen.

Yrityksille ja yrittäjille suunnatut verkkopalvelut

Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun selvityksen mukaan ministeriössä käynnistettiin tarkastuskertomuksen perusteella yhteistyön kehittäminen sekä strategisella että operatiivisemmalla tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta on luotu toimintatapa, jossa järjestetään muutaman kerran vuodessa yhteistapaamisia työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön sekä Digi- ja väestötietoviraston edustajien kesken. Tapaamiset liittyvät Digi- ja väestötietoviraston tulosohtaukseen, josta vastaa valtiovarainministeriö. Niiden tarkoituksena on ollut varmistaa erityisesti, että yritysten ja yrittäjien tarpeet huomioidaan riittävästi Digi- ja väestötietoviraston palvelukehityksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut toukokuussa 2020 Suomi.fi ja yrityspalvelut -kehittämisen yhteistyöryhmän, jossa ovat edustettuina Digi- ja väestötietovirasto sekä työ- ja elinkeinoministeriön keskeiset yrityspalveluja tuottavat virastot. Yhteistyöryhmän tarkoituksena on tehdä ehdotuksia yrityspalvelujen kehittämiseksi Suomi.fi-palvelun Yritykselle-osioon sekä koordinoida ja edistää Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoa asiointiprosesseissa. Kehittämissuunnitelmat on käsitelty kokouksissa Digi- ja

väestötietoviraston palveluomistajien kanssa. Yhteistyöryhmän kokoamia havaintoja on käsitelty myös muissa yhteistyö- ja johtoryhmissä.

Digi- ja väestötietovirasto toi omassa selvityksessään esille edellä mainitun yhteistyöryhmän, jota myös se pitää tärkeänä. Keskustelussa kävi kuitenkin ilmi, että ryhmä on Digi- ja väestötietoviraston kannalta eräänlainen välivaihe. Viraston tavoitteena on, että yhteistyö työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kanssa hoituisi mieluummin normaalien asiakas- ja käyttäjäryhmien kautta. Mainittujen ryhmien rinnalla on järjestetty säännönmukaisesti myös poikkihallinnollisia yhteistyötapaamisia, joihin on osallistunut työ- ja elinkeinoministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston edustajien lisäksi Kelan, Verohallinnon sekä Patentti- ja rekisterihallituksen edustajia.

Tarkastuskertomuksessa 6/2019 tuotiin yhtenä esimerkinomaisena havaintona esiin Suomi.fi-palvelujen yrityksille suunnattuun lupahakuun liittyviä ongelmia. Näistä saatiin jälkiseurannassa tietoa, että Suomi.fi-verkkopalveluun suunniteltiin ja toteutettiin syksyllä 2019 uusi erillinen lupahaku, joka julkaisiin loppukäyttäjien saataville tammikuussa 2020. Lupahaussa yrittäjä tai yrityksen edustaja valitsee ensin yrityksen toimialat ja tämän jälkeen alueen, jolla yritys toimii. Loppusyksystä 2020 lupahakuun julkaistiin myös uusia toiminnallisuuksia, joita suunniteltiin loppukäyttäjäpalautteen pohjalta. Digi- ja väestötietoviraston mukaan merkittävimmät muutokset koskivat erilaisten lupien pohjakuvausten tuomista lupahaun tuloksiin. Lisäksi yrityksen perustamiseen liittyvät tietosisällöt ja verkkopalveluun sisältyvät suunnittelupolut on päivitetty. Lupahaun osalta työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käydyssä keskustelussa tuli kuitenkin esiin, että tehdyistä kehittämistoimenpiteistä huolimatta Suomi.fi-palvelujen lupahaussa on edelleen ongelmia ja lupahaun tuloksena saattaa edelleen tulla vääriä tai puutteellisia tietoja yritystoimintaan tarvittavista luvista.

Muita työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessään mainitsemia, tarkastuskertomuksen havaintoihin liittyviä keskeisiä kehitystoimenpiteitä ovat olleet muun muassa Luvat ja valvonta -hankkeessa kehitetyn palvelukerroksen käyttöönotto sekä aloitettavien yritysten liiketoiminnan suunnittelua tukevan Oma Yritys-Suomi -palvelun kehittäminen.

3 Yhteenvedo ja jatkotoimet

Tarkastuksen päähavaintoina todettiin, että digitalisoinnin mahdollisuudet ja asiakaslähtöisyys toteutuvat yritystoimintaa aloitteleville suunnatuissa palveluissa vain osittain. Annettujen suositusten mukaan palveluiden digitalisoinnissa tulisi panostaa vielä enemmän siihen, että palveluista saadaan aidosti asiakkaan tarpeet huomioivia. Lisäksi tarkastuksessa todettiin, että digitalisaation kehittämisen tuen, ohjauksen ja rahoitusmallien tulisi olla tiiviimmin kytköksissä toisiinsa, jotta varmistettaisiin se, että kokonaisuus kehittyy haluttuun suuntaan ja ettei kehittämisessä tehdä esimerkiksi turhaan päällekkäistä työtä. Tarkastuksen tiedonhankinta painottui valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnaloille.

Jälkiseurannassa saatujen selvitysten perusteella voidaan todeta, että tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia on toimeenpantu vähintään kohtuullisessa määrin. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Digi- ja väestötietoviraston selvityksissään esiin tuomat toimenpiteet ovat olleet tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten suuntaisia. Joitain toimenpiteitä on käynnistetty suoraan annettujen suositusten perusteella. Hallinnon digitalisaation edistämisen tavoitteita ei ole vielä saavutettu ja erilaiset toimintamallit ja palvelut vaativat edelleen kehittämistä, mutta edistymistä on kuitenkin tapahtunut.

Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Toni Äikäs
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö
työ- ja elinkeinoministeriö
Digi- ja väestötietovirasto